

# GRILAGEM À VISTA

## PARECER DO SENADOR CARLOS FÁVARO APROVA MUDANÇAS NA LEI FUNDIÁRIA



CLIMATE  
POLICY  
INITIATIVE



NOTA TÉCNICA  
DEZEMBRO 2021

Após quatro audiências públicas, nas quais diversos grupos ressaltaram os graves retrocessos do Projeto de Lei (PL) nº 510/2021 que altera o marco legal da regularização fundiária, o parecer do Senador Carlos Fávaro, ainda assim, aprova graves mudanças na lei. No dia 8 de dezembro de 2021, o Senador apresentou o seu relatório legislativo sobre os PLs nºs 510/2021 e 2633/2020, que também altera a lei fundiária e tramita em conjunto com o primeiro por já ter sido aprovado na Câmara dos Deputados.

Em seu parecer, o Senador Fávaro vota pela *prejudicialidade* do PL nº 2633/2020 e pela *constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e regimentalidade* do PL nº 510/2021. Isto é, o Senador descartou o PL nº 2633/2020, que alterava a lei fundiária de forma mais branda e angariava maior convergência, e acatou o PL nº 510/2021, fruto da Medida Provisória (MP) nº 910/2019, que ficou conhecida como a MP da grilagem.

Pesquisadoras do Climate Policy Initiative/Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (CPI/PUC-Rio) acompanharam a tramitação da MP nº 910/2019, vêm examinando o PL nº 510/2021 e o PL nº 2633/2020, desde que foram propostos, e já publicaram diversas análises a respeito. Estes projetos de lei sofreram contínuas alterações durante a sua tramitação, tornando particularmente difícil o seu acompanhamento e o posicionamento por parte de tomadores de decisão e demais atores políticos e sociais.

Nesta nota técnica, as pesquisadoras do CPI/PUC-Rio: (i) analisam as principais alterações propostas pelo parecer do Senador Carlos Fávaro e os potenciais impactos caso essas mudanças sejam aprovadas pelo Congresso Nacional e (ii) apresentam de forma gráfica os principais dispositivos alterados.

## PRINCIPAIS ALTERAÇÕES PROPOSTAS E POTENCIAIS IMPACTOS:

### O parecer do Senador Carlos Fávaro beneficia apenas médios e grandes ocupantes de terras públicas:

- Estende o marco temporal para as ocupações em terras públicas pelo menos até dezembro de 2016<sup>1</sup> apenas para quem pode pagar o preço máximo da terra de acordo com a tabela do Incra, que é bem abaixo do valor de mercado.
- Amplia o procedimento autodeclaratório e sem vistoria presencial, atualmente permitido para imóveis de até 4 módulos fiscais (MF), para 15 MF que na Amazônia abrange áreas de até 1.500 hectares.
- Retira a limitação da lei atual que impede que proprietários de terra e antigos beneficiários de programas de regularização fundiária possam se beneficiar novamente de novas titulações.
- Permite que desmatadores ilegais de terras públicas regularizem terras invadidas sem o compromisso de regularizar os passivos ambientais. Isso porque o parecer só exige a adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA) para áreas que foram autuadas pela fiscalização, mas menos de 1% do desmatamento ilegal na Amazônia é objeto de autuação.<sup>2</sup>

### O parecer do Senador Carlos Fávaro não altera a situação para os pequenos agricultores:

- O marco temporal da ocupação - 22 de julho de 2008 - não muda para quem não pode pagar o valor máximo da terra, ou seja, a maioria dos agricultores familiares.
- O procedimento para a regularização dos imóveis até 4MF por autodeclaração e vistoria por sensoriamento remoto, não é alterado, tendo em vista que a lei atual já permite que essas propriedades sejam regularizadas através desse procedimento.
- A titulação das ocupações dos pequenos agricultores não depende de nova regulamentação, mas da efetiva implementação da lei em vigor. As barreiras que impedem os processos de titulação deste grupo decorrem de deficiências da gestão pública e as alterações propostas não corrigem estes problemas.<sup>3</sup>

### Quais são os potenciais impactos caso o PL nº 510/2021 seja aprovado?

- Incentiva novas ocupações e desmatamento ilegal de florestas públicas, pois sinaliza que o marco temporal poderá ser alterado novamente no futuro.
- Acirra os conflitos agrários pois traz benefícios apenas para médios e grandes ocupantes de terras públicas e não altera em nada a situação dos pequenos agricultores.
- Regulariza imóveis com áreas que podem variar de 400 a 1.500 hectares, sem vistoria presencial para averiguar os requisitos legais de ocupação, exploração e cultura efetiva, além de eventuais danos ambientais e conflitos fundiários.

