

PLANO AMAZÔNIA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Estudo sobre regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal

Maio de 2021



MATTOS FILHO >
Mattos Filho, Veiga Filho,
Marrey Jr e Quiroga Advogados

PINHEIRONETO
ADVOGADOS

Relatório Plano Amazônia

I. Sumário executivo

II. Introdução

1. O Plano Amazônia: Convenção e o Conselho Consultivo
2. A parceria com os escritórios e objetivos do trabalho

III. Metodologia

1. Divisão de trabalho entre os escritórios
2. Reuniões semanais com a equipe de trabalho
3. Entrevistas com stakeholders
4. Pesquisas de legislação e jurisprudência

IV. Conceitos necessários ao estudo da regularização fundiária

1. Princípios constitucionais
2. Regras gerais de competência
3. Institutos jurídicos relevantes: terras devolutas, usucapião, desapropriação, expropriação, unidades de conservação, terra indígena, terra quilombola
4. O Incra
5. Terras devolutas estaduais e Institutos de Terras

V. Regularização fundiária

1. Conceito de regularização fundiária: muito além da titulação
2. Identificação das unidades de conservação, terras ocupadas por comunidades tradicionais e áreas públicas federais e estaduais
3. Disponibilização de informações (transparência, sites, forma de disponibilização, método de atualização e manutenção)
4. Unicidade da base de dados: cadastro único ou utilização de dados de cadastros diversos?
5. Ordenamento territorial, Zoneamento Ecológico-Econômico e definição de objetivos
6. Titulação

VI. Gargalos para uma política efetiva de regularização fundiária

1. Regularização Fundiária: custo político e sobreposição de demandas
2. Ordenamento territorial x regularização fundiária
3. Restrição do escopo de atuação

4. Unicidade de bases de dados
5. Cadastro Ambiental Rural (CAR)
6. Princípios da Regularização Fundiária

VII. Considerações finais

I. Sumário executivo

A região amazônica abriga a maior floresta tropical do mundo e sua proteção é essencial para a segurança e a manutenção da qualidade de vida no planeta. Cientes da importância estratégica da região amazônica para o Brasil e para o mundo, os bancos Bradesco, Itaú Unibanco e Santander se uniram para contribuir com o desenvolvimento sustentável na região. A parceria entre os três maiores bancos privados do Brasil resultou no Plano Amazônia.

No contexto do Plano Amazônia, os Bancos entendem que, para o desenvolvimento sustentável da região, é fundamental superar os desafios existentes relativos à regularização fundiária. Neste sentido, os escritórios de advocacia Machado Meyer, Mattos Filho e Pinheiro Neto Advogados foram engajados para a realização de um estudo com foco jurídico sobre regularização fundiária na região amazônica.

O presente estudo tem como objetivo explorar e investigar o arcabouço jurídico da regularização fundiária no país, fazendo uso dos textos legais existentes e conversas com stakeholders envolvidos no tema.

Dentre os pontos do estudo, pode-se destacar: (i) o reconhecimento de processo de Regularização Fundiária como caminho de promoção da cidadania, respeitando a pacificidade, temporalidade, meio ambiente e o direito de propriedade; (ii) o CAR que, apesar de não ser necessário para a regularização fundiária, pode ser uma rica fonte de informações e um passo importante para consolidação de dados de propriedade; e (iii) a complexidade do tema e o papel de experiências recentes como, por exemplo, o Pará, em que há muitas terras a serem regularizadas, mas aposta hoje em tecnologia para acelerar o processo.

Esperamos que o estudo contribua com subsídios jurídicos que possam orientar os caminhos para a Regularização Fundiária.

--

Este documento não representa um posicionamento dos Bancos com relação ao tema, mas um mapeamento abrangente do arcabouço legal com objetivo de contribuir com a execução operacional dos processos de regularização fundiária nos 9 estados da Amazônia Legal.

II. Introdução

1. O Plano Amazônia: Convenção e o Conselho Consultivo

1. A região amazônica abriga a maior floresta tropical do mundo e sua proteção é essencial para a segurança e a manutenção da qualidade de vida no planeta. Cientes da importância estratégica da região amazônica para o Brasil e para o mundo, os bancos Bradesco, Itaú e Santander (“Bancos”) se uniram para contribuir com os objetivos de desenvolvimento sustentável na região. A parceria entre os três maiores bancos privados do Brasil resultou no Plano Amazônia.

