

# **REVISTA CEJ**

ISSN 1414-008X  
Ano XXV  
81, jan./jun. 2021

**Centro de Estudos Judiciários  
Conselho da Justiça Federal**

# 81



**JUSTIÇA FEDERAL**  
Conselho da Justiça Federal  
Centro de Estudos Judiciários



# A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA AMAZÔNIA: o direito ao desenvolvimento e as críticas de organizações internacionais não governamentais

57

*LAND TENURE REGULARIZATION IN THE AMAZON: the right to development and criticism from international non-governmental organizations*

Marcelo Honorato

## RESUMO

Este artigo apresenta o cenário econômico e social dos habitantes da Amazônia Rural, bem como sua relação com o longo inadimplemento do Estado brasileiro em seu dever de promover a regularização fundiária das ocupações de glebas federais e devolutas. Destaca aspectos que demonstram a necessidade de melhoria legislativa, seu status de justiça de transição e as frequentes críticas veiculadas por organizações internacionais não governamentais ao escopo normativo atual e propositivo.

## PALAVRAS-CHAVE

Direito Econômico; direito constitucional; direito de propriedade; direito ao desenvolvimento; regularização fundiária.

## ABSTRACT

*This article presents the economic and social scenario of the inhabitants of the Rural Amazon, as well as its relationship with the long default of the Brazilian State in its duty to promote the land tenure regularization of the occupation of federal and vacant lands. It highlights aspects that demonstrate the need for legislative improvement, its status as a transitional justice and the frequent criticism conveyed by international non-governmental organizations to the current and propositional normative scope.*

## KEYWORDS

*Economic Law; constitutional right; property right; right to development; land tenure regularization.*

## 1 INTRODUÇÃO

A regularização fundiária das ocupações dos imóveis rurais localizados em glebas federais e devolutas, apesar de prevista desde a Lei de Terras de 1850, encontra-se sem uma solução procedimental eficiente, levando os produtores rurais residentes na Amazônia Rural a um quadro de insegurança jurídica e subtração do seu direito humano ao desenvolvimento.

Nem mesmo a aprovação da Lei n. 11.952, de 25 de junho de 2009, que criou o Programa Terra Legal, voltado especificamente à regularização fundiária das ocupações de áreas federais na Amazônia Legal, alterou esse cenário, visto que as estimativas mais otimistas remetem a solução desse dilema para daqui a 50 anos, o que equivale a um inadimplemento substancial da política fundiária e agrícola constitucionalmente erguidas.

Os efeitos econômicos e sociais dessa insegurança jurídica são notórios para a população amazônida, manifestando-se desde a baixíssima renda obtida com a exploração da terra até os precários índices de desenvolvimento humano da região em relação ao restante do País, indicadores estatísticos que contrastam com a exuberante riqueza de recursos naturais existentes no bioma amazônico.

O inadimplemento estatal remonta à década de 1970, desenvolvendo-se tanto por omissão no dever regularização do direito de propriedade como por figurar na condição de causador dessa violação, tendo em vista a forte atuação do Estado brasileiro na ocupação da Amazônia, iniciada no regime político dos governos posteriores a 1964 com projetos de colonização e reforma agrária, o que permite compreender a questão sob uma justiça de transição.

Enquanto mudanças normativas mostram-se necessárias e urgentes para aperfeiçoar a regularização fundiária, no intuito de garantir o direito humano ao desenvolvimento aos produtores rurais da Amazônia, organizações não governamentais internacionais criticam o escopo normativo atual, bem como as propostas legislativas em trâmite no Congresso Nacional, invocando questões ambientais, patrimoniais e criminais.

58

*Os efeitos econômicos e sociais dessa insegurança jurídica são notórios para a população amazônida, manifestando-se desde a baixíssima renda obtida com a exploração da terra até os precários índices de desenvolvimento humano da região [...]*

Este artigo irá analisar se há fundamento legal ou jurisprudencial nas críticas promovidas por organizações internacionais não governamentais à atual lei de regularização fundiária (Lei n. 11.952/2009) e a duas propostas legislativas em tramitação no Congresso Nacional (PLC 2.633/2020 e PLS 510/2021) quanto a três pontos específicos: fragilização da proteção ambiental e fundiária; anistia do delito de invasão de terras públicas e premiação aos grileiros.

Para responder ao problema de pesquisa, este estudo empregará o método hipotético-dedutivo, a partir da hipótese de que não há fundamento legal ou jurisprudencial nas três críticas selecionadas, então tecidas pelas organizações internacionais não governamentais em detrimento das regras que dispõe sobre a regularização fundiária. Para tanto, será realizado estudo analítico

para aferir os dispositivos e requisitos legais que compõem a Lei n. 11.952/2009 e os Projetos de Lei 2.633/2020 e 510/2021, bem como a jurisprudência que eventualmente abarque os temas.

## 2 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA AMAZÔNIA E O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO

A ocupação econômica da Amazônia como uma matriz agropastoril é um fenômeno recente, impulsionada, fortemente, pela construção da rodovia Belém-Brasília em 1959, o que gerou a criação do Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA) e do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), ambos em 1964, por força do Estatuto da Terra – Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964.

Desde então, diversos órgãos institucionais foram criados para promover o desenvolvimento econômico da região amazônica, tais como a Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia em 1966 (SUDAM) e o Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) em 1970. Igualmente foram executados programas voltados à colonização da região, a exemplo do Programa Nacional de Integração (PNI) de 1970<sup>1</sup>, que reservou uma faixa de 10 quilômetros ao longo das margens das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém para projetos de colonização e reforma agrária.

Nas últimas décadas e segundo dados do INCRA (2020), 753 mil famílias foram alocadas em cerca de 3.500 projetos de assentamento na Amazônia, numa área de quase 71 milhões de hectares, contudo, apenas cerca de seis por cento (AGRÍCOLA, 2020) desses assentados receberam o título da propriedade que lhes foi destinada. O cenário se agrava com o movimento natural de transferência (PONTES, 2002) da posse da terra pelo antigo assentado a terceiros, diante de imensa lacuna temporal sem a titulação, o que dificulta, ainda mais, a regularização fundiária da região.

Ao lado dos assentamentos, há os beneficiados por projetos de colonização e aqueles que promoveram a ocupação de áreas públicas sem afetação, atraídos pela promessa governamental de desenvolvimento da região norte, que igualmente se encontram sem a regularização da posse (PENNA; LIMA, 2012) apesar de prevista desde a Lei de Terras 601 de 1850<sup>2</sup>, procedimento então denominado de “legitimação de posse”, que visava à substituição da mão de obra escrava pelos imigrantes, atraídos pela possibilidade de virem a ser proprietários da terra em que fossem trabalhar (MARTINS, 1975).

A partir da Constituição Federal de 1988, a regularização fundiária passou a integrar a política agrícola (SANTOS, 2017) e a reforma agrária<sup>3</sup>, mas limitada a parcelas de até 2.500 ha<sup>4</sup>. Inicialmente, foi editada a Lei n. 1.763/2008, que trouxe a previsão, na então vigente Lei das Licitações (Lei n. 8.666/1993), de dispensa de licitação para a alienação de imóveis rurais da União até 1.500 hectares para particulares, o que foi defendido por muitos doutrinadores como uma desnecessidade de outra norma legal (SANTOS, 2017).

Em 2009, foi editada a Lei n. 11.952, que instituiu o Programa Terra Legal, voltado especificamente à promoção do ordenamento fundiário de terras da União na Amazônia Legal, fruto do Plano Amazônia Sustentável (PAS) de 2008 (Ministério do Meio Ambiente, 2008).

Conforme dados consolidados pelo INCRA (2020), atualmente

existem cerca de 166 mil famílias aguardando o procedimento de regularização fundiária em glebas federais, no entanto, pelas regras procedimentais vigentes, dispostas na Lei n. 11.952/2009, essa demanda somente conseguirá ser atendida, segundo o próprio órgão fundiário, em cerca de 50 anos (INCRA, 2020), isto é, meio século, o que remete ao ano de 2070.

Todavia, os dados estatísticos fornecidos pelo INCRA apontam que essa estimativa é bem maior que 50 anos, já que, em 10 anos da Lei n. 11.952/2009 (2009 a 2018), o governo federal emitiu 24.223 títulos (INCRA, 2020), de maneira que, para atender à demanda atual de 166 mil ocupantes, seriam necessários outros 68 anos. Assim, a conclusão da regularização fundiária da Amazônia ocorreria por volta do ano de 2.087 (2019 a 2087).

Sob esses parâmetros, para aqueles que atendam às exigências mínimas de temporalidade de posse da terra exigida pela Lei n. 11.952/2009, isto é, o marco legal fixado em 22 de julho de 2008<sup>5</sup> (art. 5º, inciso IV), a regularização poderá ser consolidada em até 80 anos de posse, tendo em vista o ano de 2087 estimado para a finalização das regularizações. O cenário torna-se ainda mais trágico ao se considerar que a própria Lei n. 11.952/2009 também trata da regularização fundiária de beneficiados por projetos de colonização anteriores a 1985 (art. 40-A), a evidenciar que a mora do governo federal na regularização fundiária de glebas federais na Amazônia poderá alcançar mais de um século (de 1985 a 2087), se forem mantidos os procedimentos de titulação da legislação atualmente vigente.

Por certo que a informalidade da ocupação, além de gerar insegurança jurídica ao ocupante, produz sérios impactos econômicos, haja vista a natural dificuldade de acesso ao sistema de financiamento da produção agropecuária, como o Plano Safra e diversos outros programas governamentais geridos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES (2020) ou do sistema financeiro privado, cujas garantias financeiras recaem, essencialmente, no próprio título dominial do imóvel rural explorado.

Aos excluídos dessa corrente financeira voltada ao desenvolvimento da pro-

dução rural, só resta o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, que se satisfaz tão somente com a Declaração de Aptidão ao Pronaf, emitida pela Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento, mas que capta o valor ínfimo de R\$ 5 mil por agricultor, limitado a R\$ 15 mil por família, visto que o crédito é liberado sem garantia fiduciária. Logo, os investimentos destinados àqueles acorrentados a uma parcela de terra sem titulação são praticamente estéreis, sem qualquer capacidade de promover o desenvolvimento que ultrapasse a economia de subsistência rural, o que agrava ainda mais a natural dificuldade para produzir e se desenvolver economicamente na região mais desassistida de infraestrutura logística do País.

