

# NOVA INVESTIDA CONTRA A LEGISLAÇÃO FUNDIÁRIA

## PROJETO DE LEI Nº 510/2021 RETOMA OS RETROCESSOS DA MP Nº 910/2019 E BENEFICIA INVASORES DE TERRAS PÚBLICAS



CLIMATE  
POLICY  
INITIATIVE



NOTA TÉCNICA  
MARÇO 2021

A legislação fundiária tem sido objeto de constantes alterações e está sob a ameaça de uma nova investida. Nos últimos cinco anos já foram editadas ao menos duas medidas provisórias, uma lei, três decretos e três instruções normativas do Incra, além de vários outros atos normativos como resoluções e portarias, para alterar a Lei nº 11.952/2009, que trata da regularização fundiária de posses em terras públicas federais, e seus regulamentos. Além disso, há vários projetos de lei (PL) tramitando no Congresso Nacional com o objetivo de alterar o marco legal da regularização fundiária. As modificações já implementadas e as que estão sendo propostas flexibilizam as regras para a regularização fundiária, beneficiando sobretudo médios e grandes posseiros e anistiando crimes como a grilagem e o desmatamento ilegal. Estas mudanças sinalizam que vale à pena invadir terras públicas porque, em algum momento, a legislação poderá ser novamente alterada.

No dia 22 de fevereiro de 2021, o Senador Irajá protocolou um novo projeto de lei (PL nº 510) para modificar mais uma vez a Lei nº 11.952/2009. O Senador Irajá foi o relator da Medida Provisória nº 910, de 10 de dezembro de 2019, e apresentou dois pareceres à Comissão Mista da MP. Entretanto, seu parecer não chegou a ser aprovado, pois as atividades da comissão foram suspensas em decorrência da pandemia de Covid-19. O Congresso Nacional implementou o Sistema de Deliberação Remota e um novo procedimento para a tramitação de medidas provisórias. Neste processo, o Senador Irajá acabou sendo substituído por outro relator, o Deputado Zé Silva.

A MP nº 910/2019 perdeu a validade por não ter sido apreciada no prazo legal. Em seu lugar, foi apresentado o PL nº 2633, em 14 de maio de 2020, de autoria do Deputado Zé Silva. Do texto original da MP nº 910/2019 ao texto atual do PL nº 2633/2020, muitas proposições foram feitas e a redação mudou substancialmente. Esse PL ainda está em tramitação, tendo sido designado um novo relator recentemente.

**O PL nº 510/2021 é praticamente uma cópia do segundo parecer do Senador Irajá sobre a MP nº 910/2019. O PL altera o marco temporal, flexibiliza os requisitos para a regularização, estende o procedimento simplificado para imóveis até 2.500 hectares e enfraquece as salvaguardas ambientais.**

**Além disso, o PL nº 510/2021 inova ao propor alterações que beneficiam ainda mais médios e grandes posseiros e especuladores de terras públicas, pois: (i) permite a regularização fundiária por quem já é proprietário de outro imóvel rural; (ii) permite a regularização fundiária de requerente que já tenha sido beneficiado por programa de reforma agrária ou regularização fundiária; e (iii) permite que o beneficiário que transferir ou negociar por qualquer meio o título obtido nos termos da lei, possa ser novamente beneficiado por programas de reforma agrária ou regularização fundiária.**

Para entender o que está em discussão e avaliar as implicações do PL nº 510/2021 nas políticas fundiária e ambiental, pesquisadoras do Climate Policy Initiative/Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (CPI/PUC-Rio) selecionaram os principais parâmetros da Lei nº 11.952/2009 alterados pelo PL nº 510/2021 (Tabela 1) e compararam a lei em vigor com os dois principais projetos de lei em discussão, o PL nº 2633/2020 e o PL nº 510/2021. Como ambos os projetos de lei são originários da MP nº 910/2019, esta MP também faz parte do quadro comparativo (Figura 1).