2. Com múltiplos significados e localidades diversas, a Amazônia não pode ser vista como uma região uniforme, especialmente em razão da diversidade de sua região e de suas múltiplas definições: (i) há a bacia Amazônica, que preenche 7 (sete) países sul-americanos, incluindo o Brasil e seus 7 (sete) estados brasileiros: Acre, Amazonas, Rondônia, Amapá, Pará, Mato Grosso e Roraima, (ii) há o bioma Amazônia, que compreende porções de área do Acre, Amazonas, Rondônia, Amapá, Pará, Mato Grosso, Roraima, Maranhão e Tocantins, e, não menos importante, (iii) há a Amazônia Legal, que corresponde à área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM, delimitada no artigo 2º da Lei Complementar nº 124/2007 e é composta por municípios dos estados de Acre, Amazonas, Rondônia, Amapá, Pará, Mato Grosso, Roraima, Maranhão e Tocantins.

3. Com o objetivo de pensar a complexidade da região e colaborar com o seu desenvolvimento, o Plano Amazônia é o resultado do compromisso assumidos pelos Bancos de se atingir dez metas relacionadas à promoção do desenvolvimento sustentável na região amazônica. Essas metas são indicadas abaixo:

- 1) Atuar visando ao desmatamento zero no setor de carnes, reforçando diligências internas, apoiando a transição e articulando empresas e associações para a criação de um compromisso setorial;
- 2) Estimular as culturas sustentáveis (exemplos: cacau, açaí, castanha) por meio de linhas de financiamento diferenciadas, entre outras ferramentas financeiras e não financeiras;
- 3) Estimular o desenvolvimento de infraestrutura de transporte (exemplo: hidroviário) com metas ambientais, em troca de condições diferenciadas (exemplos: *funding*, exigências e parceiros);
- 4) Viabilizar investimentos em infraestrutura básica para o desenvolvimento social, tais como energia, internet, moradia, saneamento;

- 5) Fomentar projetos que visem ao desenvolvimento econômico e à conservação por meio de ativos e instrumentos financeiros de lastro verde, como pagamento por serviços ambientais (PSA), CBIOS e créditos de carbono;
 - 6) Incorporar os impactos das mudanças climáticas nas políticas de crédito e investimentos de longo prazo, além de dar transparência em nossos reportes;
 - 7) Ampliar o alcance de negócios que promovam a inclusão e orientação financeira na região;
 - 8) Articular e apoiar a implantação do sistema informatizado de registro de regularização fundiária;
 - 9) Articular a criação de um fundo para atores e lideranças locais que trabalhem em projetos de desenvolvimento socioeconômico na região;
 - 10) Atrair investimentos que promovam parcerias e o desenvolvimento de tecnologias que impulsionem a bioeconomia.
4. As dez metas acima enumeradas podem ser segmentadas em três focos estratégicos: apoio à conservação ambiental e desenvolvimento da bioeconomia; investimento em infraestrutura sustentável; e contribuição para a garantia dos direitos básicos da população ("Focos Estratégicos").¹
5. Para regular a governança entre os Bancos no âmbito das ações a serem implementadas visando às 10 metas do Plano Amazônia, foi assinada a Convenção sobre a Estrutura de Governança do Plano Amazônia ("Convenção").
6. A Convenção cria três órgãos responsáveis pela governança e pela execução das medidas a serem adotadas no âmbito do Plano Amazônia: o Comitê Estratégico, o Grupo de Trabalho e o Conselho Consultivo.
7. O Comitê Estratégico é composto pelos Diretores Presidentes dos Bancos, a quem cabe deliberar, aprovar e definir as principais ações a serem adotadas no âmbito do Plano Amazônia. O Comitê Estratégico, portanto, possui função essencialmente diretiva.
8. O Grupo de Trabalho é composto pelos executivos responsáveis pelas áreas de sustentabilidade dos Bancos, além de outros representantes por eles indicados. Compete aos membros do Grupo de Trabalho planejar e implementar as ações do Plano Amazônia de forma a alcançar as orientações do Comitê

¹ Informações obtidas mediante consulta aos *websites* dos Bancos: <https://www.itaubank.com.br/relacoes-com-investidores/show.aspx?idMateria=Odbdy6b9HdPKsnZ+QwAsYw==&linguagem=pt>;
<https://www.santander.com.br/sustentabilidade/plano-amazonia>.

Estratégico, bem como propor pautas de deliberação para o Comitê Estratégico e para o Conselho Consultivo.