<sup>1</sup> Levando em conta que a lei pode ser aprovada em dezembro de 2021, ou em data posterior, consideramos que o marco temporal da regra especial é dezembro de 2016, podendo se estender até 2017.

<sup>2</sup> MapBiomas. *Relatório Anual de Desmatamento 2019*. 2020. [bit.ly/3oPUzGz](https://bit.ly/3oPUzGz).

<sup>3</sup> Controladoria Geral da União. *Relatório de Avaliação. Instituto de Colonização e Reforma Agrária - Incra. Exercício 2019*. Brasília: MAPA, 2020. [bit.ly/3rZTM7X](https://bit.ly/3rZTM7X).

**Figura 1.** Quadro Comparativo entre a Lei nº 11.952/2009 e o PL nº 510/2021, de Acordo com o Parecer do Senador Carlos Fávaro



Lei nº 11.952/2009  
(em vigor)

PL nº 510/2021  
(parecer Sen. Carlos Fávaro)

#### 4. SALVAGUARDAS AMBIENTAIS



##### 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 *verificado*
- Declaração de que a área não é objeto de embargo ou infração ambiental.
- Vistoria obrigatória para imóvel com embargo ou infração ambiental com a exceção de quem já aderiu ao PRA ou TAC.
- Adesão ao PRA ou TAC nos casos de dano ambiental comprovados na vistoria.



##### 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.

#### 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 **poderá ser beneficiado novamente em programas de reforma agrária ou de regularização fundiária.**

#### 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





**Não avança**  
com relação à Lei nº 11.952/2009

## REFERÊNCIAS





### Para saber mais sobre o PL nº 510/2021:

-  Nova Investida Contra Legislação Fundiária. Projeto de Lei nº 510/2021 Retoma os Retrocessos da MP nº 910/2019 e Beneficia Invasores de Terras Públicas. Março 2021. [bit.ly/3oPaODT](https://bit.ly/3oPaODT).


### Para saber mais sobre o PL nº 2633/2020:

-  Avanços ou Retrocessos na Regularização Fundiária? Análise do Projeto de Lei nº 2633/2020 sob o Enfoque das Salvaguardas Ambientais. Fevereiro 2021. [bit.ly/3koWD4s](https://bit.ly/3koWD4s).
-  Comentários ao Novo Substitutivo do PL nº 2633/2020 que Altera as Regras de Regularização Fundiária. Abril 2021. [bit.ly/3dKbmVh](https://bit.ly/3dKbmVh).

### Para saber mais sobre a MP nº 910/2019 e os pareceres dos relatores:

-  Medida Provisória Recompensa Atividades Criminosas: Análise da MP 910/2019 que Altera o Marco Legal da Regularização Fundiária de Ocupações em Terras Públicas Federais. Fevereiro 2020. [bit.ly/37QGFv4](https://bit.ly/37QGFv4).
-  Relator da MP 910/2019 Flexibiliza Ainda Mais a Regularização Fundiária. Março 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. Abril 2020. [bit.ly/3uzwrs1](https://bit.ly/3uzwrs1).
-  Perguntas & Respostas sobre a MP 910/2019. Abril 2020. [bit.ly/37NJ1KS](https://bit.ly/37NJ1KS).

### 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:

-  Panorama dos direitos de propriedade no Brasil Rural. Fevereiro 2021. [bit.ly/3qXw7I8](https://bit.ly/3qXw7I8).

---

## AUTORAS

### CRISTINA LEME LOPES

*Analista Legal Sênior, Direito e Governança do Clima, CPI/PUC-Rio*  
[cristina.leme@cpiglobal.org](mailto:cristina.leme@cpiglobal.org)

### JOANA CHIAVARI

*Diretora Associada, Direito e Governança do Clima, CPI/PUC-Rio*

### Citação sugerida

Lopes, Cristina L. e Joana Chiavari. *Grilagem à Vista: Parecer do Senador Carlos Fávaro Aprova Mudanças Na Lei Fundiária*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2021.

---

### DEZEMBRO 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 Climate and Land Use Alliance (CLUA). 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.