***Por certo que a informalidade da ocupação, além de gerar insegurança jurídica ao ocupante, produz sérios impactos econômicos, haja vista a natural dificuldade de acesso ao sistema de financiamento da produção agropecuária, como o Plano Safra e diversos outros [...]***

Seguramente, esse cenário contribuiu para os resultados do Senso Agropecuário do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE de 2017 (2017), segundo análise do INCRA (2020), na qual se detectou que os produtores rurais da Amazônia com posse em áreas de até 500 hectares têm renda familiar média de 1,01 salários-mínimos, o que denota a extrema dificuldade do produtor rural amazônida em se desenvolver, em que pese a parcela de terra sob sua posse equivaler a quase sete módulos fiscais, isto é, uma média propriedade<sup>6</sup>, considerando que 73 hectares é o módulo fiscal médio dos imóveis da Amazônia, consoante pesquisa do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA (2020).

Dos dados perfilados, é fácil concluir pelo comprometimento do direito ao desenvolvimento econômico dos cidadãos amazônidas, já que o elemento basilar lhes é sonegado: o respeito à propriedade privada, obrigação central do Estado de Direito, sob a ótica do direito ao desenvolvimento.

O direito à propriedade, numa vertente agrária, assim, além do direito à moradia, mas também contemplando o

direito de acesso à terra, deve ser compreendido como um direito social, gênero de direitos elevado ao status de direito humano (CARVALHO, 2012) a partir do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, editado pelas Nações Unidas em 1966 (REIS; OLIVEIRA, 2017).

Referenda esse raciocínio a *Declaration on the Right to Development*, editada pela Organização das Nações Unidas em 1986 e aprovada pela Resolução 41/128, que qualificou o direito ao desenvolvimento como direito humano, assim, um direito basilar, irrenunciável, e é dever do Estado defendê-lo e promovê-lo. Aqui, por certo que se estabeleceu uma obrigação positiva do Estado em benefício de seus cidadãos e não meramente uma absten-

ção estatal em não prejudicar ou impedir o desenvolvimento, como precisamente dispõe o § 1º do art. 3º da Declaração: “§ 1º Os Estados têm a responsabilidade primária pela criação das condições nacionais e internacionais favoráveis à realização do direito ao desenvolvimento.”

Mais do que isso, a Declaração da ONU sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986 prolatou um dever de agir<sup>7</sup> preciso aos Estados para que atuem ativamente na eliminação de obstáculos ao desenvolvimento decorrentes da inobservância de direitos civis, políticos e econômicos, dos quais se pode espelhar a severa omissão do Estado brasileiro em reconhecer a propriedade privada em procedimentos de regularização de posse prevista em lei, visto que o pacto universal para o desenvolvimento direcionou os deveres governamentais finalisticamente às pessoas: “A pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deve ser o participante ativo e o beneficiário do direito ao desenvolvimento.” (art. 2º, §1º).

Os dados estatísticos bem demonstram que essa inadimplência governamental provoca sérios efeitos, além daqueles econômicos acima perfilados, mas

também sociais, a partir da análise do índice de desenvolvimento humano (IDHM), outra matriz para aferir o conceito de desenvolvimento, realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (2017), com dados do censo IBGE de 2010.

Segundo as análises do IDHM realizadas pelo INCRA, em que pese o Brasil, na análise de 2010, ostentar um índice geral de 0,727, quando se afere o mesmo índice para os habitantes da Amazônia Rural (MELO FILHO, 2021), logo, excluindo as metrópoles e grandes cidades amazônicas, o índice cai para 0,547. Algumas cidades do interior amazônico, a exemplo de Portel-PA e Melgaço-PA, situadas na exuberante Ilha de Marajó, possuem IDHM de 0,483 e 0,418, respectivamente, essa segunda localidade marcando a última posição no ranking brasileiro por cidades (5.565º lugar).

Numa análise estatística simples, a partir do maior IDHM apurado (São Caetano do Sul – SP – 0,862), observa-se que a Amazônia Rural, ainda que dotada de elevado potencial econômico, descola-se da linha média nacional em 138% negativos, chegando alguns de seus municípios à variação de 240% negativos.

### ***O contraste regional mantém-se elevado, ainda que a região amazônica tenha sido (e ainda seja) alvo de vários projetos de grande aporte de recursos, como a intensa exploração minerária de Carajás, a construção das usinas hidrelétricas de Tucuruí e Belo Monte [...]***

60

O contraste regional mantém-se elevado, ainda que a região amazônica tenha sido (e ainda seja) alvo de vários projetos de grande aporte de recursos, como a intensa exploração minerária de Carajás, a construção das usinas hidrelétricas de Tucuruí e Belo Monte no Estado do Pará, Jirau e Santo Antonio em Rondônia, sem uma reversão proporcional desses investimentos em benefícios sociais à população local, sinal claro da necessária mudança da ideia de desenvolvimento para além do direito econômico (SOUZA; SALDANHA, 2019; REIS; OLIVEIRA, 2017).

Evidente o atraso do desenvolvimento dos moradores da Amazônia Legal Rural, assim como clara a desídia governamental na regularização fundiária dos produtores rurais amazônicos, que se encontram há décadas suprimidos de seu direito de propriedade – fundamento basilar para o desenvolvimento econômico.

#### **3 O STATUS DE JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO DAS NORMAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

Até aqui, demonstrou-se o quadro de permanente omissão do Estado brasileiro na promoção do direito humano ao desenvolvimento dos produtores rurais da Amazônia, considerando ao menos 36 anos de inércia estatal no reconhecimento do direito de propriedade dos ocupantes de terras públicas e devolutas federais (de 1985 aos dias atuais). Além da questão temporal, a extensão do dano é igualmente grave, tendo em vista o comprometimento desse direito fundamental a cerca de 166 mil famílias.

Outro ponto que deve ser ponderado, além dos efeitos da omissão, é a origem dessa violação sistemática de direito humano – a atuação proativa do governo federal na co-

lonização da Amazônia, enfim, uma conduta comissiva na gestão da política agrária nacional. Isso, porque, a imensa maioria dos colonos ocupantes de parcelas de terras devolutas federais na Amazônia foi atraída pelos projetos de integração nacional, implementados a partir da década de 1970, atendendo ao chamado do próprio governo federal, o que gerou uma forte onda migratória. Segundo o INCRA (2020), até 1985, o Estado brasileiro criou 37 assentamentos com capacidade para 92 mil famílias na Amazônia Legal.

Em situação similar encontram-se aqueles assentados posteriormente em novos programas de reforma agrária, atualmente envolvendo mais de 3.500 projetos de assentamento com capacidade de atender cerca de 750 mil famílias (INCRA, 2020), cuja titulação firmou-se em apenas 6% (AGRÍCOLA, 2020). Em resumo, a grave problemática atual tem notória responsabilidade do Estado não apenas na longa e extensa omissão regulatória e executiva (responsabilidade omissiva), mas também como causador do problema fundiário (responsabilidade comissiva) e sem solução de continuidade, visto que a política de colonização e reforma agrária sem o devido reconhecimento de propriedade persiste nos programas em atividade.

É certo que a justiça de transição tem notória aplicabilidade aos casos de mudanças de regimes ou conflitos internos (WEICHERT, 2018), onde se objetiva construir uma ponte para retomar os valores democráticos, sem deixar de lado as reparações pelas violações dos direitos humanos concretizadas pelo Estado no passado.

Por outro lado, a identidade entre os movimentos para uma justiça de transição reside, essencialmente, no rol de graves violações aos direitos humanos e que serve de fundamento para uma transformação política, objetivando, dentre outros aspectos, a implementação do direito à reparação das vítimas e a adequação democrática das instituições (SPINIELI, 2018).

No caso da regularização fundiária das glebas amazônicas, observa-se que elementos essenciais desse modelo de justiça encontram-se presentes para a adoção de uma justiça transicional, tais como a violação sistemática e persistente de direito humano, a responsabilidade comissiva e omissiva do Estado e a necessidade de reforma política e legislativa para reparação e cessação dos danos.

Isso quer dizer que os conflitos gerados pelo Estado na ocupação da Amazônia Rural necessitam de regras especiais para compor os interesses em colisão, privilegiando a defesa de direitos humanos e visando à cessação das violações sistemáticas, deflagradas por ações e omissões do próprio Estado desde o regime político instaurado em 1964.

Referenda esse raciocínio o entendimento de que as estratégias de uma justiça de transição são desenhadas por cada sociedade, conforme suas características políticas, econômicas, culturais e sociais (YELLES, 2006).

Nesse sentido, sob a ótica de uma justiça de transição que se devem encarar as normas legais, vigentes ou propositivas, destinadas a reparar a violação do direito humano ao desenvolvimento dos amazônicos, já que refletem uma justa reparação às ações e omissões do Estado brasileiro e, ao mesmo tempo, um mecanismo de política pública de realinhamento democrático das instituições estatais para fazer cessar ou prevenir novas violações (SPINIELI, 2018).

Consequência do status de justiça de transição às nor-

mas que velam pela plena eficácia da regularização fundiária é o provimento de um valor de excepcionalidade e suprallegalidade a essas regras fundiárias, de maneira que eventual conflito com normas ordinárias e outros interesses do Estado deve ser ponderado com a supremacia do dever do Estado em reparar o dano a um direito humano persistentemente violado.

#### **4 ANÁLISE DAS PRINCIPAIS CRÍTICAS DE ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NÃO GOVERNAMENTAIS ÀS NORMAS VIGENTES E ÀS PROPOSTAS NORMATIVAS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA AMAZÔNIA**

Como visto até aqui, o cenário de atual morosidade para a realização da regularização fundiária na Amazônia brasileira tem subtraído o direito humano ao desenvolvimento dos produtores rurais lá residentes, com fortes efeitos econômicos e sociais. Em que pese a reconhecida riqueza em recursos naturais na região em que vivem, os cidadãos amazônidas da área rural se encontram com os mais baixos índices de desenvolvimento humano do País.

Ainda que sucessivos programas fundiários tenham sido editados, o passivo regulatório ainda é elevado e sem perspectiva de efetiva solução, considerando as estimativas e os dados do próprio governo em resolver esse quadro entre cinquenta e setenta anos, o que equivale a negar, cartesianamente, o direito de propriedade à atual geração de ocupantes e a seus próximos descendentes, sem esquecer a geração anterior, os primeiros ocupantes, grande parte deles já sepultados juntamente com seus direitos negligenciados.