9. O Conselho Consultivo, por sua vez, é composto por 7 (sete) membros, cada um deles especialista em uma área específica de conhecimento, as quais, isolada ou conjuntamente, dizem respeito aos desafios e potenciais da região amazônica. Considerando o grau de especialização e a experiência de seus membros, compete ao Conselho Consultivo acompanhar os temas em discussão no âmbito do Plano Amazônia e apoiar o Comitê Estratégico na análise das dinâmicas, desafios, potencialidades, riscos e oportunidades no contexto da Amazônia, bem como na orientação para a definição de estratégias de atuação pelos Bancos.

10. No contexto do Plano Amazônia, os Bancos entendem que, para o desenvolvimento sustentável da região, é fundamental superar os desafios existentes relativos à regularização fundiária. Ações que busquem solucionar o problema fundiário existente na Amazônia, viabilizando-se a regularização fundiária, estão diretamente relacionadas a algumas das metas do Plano Amazônia, além de se relacionarem com cada um Focos Estratégicos, conforme acima definido.

11. Nesse sentido, os Bancos procuraram os escritórios de advocacia Machado Meyer, Mattos Filho e Pinheiro Neto Advogados ("Escritórios") para a realização de um estudo sobre a regularização fundiária na Amazônia. Considerando o interesse dos Escritórios em cooperar com os Bancos no âmbito do Plano Amazônia, foi celebrado o Termo de Cooperação para o Desenvolvimento do Plano Amazônia ("Termo de Cooperação"). O Termo de Cooperação é assinado por cada uma das seis partes que, ao todo, representam os Bancos e os Escritórios.

2. A parceria com os Escritórios e objetivos do trabalho

12. Para orientar os trabalhos que seriam desenvolvidos em cooperação entre Bancos e Escritórios, também foi celebrado o Termo de Referência do Plano Amazônia – Regularização Fundiária ("Termo de Referência"). O Termo de Referência apresenta diversas finalidades, dentre as quais, destacam-se **(i)** apresentar os objetivos esperados pelos Bancos com a cooperação indicada acima, **(ii)** prestar esclarecimentos sobre como o tema da regularização fundiária se relaciona às metas e aos objetivos gerais do Plano Amazônia e, por fim, **(iii)** realizar indicações sobre os trabalhos a serem realizados por cada uma das partes no âmbito da cooperação entre Bancos e Escritórios.

13. Os objetivos dos trabalhos a serem realizados no âmbito do Termo de Cooperação, cujas ações são detalhadamente apontadas no Termo de Referência, podem ser sintetizados abaixo:

- 1) Compreensão do arcabouço regulatório e institucional relacionado à regularização fundiária na Amazônia;
 - 2) Análise do cenário legislativo federal e dos nove estados considerados para o estudo;
 - 3) Aspectos jurídicos relevantes e apresentação dos principais conceitos relacionados à regularização fundiária;
 - 4) Identificação de riscos e obstáculos associados à regularização fundiária na Amazônia;
 - 5) Apresentação de resultados que poderão subsidiar a adoção de ações para solução de entraves legais e institucionais que limitam o avanço da regularização fundiária na Amazônia.
14. O presente relatório apresenta as conclusões e análises realizadas ao longo de toda a investigação relacionada a cada um dos temas e objetivos do trabalho (“Estudo”).

III. Metodologia

1. Divisão de trabalho entre os escritórios

15. As responsabilidades para o desenvolvimento deste trabalho foram distribuídas entre os Escritórios, conforme os critérios estabelecidos por eles, de modo a alcançar o melhor resultado final. As pesquisas iniciais começaram em setembro de 2020 e foram divididas por Estados, sendo a redação final elaborada em parte por cada e revisado por todos. Foram realizadas reuniões semanais entre as equipes dos Escritórios para discussão e acompanhamento da evolução dos trabalhos.

2. Entrevistas com stakeholders

16. Como parte do processo de construção foram ouvidos stakeholders que possuem atuação ou vivência relacionada às matérias objeto do Plano Amazônia, os quais foram indagados sobre os principais desafios existentes para uma política efetiva de regularização fundiária, contribuindo com suas experiências profissionais e respectivas sugestões de endereçamento relacionadas ao tema da regularização fundiária.

