

## O MPF e a proteção socioambiental da Amazônia

### Painel 1 - Grilagem, políticas públicas e territórios

No dia 3 de setembro de 2021, o primeiro painel da série de encontros sobre o MPF e a proteção socioambiental tratou da grilagem de terras, políticas públicas e territórios. O mediador foi o Procurador da República Igor Spindola, e os convidados foram Girolamo Treccani, professor da Universidade Federal do Pará (UFPA) e pesquisador da Clínica de Direitos Humanos da Amazônia, Brenda Brito - pesquisadora do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon). A convidada Alessandra Korap Munduruku, da Associação Indígena Pariri, teve problemas de conexão, porém enviou posteriormente um pequeno vídeo para a TV ANPR<sup>1</sup>.

A exposição do professor Treccani enfatizou o fato de que a grilagem de terras é um tema que tanto a sociedade quanto o Poder Público já conhecem há muito tempo. Ele ressaltou que existem, inclusive, normas que indicam caminhos para o enfrentamento da questão, como a Lei nº 10.267/2001, que criou o sistema nacional de cadastro e georreferenciamento de imóveis. No mesmo sentido, houve a edição do Decreto nº 4.449/2002, que regulamentou a lei e criou um cronograma de obrigações acerca de georreferenciamento, mediante o escalonamento de implementação ao longo dos anos, conforme o tamanho da área. Como consequência, desde 19/11/2019, todos os imóveis com mais de 25 ha devem, por lei, ter georreferenciamento nos casos de desmembramento, parcelamento, remembramento e em qualquer situação de transferência de imóvel rural.

Apesar da existência de legislação para prevenir a grilagem, o grande problema reside na fiscalização, que é ineficaz. É por isso que na Amazônia reina, nas palavras de Treccani, um “caos fundiário”, em que apenas 52,70% das glebas federais (62.755.454,75 ha) estão georreferenciadas, ao passo que 47,30% (56.321.357,25) ainda carecem dessa identificação.

| Glebas Federais Amazônia         | Tamaho (Ha)           | %             |
|----------------------------------|-----------------------|---------------|
| <b>Georreferenciadas</b>         | <b>62.755.454,75</b>  | <b>52,70</b>  |
| <b>A serem georreferenciadas</b> | <b>56.321.357,25</b>  | <b>47,30</b>  |
| <b>Área total</b>                | <b>119.076.812,00</b> | <b>100,00</b> |

<sup>1</sup> Após a realização do painel, houve um encontro fechado, do qual participaram os Procuradores da República Julio Araujo, Matheus Bueno, Thales Coelho, Felipe Palha, Igor Spindola e as Procuradoras da República Bruna Menezes, Ana Carolina Bragança e Marcia Zollinger, além de Ivo Oliveira, Cristiane Mazzetti, Acacio Briozzo, Nilton Tubino, Brenda Brito e Girolamo Treccani,

Além disso, constata-se que na região predomina a máxima de que há mais papel do que terra. Como exemplo, um levantamento da Corregedoria do Tribunal de Justiça do Amazonas cancelou matrículas referentes a 48.478.357,558 ha de terras, com base no art. 1º da Lei nº 6.739/79, e identificou a áreas até 400% que a dos municípios analisados. O trabalho, porém se limitou a 1/3 dos cartórios.

| Nº | Município     | Área do município | Área cancelada  | %    |
|----|---------------|-------------------|-----------------|------|
| 1  | Canutama      | 2.402.700,0000    | 10.343.351,3300 | 430  |
| 2  | Eirunepé      | 1.607.900,0000    | 4.445.004,2835  | 276  |
| 3  | Novo Aripuanã | 6.451.200,0000    | 10.405.081,8687 | 161  |
| 4  | Boca do Acre  | 2.240.254,0000    | 2.921.591,5460  | 130  |
| 5  | Lábrea        | 6.699.300,0000    | 8.007.098,0000  | 120  |
| 6  | Tapauá        | 8.971.310,0000    | 7.799.644,1300  | 86,9 |
| 7  | Pauini        | 4.325.258,0000    | 1.263.136,9147  | 29,2 |
| 8  | Carauari      | 2.576.961,0000    | 646.136,7200    | 25,1 |
| 9  | Beruri        | 1.724.511,0000    | 355.286,1270    | 20,6 |
| 10 | Borba         | 7.522.000,0000    | 1.391.134,2000  | 18,5 |
| 11 | Envira        | 1.332.143,0000    | 156.499,0000    | 11,7 |
| 12 | Manicoré      | 6.484.000,0000    | 682.657,5200    | 11,6 |
| 13 | Ipixuna       | 269.200,0000      | 9.999,98000     | 3,71 |
| 14 | Humaitá       | 3.086.600,0000    | 51.735,9400     | 1,67 |
|    | TOTAL         | 55.693.337,0000   | 48.478.337,5799 |      |