Não é por outro motivo que existem diversas propostas legislativas, passíveis de adoção como uma justiça transicional, que buscam incorporar novas regras procedimentais, a fim de alterar esse cenário de lentidão administrativa que, substancialmente, exclui o direito ao desenvolvimento, se matriz essencial desse direito – o instituto da propriedade privada, somente será alcançado por procedimentos administrativos com duração de cinquenta ou setenta anos, em alguns casos, já ultrapassando um século.

Ainda na ótica do Direito

Internacional, as proposituras legislativas que dispõem sobre a regularização fundiária refletem um dever do Estado brasileiro lavrado tanto no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, que elevou os direitos sociais para a esfera dos direitos humanos (CARVALHO, 2012), quanto na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986<sup>8</sup>, que trouxe dispositivo impositivo para a implementação de medidas legislativas que assegurem o pleno exercício do direito ao desenvolvimento como um direito humano.

Contudo, empregando fundamentos do Direito Internacional, organizações internacionais não governamentais têm atuado no mundo político e jurídico criticando a legislação atual, bem como as alterações legislativas que tratam da regularização fundiária.

Importante anotar que as organizações internacionais não governamentais não são sujeitos do Direito Internacional em sentido estrito (HUSEK, 2007), pois não estão vinculadas a Estados ou organismos internacionais igualmente compostos por Estados, mas, sim, simples atores do Direito Internacional, atuando com projeção internacional, segundo seus interesses próprios e com a finalidade de promover a aplicação de normas internacionais em vários campos (PORTELA, 2009).

***[...] a grave problemática atual tem notória responsabilidade do Estado não apenas na longa e extensa omissão regulatória e executiva (responsabilidade omissiva), mas também como causador do problema fundiário (responsabilidade comissiva) e sem solução de continuidade [...]***

Em geral, as organizações internacionais não governamentais sugerem violações ambientais e de proteção ao patrimônio público pelas novas propostas legislativas voltadas ao aperfeiçoamento do marco legal da regularização fundiária, dificultando a tramitação dos feitos no Parlamento brasileiro.

Essas ações persuasivas são operacionalizadas com a edição de cartas a governantes estrangeiros, como ao Presidente dos Estados Unidos da América (GREENPEACE, 2021a), e a autoridades internas, como o Procurador Geral da República (OBSERVATÓRIO DO

CLIMA, 2017) e Presidentes do Senado e da Câmara dos Deputados (WWF, 2021). Também é empregada a veiculação de matérias jornalísticas e de notas técnicas em sites de notícias ou dos próprios entes internacionais.

Da análise dos elementos que formam o arcabouço legislativo atual e propositivo, iremos averiguar se os vícios sustentados pelas organizações internacionais não governamentais possuem sustentação jurídica, quando confrontados com os requisitos legais dispostos expressamente nas próprias normas atacadas e, se aplicável, com a jurisprudência dos tribunais brasileiros.

O elevado valor dos pactos de Direito Internacional de Direitos Humanos, como da área ambiental e da prevenção a violações de direitos humanos, aqui esposada na prevenção a conflitos agrários, são empregados como chancela das críticas às propostas de alteração legislativas, colocando, de um lado, o produtor rural amazônida e, de outro, as conquistas universais de humanidade, como se fossem inimigos.

Essa abordagem crítica, entabulada pelas organizações não governamentais internacionais, remete a responsabilidade da desorganização fundiária amazônica aos próprios produtores rurais negligenciados pelo Estado, então qualificados como devastadores de flo-

restas, agressores de posses, invasores de terras públicas e grileiros, como se eles próprios fossem responsáveis por seu subdesenvolvimento (SOUZA; SALDANHA, 2019).

Este estudo enfrentará três das principais críticas apresentadas pelas organizações internacionais não governamentais contra a regularização fundiária em glebas federais localizadas na Amazônia Legal: I. A fragilização da proteção fundiária e ambiental; II. A anistia ao crime de invasão de terras públicas; e III. A premiação aos grileiros.

#### 4.1 FRAGILIZAÇÃO DA PROTEÇÃO FUNDIÁRIA E AMBIENTAL

A ineficiência do procedimento administrativo de regularização fundiária reside, essencialmente, na questão operacional da realização de vistorias presenciais previstas na Lei n. 11.952/2009<sup>9</sup> em cada parcela de terra a ser titulada, em função da enorme demanda de agentes públicos necessários para dar vazão ao estoque de 166 mil lotes rurais a serem regularizados.

Naturalmente, muitas parcelas rurais localizam-se em regiões de difícil acesso, exigem tempo e recursos para a sua vistoria presencial, o que também tem contribuído para gerar grande lentidão procedimental.

Por outro lado, se a demanda de pessoal qualificado é alta, assim como os trabalhos requerem tempo e recursos, por outro, há progressiva perda de capacidade operacional do INCRA ao longo dos anos, como bem pontua a justificativa constante do PLC 2.633/2020 (SILVA, 2020): *Nesse sentido, destaca-se que a autarquia, que nos anos 90 tinha quase 10 mil servidores e cinco atribuições, hoje vive uma realidade de escassez de recursos e número reduzido de servidores cerca de 30%. Com isso, a capacidade operacional desse órgão importante foi drasticamente reduzida, e quem paga essa conta são as famílias assentadas, que vivem à espera do sonho da terra própria, há décadas.*

O objetivo primaz dessas vistorias é aferir os requisitos ocupacionais do interessado em regularizar a sua posse, a partir da exigência legal disposta no art. 5º da Lei n. 11.952/2009, de que o requerente deve comprovar a ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores do imóvel rural, e a prática de cultura efetiva. Além desses elementos, a vistoria irá aferir o cumprimento do requisito temporal da posse, então definida pela norma atual como aquela ocorrida antes de 22 de julho de 2008.

**[...] o cenário de atual morosidade para a realização da regularização fundiária na Amazônia brasileira tem subtraído o direito humano ao desenvolvimento dos produtores rurais lá residentes, com fortes efeitos econômicos e sociais.**

O Decreto n. 10.592/2020 ampliou o escopo fiscalizatório das vistorias, passando a incluir a averiguação, também, do cumprimento de regras de proteção ambiental<sup>10</sup>, quando o imóvel tiver sido objeto de embargo ou infração ambiental, no sentido de excluir da regularização fundiária aqueles que porventura atenderam às exigências de ocupação por intermédio de dano ambiental, salvo se tiver pactuado a recuperação do dano.

Contudo, é notório que a humanidade conquistou novas tecnologias nas últimas décadas e a revolução tecnológica se espalhou pelo globo terrestre em diversas áreas do conhecimento. Nesse sentido, o uso do sensoriamento remoto, em substituição à vistoria presencial, tem sido a solução operacional buscada pela administração agrária para superar esse entrave procedimental, que utiliza métodos precisos de levantamento de dados do imóvel, com baixo custo e extrema agilidade.

O Decreto n. 10.592/2020 passou a prever o sensoriamento

remoto<sup>11</sup> como meio instrutório da vistoria ocupacional inicial. Para imóveis até quatro módulos fiscais, então dispensados de vistoria presencial pelo art. 13 da Lei n. 11.952/2009, o sensoriamento remoto atua de forma principal; para os imóveis maiores, o sensoriamento remoto é empregado de forma complementar.

Entretanto, mesmo com a dispensa da vistoria prévia em parcelas rurais de até quatro módulos fiscais, a Lei n. 11.952/2009 conseguiu avançar muito pouco, tanto que o próprio INCRA ou mesmo a análise dos dados por ele disponibilizados estimam a futura consolidação da regularização fundiária entre 50 e 70 anos. Não podemos descartar outros estudos que remetem o prognóstico para daqui a 100 anos (MORAES, 2018).

O PLC 2.633/2020 propõe a tímida expansão do emprego dessa tecnologia para imóveis de quatro para seis módulos fiscais, enquanto o PLS 510/2021 universaliza a ferramenta tecnológica para todos os imóveis passíveis de processo de regularização fundiária, com exceções expressas, a exemplo da existência de infração ambiental e conflito agrário na área objeto de regularização<sup>12</sup>.

Mesmo diante deste cenário catastrófico, o uso de novas tecnologias é frequentemente criticado por organizações internacionais não governamentais (WWF, 2021) como uma forma de fragilização da proteção fundiária, pois permitiria a titulação de áreas sob conflito agrário. Além disso, também daria possibilidade de regularização de parcelas sob desmatamento, o que colocaria em risco compromissos internacionais assumidos pelo Brasil em acordos sobre as mudanças climáticas, a exemplo do Acordo de Paris, promulgado pelo Decreto n. 9.073/2017, diplomas frequentemente empregados como instrumento dissuasórios (GREENPEACE, 2021a).

Preliminarmente, necessário apontar que o sensoriamento remoto é uma técnica de levantamento de dados bem mais precisa que uma visita presencial, realizada por captação de informações e imagens por sensores eletrônicos instalados em satélites, *drones* ou aeronaves, atuando em espectros que o olho humano não acessa, como a região infravermelha e ultravioleta.

Para a área rural, o sensoriamento remoto (GEOEDUC, 2020) é capaz de realizar análise mineral e de umidade do solo, mapear espécies de vegetação e sua condição de vida em diversos parâmetros (SYNGENTADIGITAL, 2017), tanto em regiões saturadas como de baixa vegetação. Para mensuração temporal da ocupação da área e da prática de cultura efetiva, o sensoriamento remoto detém extrema precisão, pois fornece elenco de fotos satélites cronologicamente ordenadas, enquanto a visita dos fiscais promoverá meta estimada da temporalidade de ocupação e de exploração com base no estado atual da parcela rural, ou seja, a partir daquilo que o agente público consegue visualizar e estimar no momento da vistoria.

Enfim, para os aspectos de proteção ambiental e de ocupação produtiva do imóvel rural, é fácil concluir que a vistoria por sensoriamento remoto é extremamente mais eficiente que a vistoria presencial, uma vez que, dificilmente, os fiscais conseguiriam transitar por toda a área a ser regularizada e obter informações tão precisas como aquelas captadas pelos sensores a distância e cronologicamente auditáveis.

Parece algo irracional impor o emprego de métodos de

inspeção do século passado, visto que a tecnologia atual oferece meios mais eficazes, econômicos e céleres. Renunciar a tais tecnologias conspira em desfavor do princípio constitucional da eficiência da administração pública, disposto no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988<sup>13</sup>.

Essas conclusões vão ao encontro do que decidiu o Supremo Tribunal Federal na ADI n. 4.269, ação constitucional que, dentre outras impugnações, questionava a constitucionalidade do art. 13 da Lei n. 11.952/2009, que dispensa a realização de vistoria prévia em imóveis até quatro módulos fiscais, sob o fundamento de proteção ineficiente ao meio ambiente.