3. Pesquisas de legislação e jurisprudência

17. Também foi analisada a legislação federal e estadual sobre regularização fundiária de todos os estados que compõem a Amazônia Legal². Além disso, foi realizado levantamento da jurisprudência nos Tribunais Superiores para identificação de potenciais precedentes que possam direcionar a propositura de medidas jurídicas para definição de procedimentos de regularização fundiária.

18. Na pesquisa também foi mapeada a situação da regularização fundiária nos Estados da Amazônia Legal, bem como áreas de assentamento do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (“Incra”), Unidades de Conservação, áreas de comunidades indígenas e comunidades remanescentes de quilombos para verificar possíveis interferências na condução de uma regularização fundiária.

19. O compilado da pesquisa está no Anexo I (legislação e situação das áreas) e no Anexo II (jurisprudência).

² Para maiores informações sobre a definição de Amazônia Legal, fazemos referência ao capítulo I, item 2 do presente Relatório.

IV. Conceitos necessários ao estudo da regularização fundiária

1. Princípios constitucionais

20. Políticas e ações de regularização fundiária visam garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade, e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. É um instrumento que promove a cidadania, devendo ser articulado com políticas públicas embasadas em direitos e garantias fundamentais, tais como o direito de propriedade, a função social da propriedade³, ambos previstos no artigo 5º, e demais princípios da ordem econômica, estabelecidos na Constituição Federal brasileira de 1988 (“CF/88”).⁴

21. O direito de propriedade, previsto no artigo 5º, *caput*, e incisos XXII, XXIII e XXIV, da CF/88, assegura ao seu titular a patrimonialidade de seus bens, oponível ao Estado e a terceiros⁵. É a faculdade de usar⁶, gozar⁷ e dispor⁸ da coisa, bem como o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou a detenha, dentro dos limites normativos. Está intrinsecamente relacionado ao princípio da dignidade humana, uma vez que trata de um dos direitos essenciais para a garantia das condições materiais básicas de uma vida digna.

22. Contudo, o direito de propriedade não é absoluto. Deve-se observar que a CF/88, por meio de seu artigo 5º, inciso XXIII, cria uma obrigação, um direito e um dever individual, ao estabelecer que o imóvel deverá cumprir sua função social.

23. O dever de garantir função social ao direito de propriedade remete à justiça social. Essa dupla perspectiva (direito e dever) associada à função social da propriedade extrai seu fundamento constitucional a partir do artigo 170, incisos II e III, e do artigo 185, parágrafo único, ambos da CF/88. Os dispositivos, interpretados conjuntamente, indicam que a justiça social deve reger a ordem econômica. Logo, verifica-se que, o direito de propriedade, apesar de existir para proteger e garantir o direito ao patrimônio do particular, deve estar condicionado ao respeito ao bem coletivo, assegurando a existência digna a todos,

³ Ressalta-se que ambos o direito de propriedade e a função social de propriedade estão previstos no artigo 5º da CF/88, tratando-se, portanto, de cláusulas pétreas, nos termos do artigo 60, §4º, da CF/88.

⁴ Disponível em: https://www.anoregmt.org.br/arquivos/9660/09660_07413_00026.pdf Último acesso em 18 fev. 2021

⁵ Cretella Junior, José, Comentários à constituição de 1988, Vol. 1, 1990, p. 300.

⁶ Direito de usufruir de um bem ou colocá-lo a disposição do uso de outro de pessoa, sem que essa possa modificar a substância do bem (i.e. se você é proprietário de um imóvel, pode optar por usufruir dele, emprestá-lo ou alugá-lo).

⁷ Direitos sobre os frutos ou rendimentos que esse bem fornece.

⁸ Direito que mais expressa o domínio/posse sobre o bem, é a possibilidade de desfazer da coisa, caso queira. Significa que pode optar por vendê-lo, doá-lo ou trocá-lo.

sendo, dessa forma, a funcionalização da propriedade aos valores sociais e existenciais positivados pela Constituição Federal de 1988.

24. A função social, portanto, condiciona o exercício do direito de propriedade, que deve ser orientado não apenas para a satisfação do interesse individual, mas também para garantir interesses da coletividade. Desta forma, a função social assume vertente negativa ao limitar a liberdade do titular sobre sua propriedade, e vertente positiva ao indicar o exercício dos direitos de propriedade de acordo com os valores constitucionais.