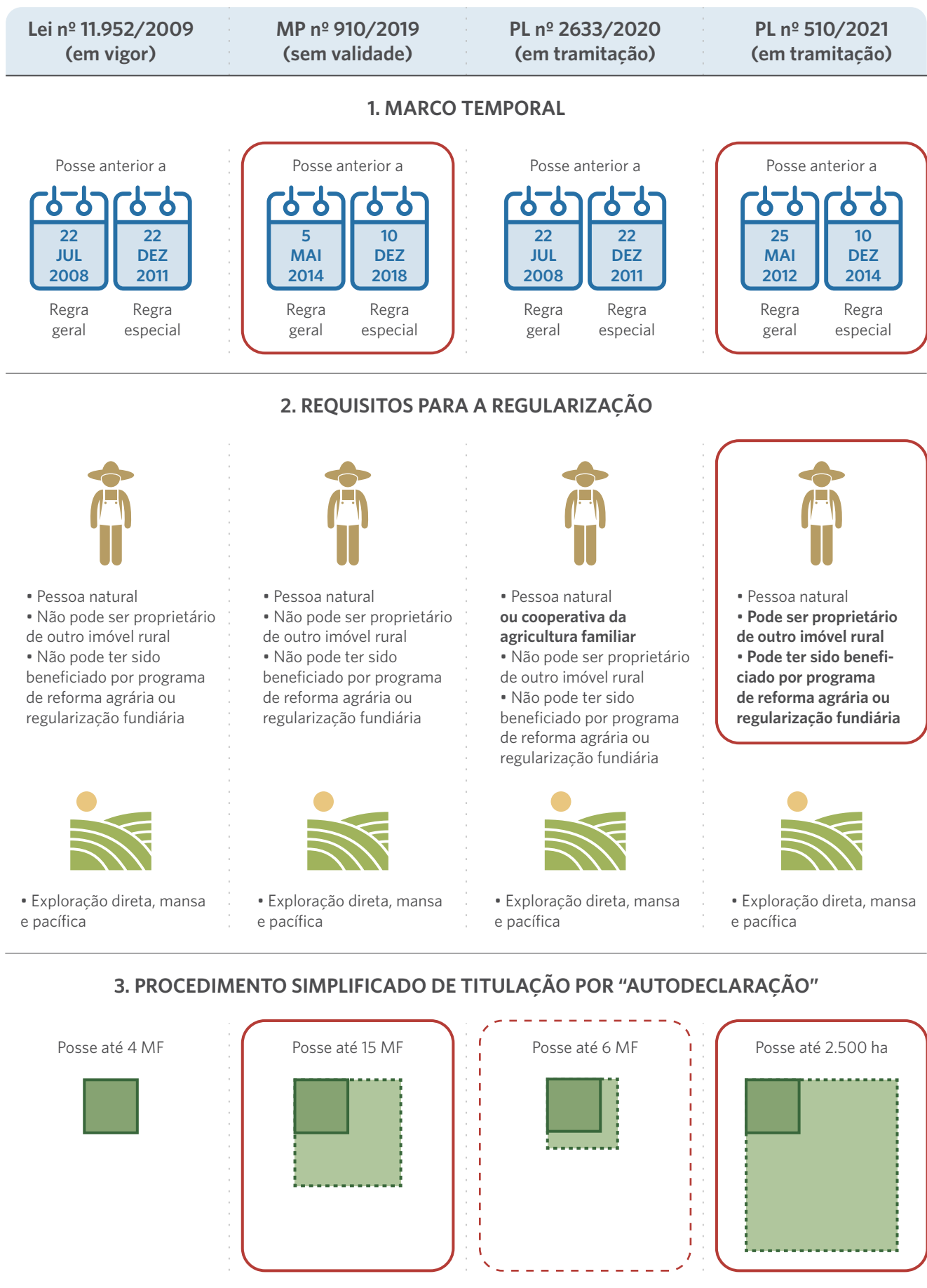
**O PL nº 510/2021 retoma os retrocessos do texto original da MP nº 910/2019 e ainda propõe novas alterações que beneficiam médios e grandes posseiros e especuladores de terra pública, incentivando a ocupação de novas áreas de floresta pública, promovendo a grilagem e o desmatamento ilegal.**

