



# Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar, Rio de Janeiro, RJ, CEP 20020-080

Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173

[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)

[iab@iabnacional.org.br](mailto:iab@iabnacional.org.br)

## Comissão de Direito Constitucional

**Indicação n.º 54/2021**

**Indicante:** Dr. Sérgio Luiz Pinheiro Sant'Anna

**Relator:** Dr. Antônio Seixas.

## PARECER

**Ementa:** Estudo de Constitucionalidade e Conveniência do Projeto de Lei do Senado nº 510/21, de autoria do Senador Irajá (PSD/ TO) que “Altera a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União; 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 Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015, que dispõe sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos; e a Lei nº 10.304, de 05 de novembro de 2001, que Transfere ao domínio dos Estados de Roraima e do Amapá terras pertencentes à União, a fim de ampliar o alcance da regularização fundiária e dá outras providências.”. Reconhecida a inconstitucionalidade da proposta legislativa ao contrariar o disposto nos artigos 1.º, 170, 174, 188, 215, 225 e 231 da Constituição Federal de 1988, bem como o risco de descumprimento da Convenção 169 da OIT, por representar uma ameaça ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à proteção da Floresta Amazônica enquanto Patrimônio Nacional, à dignidade dos povos indígenas, quilombolas e populações tradicionais e ao princípio do Desenvolvimento Sustentável.

**Palavras-chave:** Terras Públicas. Regularização Fundiária. Grilagem.

## Introdução



# Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar, Rio de Janeiro, RJ, CEP 20020-080

Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173

[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)

[iab@iabnacional.org.br](mailto:iab@iabnacional.org.br)

Trata-se de estudo de constitucionalidade elaborado a partir da Indicação n.º 54/2021, apresentada pelo sócio Prof. Dr. Sérgio Sant'Anna, acerca do Projeto de Lei n.º 510, de 22 de fevereiro de 2021, de autoria do Senador Irajá (PSD/TO), que recebeu 133 emendas até o momento, apresentadas no âmbito do Plenário, da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária e da Comissão de Meio Ambiente. Tramita em conjunto com o PL 2.633, de 14 de maio de 2020, de autoria do Deputado Zé Silva (SOLIDARI-MG), aprovado na Câmara dos Deputados, em 3 de agosto de 2021.

O projeto de lei ora analisado é dotado de apenas nove artigos e busca promover alterações em cinco diplomas legais:

- 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;
- b) Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública;
- c) Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos;
- d) Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015, que dispõe sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos;
- e) Lei nº 10.304, de 5 de novembro de 2001, que transfere ao domínio dos Estados de Roraima e do Amapá terras pertencentes à União.

## 1. Uma herança de cinco séculos



# Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar, Rio de Janeiro, RJ, CEP 20020-080

Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173

[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)

[iab@iabnacional.org.br](mailto:iab@iabnacional.org.br)

O processo de interiorização da ocupação do território brasileiro foi conduzido por uma elite política e econômica que se apropriou das terras públicas desde o século XVI, a partir da divisão da América portuguesa em Capitanias Hereditárias e da concessão de sesmarias aos posseiros, dando origem a classe dos “senhores de terras”.

Em meados do século XIX, a primeira lei agrária do país, a chamada Lei de Terras de 1850, perdoou os sesmeiros que descumpriram a obrigação de cultivar suas terras, bem como assegurou aos posseiros, que haviam se apropriado, depois de 1823, de grandes porções de terras públicas desocupadas, que poderiam lançá-las nos registros paroquiais de terras, que serviram de base para o Registro Geral de Imóveis, criado pela Lei Imperial n.º 1.237, de 24 de setembro de 1864.

No caos fundiário do Império do Brasil, os sesmeiros representavam uma pequena parcela dos “senhores de terras”, a maioria era composta por posseiros que detinham o poder, os estanceiros na região Sul, os senhores de engenho e os fazendeiros de café no Nordeste e no Sudeste.