25. O jurista Leon Duguit explica o princípio da função social da propriedade pelo argumento de que a propriedade não possui caráter absoluto e intangível⁹. A partir desse entendimento, os direitos de propriedade perdem o seu caráter absoluto, exclusivo e soberano, por meio do qual o proprietário poderia usar e fruir da propriedade livremente sem qualquer tipo de interferência. Os direitos do proprietário continuam protegidos, mas à luz da observância dos valores sociais inerentes à propriedade.

26. A concretização da função social da propriedade varia entre cidades e estados brasileiros, em áreas urbanas e rurais. Contudo, os objetivos constitucionais que a norteiam permanecem os mesmos. A CF/88¹⁰ define como objetivos fundamentais da República, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e marginalização, o desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades sociais e regionais. Tais objetivos são espelhados, de certa forma, ao definirem os critérios ao cumprimento efetivo da função social da propriedade em imóveis urbanos e rurais.

27. As propriedades urbana e rural, para cumprirem suas funções sociais, devem observar regramentos específicos, nos termos dos artigos 182, 183 e 184, 185, e 186 da Constituição Federal. Assim, a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade previstas no plano diretor (para os municípios com mais de vinte mil habitantes) e no Estatuto da Cidade, que especifica os aspectos da função social.

28. Por outro lado, a função social da propriedade rural se dá, segundo a CF/88 e a Lei Federal nº 4.504/1964 ("Estatuto da Terra"), quando é atendido o aproveitamento racional e adequado, com a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, bem como observa as disposições das leis que regulam as relações de trabalho, realiza exploração que favorece o bem-estar

⁹ DUGUIT, Leon. *Las transformaciones del Derecho Publico y Privado*. Buenos Aires: Editorial Heliasta S.R.L..1975.

¹⁰ Artigo 3º incisos I a III

dos proprietários e dos trabalhadores e também quando atende aos objetivos sociais da cidade em que está localizada, assim como ocorre com a propriedade urbana.

29. O Código Civil dispõe sobre a função social da propriedade em seu artigo 1.228, o qual direciona a propriedade para o bem comum e a define como instituto jurídico a partir do qual emergem direitos, deveres, ônus e obrigações. O princípio da função social rege as relações da propriedade, trazendo aspectos limitativos e, segundo José Afonso da Silva, manifesta-se na configuração estrutural da propriedade¹¹.

30. Alguns requisitos importantes para o cumprimento da função social da propriedade são a preservação do meio ambiente, a utilização adequada de recursos e a observância da legislação trabalhista¹². Estas condicionantes são previstas pelo artigo 186 da Constituição Federal que aborda a função social da propriedade rural, colocando-a diretamente ligada aos direitos fundamentais, como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Como ressalva Celso de Mello, a função social da propriedade não inclui apenas questões econômicas, mas se vincula a objetivos de justiça social e de ampliação de oportunidade¹³.

31. Foi a partir dessa conexão entre direito à propriedade e ao meio ambiente equilibrado, que a doutrina desenvolveu a tese da função socioambiental da propriedade. Álvaro Luiz Valery Mirra disserta que a função social e ambiental da propriedade autoriza a imposição de comportamento ao proprietário para que sua propriedade se adeque, também, à preservação do meio ambiente. ¹⁴Nesse mesmo sentido, Édis Milaré destaca o seguinte:

“É com base nesse princípio que se tem sustentado, por exemplo, a possibilidade de imposição ao proprietário rural do dever de recomposição da vegetação em áreas de preservação permanente e reserva legal, mesmo que não tenha sido ele o responsável pelo desmatamento, pois é certo que tal obrigação possui caráter real – *propter rem* –, isto é, uma obrigação que se prende ao titular do direito real, seja ele quem for, bastando para tanto sua simples condição de proprietário ou possuidor. Com efeito, não se pode falar, na espécie, em qualquer direito adquirido na exploração dessas áreas, pois, com a Constituição de 1988, só fica reconhecido o direito de propriedade

¹¹ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros. 1999.

¹² BERCOVICI, Gilberto. *Propriedade que descumpra função social não tem proteção constitucional*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-dez-06/estado-economia-propriedade-nao-cumpra-funcao-social-nao-protetcao-constitucional>. Acesso em 08 out. 2020.

¹³ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Novos aspectos da função social da propriedade no direito público*. 1987.