**Tabela 1.** Principais Parâmetros da Lei nº 11.952/2009 e suas Implicações nas Políticas Fundiária e Ambiental


PARÂMETROS	EXPLICAÇÃO DOS PARÂMETROS	IMPACTO NAS POLÍTICAS FUNDIÁRIA E AMBIENTAL
 <p><b>Marco temporal</b></p>	<p>A Lei nº 11.952/2009 estabelece dois marcos temporais para permitir a regularização fundiária. A regra geral define a data limite da ocupação para que a mesma possa ser regularizada, com desconto no valor da terra. Já a regra especial estabelece a data limite da ocupação para que a mesma possa ser regularizada mediante pagamento do valor máximo da terra, de acordo com a pauta de valores do Incra.</p>	<p>A mudança dos marcos temporais para permitir a regularização de ocupações mais recentes incentiva novas ocupações (grilagem).</p>
 <p><b>Requisitos para a regularização</b></p>	<p>A Lei nº 11.952/2009 estabelece alguns atributos do ocupante e da posse para que a área possa ser regularizada.</p>	<p>A flexibilização dos requisitos para a regularização favorece médios e grandes ocupantes e a grilagem de terras.</p>
 <p><b>Procedimento simplificado de titulação por "autodeclaração"</b></p>	<p>A Lei nº 11.952/2009 dispõe de procedimento simplificado de titulação, de acordo com o qual a regularização se dá por meio da análise de documentos, da declaração do ocupante e da verificação das informações por sensoriamento remoto, sem vistoria no local.</p>	<p>A extensão do procedimento simplificado para imóveis maiores que quatro módulos fiscais facilita fraudes e beneficia médios e grandes ocupantes.</p>
 <p><b>Salvaguardas ambientais</b></p>	<p>A Lei nº 11.952/2009 estabelece algumas salvaguardas ambientais, que são dispositivos que promovem a proteção do meio ambiente e/ou vinculam a regularização fundiária ao cumprimento de regras de conformidade ambiental, sobretudo as regras do Código Florestal para a regularização ambiental das Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal. As <b>salvaguardas ambientais pré-titulação</b> estabelecem os requisitos de conformidade ambiental na etapa de instrução do processo de regularização fundiária. As <b>salvaguardas ambientais pós-titulação</b> estabelecem os requisitos de conformidade ambiental para a titulação definitiva da posse. Como as salvaguardas ambientais se baseiam principalmente na verificação de autos de infração ambiental, algumas propostas de alteração da lei estabelecem uma definição própria.</p>	<p>A falta de salvaguardas ambientais ou o estabelecimento de salvaguardas fracas permite que a regularização fundiária seja feita em desacordo com a legislação ambiental, servindo de prêmio para quem cometeu crime ambiental. A definição de infração ambiental é dada pelo Decreto nº 6.514/2008 que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente. Qualquer definição mais restritiva para a aplicação da lei fundiária é um retrocesso ambiental.</p>
 <p><b>Regras que limitam a regularização fundiária</b></p>	<p>A Lei nº 11.952/2009 estabelece regras para limitar a regularização fundiária, como a restrição de participar novamente de programas de reforma agrária ou regularização fundiária de beneficiário que transmite, vende ou negocia por qualquer meio o título obtido nos termos da lei.</p>	<p>A possibilidade de um beneficiário que vendeu o seu título de participar no futuro de novo programa de regularização fundiária, incentiva a continuidade de ocupação de terras públicas (grilagem).</p>
 <p><b>Direito de preferência na licitação de terras públicas</b></p>	<p>O direito de preferência permite que ocupantes de terras públicas que não possuem os requisitos para a regularização fundiária, como área maior que 2.500 hectares ou ocupação posterior ao marco temporal, tenham direito de preferência na licitação da área.</p>	<p>O direito de preferência de ocupante de terras públicas incentiva a grilagem de novas áreas e o desmatamento ilegal.</p>
 <p><b>Dispensa de cobrança de custas e emolumentos</b></p>	<p>A lei pode prever a dispensa de cobrança de custas e emolumentos, ou seja, isentar o beneficiário das despesas para o registro do título no Registro Geral de Imóveis (RGI) e para a emissão do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR).</p>	<p>A isenção das taxas pode fazer sentido para pequenas propriedades, entretanto, a isenção para imóveis maiores que 4 módulos fiscais beneficia médios e grandes ocupantes de terras públicas, que podem pagar as taxas.</p>


Fonte: Climate Policy Initiative

**Figura 1.** Quadro Comparativo dos Parâmetros da Lei nº 11.952/2009 e as Propostas de Alteração pela MP nº 910/2019, PL nº 2633/2020 e PL nº 501/2021



**Legenda:** MF módulos fiscais  
ha hectares

 **Retrocede muito**  
com relação à Lei nº 11.952/2009

 **Retrocede pouco**  
com relação à Lei nº 11.952/2009

Lei nº 11.952/2009  
(em vigor)