Durante a ditadura do Estado Novo (1937-1945), a Marcha para o Oeste foi um projeto varguista de ocupação das terras nas regiões Norte e Centro-Oeste. O resultado foi o investimento de produtores agrícolas do Sul e do Sudeste que transformaram os estados de Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul em grandes produtores de soja para exportação.

Como desdobramento da Marcha para o Oeste, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946 criou o Plano de Valorização Econômica da Amazônia (artigo 199), constituído por um sistema de medidas, serviços, empreendimentos e obras, destinados a incrementar o desenvolvimento da produção extrativa e agrícola pecuária, mineral, industrial e o das relações de troca, no sentido de melhores



# Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar, Rio de Janeiro, RJ, CEP 20020-080

Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173

[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)

[iab@iabnacional.org.br](mailto:iab@iabnacional.org.br)

padrões sociais de vida e bem-estar econômico das populações da região e da expansão da riqueza do País (artigo 1.º da Lei n.º 1.806, de 6 de janeiro de 1953).

Para a execução do programa, o governo Vargas (1951-1954) criou a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, com sede em Belém (PA), subordinada diretamente ao Presidente da República (artigo 22 da Lei n.º 1.806, de 6 de janeiro de 1953).

A partir de estudo elaborado por um grupo de trabalho coordenado pelo Ministro do Planejamento Roberto Campos, a ditadura civil-militar (1964-1985) criou um novo Programa de Valorização Econômica da Amazônia, extinguindo a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, substituída pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM, autarquia com personalidade jurídica e patrimônio próprio, com a missão de planejar, promover a execução e controlar a ação federal na Amazônia Legal composta pelos estados do Acre, Pará e Amazonas, pelos territórios do Amapá, Roraima e Rondônia e ainda por áreas dos estados do Mato Grosso, Goiás e Maranhão (artigo 2.º da Lei n.º 5.173, de 27 de outubro de 1966).

Coube ainda ao ditador Castelo Branco sancionar a lei que concedeu isenção de impostos e taxas federais para as pessoas jurídicas que se dedicassem a atividades industriais, agrícolas e pecuárias ou de serviços básicos na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia e por ela considerados de interesse para o desenvolvimento da Região Amazônica (artigo 1.º da Lei n. 5174, de 27 de outubro de 1966).

Com a Carta Cidadã, a Floresta Amazônica brasileira foi elevada a Patrimônio Nacional e a faixa de fronteira e as terras indígenas passaram a gozar de proteção especial, sendo que o dispositivo constitucional aguarda há mais de 30 anos pela edição de lei definido as condições para a pesquisa e a lavra de recursos



# Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar, Rio de Janeiro, RJ, CEP 20020-080

Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173

[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)

[iab@iabnacional.org.br](mailto:iab@iabnacional.org.br)

minerais e o aproveitamento dos potenciais de energia elétrica nessas áreas (artigos 176, §1.º; 225, § 4.º, ambos da Constituição Federal de 1988).

No segundo governo Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), foi criado o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia foi extinta e em seu lugar criada a Agência de Desenvolvimento da Amazônia (artigos 3.º, 11 e 23 da Medida Provisória n.º 2.157-5, de 24 de agosto de 2001).

O Fundo de Desenvolvimento da Amazônia é o instrumento de financiamento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional e se destina a assegurar recursos para o investimento em infraestrutura e serviços públicos e em empreendimentos produtivos com grande capacidade gerativa de novos negócios e de novas atividades produtivas na Amazônia Legal (artigo 1.º, *caput* e inciso I, do regulamento do FDA, aprovado pelo Decreto n.º 10.053, de 9 de outubro de 2019).

Já o primeiro governo Lula (2003-2006) recriou a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM, cuja área de atuação abrange os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Rondônia, Roraima, Tocantins, Pará e parte do Maranhão (artigo 2.º da Lei Complementar n.º 124, de 3 de janeiro de 2007).