¹⁴ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Princípios fundamentais*.

quando cumprida a sua função socioambiental, como seu pressuposto e elemento integrante, pena de impedimento ao livre exercício ou até de perda desse direito.”¹⁵

32. A função socioambiental da propriedade pode ser identificada também no artigo 2º da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei Federal nº 6.938/1981), que apresenta diversos princípios a serem observados pelos proprietários¹⁶, tais como recuperação de áreas degradadas e proteção de áreas ameaçadas de degradação. No mesmo sentido, o Código Florestal (Lei Federal nº 12.651/2012) dispõe sobre princípios como: “ação governamental de proteção e uso sustentável de florestas, consagrando o compromisso do País com a compatibilização e harmonização entre o uso produtivo da terra e a preservação da água, do solo e da vegetação”

33. A função socioambiental da propriedade também passou a ser considerada e reconhecida pela jurisprudência conforme seguem os julgados:

AMBIENTAL. LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. **FUNÇÃO ECOLÓGICA DA PROPRIEDADE**. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. MÍNIMO ECOLÓGICO. DEVER DE REFLORESTAMENTO. OBRIGAÇÃO PROPTER REM. ARTIGO 18, § 1º, DO CÓDIGO FLORESTAL de 1965. REGRA DE TRANSIÇÃO. 1. **Inexiste direito ilimitado ou absoluto de utilização das potencialidades econômicas de imóvel, pois antes até "da promulgação da Constituição vigente, o legislador já cuidava de impor algumas restrições ao uso da propriedade com o escopo de preservar o meio ambiente"** (EREsp 628.588/SP, Rel. Min. Eliana Calmon, Primeira Seção, DJe 9.2.2009), tarefa essa que, no regime constitucional de 1988, fundamenta-se na função ecológica do domínio e posse. [...] (REsp 1240122/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 28/06/2011, DJe 11/09/2012)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO CONAMA Nº 458/2013. CABIMENTO. OFENSA DIRETA. ATO NORMATIVO PRIMÁRIO, GERAL E ABSTRATO. PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTA. DIREITO FUNDAMENTAL. PRINCÍPIOS DA PROTEÇÃO E DA PRECAUÇÃO. **FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE**. PROIBIÇÃO DO RETROCESSO. PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO. INEXISTÊNCIA DE OFENSA. 1. A Resolução impugnada é ato normativo primário, dotada de generalidade e abstração suficientes a permitir o controle concentrado de constitucionalidade. 2. Disciplina que conduz justamente à conformação do amálgama que busca adequar a proteção ambiental à justiça social, que, enquanto valor e fundamento da ordem econômica (CRFB, artigo 170, caput) e da ordem social (CRFB, artigo 193), protege, ao lado da defesa do meio ambiente, o valor social do trabalho, fundamento do Estado de Direito efetivamente democrático (artigo 1º, IV, da CRFB), e os objetivos republicanos de

¹⁵ MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, Revista dos Tribunais, 2018. Livro digital. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/91624456/v11/document/157871060/anchor/a-157598019> Acesso em: 25 fev. 2021.

¹⁶ WEDY, Gabriel. **O princípio da função socioambiental da posse e da propriedade**. Consultor Jurídico, 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-set-14/principio-funcao-socioambiental-posse-propriedade>. Acesso em 25 fev. 2021.

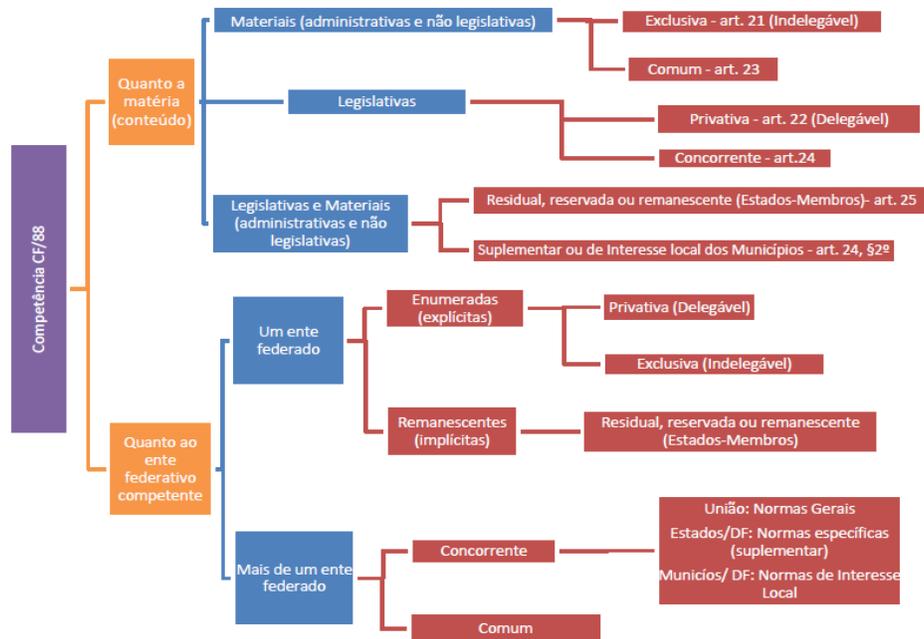
“construir uma sociedade livre, justa e solidária” e “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (artigo 3º, I e III). 3. Deve-se compreender o projeto de assentamento não como empreendimento em si potencialmente poluidor. Reserva-se às atividades a serem desenvolvidas pelos assentados a consideração acerca do potencial risco ambiental. Caberá aos órgãos de fiscalização e ao Ministério Público concretamente fiscalizar eventual vulneração do meio ambiente, que não estará na norma abstrata, mas na sua aplicação, cabendo o recurso a outras vias de impugnação. Precedentes. 4. É assim que a resolução questionada não denota retrocesso inconstitucional, nem vulnera os princípios da prevenção e da precaução ou o princípio da proteção deficiente. 5. Ação direta julgada improcedente. (ADI 5547, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 22/09/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-243. DIVULG 05-10-2020. PUBLIC 06-10-2020)