Naquela oportunidade, o Tribunal Constitucional brasileiro entendeu que somente haverá inconstitucionalidade na dispensa de vistoria se as ações administrativas de regularização estiverem desacompanhadas de meios eficazes de fiscalização, promovendo, assim, uma interpretação do dispositivo impugnado conforme a Carta Constitucional:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. REGULARI-  
ZAÇÃO 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 N. 11.952/2009.  
[...]  
[...]

5. Exige interpretação conforme a Constituição a previsão do artigo 13 da Lei n. 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.

(ADI 4269, MINISTRO EDSON FA-  
CHIN, Tribunal Pleno, julgado em  
18/10/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO  
DJe-019 DIVULG 31-01-2019  
PUBLIC 01-02-2019)

Necessário, ainda, ressaltar os efeitos de uma regularização fundiária célere para a gestão ambiental, considerando

que o comprometimento das políticas públicas com a desorganização fundiária não se restringe ao aspecto puramente econômico, ao contrário, estende-se à busca pelo desenvolvimento sustentável, que exige, minimamente, a identificação dos responsáveis por eventuais danos ambientais, aspecto frequentemente inviabilizado caso determinada parcela de terras não possua titularidade certa.

No ponto, estudos do INCRA em assentamentos no Estado do Pará, divulgados pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA, 2020), indicam que as áreas de desmatamento em regiões que não sofreram titulação foi 134% maior do que naquelas em que houve a regularização fundiária. Nesse sentido, a adoção de tecnologias mais céleres e eficazes, além de cumprir com o mandamento constitucional de eficiência no serviço público e estabelecer a responsabilidade ambiental de fatos passados, consegue estender seus efeitos para o futuro, visto que, a partir da titulação, determinada área passa a ter um responsável, daí a notória diminuição de desmatamentos detectada pelo INCRA.

Igualmente não há elementos jurídicos que permitam referendar a alegação das organizações internacionais não governamentais no sentido de que a dispensa de vistorias possibilita a regularização de áreas em conflitos agrários.

De saída, observa-se que o Decreto n. 10.592/2020, regulamentador da Lei n. 11.952/2009, exige que áreas sob conflito agrário sejam submetidas obrigatoriamente à vistoria prévia, servindo para esse mister consulta do INCRA à Câmara de Conciliação Agrária do INCRA (art. 5º, inciso III, "c") quando for instruir o processo administrativo de cada interessado, assim, trata-se de prova produzida de ofício e por ordem regulamentar.

Importante registrar, também, que cada requerente é obrigado a informar, por força de ambos os textos normativos (Lei n. 11.952/2009 e Decreto n. 10.592/2020), a respeito da existência de conflito agrário na área em que haja interesse na regularização da posse, adicionalmente, o tempo em que se encontra com a posse mansa e pacífica da parcela rural, cuja eventual falsidade é sujeita à expressa responsabilização penal (art. 13 da Lei n. 11.952/2009).

A Lei n. 11.952/2009 ainda traz outras duas regras protetivas. Em caso de existência de conflito agrário, a regularização será concedida em benefício das comunidades locais (art. 8º, inciso I), e, caso a área esteja sob litígio judicial, as ocupações lá existentes não serão objeto de regularização até o trânsito em julgado, salvo acordo judicial ou se o objeto da demanda não prejudicar a análise meritória do INCRA (art. 6º, § 3º), a exemplo de uma questão tributária, mas jamais possessória, visto que essa última colide com o objeto da regularização.

Outro aspecto que dificulta a regularização de áreas sob conflito agrário é a obrigatoriedade do georreferenciamento da área a ser regularizada, peça técnica que fica prejudicada em caso de sobreposições de parcelas, forte indicador de existência de conflito agrário (art. 9º da Lei n. 11.952/2009 e art. 5º, §º do Decreto n. 10.592/2020). A exigência de apresentação do Cadastro Ambiental Rural (CAR), disposta no Decreto n. 10.592/2020 (art. 5º, inciso I, "d"), igualmente funciona como prevenção a conflitos agrários fronteiriços.

Outra ferramenta empregada pelo INCRA nessa questão é o monitoramento (SANTOS, 2017) das áreas em regularização fundiária pelo Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM), gerido pelo Sistema Brasileiro de Inteligência, como informou a Advocacia Geral da União na ADI n. 4.269. Por certo que as análises de inteligência expressam um firme instrumento de prevenção à titulação de áreas em conflito agrário.

Por fim, deve-se considerar que a vistoria presencial não tem razoável capacidade de detectar se determinada área está sob conflito fundiário, levando em conta a natural dificuldade de os fiscais percorrerem todas as fronteiras do imóvel rural, especialmente aqueles situados na Amazônia Legal, naturalmente submetidos a maior rigor silvícola. Situação bem diferente do sensoriamento remoto que, inclusive, consegue verificar a existência de acampamentos nas imediações da parcela rural e com modulação temporal de imagens.

Enfim, inexistem elementos que apontem que o emprego de sensoriamento remoto, em substituição à vistoria presencial, facilite a regularização de

áreas sob conflito agrário, até porque tal evento pode ocorrer em quaisquer imóveis e não somente naqueles maiores que quatro módulos fiscais, hoje dispensados da vistoria presencial.

Necessário registrar que a área objeto de regularização fundiária na Amazônia Legal em glebas federais pelo INCRA engloba uma área territorial de 25 milhões de hectares, o que representa cerca de 4,9% de toda a Amazônia Legal (INCRA, 2020), assim, com baixo impacto antrópico e menor ainda a probabilidade de áreas em conflito, visto que a regra é justamente a pontualidade desses incidentes.

Desse modo, conclui-se que as propostas legislativas, concretizadoras de uma justiça de transição e que visam promover o uso do sensoriamento remoto em substituição às vistorias presenciais, com o intuito de promover celeridade aos procedimentos administrativos do INCRA, atualmente com efeitos manifestadamente impeditivos para a regularização fundiária dos imóveis da Amazônia Legal, mostra-se mais razoável do que as supostas (e não comprovadas) possibilidades de regularização de áreas com danos ambientais ou submetida a conflitos agrários, questões essas suficientemente mitigadas pela lei atual e seu decreto regulamentador, que consignam regras concretas para prevenir esses equívocos e, acaso detectados, com solução no próprio texto legal, sem margem à discricionariedade.

#### 4.2 ANISTIA AO CRIME DE INVASÃO DE TERRAS PÚBLICAS

Um segundo argumento é propalado por diversas organizações internacionais não governamentais (GREENPEACE, 2020b) em desfavor da regularização fundiária da Amazônia: a concessão de uma suposta anistia (GREENPEACE, 2021b) do crime de invasão de terras públicas (WWF, 2020), tipificado no art. 20 da Lei n. 4.947, de 6 de abril de 1966<sup>14</sup>, em favor dos clientes da regularização fundiária (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2017)<sup>15</sup>.

Para ingressar na matéria penal, necessário, antes de tudo, vasculhar os aspectos jurídicos que envolvem o instituto da regularização fundiária no ordenamento jurídico brasileiro e, assim, proceder ao cotejo de adequação típica da conduta ao tipo penal disposto na lei penal.

A regularização fundiária é um dos instrumentos de implementação da reforma agrária, dentro da política fundiária brasileira, a partir de balizas muito bem definidas: promover a função social da propriedade (SANTOS, 2017) com a distribuição de terras públicas devolutas de até 2.500 hectares (BRAGA, 2014), entendidas essas como as parcelas de terras não integradas ao patrimônio particular nem formalmente arrecadadas ao patrimônio público (STEFANINI, 1978) e sem afetação a uma finalidade pública.

Sendo assim, no cumprimento do dever de resguardar a função constitucional social da propriedade (art. 5º, inciso XXIII, e art. 170, inciso III, ambos da CF/1988), o legislador promoveu a regularização das ocupações mansas, pacíficas e com efetiva prática de culturas em terras públicas e devolutas de até 2.500 hectares por intermédio da Lei n. 11.952/2009, cumprindo a política fundiária e agrícola constitucionalmente estabelecidas (art. 188 da Constituição Federal de 1988).

Bom lembrar que o legislador infraconstitucional fixou requisitos claros e objetivos para que o ocupante possa ser beneficiado com essa política fundiária, ao exigir a passividade e

efetividade exploratória da posse (art. 5º da Lei n. 11.952/2009), bem como sua relação possessória direta, sem intermediários. Apesar da suficiência de tais requisitos, o marco legal trouxe regras expressas de exclusão da regularização a ocupações objeto de conflitos agrários (art. 5º, inciso I, do Decreto n. 10.592/2020) ou com demandas judiciais (art. 6º, § 3º da Lei n. 11.952/2009).

Em síntese, a posse violenta ou objeto de conflito agrário ou judicial ficam excluídas da regularização fundiária por dispositivos legais expressos, assim como há exigência de posse mansa e pacífica desde o marco temporal fixado na lei – 22 de julho de 2008. Em termos práticos, são necessários mais de 12 anos de posse<sup>16</sup> não reivindicada (SANTOS, 2017), produtiva e pacífica em áreas sem afetação e localizadas em glebas federais, exploradas pessoalmente pelo ocupante.

Sob esses parâmetros legais (posse mansa, pacífica, pessoal e não reivindicada) que não se pode falar em anistia dos beneficiados com a regularização fundiária pelo crime de invasão de bens públicos, disposto no art. 20 da Lei n. 4.947, de 6 de abril de 1966.

Isso, porque, a jurisprudência atual dos Tribunais Regionais Federais anota que o delito de invasão de terras públicas exige a presença de uso de força ou de violência na conduta do agente para sua adequação típica, elementos do tipo esses excluídos, expressamente, pela política de regularização fundiária então estabelecida pelo legislador infraconstitucional:

PENAL E PROCESSUAL PENAL. CRIME DE INVASÃO, COM INTENÇÃO DE OCUPAÇÃO DE TERRAS DA UNIÃO. ESTELIONATO. SUPOSTO ESQUEMA DE COMPRA E VENDA ILEGAL DE TERRAS DESTINADAS À REFORMA AGRÁRIA. IMPUTAÇÃO DA PRÁTICA DOS CRIMES DO ART. 20 DA LEI 4.947/66 E ART. 171, § 2º, I, DO CÓDIGO PENAL. ABSOLVIÇÃO MANTIDA. 1. No delito previsto no art. 20, parágrafo único, da Lei n. 4.947/61, o núcleo do tipo é **“invasão” terras, ou seja, entrar à força, penetrar, fazer incursão, dominar, tomar, usurpar terra pertencente à União**. 2. O contexto probatório dos autos evidencia que duas da réis adquiriram os lotes mediante fraude, e não que tenha invadido as respectivas terras da União. A aquisição de terras, mediante fraude, não configura o crime de invasão de terras públicas, pois ausente o núcleo “invasão”. Absolvição mantida. [...]