O Código Florestal de 2012, além de definir a Amazônia Legal como a área formada pelos estados do Acre, Pará, Amazonas, Roraima, Rondônia, Amapá e Mato Grosso e por partes dos territórios dos estados do Tocantins, Goiás e Maranhão, determinou que os imóveis rurais situados na floresta deveriam manter 80% de sua área com cobertura vegetal nativa, a chamada reserva legal (artigos 3.º, inciso I, e 12, inciso I, alínea “a”, ambos da Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012), o que não foi suficiente para impedir a expansão agropecuária na região.



# Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar, Rio de Janeiro, RJ, CEP 20020-080

Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173

[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)

[iab@iabnacional.org.br](mailto:iab@iabnacional.org.br)

A fronteira agrícola brasileira, caracterizada pela expansão agropecuária sobre o meio ambiente, encontra-se, assim, em direção a região Norte, onde fazendeiros, por meio da grilagem (invasão, ocupação e comércio ilegal de áreas públicas), apresentam-se como donos de terras ocupadas até por povos indígenas, quilombolas e populações tradicionais.

É nesse contexto histórico em que se inserem a Lei n.º 11.952, de 25 de junho de 2009, e a Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017, que tratam de regularização fundiária de ocupações em terras da União e do INCRA, no âmbito da Amazônia Legal, mediante alienação e concessão de direito real de uso dos imóveis.

## **2. O PL 510/2021: suas origens e principais aspectos**

O governo Bolsonaro (2019-2022) editou a Medida Provisória n.º 910, de 11 de dezembro de 2019, objetivando alterar a Lei n.º 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 n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública; e a Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos.

Como a MP 910/2019 não foi votada nos plenários da Câmara e do Senado, perdeu sua validade, em 19 de maio de 2020, mas, enquanto esteve em vigor, favoreceu posseiros de imóveis da União e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA na Amazônia Legal.

A base do governo apresentou, então, duas propostas legislativas, o PL 2.633/2020, aprovado na Câmara dos Deputados e que agora está no Senado, e o





# Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar, Rio de Janeiro, RJ, CEP 20020-080

Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173

[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)

[iab@iabnacional.org.br](mailto:iab@iabnacional.org.br)

PL 510/2021, ora em análise. Passemos ao estudo de algumas de suas proposições.

## 2.1 Novo prazo para regularização fundiária

Quanto ao prazo para regularização fundiária em áreas rurais, o ocupante deveria comprovar que exercia a posse e a exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, antes de 1.º de dezembro de 2004 (artigo 5.º, inciso IV, da Lei n.º 11.952, de 25 de junho de 2009), porém o prazo foi ampliado para antes de 22 de julho de 2008 (artigo 4.º da Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017). E, no curto período de sua vigência, a MP 910 o ampliou ainda mais, passando de 22 de julho de 2008 para 5 de maio de 2014 (artigo 2.º).

O artigo 2.º do PL 510/2021 estabelece nova alteração da Lei n.º 11.952, de 25 de junho de 2009, ampliando o prazo de 22 de julho de 2008 para antes da edição do Código Florestal, em 25 de maio de 2012. Mas, não é só isso! O projeto procura ainda favorecer os posseiros anteriormente beneficiados por programa de reforma agrária ou regularização fundiária, desde que não ocupem o lote originário, decorridos mais de 15 anos, a contar de 10 de dezembro de 2019 (um dia antes da edição da MP 910).

Dessa forma, se a data máxima de posse de propriedades públicas, passíveis de regularização fundiária na Amazônia Legal, está fixada em 22 de julho de 2008, com a aprovação do PL 510/2021 pode chegar até 10 de dezembro de 2019.