MP nº 910/2019  
(sem validade)

PL nº 2633/2020  
(em tramitação)

PL nº 510/2021  
(em tramitação)

#### 4. SALVAGUARDAS AMBIENTAIS



Definição de  
infração ambiental

- Não define infração ambiental



Definição de  
infração ambiental

- Conduta lesiva ao meio ambiente **comprovada por meio do esgotamento das vias administrativas**



Definição de  
infração ambiental

- Não define infração ambiental



Definição de  
infração ambiental

- Conduta lesiva ao meio ambiente **comprovada por meio do esgotamento das vias administrativas**



Salvaguardas  
ambientais  
pré-titulação

- CAR
- Declaração de que a área não é objeto de embargo ou infração ambiental.
- O Incra deverá verificar as declarações pelo cruzamento das informações com outras bases de dados, como o banco de infrações ambientais do Ibama
- Vistoria obrigatória para imóvel com embargo ou infração ambiental
- Adesão ao PRA ou TAC nos casos de dano ambiental



Salvaguardas  
ambientais  
pré-titulação

- CAR
- Declaração de que a área não é objeto de embargo ou infração ambiental.
- Vistoria obrigatória para imóvel com embargo ou infração ambiental
- Adesão ao PRA ou TAC nos casos de dano ambiental

**Com a definição de infração ambiental, estas salvaguardas ficam esvaziadas**



Salvaguardas  
ambientais  
pré-titulação

- CAR
- Declaração de que a área não é objeto de embargo ou infração ambiental.
- O Incra deverá verificar as declarações pelo cruzamento das informações com outras bases de dados, como o banco de infrações ambientais do Ibama
- Vistoria obrigatória para imóvel com embargo ou infração ambiental
- Adesão ao PRA ou TAC nos casos de dano ambiental



Salvaguardas  
ambientais  
pré-titulação

- CAR
- Declaração de que a área não é objeto de embargo ou infração ambiental.
- Vistoria obrigatória para imóvel com embargo ou infração ambiental
- Adesão ao PRA ou TAC nos casos de dano ambiental

**Com a definição de infração ambiental, estas salvaguardas ficam esvaziadas**



Salvaguardas  
ambientais  
pós-titulação

- Respeito à legislação ambiental
- Certidões negativas de infração ambiental
- CAR
- Descumprimento das condições implica na perda do título e na devolução da área para a União.



Salvaguardas  
ambientais  
pós-titulação

- Respeito à legislação ambiental



Salvaguardas  
ambientais  
pós-titulação

- Respeito à legislação ambiental
- **Verificação se o imóvel foi objeto de embargo ou auto de infração ambiental, julgados em 30 dias**
- Descumprimento das condições implica na perda do título e na devolução da área para a União.





Salvaguardas  
ambientais  
pós-titulação

- Respeito à legislação ambiental

#### Legenda:

**CAR** Cadastro Ambiental Rural  
**PRA** Programa de Regularização Ambiental  
**TAC** Termo de ajustamento de conduta

 **Retrocede muito**  
com relação à Lei nº 11.952/2009

 **Retrocede pouco**  
com relação à Lei nº 11.952/2009

Lei nº 11.952/2009  
(em vigor)

MP nº 910/2019  
(sem validade)

PL nº 2633/2020  
(em tramitação)

PL nº 510/2021  
(em tramitação)

## 5. REGRAS QUE LIMITAM A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA



- O beneficiário que vender, transferir ou negociar por qualquer meio o título **não** poderá ser beneficiado novamente em programas de reforma agrária ou de regularização fundiária.



- O beneficiário que vender, transferir ou negociar por qualquer meio o título **não** poderá ser beneficiado novamente em programas de reforma agrária ou de regularização fundiária.



- O beneficiário que vender, transferir ou negociar por qualquer meio o título **não** poderá ser beneficiado novamente em programas de reforma agrária ou de regularização fundiária.