(ACR 0003613-43.2013.4.01.3901, DESEMBARGADOR FEDERAL NEY BELLO, TRF1 – TERCEIRA TURMA, e-DJF1 12/02/2021)

Importante destacar precedente do Tribunal Regional Federal da 1ª Região que muito bem diferencia o instituto da ocupação do instituto da invasão para os fins da tipificação de condutas ao delito disposto no art. 20 da Lei n. 4.947/1966 *“Invasão e ocupação são institutos diversos e não se confundem, e, no caso dos autos, não ocorreu invasão e sim ocupação, pois não houve violência, sendo, portanto, atípica a conduta do denunciado”* (RSE 0005027-66.2018.4.01.0000, DESEMBARGADORA FEDERAL MONICA SIFUENTES, TRF1 – TERCEIRA TURMA, e-DJF1 22/06/2018). Em idêntico entendimento, quando o ocupante ignora que as terras pertencem ao ente público (ACR – 0019715-80.1993.4.02.0000, DESEMBARGADOR FEDERAL FREDERICO GUEIROS, TRF2).

Outro aspecto que impede a tipificação da conduta de ocupação de terras públicas, então passíveis de regularização fundiária, como delito de invasão de terras públicas da Lei n. 4.947/1966, é a ausência de domínio do bem público pelo ocupante, ainda que comercialize a posse para terceiros:

PENAL. PROCESSUAL PENAL. RECURSO EM SENTIDO ESTRITO. DENÚNCIA. ART. 20 DA LEI N. 4.947/66. INVASÃO DE TERRAS PÚBLICAS. ART. 41 C/C O ART. 395, INCISO I, AMBOS DO CPP. REJEIÇÃO DA DENÚNCIA. RECURSO DESPROVIDO. [...] 5. **Este Tribunal tem jurisprudência entendendo que negócios similares ao do caso em tela, tendo por objeto compra e venda de terras, em que se adquire direitos possessórios, carecem do elemento nuclear do tipo “invadir”, o que acaba por ensejar, igualmente, a inépcia da peça acusatória. Precedentes citados.** 6. O membro do MPF que atua perante este Tribunal se manifesta pelo desprovimento do recurso, ponderando que “constitui fato atípico a sucessão de outrem em posse antiga de terras públicas, tendo em vista a impossibilidade de interpretação ampliativa do núcleo do tipo penal, relativo ao verbo “invadir””. 7. Recurso em sentido estrito a que se nega provimento.

(RSE 0000161-82.2014.4.01.3903, DESEMBARGADOR FEDERAL NÉVITON GUEDES, TRF1 – QUARTA TURMA, e-DJF1 17/04/2018)

Nem mesmo a existência de título ou escritura fraudada de domínio do bem evidencia o crime de invasão de terras públicas da Lei n. 4.947/1966, quando o agente é vítima de fraude, acreditando que era verdadeiro proprietário do imóvel<sup>17</sup>:

PENAL. PROCESSUAL PENAL. REJEIÇÃO DE DENÚNCIA. INVASÃO DE TERRAS PÚBLICAS COM INTENÇÃO DE OCUPÁ-LAS. ART. 20, LEI Nº 4.947/66. DENÚNCIA QUE NÃO DESCREVE A INVASÃO. ATIPICIDADE DA CONDUTA. AQUISIÇÃO MEDIANTE INSTRUMENTO DE COMPRA E VENDA DESCARACTERIZA A ELEMENTAR INVADIR. RECURSO EM SENTIDO ESTRITO DESPROVIDO. [...] 4. **Nos termos da jurisprudên-**

**cia desta Quarta Turma quando as circunstâncias indicarem que o acusado ocupou a área acreditando estar agindo dentro da legalidade, pois, adquiriu a posse por meio de negócio oneroso de quem era conhecido como dono, afasta-se o tipo de “invasão de terras públicas” (ACR 0001670-39.2014.4.01.4100; ACR 2009.39.03.000202-0).** 5. Este Tribunal já firmou entendimento também de que o núcleo do tipo previsto no art. 20 da Lei n. 4.947/1966 é invadir, isto é, entrar à força, penetrar, fazer incursão, dominar, tomar, usurpar terra que sabe pertencer à União, Estados ou Municípios (ACR 2009.39.03.000202-0). 6. O próprio Ministério Público Federal, com assento neste Tribunal, em seu parecer, manifesta-se pelo desprovimento do recurso. 7. Recurso em sentido estrito a que se nega provimento. (RSE 0000538-17.2018.4.01.3902, DESEMBARGADOR FEDERAL NÉVITON GUEDES, TRF1 – QUARTA TURMA, e-DJF1 20/09/2019)

Em resumo, para tipificar a conduta delitiva de invadir terras públicas, há necessidade de emprego de violência ou força para adquirir a posse, além de o agente ostentar ou impor domínio sobre o bem e não mera posse, nesse último caso, excluindo-se aqueles que acreditam serem os donos do bem por terem adquirido o domínio (e não a posse) de forma onerosa, assim, vítimas de fraude.

De um simples cotejo dos elementos do tipo anteriormente discriminados (posse violenta ou domínio dolosamente fraudado) com os requisitos dispostos na lei de regularização fundiária (posse mansa, pacífica, suprimindo, ainda, imóveis objetos de conflito agrário ou judicial) que se afasta, de forma cartesiana, a tese de que os beneficiados com a regularização fundiária estão sendo anistiados do crime de invasão de terras públicas, se não há crime na ocupação das parcelas quando a posse da área estiver compatível com os requisitos da Lei n. 11.952/2009.

Relevante destacar trecho da defesa da União nos autos da ADI 4.269, no qual a Procuradoria-Geral Federal Especializada/INCRA assim descreve a ocupação dos clientes da regularização fundiária:

Nesse sentido, a lei ora impugnada estabeleceu regras que permitem a regularização fundiária de ocupações de terras situadas em áreas da União na Amazônia Legal, com o pressuposto lógico e necessário de que essas ocupações são lícitas, visto que as ilícitas não geram capacidade jurídica de regularização.

(ADI N. 4269, MINISTRO EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 18/10/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJE-019 DIVULG 31-01-2019 PUBLIC 01-02-2019)

A crítica de anistia aos beneficiados com a regularização fundiária não se limita apenas aos beneficiados pela redação atual da Lei n. 11.952/2009, pois engloba também o PLS 510/2021<sup>18</sup>, que propõe alterar o marco legal da posse de 22/7/2008 para 25/5/2012, inferindo as organizações internacionais não governamentais que tal extensão temporal gerará novas anistias ao crime lesa-pátria.

As organizações internacionais não governamentais igualmente censuram a modificação do marco da posse proposto pelo PLC 510/2021<sup>19</sup> de 2011 para 2014 no que se refere à modalidade de alienação onerosa com direito de preferência, prevista no parágrafo único do art. 38 da Lei 11.952/2009, instituto que sensivelmente se difere da regularização da posse ordinária, visto que, naquele, eventual interesse público ou social impedem a alienação, assim como os valores de pagamento podem ser até quatro vezes maiores. Todos os demais requisitos serão exigidos dos ocupantes, também nesta modalidade de alienação, como posse mansa, pacífica, produtiva e não reivindicada.

Aqui, não se está a vasculhar a pertinência dessa alteração legislativa, contudo, de forma alguma se pode compreender que eventual beneficiário da regularização fundiária, com o marco legal de posse em 2008 ou 2012 (2011 ou 2014 para alienação onerosa com direito de preferência), estará sendo anistiado pelo crime disposto no art. 20 da Lei n. 4.947/1966, se os requisitos legais expressos para o reconhecimento do direito fundiário são incompatíveis com a adequação típica propalada (posse mansa, pacífica, suprimindo, ainda, imóveis objetos de conflito agrário ou judicial).

Portanto, o discurso de organizações internacionais não governamentais contra a regularização fundiária – dever estatal num contexto de justiça de transição e de garantidor de direitos humanos, sob fundamento de promoção de anistia do crime de invasão de terras públicas, é absolutamente destituído de qualquer suporte no direito criminal brasileiro, servindo, na realidade, como uma propaganda negativa em desfavor daqueles que estão com essas ocupações à espera do cumprimento de um direito humano.

Isto é, ao divulgar a existência de uma suposta anistia, a propaganda deprecia os produtores rurais amazônidas como criminosos, de maneira a colocar a opinião pública contra as propostas legislativas de melhoria do escopo normativo, apesar desses cidadãos possuírem uma posse legalmente lícita e apta a gerar o reconhecimento do domínio do imóvel. Numa visão sob os parâmetros de justiça de transição, ao invés de infratores da propaganda institucional, são vítimas de longo inadimplemento estatal no seu dever de reconhecimento e proteção de direitos fundamentais.

#### 4.3 PREMIAÇÃO AOS GRILEIROS

Uma terceira crítica é recorrentemente apresentada por organizações internacionais não governamentais contra a regularização fundiária: a qualificação dos beneficiados pela política fundiária como grileiros.

Ulderico Pires dos Santos (1983) apresenta definição da denominação de grileiro, sob o manto do Direito Agrário, como aquele que, empregando fraude ou outro meio ilícito falsifica, no todo ou em parte, documento público ou particular com o fim de obter para si ou para outrem a propriedade de imóvel alheio.

Outras definições existentes em dicionários (CUNHA, 1994) não diferem daquela esposada pela doutrina agrária, sempre relacionando o grileiro a quem emprega meios documentais fraudados para conseguir o domínio de um imóvel de terceiro.

Necessário destacar que a fraude perpetrada pelo grileiro é documental, visto que a prova de domínio de um bem imóvel é registral e não fática (REALE, 2002). Assim, somente com uma fraude documental que o infrator conseguirá firmar seu fim ilícito.