Não custa recordar que, no ano de 2019, as terras públicas (florestas públicas não destinadas e áreas sem informação) representaram 31% dos desmatamentos e 30% do índice de focos de calor na Amazônia, impulsionados pela limpeza de pastagens e pela posse ilegal de áreas por grileiros interessados na especulação



# Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar, Rio de Janeiro, RJ, CEP 20020-080

Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173

[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)

[iab@iabnacional.org.br](mailto:iab@iabnacional.org.br)

imobiliária. Já os assentamentos rurais contribuíram com 23% dos desmatamentos e 21% dos focos de calor na região (ALENCAR, A., Moutinho, P., Arruda, V., e Silvério, D. *Amazônia em chamas - O fogo e o desmatamento em 2019 e o que vem em 2020*: nota técnica nº 3. Brasília: Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia, 2020).

Ampliar o prazo de ocupação de terras públicas passíveis de regularização fundiária de 2008 para 2019 é beneficiar os grileiros que se apossaram de áreas de floresta na Amazônia Legal, no início do governo Bolsonaro.

## 2.2 Ampliação das áreas regularizadas por autodeclaração

A Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que disciplina disposições relativas à Reforma Agrária, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017, define como pequena propriedade rural o imóvel com área de até quatro módulos fiscais; média propriedade aquela com até quinze módulos fiscais; e grande propriedade a acima de quinze módulos (artigo 4.º, inciso II, alínea “a”, e inciso III, alínea “a”).

Não custa recordar que o agricultor familiar é aquele que pratica atividade no meio rural em áreas de até quatro módulos fiscais, ou seja, na pequena propriedade rural (artigo 3.º, inciso I, da Lei n.º 11.326, de 24 de julho de 2006).

O valor do módulo fiscal varia no Brasil de 5 a 110 hectares e é fixado pelo INCRA para cada município, sendo utilizado na aplicação da alíquota no cálculo do ITR (artigo 50 do Estatuto da Terra de 1964).

No Estado do Amazonas, por exemplo, o módulo fiscal varia de 60 a 100 hectares (Instrução Normativa Especial INCRA n.º 5, de 29 de julho de 2022). Em São Gabriel da Cachoeira, a Capital Estadual dos Povos Indígenas no Amazonas





# Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar, Rio de Janeiro, RJ, CEP 20020-080

Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173

[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)

[iab@iabnacional.org.br](mailto:iab@iabnacional.org.br)

(Lei Estadual n.º 5.796, de 12 de janeiro de 2022), com a maior população indígena do Brasil, mais de 29.017, divididos em 23 etnias (IBGE, Censo de 2010), o módulo fiscal é de 100 hectares (1 Km²).

Quanto à regularização fundiária em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, os requisitos para a regularização fundiária dos imóveis de até quatro módulos fiscais, isto é, das pequenas propriedades rurais destinadas à agricultura familiar, são averiguados por meio de declaração do ocupante (artigo 13 da Lei n.º 11.952, de 25 de junho de 2009).

Ocorre que, durante a vigência da MP 910/2019, a Lei n.º 11.952, de 25 de junho de 2009, foi alterada para permitir a autodeclaração para posseiros de imóveis rurais com até 15 módulos fiscais (propriedades rurais de médio porte). Para dar um exemplo da repercussão da medida, em São Gabriel da Cachoeira estamos falando de propriedades com até 1.500 hectares (15 Km²), em território indígena em plena floresta amazônica.

O PL 510/2021 agrava o processo da grilagem na Amazônia Legal ao pretender ampliar as áreas passíveis de regularização por meio de autodeclaração do posseiro, de quatro módulos fiscais para imóveis de até 2.500 hectares (25 Km²), classificados como grandes propriedades rurais pelos critérios da Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, sem a necessidade de vistoria pelos órgãos competentes.

A dispensa de vistoria levará a conflitos sociais dos povos indígenas, quilombolas e populações tradicionais com os grileiros. Atualmente, a Lei n.º 11.952, de 25 de junho de 2009, dispensa da vistoria prévia apenas os imóveis de até quatro módulos fiscais, as pequenas propriedades rurais destinadas a agricultura familiar, havendo previsão de responsabilização criminal, civil e administrativa para quem agir de má-fé no momento da autodeclaração (artigo 13).



# Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar, Rio de Janeiro, RJ, CEP 20020-080

Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173

[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)

[iab@iabnacional.org.br](mailto:iab@iabnacional.org.br)

O Município de Uiramutã (RR) é o primeiro no Brasil com a maior proporção de povos indígenas no total de sua população, pois 88% de sua população é indígenas (IBGE, Censo de 2010), distribuída em um território de 8.113 Km². A autodeclaração, nos moldes previstos no PL 510/2021, poderá regularizar até 0,3% do território municipal, entregando-o aos grileiros.

## **2.3 Ampliação da possibilidade de alienação de propriedade pública sem licitação**

A Administração Pública pode conceder título de propriedade ou de direito real de uso, sem licitação, a pessoa física que exerça a ocupação mansa e pacífica e a exploração direta sobre área rural de até quinze módulos fiscais (propriedades de médio porte), desde que não exceda 1.500 hectares (15 Km²), sendo vedada a dispensa de licitação para áreas superiores a esse limite (§ 2.º B, inciso II, do artigo 17 da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, com a redação dada pela Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017).

Durante a vigência da MP 910/2019, esse critério foi ampliado para áreas rurais de até 2.500 hectares (25 Km²), classificadas como grandes propriedades rurais pelos critérios da Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. O projeto do Senador Irajá vai na mesma direção e propõe também a dispensa de licitação para a alienação de terras públicas em áreas rurais com até 2.500 hectares (artigo 3 do PL 510/2021).

E pensar que a Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, começou autorizando a dispensa de licitação para áreas rurais de até 500 hectares (5 Km²), passando, em 2008, para de até 1.500 hectares (15 Km²) e agora se está falando em propriedades com até 2.500 hectares (25 Km²).



# Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar, Rio de Janeiro, RJ, CEP 20020-080

Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173

[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)

[iab@iabnacional.org.br](mailto:iab@iabnacional.org.br)

A forma como o projeto de lei do Senador Irajá trata da possibilidade de alienação de patrimônio público nacional contraria o disposto no artigo 188 da Constituição Federal de 1988, que prevê a destinação de terras públicas e devolutas em consonância com a política agrícola e o Plano Nacional de Reforma Agrária.

E o PL 510/2021 só não é mais agressivo, envolvendo áreas acima de 2.500 hectares (25 Km²), porque aí dependeria de prévia autorização do Congresso Nacional para a sua alienação ou concessão, já que a exceção se aplica apenas aos imóveis destinados a Reforma Agrária (§§ 1.º e 2.º do artigo 188 da Constituição Federal de 1988).

## 2.4 Isenção de recolhimento de tributos

Ao propor alterações na Lei dos Registros Públicos (artigo 4.º O PL 510/2021), o projeto do Senador Irajá prevê a dispensa do recolhimento do imposto de transmissão, de custas e de emolumentos registraes por parte do beneficiado com a regularização fundiária.

Além disso, o projeto busca alterar a Lei n.º 10.304, de 5 de novembro de 2001, que trata da transferência ao domínio dos estados de Roraima e do Amapá de terras pertencentes à União, para que os títulos expedidos pela União, ainda não registrados no respectivo cartório de registro de imóveis, possam ser levados a registro e/ou averbação independentemente do recolhimento de custas e emolumentos e da comprovação do pagamento de quaisquer tributos, inclusive previdenciários (artigo 6.º do PL 510/2021).

A media é contrária ao interesse público, pois as disposições do PL 510/2021 não se destinam aos agricultores familiares, mas sim aos grandes proprietários



# Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar, Rio de Janeiro, RJ, CEP 20020-080

Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173

[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)

[iab@iabnacional.org.br](mailto:iab@iabnacional.org.br)

rurais, que possuem maior capacidade econômico-financeira de arcar com tais despesas, o que torna o benefício manifestamente injusto.