- O beneficiário que vender, transferir ou negociar por qualquer meio o título **poderá ser beneficiado novamente em programas de reforma agrária ou de regularização fundiária.**

## 6. DIREITO DE PREFERÊNCIA NA LICITAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS



- Não estabelece direito de preferência



- Não estabelece direito de preferência



- Não estabelece direito de preferência



- O ocupante do imóvel tem direito de preferência na aquisição da área por meio de licitação pública

## 7. DISPENSA DE COBRANÇA DE CUSTAS E EMOLUMENTOS



- Não estabelece isenções na cobrança de taxas cartoriais



- Isenção da cobrança de taxas para o registro no RGI **para imóveis até 4 MF**



- Isenção da cobrança de taxas para o registro no RGI **para imóveis até 4 MF**



- Isenção da cobrança de taxas para o registro no RGI e emissão de CCIR **para imóveis até 2.500 ha**

### Legenda:

CCIR Certificado de Cadastro de Imóvel Rural

ha hectares

MF módulos fiscais

RGI Registro Geral de Imóveis




**Retrocede muito**


com relação à Lei nº 11.952/2009

Fonte: Climate Policy Initiative


**Para saber mais sobre o histórico da Lei nº 11.952/2009** e a aplicação de suas regras e outras formas de regularização fundiária de terras públicas, sugerimos a leitura de:

 Panorama dos Direitos de Propriedade no Brasil Rural. Climate Policy Initiative, fevereiro de 2021. [bit.ly/3qXw7l8](https://bit.ly/3qXw7l8).


**Para saber mais sobre o histórico de tramitação da MP nº 910/2019 e do PL nº 2633/2020** e sobre as salvaguardas ambientais na legislação fundiária, sugerimos a leitura de:


 Avanços ou Retrocessos na Regularização Fundiária? Análise do Projeto de Lei nº 2633/2020 sob o enfoque das salvaguardas ambientais. Climate Policy Initiative, fevereiro de 2021. [bit.ly/3koWD4s](https://bit.ly/3koWD4s).

**Para saber mais sobre a MP nº 910/2019 e os pareceres dos relatores**, sugerimos a leitura de:

 Medida Provisória Recompensa Atividades Criminosas: Análise da MP 910/2019 que Altera o Marco Legal da Regularização Fundiária de Ocupações em Terras Públicas Federais. Climate Policy Initiative, fevereiro de 2020. [bit.ly/37QGFv4](https://bit.ly/37QGFv4).

 Relator da MP 910/2019 Flexibiliza Ainda Mais a Regularização Fundiária. Climate Policy Initiative, março de 2020. [bit.ly/3aVx4VO](https://bit.ly/3aVx4VO).

 Novo Relatório do Senador Irajá Abreu Sobre a MP 910/2019, Mantém Regras Prejudiciais à Regularização Fundiária. Climate Policy Initiative, abril de 2020. [bit.ly/3uzwrs1](https://bit.ly/3uzwrs1).

 Perguntas & Respostas sobre a MP 910/2019. Climate Policy Initiative, abril de 2020. [bit.ly/37NJ1KS](https://bit.ly/37NJ1KS).

---

## AUTORAS

### JOANA CHIAVARI

Diretora Associada, Direito e Governança do Clima,  
CPI/PUC-Rio  
[joana.chiavari@cpiglobal.org](mailto:joana.chiavari@cpiglobal.org)

### CRISTINA LEME LOPES

Analista Legal Sênior, Direito e Governança do Clima,  
CPI/PUC-Rio

### Citação sugerida

Chiavari, Joana e Cristina L. Lopes. *Nova Investida Contra a Legislação Fundiária. Projeto de Lei nº 510/2021 Retoma os Retrocessos da MP nº 910/2019 e Beneficia Invasores de Terras Públicas*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2021.

MARÇO 2021

O Climate Policy Initiative (CPI) é uma organização com experiência na análise de políticas públicas e finanças. Nossa missão é contribuir para que governos, empresas e instituições financeiras possam impulsionar o crescimento econômico enquanto enfrentam mudanças do clima. Nossa visão é a de uma economia global sustentável, resiliente e inclusiva. No Brasil, o CPI é afiliado à Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Este trabalho é financiado por Norway's International Climate and Forest Initiative (NICFI). Nossos parceiros e financiadores não necessariamente compartilham das posições expressas nesta publicação.

Contato: [contato.brasil@cpiglobal.org](mailto:contato.brasil@cpiglobal.org)  
[www.climatepolicyinitiative.org](http://www.climatepolicyinitiative.org)



Conteúdo sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional. Os textos desta publicação podem ser reproduzidos no todo ou em parte desde que a fonte e os respectivos autores sejam citados.