Não fica difícil concluir, a partir dos requisitos dispostos na Lei n. 11.952/2009, que o grileiro, como é tradicionalmente definido, não é sujeito atuante no processo de regularização fundiária, isso, porque, o marco legal não exige qualquer comprovação documental de propriedade, tendo em vista que o domínio não é objeto de análise no processo de regularização de posse. Já para comprovar a posse (PONTES, 2002), não há taxatividade probatória (SANTOS, 2017), tampouco prova plena, uma vez que as provas apresentadas serão, necessariamente, aferidas por vistoria e/ou sensoriamento remoto.

Em outras palavras, de nada adianta determinado grileiro apresentar documentos fraudados dominiais ou mesmo relativos à posse para obter a regularização fundiária de um imóvel rural, se qualquer prova documental apresentada terá de ser corroborada por sensoriamento remoto ou vistoria.

Resumidamente, documentos não são suficientes, tampouco expressamente individualizados, para comprovar os requisitos legais para a regularização fundiária, diferente do que ocorre com a prova de domínio, cuja prova documental é plena e única, como vige no regime de propriedade de bens imóveis da lei civil.

Possivelmente, cientes dessa incompatibilidade terminológica, as organizações internacionais não governamentais promoveram uma adaptação ao conceito de grileiro para o cenário normativo da lei da regularização fundiária, aproveitando a imagem negativa que a denominação “grileiro” ostenta na sociedade, como forma de conseguir maior atenção do público no combate às mudanças legislativas em tramitação no Congresso Nacional.

Sob forte propaganda institucional, a exemplo de títulos como “Invade Brasil” (GREENPEACE, 2020b) e “MP da Grilagem” (GREENPEACE, 2020a; WWF, 2020), organizações internacionais não governamentais configuraram o beneficiado pela regularização fundiária da Lei n. 11.952/2009 como um *novo* grileiro, qualificado com atributos negativos no campo ambiental (responsável pelo desmatamento da Amazônia) e no campo da proteção ao patrimônio público (invasores de áreas públicas, cuja posse será mantida por “capangas”).

Além da desqualificação ética do cliente da regularização fundiária, a empreitada criminosa do grileiro da regularização fundiária, segundo o teor das propagandas negativas frequentemente veiculadas, ocorrerá mediante o sucesso de fraudes contra as exigências legais do programa e não pela apresentação de documentos fraudados com força de prova plena, já que inexistente esse requisito legal. Logo, pode-se compreender a existência de um reconhecimento tácito da correição e justiça das normas editadas, se o sucesso da ilicitude dependerá de fraudes contra a administração.

De forma ilustrativa, destacam-se algumas dessas matérias jornalísticas, a exemplo da declaração do Observatório do Clima, entidade composta por organizações internacionais e nacionais não governamentais, no sentido de que: “*Se o grileiro mora em São Paulo e mantém um capanga e meia dúzia de bois na propriedade, ele poderá regularizar mesmo assim.*” (SOUSA, 2020, p. 01), em crítica ao PLS 510/2021. E, ainda, matéria publicada no *site* da *Nation Geographic Brasil* edificada como uma crítica genérica à regularização fundiária e às propostas de modificação da legislação fundiária: “*Na indústria da especulação de terra, o grileiro primeiro identifica uma área pública e expulsa quem estiver nela. Depois, desmata para sinalizar que o terreno está em uso e, por último, tenta legalizá-lo com a ajuda de novas leis.*” (DAMASIO, 2019, p. 01)

A partir do cotejo dos elementos ilícitos desenhados pelas organizações internacionais não governamentais com o marco legal da regularização fundiária, facilmente percebe-se que o *novo* grileiro não obterá êxito na titulação pelas regras da Lei n. 11.952/2009, haja vista que a posse a ser comprovada deve ser direta (art. 5º, inciso IV) e com cultura efetiva (art. 5º, inciso III), ambas aferidas por análise técnica (satelital e/ou vistoria), atributos inconciliáveis com a posse por terceiros (indireta) e por simulação de tempo de exploração. Se determinado requerente alcançar a titulação com esses vícios será decorrente de fraudes contra a administração e não por permissão do escopo legislativo.

Também não poderá ser beneficiado pelas regras atuais de regularização fundiária aquele que expulsou antigos ocupantes da terra, já que a lei e seu decreto regulamentador exigem posse mansa e pacífica por 12 anos (desde 22 de julho de 2008) e, adicionalmente, impedem a regularização quando há conflito agrário ou demanda judicial sob a parcela de terras.

A estratégia anunciada pelo grileiro de desmatar a área para obter a sua titulação também não encontra respaldo no escopo normativo da regularização fundiária, porquanto a análise por sensoriamento remoto facilmente detectará tal ilicitude, lembrando que essa tecnologia será utilizada em todos os procedimentos de regularização, mesmo naqueles em que a vistoria presencial foi dispensada (art. 5º, inciso II, do Decreto n. 10.592/2020). Eventual detecção dessa manobra ilícita poderá gerar a exclusão do requerente do programa ou a necessária recomposição da flora (art. 5º, § 3º, do Decreto n. 10.592/2020), cenário que se mantém mesmo depois da titulação, tendo em vista que a obrigação ambiental é mantida como condição resolutiva, cuja inadimplência poderá ensejar na resolução do título (art. 18, inciso II, do Decreto n. 10.592/2020).

Tanto o PLC 2.633/20 como o PLS 510/21 mantêm inalterados esses requisitos legais e regulamentares de posse direta, mansa, pacífica e sem que o dano ao meio ambiente tenha sido empregado para regularizar a ocupação de forma ordinária. Ou seja, os dispositivos legais atuais ou as propostas de alteração legislativa não mitigam essas exigências, de maneira que o novo grileiro, anunciado pelas organizações internacionais não governamentais como beneficiário da regularização fundiária, desatende às exigências normativas para regularizar alguma ocupação territorial promovida com violência, posse por terceiros e destruição dolosa da flora para simular posse e cultura efetiva.

Necessário registrar que, mesmo no caso de alienação onerosa com direito de preferência, disposto no parágrafo único do art. 38 da Lei n. 11.952/2009, instituído esse que se diferencia da regularização de posse ordinária, visto que eventual interesse social sobre o imóvel impede a venda, bem como os valores a serem pagos podem ser até quatro vezes maiores, o interessado deverá comprovar, na redação legal vigente, dez anos de posse, considerando o marco de cinco anos de posse cumpridos em 2016 (logo, ocupações iniciadas em 2011) e, logicamente, a necessidade de ainda estar na posse na atualidade, o que praticamente se assemelha ao tempo de posse exigido na regularização ordinária, mas traz a vantagem

ao Poder Público de regularizar as ocupações pacíficas e produtivas em áreas federais devolutas da região amazônica, organizando seu espaço territorial.

Quanto a este ponto, alienação onerosa de imóvel rural com direito de preferência, o PL n. 2.633/2020 não altera os marcos temporais de ocupação, enquanto o PL n. 510/2021 traz a atualização, fixando o ano de 2014 como início da ocupação (cinco anos de posse em 2019), o que, nos dias de hoje, representam sete anos de posse mansa, pacífica e produtiva em área devoluta.

Além disso, as mesmas precauções adotadas com a regularização de posse ordinária são aplicadas à alienação onerosa com direito de preferência, como a aferição dos elementos probatórios de posse por sensoriamento remoto e/ou vistoria, os impeditivos regulatórios em razão de violência ou litigiosidade possessória ou judicial e, também, as cautelas para verificação de dano ambiental, portanto, sem qualquer benefício a supostos grileiros.

### *A partir do cotejo dos elementos ilícitos desenhados pelas organizações internacionais não governamentais com o marco legal da regularização fundiária, facilmente percebe-se que o novo grileiro não obterá êxito na titulação pelas regras da Lei n. 11.952/2009 [...]*

Enfim, o marco legal atual e os positivos não abrem a oportunidade para infratores acessarem o domínio de ocupações ilícitas. Numa ótica de dever de justiça, demonstram o compromisso do Estado na implementação de políticas públicas para a readequação democrática (SPINIÉLI, 2018), com a finalidade de promover a cessação de violações a direitos humanos, tais como a obstrução persistente ao direito de propriedade em ocupações lícitas de terras públicas e devolutas, severamente comprometedoras do direito humano ao desenvolvimento.

#### **5. CONCLUSÃO**

A partir de todos os aspectos analisados por este artigo, apresentou-se o cenário de persistente e extenso inadimplemento do Estado brasileiro quanto ao seu dever legal, com matriz constitucional, de promover a regularização das ocupações de terras públicas e devolutas

localizadas em glebas federais.

Ao mesmo tempo, demonstrou-se que a problemática fundiária não tem uma perspectiva razoável para o cumprimento desse dever jurídico pelo Poder Público, já que as estimativas levantadas a partir de dados oficiais do INCRA (2020) remetem à conclusão da regularização fundiária da Amazônia para daqui a 50 ou 70 anos, caso sejam mantidas as atuais regras procedimentais dispostas na Lei n. 11.952/2009.

Diante dessa situação de insegurança jurídica, foram declinados os efeitos econômicos e sociais que a supressão do direito à propriedade reflete, apresentando-se os baixos índices estatísticos de renda e de desenvolvimento humano da população rural da Amazônia em relação às demais regiões nacionais, em que pese o bioma amazônico ostentar a maior riqueza natural do País.

No campo do Direito Internacional, foi apresentada a vinculação direta do direito à propriedade com o direito humano ao desenvolvimento dos amazônidas,

com fundamento no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 e a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986, ambos diplomas editados pela Organização das Nações Unidas.

Considerando todos os aspectos enfrentados (jurídicos, econômicos e sociais), este estudo apontou a necessidade de urgente aperfeiçoamento do escopo normativo da regularização fundiária da Amazônia, levando em conta, também, uma abordagem sob a justiça de transição para o resgate de direitos fundamentais violados pelo Estado brasileiro desde a década de 1970.

Para tanto, foram pontuados elementos essenciais do escopo normativo vigente e dos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional (PLC 2.633/2020 e PLS 510/2021), mas que são alvos de constantes questionamentos por organizações internacionais não

governamentais, críticas essas que remetem o desequilíbrio fundiário vigente no espaço territorial amazônico a um produto do próprio subdesenvolvimento dos ocupantes das glebas federais devolutas, então rotulados como devastadores de florestas, invasores de terras e grileiros, desconsiderando o longo inadimplemento estatal na promoção ao desenvolvimento econômico destes ocupantes.

Este artigo então analisou se as críticas tecidas pelas organizações internacionais não governamentais, atores do Direito Internacional, detêm fundamento legal ou jurisprudencial, e, para tanto, foram selecionadas três dessas principais censuras: I. A fragilização da proteção fundiária e ambiental; II. A anistia ao crime de invasão de terras públicas; e III. A premiação aos grileiros.