Paralelamente, como assentou a pesquisadora Brenda Brito em sua exposição, os dados acerca do desmatamento por categoria fundiária (Prodes 2013-2020) indicam que a maior parte dos casos de degradação ambiental ocorre em áreas não destinadas ou sem informação. Mostra-se necessário, assim, definir a dominialidade dessas áreas e a sua destinação. Em outras palavras, impõe-se urgentemente fornecer respostas a perguntas como “qual o quantitativo de terras incorporadas ao patrimônio público? (por arrecadação, desapropriação etc)”, “quantas terras tiveram alguma destinação constitucional?”, “a quem foram destinadas?” e “qual o tamanho?”.

Verifica-se, não obstante, a predominância de uma governança fraca, também ressaltada pela pesquisadora Brenda Brito, marcada pela ausência de coordenação entre os 22 órgãos que atuam na gestão fundiária e a desorganização de base de dados, com baixa adoção de tecnologia, contribuindo diretamente para o “caos fundiário”. Somem-se a isso a falta de transparência e a não adoção de mecanismos participativos que viabilizem um controle social eficaz. Sem instâncias de participação ou estímulo ao acompanhamento das políticas, a omissão do Estado favorece um processo de privatização do patrimônio público.

Para piorar o cenário, leis, projetos de lei e práticas administrativas passam a incentivar a grilagem e o desmatamento. Muitos textos normativos têm servido para favorecer a contínua invasão de terras públicas, por meio do afastamento e/ou alteração de datas-limite para o reconhecimento de presença nessas áreas. Em resumo,

nas palavras de Brenda Brito, as leis constituem uma etapa de chancela do ciclo de grilagem e desmatamento, o qual é composto por outras três, assim descritas: i) ocupação de terra pública → ii) desmatamento para sinalizar ocupação → iii) pedido de titulação → iv) lobby para mudança da lei → i) ocupação de terra pública. Atualmente, estamos justamente na etapa em que se tenta alterar a legislação.

A ANPR já pôde abordar os projetos de regularização fundiária na Nota Técnica nº 01/2021. Na ocasião, ao examinar o PL nº 2633/2020 (Câmara) e PL 510/2021 (Senado), a associação ressaltou que a sucessão de normas que alteram padrões e critérios para regularização fundiária em terras públicas federais não traz segurança jurídica nem constitui medida de justiça de transição em face de incentivos passados do Estado Brasileiro à ocupação de áreas então dadas por improdutivas, sobretudo na Amazônia. Por isso, a sucessão de mudanças, facilitando a regularização fundiária de posses recentes, de pessoas já titulares de imóveis rurais, de áreas ocupadas mediante prática de crimes ambientais e com violação a territórios de comunidades tradicionais, prejudica o ordenamento territorial e a destinação constitucional das terras públicas.

Outro problema recorrente das leis e projetos consiste na não proibição de titulação de áreas desmatadas ilegalmente e inexigência de compromisso de recuperação ambiental antes da titulação. Ademais, as obrigações socioambientais pós-titulação não são monitoradas e não há destinação às prioridades legais.

Não bastassem os projetos de chancela da grilagem, a própria destinação constitucional de territórios e a sua integridade vêm sendo ameaçadas. São exemplos disso a paralisação da reforma agrária, por meio da destinação de orçamento quase igual a zero para a obtenção de terras, tema atualmente questionado na ADPF 769 no Supremo Tribunal Federal (STF) e a tentativa de aplicação do marco temporal sobre os direitos territoriais indígenas, que foi mencionado por Alessandra Korap Munduruku em sua fala. Este último é objeto do Parecer 001/2017, atualmente suspenso por decisão do Min. Fachin no RE 1.017.365 - cujo julgamento foi suspenso por pedido de vista - e do PL 490/2007. Além disso, cabe mencionar a iniciativa parlamentar de denunciar a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (PDL 177/2021), o que certamente afetaria os povos e comunidades tradicionais da região. Não bastassem tais violações diretas aos territórios, projetos como o que flexibiliza o licenciamento ambiental (PL 2.159/2021) merecem atenção especial.