34. Assim, cabe ao proprietário equilibrar seus interesses privados com os interesses sociais relativos à proteção ao meio ambiente, que se se refletem na preservação e na recuperação dos bens ambientais da propriedade.

35. A atuação estatal, diante desse cenário, deve abarcar duas medidas fundamentais: o fornecimento de instrumentos jurídicos eficazes que permitam a defesa da propriedade por parte do proprietário e a criação de instrumentos legais que garantam a produtividade e a utilidade da propriedade privada.

2. Regras gerais da competência

36. De forma sucinta, é possível afirmar que as regras gerais da competência constitucional são classificadas: (i) quanto à matéria (conteúdo) – legislativas e não legislativas (administrativas ou materiais); e (ii) quanto ao ente federativo competente, classificação esta que se desdobra conforme organograma abaixo.



37. Em relação à Regularização Fundiária, as competências constitucionais estão previstas, principalmente, nos dispositivos abaixo:

Não Legislativa (administrativa ou material)	
Exclusiva (indelegável)	<p>Artigo 21. Compete à União:</p> <p>[..]</p> <p>IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;</p> <p>[..]</p> <p>XV - organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional;</p> <p>[..]</p> <p>XXV - estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa.</p>
Comum (cumulativa, administrativa ou paralela)	<p>Artigo 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:</p> <p>I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;</p> <p>[..]</p> <p>III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;</p> <p>IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;</p> <p>[..]</p> <p>VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;</p> <p>VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;</p> <p>VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;</p> <p>[..]</p> <p>IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;</p> <p>X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;</p> <p>XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;</p> <p>[..]</p> <p>Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.</p>
Legislativa	
Privativa União (artigo 24).	<p>Artigo 22. Compete privativamente à União legislar sobre:</p> <p>I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;</p>
Delegada aos Estados (artigo 22, parágrafo único)	<p>II - desapropriação;</p> <p>[..]</p> <p>XIV - populações indígenas;</p> <p>[..]</p> <p>XVIII - sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais;</p> <p>[..]</p> <p>XXV - registros públicos;</p> <p>[..]</p>

	<p>XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no artigo 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do artigo 173, § 1º, III;</p> <p>Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.</p>
<p>Concorrente entre os entes federados (artigo 24) e</p> <p>Suplementar dos Estados (artigo 24, § 2º)</p>	<p>Artigo 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:</p> <p>[..]</p> <p>VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;</p> <p>VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;</p> <p>VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;</p> <p>§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.</p> <p>§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a <u>competência suplementar dos Estados</u>.</p> <p>§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.</p> <p>§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.</p>
<p>Legislativa e Não Legislativa (administrativa ou material)</p>	
<p>Residual, reservada ou remanescente aos Estados (artigo 25, § 1º) e DF (e artigo 32, §1º)</p> <p>Suplementar ou de Interesse local dos Municípios (artigo 30, incisos III a IX) e DF (e artigo 32, §1º)</p>	<p>Artigo 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.</p> <p>§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.</p> <p>Artigo 30. Compete aos Municípios:</p> <p>I - legislar sobre assuntos de interesse local;</p> <p>II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;</p> <p>[...]</p> <p>IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;</p> <p>V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;</p> <p>[..]</p> <p>VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;</p> <p>[..]</p> <p>IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.</p> <p>Artigo 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.</p> <p>§ 1º Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.</p>

38. A partir dos artigos elencados acima, verifica-se que diversos dispositivos constitucionais podem servir de fundamento à implementação da regularização fundiária como, por exemplo, a competência legislativa privativa da União para dispor sobre direito agrário e desapropriação (artigo 22, inciso I e II da CF/88, respectivamente) e a competência material exclusiva (indelegável) da União para “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” (artigo 22, inciso IX da CF/88).