No que tange à fragilização da proteção fundiária e ambiental, em razão da adoção do método de fiscalização por sensoriamento remoto que busca promover celeridade aos procedimentos administrativos, ficou demonstrada a maior eficiência da técnica em relação às vistorias presenciais, tanto para prover proteção ao meio ambiente quanto para a detecção de eventuais conflitos agrários, ao mesmo tempo em que foram destacados aspectos normativos e operacionais da regularização fundiária que impedem a titulação de áreas em conflito agrário.

Também foi descartada a suposta anistia concedida (ou a ser concedida por projetos de lei) aos beneficiados pela regularização fundiária quanto ao crime de invasão de terras públicas, disposto no art. 20 da Lei n. 4.947/1966, frequentemente veiculada pelas organizações internacionais não governamentais, considerando os próprios requisitos legais exigidos pela Lei n. 11.952/2009 para o reconhecimento da ocupação como uma posse lícita (posse mansa, pacífica e não reivindicada), que afastam, segundo a jurisprudência pacífica dos Tribunais Regionais Federais, a adequação típica dessas ocupações ao tipo penal de invasão de terras públicas.

Por fim, a premiação aos grileiros, outra crítica permanente das organizações internacionais não governamentais à legislação atual ou aos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional, igualmente foi desconstituída pelos próprios requisitos legais de titulação exigidos, expressamente, pela Lei n. 11.952/2009 e pelas propostas de alteração normativa.

Nesse ponto, ficou demonstrado que a técnica de fraudar documentos essenciais à conquista do domínio de determinado imóvel é inaplicável ao rito da regularização fundiária, que, além de não elencar prova documental plena, aquelas eventuais comprovações de posse apresentadas pelo ocupante serão, necessariamente, corroboradas por sensoriamento remoto ou vistoria, logo, a grilagem se mostra ineficaz diante do procedimento de regularização fundiária.

Tampouco o *novo* grileiro, desenhado pelas organizações internacionais não governamentais, encontra ressonância com os requisitos dispostos no marco legal da regularização fundiária, visto que a posse por capangas (posse indireta) e a expulsão de antigos moradores (posse por violência, conflito agrário ou demanda litigiosa) são expressamente excluídas pela Lei n. 11.952/2009 e, também, pelos PL 2.633/2020 e 510/2021.

Enfim, após um estudo analítico das normas legais e regulamentares vigentes e propositivas que estruturam a regularização fundiária, assim como da jurisprudência ocasionalmente inci-

dente sobre o tema, ficou evidenciado que as críticas produzidas pelas organizações internacionais não governamentais nas temáticas analisadas não possuem lastro legal ou jurisprudencial.

Em resumo, o devastador das florestas, o agressor de posses, o invasor de terras públicas e o grileiro, como descritos nas propagandas das organizações internacionais não governamentais numa estratégia de responsabilizá-los por seu próprio subdesenvolvimento, não estão encampados pela lei da regularização fundiária, mas, sim, o produtor de alimentos e desassistido pelo Estado há décadas em seu direito fundamental ao desenvolvimento, muitos deles lá assentados ou atraídos por ação integratória do próprio Estado e credores de uma justiça transicional.

Por outro lado, é certo que a imagem negativa desses personagens, propagada pelas organizações internacionais não governamentais, naturalmente, tem colaborado para a obstrução do aperfeiçoamento legislativo do resgate dos direitos fundamentais dos produtores rurais da Amazônia, violados sistematicamente pelo Estado brasileiro e, atualmente, sem perspectivas de uma solução fundiária em menos de 50 anos.

#### NOTAS

- 1 Decreto-lei 1.106, de 16 de junho de 1970.
- 2 *Art. 5º Serão legitimadas as posses mansas e pacíficas, adquiridas por ocupação primária, ou havidas do primeiro ocupante, que se acharem cultivadas, ou com princípio de cultura, e morada, habitual do respectivo possessor, ou de quem o represente, guardadas as regras seguintes:*  
§ 1º Cada posse em terras de cultura, ou em campos de criação, compreenderá, além do terreno aproveitado ou do necessário para pastagem dos animais que tiver o possessor, outrotanto mais de terreno devoluto que houver contíguo, com tanto que em nenhum caso a extensão total da posse exceda a de uma sesmaria para cultura ou criação, igual às últimas concedidas na mesma comarca ou na mais vizinha.  
§ 2º As posses em circunstâncias de serem legitimadas, que se acharem em sesmarias ou outras concessões do Governo, não incursas em comisso ou reválidas por esta Lei, só darão direito à indenização pelas benfeitorias.
- 3 *Art. 188. A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.*
- 4 *Art. 188 [...]*  
§ 1º A alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares à pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional.
- 5 Pouco se alteram os extensos lapsos temporais de inércia estatal para a modalidade de alienação onerosa com direito de preferência de imóveis rurais, previsto no parágrafo único do art. 38 da Lei n. 11.952/2009, que exige a comprovação de cinco anos de posse em 2016, assim, ocupações iniciadas em 2011.
- 6 *Art. 4º da Lei n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.*
- 7 *Art. 2º [...]*  
§ 3º Os Estados devem tomar providências para eliminar os obstáculos ao desenvolvimento resultantes da falha na observância dos direitos civis e políticos, assim como dos direitos econômicos, sociais e culturais.
- 8 *Art. 10. Os Estados deverão tomar medidas para assegurar o pleno exercício e o fortalecimento progressivo do direito ao desenvolvimento, incluindo a formulação, adoção e implementação de políticas, medidas legislativas e outras, em níveis nacional e internacional.*
- 9 *Art. 13. Os requisitos para a regularização fundiária dos imóveis de até 4 (quatro) módulos fiscais serão averiguados por meio de declaração do ocupante, sujeita a responsabilização nas esferas penal, administrativa e civil, dispensada a vistoria prévia.*
- 10 *Art. 5º [...]*  
§ 3º A vistoria realizada na hipótese prevista no inciso II do § 2º verificará se o preenchimento de requisitos para a regularização fundiária decorreu de dano ambiental, hipótese 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 – TAC ou instrumento congênera firmado com os órgãos e as entidades do Sistema