## **Propostas**

O breve diagnóstico acima ofereceu subsídios para a discussão que se seguiu, de forma fechada, com a participação de Procuradores da República e convidados. A transversalidade do tema, que acaba por envolver as diversas esferas de atuação do Ministério Público Federal – representada especialmente pelas áreas sob coordenação e revisão das 2ª, 4ª e 6ª Câmara e da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão -, ensejou a apresentação de diversas propostas e teses, que serão elencadas a seguir:

- **Intervenção estratégica do MPF**

Considerando a transversalidade da atuação do MPF na matéria, mostra-se imprescindível estabelecer uma atuação especializada em ordenamento territorial, que indique estratégias de repressão e responsabilização quanto

à grilagem e ao desmatamento, acompanhadas de atuações coordenadas e imediatas com vistas à destinação constitucional dos territórios. Nesse contexto, é fundamental garantir a especialização de ofícios e a priorização de atuações, temas e territórios, de modo a viabilizar modelos de atuação que contemplem todas as frentes necessárias para a intervenção do MPF.

- **Crime de invasão de terras públicas (art. 20 da Lei nº 4.947/1966) e grilagem**

O núcleo do tipo previsto no art. 20 da Lei nº 4.947/1966 (*invadir*) não exige, para a sua ocorrência, que seja acompanhado de violência, força física ou grave ameaça, pois a invasão pressupõe tão somente o ingresso ou fruição não autorizados, bastando o especial fim de agir de ocupar terras públicas. Este tipo alcança a grilagem de terras públicas, em suas diversas formas, inclusive as mais sofisticadas e verificadas atualmente na Amazônia, tendo em vista que a conduta pressupõe, em todos os casos, a penetração nesses territórios.

- **Organização de dados e tecnologia**

A falta de governança e de coordenação entre os órgãos enseja a necessidade de uma premente de sistematização dos dados e de investimento em tecnologia, com vistas a garantir respostas mais fidedignas ao cenário de caos fundiário encontrado.

- **Transparência e participação**

Um desafio na temática consiste em criar instâncias de consulta para destinação de terras e garantir, de imediato, o cumprimento da lei de acesso à informação, afastando-se a alegação do uso da lei geral de proteção de dados para negar informações valiosas sobre a matéria. Uma iniciativa a ser analisada corresponde ao levantamento que vem sendo realizado no Tribunal de Justiça do Pará desde 2019, com a participação de diversas instituições, para identificar as áreas públicas estaduais com pendência de arrecadação e matrícula em nome daquele ente federativo (Decreto Estadual nº 941/2020 – Anexo IV).

- **Reativação do fórum de assuntos fundiários (Conselho Nacional de Justiça – CNJ) e possibilidades de atuação**

Instituído pela Resolução CNJ nº 110/2010, o fórum de assuntos fundiários tinha por objetivo monitorar assuntos pertinentes à resolução de conflitos oriundos de questões fundiárias, agrárias ou urbanas. A despeito da importância desse espaço, a resolução foi revogada em 2021 (Resolução CNJ nº 384/2021), sob o fundamento de que os objetivos da resolução anterior poderiam ser alcançados por outras comissões do CNJ. Analisando, porém, o papel de outros espaços do conselho – como a comissão de meio ambiente e o observatório de direitos humanos –, constata-se que inexistente uma abordagem específica e própria para o tema da grilagem e dos conflitos dela decorrentes, sobretudo aqueles relacionados aos direitos territoriais e às ações possessórias. Nesse sentido, um fórum ou observatório sobre assuntos fundiários permitiria monitorar impasses na destinação de terras e oferecer soluções para análise de demandas possessórias, no que dialogaria com relatório de pesquisa elaborado pelo instituto INSPER a pedido do próprio conselho (“Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil”, de 2021).

- **Conflitos agrários e terras públicas federais**

É imprescindível a criação de canais de diálogo e iniciativas conjuntas entre o MPF, os MPs estaduais e o próprio

Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) com o fim de prevenir disputas em terras públicas federais e assegurar a competência da justiça federal, sob pena de perpetuação do conflito ou do cenário de ilicitude sob a roupagem de um conflito possessório entre particulares. A atuação do MPF em Araguaína é um exemplo de boa prática nesse sentido.

- **Grilagem e lavagem de dinheiro**

O impulsionamento do mercado ilegal de terras demanda a integração da atuação com os órgãos de combate à lavagem de dinheiro.

- **Projetos de lei**

O acompanhamento dos projetos de lei que fragilizam a ordenação territorial na Amazônia merecem acompanhamento permanente. A ANPR deve seguir elaborando notas técnicas com o fim de oferecer subsídios ao debate público, além de acompanhar e dialogar com o Parlamento sobre projetos que tratem de regularização fundiária, territórios indígenas, licenciamento ambiental e outros temas que tratem da proteção socioambiental da Amazônia.

- **Conselho da Amazônia**

É fundamental acompanhar o trabalho do Conselho da Amazônia e a destinação de recursos orçamentários para a fiscalização e combate à grilagem.