## 2.5 Redução do controle público sobre a regularização fundiária

A Lei n.º 11.952, de 25 de junho de 2009, prevê que a União pode firmar acordos de cooperação técnica, convênios ou outros instrumentos congêneres com Estados e Municípios, com a finalidade de efetivar a regularização fundiária em áreas federais, no âmbito da Amazônia Legal (artigo 32).

O projeto do Senador Irajá visa alterar essa disposição para obrigar o INCRA a celebrar contratos ou convênios com instituições, tais como Cartórios de Registro de Imóveis, bancos, Correios e entidades de classe, bem como com o Distrito Federal, os Estados e os Municípios, para execução de ações de regularização fundiária, conforme regulamento (artigo 2.º do PL 510/2021).

A medida, antes de ser uma desburocratização, representa, na prática, uma redução do controle da gestão do patrimônio público passível de regularização fundiária.

## 3. Risco real às terras indígenas

A aprovação do PL 510/2021 representa um risco real de legalização de invasões de terras indígenas, diante do conceito restritivo e manifestamente inconstitucional adotado pela Instrução Normativa n.º 9, de 16 de abril de 2020, da Fundação Nacional do Índio – FUNAI, que regula a Declaração de Reconhecimento de Limites, instrumento que fornece aos proprietários ou possuidores de imóveis



# Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar, Rio de Janeiro, RJ, CEP 20020-080

Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173

[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)

[iab@iabnacional.org.br](mailto:iab@iabnacional.org.br)

rurais privados a certificação de que os limites do seu imóvel respeitam os limites de terras indígenas tradicionais homologadas, reservas indígenas e terras dominiais de comunidades indígenas “plenamente regularizadas”.

A Carta Cidadã assegura aos povos indígenas sua organização social, costumes, língua, crenças e tradições, bem como o direito originário sobre as terras que tradicionalmente ocupam, cabendo à União demarcá-las e protegê-las (artigos 215 e 231 da Constituição Federal de 1988).

Além disso, a Carta Cidadã conferiu à União a titularidade das terras indígenas, detendo as comunidades a posse permanente e o usufruto exclusivo (artigos 20, inciso XI, e 231, § 2.º, ambos da Constituição Federal de 1988), que devem ser defendidos pela FUNAI, inclusive antes da demarcação do território indígena (artigo 1.º, alínea “b”, da Lei n.º 5371, de 5 de dezembro de 1967).

O Estado brasileiro comprometeu-se internacionalmente a adotar todas as medidas necessárias para identificar as terras que os povos indígenas ocupam tradicionalmente e garantir a proteção efetiva de seus direitos reais (artigo 14, item 2, da Convenção 169 da OIT (1989), incorporada ao ordenamento jurídico pátrio pelo Decreto n.º 5.051, de 19 de abril de 2004, e ratificada pelo Decreto n.º 10.088, de 5 de novembro de 2019).

O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que a demarcação de terras indígenas tem apenas natureza declaratória, uma vez que o direito originário das comunidades é mais antigo do que o de qualquer indivíduo, mesmo daqueles munidos de escrituras públicas ou títulos de legitimação (STF, Pet 3388, Rel. Min. Carlos Britto, julgado em 19.03.2009).

A IN 9/2020 reconhece apenas como terras indígenas aquelas “plenamente regularizadas”, desconsiderando, por exemplo, as terras indígenas delimitadas e as terras indígenas declaradas, que aguardam o fim do procedimento demarcatório,



# Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar, Rio de Janeiro, RJ, CEP 20020-080

Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173

[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)

[iab@iabnacional.org.br](mailto:iab@iabnacional.org.br)

bem como as terras indígenas interditadas para proteção de povos em isolamento voluntário.

Grileiros podem expandir os limites de suas propriedades sobre as terras indígenas delimitadas ou declaradas sem que a FUNAI tome qualquer medida, até que o território indígena seja regularizado pela homologação do procedimento demarcatório por decreto presidencial (artigo 5.º do Decreto n.º 1.775, de 8 de janeiro de 1996).