- Nacional do Meio Ambiente – Sisnama ou com o Ministério Público.
- 11 Art. 5º [...] II – apresentada a documentação de que trata o inciso I do caput, os processos serão submetidos à análise das ocupações por meio do sensoriamento remoto, que examinará, por meio eletrônico, especialmente: a) a prática de cultura efetiva; e b) a ocupação e a exploração anteriores a 22 de julho de 2008
- 12 Art. 13 [...] § 4º A realização de vistoria prévia será obrigatória nas seguintes hipóteses: I – imóvel objeto de termo de embargo ou de infração ambiental, lavrado pelo órgão ambiental federal; II – imóvel com indícios de fracionamento fraudulento da unidade econômica de exploração; III – requerimento realizado por meio de procuração; IV – conflito declarado ou registrado na Câmara de Conciliação Agrária; V – ausência de indícios de ocupação ou de exploração, anterior a 25 de maio de 2012, verificada por meio de técnicas de sensoriamento remoto; VI – outras hipóteses estabelecidas em regulamento.
- 13 Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]
- 14 Art. 20. Invadir, com intenção de ocupá-las, terras da União, dos Estados e dos Municípios:  
Pena: Detenção de 6 meses a 3 anos.  
Parágrafo único. Na mesma pena incorre quem, com idêntico propósito, invadir terras de órgãos ou entidades federais, estaduais ou municipais, destinadas à Reforma Agrária.
- 15 Trecho da Carta Aberta ao Procurador-Geral da República, assinada por diversas organizações internacionais e nacionais não governamentais em 28 de julho de 2017:  
Isso ocorre porque, sob pretexto de aperfeiçoar as regras fundiárias, as alterações legais promovem ampla anistia ao crime de invasão de terras públicas, previsto no Art. 20 da Lei nº 4.947/1966. (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2017).
- 16 Para a modalidade de alienação onerosa com direito de preferência, o parágrafo único do art. 38 da Lei 11.952/2009 exige que a ocupação tenha se iniciado em 2011, assim, com 10 anos de posse mansa, pacífica e não reivindicada.
- 17 Compreendendo que nem mesmo interesse federal há em conflitos agrários entre posseiros em áreas federais: *Constitucional. Penal. Inquérito Policial. Esbulho Possessório. Litígio entre posseiros e invasores de terras públicas. Competência. Os crimes de esbulho possessório, invasão de domicílio e quadrilha, imputados a invasores de terras públicas contra seus posseiros, embora considerada a gleba como de propriedade da União, não se encasam na regra de competência inscrita no art. 109, IV, da Constituição à míngua de prejuízo de bens, serviços ou interesses dos entes públicos ali nominados. Conflito conhecido. Competência da justiça estadual.* (CC nº 15617.1995.00.59729-2. Ministro Vicente Leal, Terceira Seção, DJ de 03/06/1996, pg. 19188, LEXSTJ, v. 00086 PG: 00255)
- 18 Art. 13, §2º:  
b) exerçam ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anteriormente a 25 de maio de 2012;
- 19 19 Art. 38, §1º:  
I – quando se tratar de ocupações posteriores a 25 de maio de 2012 ou em áreas em que tenha havido interrupção da cadeia alienatória posterior à referida data, desde que observado o disposto nos arts. 4º e 5º da referida lei e comprovado o período da ocupação atual por prazo igual ou superior a cinco anos, apurado até a data de entrada em vigor da Medida Provisória n. 910, de 10 de dezembro de 2019.
- BRASIL. *Justificativa PL 2633/2020*. Deputado José Silva. 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; a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública; a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos; a fim de ampliar o alcance da regularização fundiária e dar outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=node01x8q3b4rshyhtpbnp6680tvx3293776.node0?codteor=1895531&filename=PL+2633/2020](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01x8q3b4rshyhtpbnp6680tvx3293776.node0?codteor=1895531&filename=PL+2633/2020). Acesso em: 25 jun. 2021.
- BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Regularização fundiária: cenário e legislação*. Brasília, DF: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, 2020. Disponível em: <file:///E:/Novos%20Documentos/Documents/Mestrado/T%C3%B3picos/INCR/regularizacao-fundiaria-cenario-legislacao.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2021.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Plano Amazônia Sustentável (PAS)*. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, [2020]. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/florestas/controle-e-preven%C3%A7%C3%A3o-do-desmatamento/plano-amaz%C3%B4nia-sustent%C3%A1vel-pas.html>. Acesso em: 30 jun. 2021.
- CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. Direitos humanos sociais: dever estatal de promoção e garantia dos direitos sociais e sua concretização judicial. *Direito & Justiça*, Porto Alegre, v. 38, n. 1, p. 77–90, jan./jun. 2012.
- CUNHA, Antônio Geraldo da. *Dicionário etimológico nova fronteira da língua portuguesa*. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1994.
- DAMASIO, Kevin. Mudança na regularização fundiária pode estimular a grilagem, diz pesquisadora. *National Geographic*, Washington, D.C., 5 nov. 2020. Disponível em: <https://www.nationalgeographicbrasil.com/meio-ambiente/2019/12/mudanca-na-regularizacao-fundiaria-pode-estimular-grilagem-diz-pesquisadora>. Acesso em: 29 jun. 2021.
- DUARTE, Giuliana Rayane Barbosa. *Regularização fundiária: entenda como funciona e as últimas atualizações. Lavoura10*, Porto Alegre, 23 jan. 2020. Blog da Aegro sobre gestão no campo e tecnologias agrícolas. Disponível em: <https://blog.aegro.com.br/regularizacao-fundiaria/>. Acesso em: 29 jun. 2021.
- GEOEDUC. Sensoriamento remoto: diagnóstico e planejamento de áreas e processos: qualificação sem fronteiras. *GeoEduc*: qualificação sem fronteiras, São José dos Campos, 29 jan. 2020. Disponível em: <http://geoeduc.com/2020/01/29/sensoriamento-remoto-diagnostico-e-planejamento-de-areas-e-processos/>. Acesso em: 29 jun. 2021.
- GREENPEACE. MP da grilagem vira PL da grilagem e ameaça às florestas continua. *Greenpeace Brasil*, São Paulo, 18 maio 2020a. Disponível em: <https://www.greenpeace.org/brasil/blog/mp-da-grilagem-vira-pl-da-grilagem-e-ameaca-as-florestas-continua>. Acesso em: 29 jun. 2021.
- GREENPEACE. Governo Bolsonaro lança programa “Invade Brasil”, mais um presente para grileiros. *Greenpeace Brasil*, São Paulo, 4 dez. 2020b. Disponível em: <https://www.greenpeace.org/brasil/blog/governo-bolsonaro-lanca-programa-invade-brasil>. Acesso em: 29 jun. 2021.
- GREENPEACE. Carta da sociedade civil brasileira ao Governo dos Estados Unidos da América. *Greenpeace Brasil*, São Paulo, 6 abr. 2021a. Disponível em: [https://www.greenpeace.org/static/planet4-brasil-stateless/2021/04/9e677e8e-carta-da-sociedade-civil-brasileira-ao-governo-dos-estados-unidos-da-america\\_portugues.pdf](https://www.greenpeace.org/static/planet4-brasil-stateless/2021/04/9e677e8e-carta-da-sociedade-civil-brasileira-ao-governo-dos-estados-unidos-da-america_portugues.pdf). Acesso em: 30 jun. 2021.
- GREENPEACE. Como “sinal verde” de Brasília fez avançar a grilagem na Amazônia. *Greenpeace Brasil*, São Paulo, 21 jun. 2021b. Disponível em: <https://www.greenpeace.org/brasil/blog/como-sinal-verde-de-brasilia-fez-avancar-a-grilagem-na-amazonia>. Acesso em: 29 jun. 2021b.
- FILHO, Geraldo Melo. *Conversa na rural “regularização fundiária”*. São Paulo: Sociedade Rural Brasileira, 18 maio 2021. 1 vídeo (77 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Sr2fVaRHFZA>. Acesso em: 30 jun. 2021
- HUSEK, Carlos Roberto. *Curso de direito internacional público*. 7. ed. São Paulo: LTr, 2007.
- IBGE. *Censo Agro 2017*. IBGE: Brasília, DF, 2017. Disponível em: <https://censo-agro2017.ibge.gov.br/>. Acesso em: 29 jun. 2021.
- INCR. *Regularização fundiária: proteger, preservar e desenvolver*. Brasília, DF: INCR, 29 jul. 2020. Disponível em: [file:///E:/Novos%20Documentos/Documents/Mestrado/T%C3%B3picos/INCR/regularizacao-fundiaria%20\(1\).pdf](file:///E:/Novos%20Documentos/Documents/Mestrado/T%C3%B3picos/INCR/regularizacao-fundiaria%20(1).pdf). Acesso em: 30 jun. 2021.
- IPEA. *Desenvolvimento humano para além das médias*. Brasília, DF: IPEA, 2017. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/170510\\_desenvolvimento\\_humano\\_para\\_alem\\_das\\_medias.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/170510_desenvolvimento_humano_para_alem_das_medias.pdf). Acesso em: 28 jun. 2021.
- MARTINS, José de Souza. *Capitalismo e tradicionalismo: estudo sobre as contradições da sociedade agrária no Brasil*. São Paulo: Pioneira, 1975.
- MORAES, H. *Análise da Lei no 13.465/2017 quanto aos aspectos relacionados à regularização fundiária rural na Amazônia Legal*. Disponível em: <https://henriquematosadv.jusbrasil.com.br/artigos/550399689/analise-da-lei-n>

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, P. G. *Aspectos jurídicos da reforma agrária no Brasil*. São Paulo: LTr, 1990.
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Apoio à agroindústria. Rio de Janeiro: BNDES, 2020. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/90bcd5b4-40f8-49c6-82b6-036c019ee2b7/Folheto+Apoio+ao+Agro++BNDES+v2020.07.pdf?MOD=AJPERES&CVID=ne2evSB>. Acesso em: 29 jun. 2021.
- BRAGA, Maira Esteves. Regularização fundiária na Amazônia Legal: alguns aspectos relevantes. *Conteúdo Jurídico*, Brasília, DF, 21 jun. 2014. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/39877/regularizacao-fundiaria-na-amazonia-legal-alguns-aspectos-relevantes>. Acesso em: 29 jun. 2021.

-13465-2017-quanto-aos-aspectos-relacionados-a-regularizacao-fundiaria-rural-na-amazonia-legal. Acesso em: 29 jun. 2021.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. [Correspondência]. Destinatário: Procurador-Geral da República Rodrigo Janot. Inconstitucionalidade da Lei 13.465 de 11 de julho de 2017: terras, florestas e águas federais em risco, Brasília, DF, 28 jul. 2017. 1 carta. Disponível em: [https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2017/07/Carta\\_adin\\_MP759.pdf](https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2017/07/Carta_adin_MP759.pdf). Acesso em: 30 jun. 2021.

PENNA, C.; LIMA, M. Reforma agrária no Brasil: políticas públicas e protagonismo dos movimentos sociais de luta pela terra. In: PINTO, Simone Rodrigues (org); ROCHA, Alexandre et al. *Políticas públicas e desigualdades sociais*. Brasília, DF: Paralelo 15, 2012, p. 73-91.

PONTES, Tito Livio. *Da posse: prática, doutrina, jurisprudência e legislação*. 3. ed. atual. São Paulo: Interlex, 2002.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. *Direito Internacional público e privado*. Salvador: JusPodivm, 2009.

REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

REIS, Êmilien Vilas Boas; OLIVEIRA, Márcio Luis de. A regularização fundiária urbana e rural: necessidade de marcos teóricos e de políticas públicas distintos. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, DF, v. 7, n. 2, p. 41-53, ago. 2017. <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/4748>. Acesso em: 29 jun. 2021.

SANTOS, Marcos Alberto Pereira. *Amazônia legal e regularização fundiária*: comentários à Lei nº 11.952/2009. Porto Alegre: Nurias Fabris, 2017.

SANTOS, Ulderico Pires dos. *O usucapião: doutrina, jurisprudência, prática*. São Paulo: Saraiva, 1983.

SOUSA, M. MP da Grilagem renova ciclos de anistia a desmatadores. *CicloVivo*, [S.l.], 20 abr. 2020. Disponível em: <https://ciclovivo.com.br/planeta/meio-ambiente/mp-da-grilagem-anistia-a-desmatadores/>. Acesso em: 29 jun. 2021.

SOUZA, Lucas Silva de; SALDANHA, Jânia Maria Lopes. O direito internacional do desenvolvimento e suas raízes imperialistas no contexto do pluralismo normativo: por um paradigma libertário e não (neo)liberal. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, DF, v. 16, n.1, p. 201-223, 2019. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/5928>. Acesso em: 29 jun. 2021.

SPINIELI, A. A justiça de transição no Brasil: aspectos conceituais e a participação do Ministério Público na consecução dos fins. In: JUSTIÇA de transição, direito à memória e à verdade: boas práticas. Brasília, DF: MPF, 2018. v. 4, p. 12-43.

STEFANINI, L. *A propriedade no direito agrário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.

SYNGENTADIGITAL. Sensoriamento remoto: conheça as 4 principais análises e saiba quando usá-las. *Syngenta Digital*, Belo Horizonte, 7 dez. 2017. Disponível em: <https://blog.syngentadigital.ag/sensoriamento-remoto-conheca-as-4-principais-analises-e-e-saiba-quando-usa-las/>. Acesso em: 29 jun. 2021.

WEICHERT, M. Apontamentos sobre justiça de transição. In: JUSTIÇA de transição, direito à memória e à verdade: boas práticas. Brasília, DF: MPF, 2018. v. 4, p. 44-69.

WWF-Brasil. MP 910 é crime: aprovar a MP da grilagem é anistiar a ilegalidade. *WWF-Brasil*, Brasília, DF, 7 maio 2020. Disponível em: <https://www.wwf.org.br/?76084/MP-910-e-crime-aprovar-a-MP-da-Grilagem-e-anistiar-a-ilegalidade>. Acesso em: 29 jun. 2021.

WWF-Brasil. *Regularização fundiária*: não tem que mudar, tem que aplicar a lei existente. *WWF-Brasil*, Brasília, DF, 15 abr. 2021. Disponível em: <https://www.wwf.org.br/?78191/regularizacao-fundiaria-nao-tem-que-mudar-tem-que-aplicar-a-lei-existente>. Acesso em: 29 jun. 2021.

Artigo recebido em 31/8/2021.

Artigo aprovado em 13/9/2021.

---

**Marcelo Honorato** é Juiz Federal titular da 1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá-PA. Mestrando em Direito pela Ambra University.