Dessa forma, a aprovação do PL 510/2021, combinado com as restrições impostas pela IN 9/2020, estimulará uma corrida pela emissão de Declarações de Reconhecimento de Limites legalizando invasões em territórios indígenas.

## 4. Ofensa ao princípio do Desenvolvimento Sustentável

O princípio do Desenvolvimento Sustentável tem fundamento constitucional no artigo 170 da Carta Cidadã, que considera a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação, como um dos princípios norteadores da Ordem Econômica.

O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que o princípio do Desenvolvimento Sustentável representa o fator de justo equilíbrio entre as exigências da economia e da ecologia (STF, Pleno, MC na ADI 3.540-1, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 01.09.2005).

Além disso, o Supremo Tribunal Federal reconheceu que “a região amazônica, dada a diversidade biológica, cultural, etnográfica e geológica, mereceu tutela especial do constituinte, tornando-se imperiosa a observância do desenvolvimento sustentável na região, conjugando a proteção à natureza e a





# Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar, Rio de Janeiro, RJ, CEP 20020-080

Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173

[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)

[iab@iabnacional.org.br](mailto:iab@iabnacional.org.br)

sobrevivência humana nas áreas objeto de regularização fundiária.” (STF, Pleno, ADI 4269-DF, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 18.10.2017).

O Objetivo 15 para o Desenvolvimento Sustentável definido pela Agenda 2030, aprovada pelas Nações Unidas, em 2015, com a participação do governo brasileiro, dispõe sobre a proteção, a recuperação e a promoção do uso sustentável dos ecossistemas terrestres, a gestão de forma sustentável das florestas, o combate a desertificação, a detenção e a reversão da degradação da terra e da perda de biodiversidade.

Cabe observar que a Política Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa, voltada para a articulação, integração e promoção de políticas, programas e ações indutoras da recuperação de florestas e demais formas de vegetação nativa (artigo 1.º, caput e inciso I, do Decreto n.º 8972, de 23 de janeiro de 2017), está em sintonia com o Objetivo 15 da Agenda 2030.

Considerando que o PL 510/2021 representa um esforço de se alterar a legislação vigente para beneficiar invasores de terras públicas na Amazônia Legal, a medida é claramente uma ofensa ao princípio do Desenvolvimento Sustentável e um descumprimento de diretrizes da Agenda 2030 e da Política Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa, por estimular danos ambientais como o desmatamento, as queimadas e o garimpo ilegal.

## Conclusão

A aprovação do PL 510/2021 representará um retrocesso ambiental, além de provocar a dilapidação de patrimônio público. Não beneficiará os pequenos produtores rurais nem a conservação dos recursos naturais da região da Amazônia Legal, que devem ser legados para as gerações futuras.



# Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar, Rio de Janeiro, RJ, CEP 20020-080

Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173

[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)

[iab@iabnacional.org.br](mailto:iab@iabnacional.org.br)

Pelo esposado, entendemos pela inconstitucionalidade do PL 510/2021, com fundamento nos artigos 1.º, 170, 174, 188, 215, 225 e 231 da Constituição Federal de 1988, por representar uma ameaça ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à proteção da Floresta Amazônica enquanto Patrimônio Nacional, à dignidade dos povos indígenas, quilombolas e populações tradicionais e ao princípio do Desenvolvimento Sustentável.

Na forma da Resolução IAB n.º 3, de 12 de junho de 2018, considerando a deliberação da Comissão de Direito Constitucional na reunião de 17 de dezembro de 2019, recomenda-se o envio de cópia da indicação e do parecer, após aprovação pelo plenário do Instituto, para as presidências da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e da Comissão Nacional de Estudos Constitucionais do Conselho Federal da OAB.

É o parecer que submetemos à apreciação.

Rio de Janeiro (RJ), 14 de outubro de 2022.

**ANTONIO SEIXAS**

**Membro da Comissão de Direito Constitucional do Instituto dos Advogados Brasileiros**