39. Por outro lado, o mesmo artigo 22, parágrafo único, da CF/88 estabelece a possibilidade de os Estados disciplinarem sobre as mesmas matérias previstas no referido artigo, desde que haja autorização em lei complementar específica (competência legislativa delegada aos Estados-membro). Não há lei complementar que delegue aos Estados as competências previstas no artigo 22 da CF/88 e que se relacionem à regularização fundiária.

40. Todavia, os demais entes federativos podem implementar políticas para regularização fundiária com fundamentos em outros dispositivos constitucionais como, por exemplo, a competência não legislativa comum (administrativas ou materiais) para “fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar” e “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos” (artigo 23 da CF/88 VIII e X, respectivamente), desde que obedecido os limites das suas autonomias e competências.

41. Além disso, há também matérias de competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal (artigo 24), cabendo a União dispor sobre normas gerais (artigo 24, §1º e artigo 32, §1º, da CF/88). A inexistência de lei federal não exclui a competência suplementar dos Estados e DF (artigo 24, §2º e artigo 32, §1º, da CF/88), que poderão exercer competência legislativa plena. Por fim, os Estados também possuem competência residual ou remanescente (legislativa e não legislativa, administrativas ou materiais) sobre tudo aquilo que não lhes for vedado (artigo 25, § 1º da CF/88).

42. Aos Municípios e ao DF cabe, ainda, a competência legislativa sobre “assuntos de interesse local” e para “suplementar a legislação federal e estadual (artigo 30, incisos I e II, respectivamente e artigo 32, §1º, ambos da CF/88).

43. Em matéria ambiental, a competência não legislativa (administrativas ou materiais) está prevista no artigo 23 da CF/88. União, Estados e Municípios exercem competência comum para a proteção e defesa do meio ambiente. Essa competência comum deve ser desempenhada pelo Poder Executivo e é

essencialmente exercida mediante atividades fiscalizatórias e autorizativas lato sensu (autorizações e licenciamento)¹⁷. Sobre essa questão Édis Milaré destaca:

“A Constituição Federal de 1988 consagrou, no seu artigo 23, a competência material comum, em ordem a obrigar, solidariamente, todos os entes federativos, sem qualquer relação de hierarquia, a proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos (inciso III); proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (inciso VI); e preservar as florestas, a fauna e a flora (inciso VII).”¹⁸

44. O parágrafo único do artigo 23 dispõe, ainda, que Leis Complementares fixariam a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, “tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito federal”. Nesse sentido, 23 (vinte e três) anos após a promulgação da Constituição Federal, foi editada a Lei Complementar nº 140/2011, a qual fixou regras para o exercício da competência não legislativa comum (administrativas ou materiais) em matéria ambiental. Dentre as principais inovações trazidas pela a Lei Complementar nº 140/2011, cabe destacar a tríplice divisão da competência não legislativa comum (administrativas ou materiais) em matéria ambiental, conforme aponta Talden Farias:

“A Lei Complementar nº 140/2011 estabeleceu a tríplice divisão da competência administrativa em matéria ambiental, visto que a responsabilidade para fiscalizar, para sancionar e para licenciar passaram a seguir regimes jurídicos distintos. À primeira vista o que parece ter ocorrido é uma vinculação da fiscalização ao licenciamento ambiental, o que por certo incluiria também a imposição de sanções (embora isso não tenha ficado expresso), haja visto o que determinam o inciso XIII do artigo 7º, o inciso XIII do artigo 8º e o inciso XIII do artigo 9º da citada lei. Isso significa que em tese os entes federativos só poderiam fiscalizar e aplicar sanções nas atividades de sua competência licenciatória, nos moldes do que determinam o inciso XIV do artigo 7º, o inciso XIV do artigo 8º, o inciso XIV do artigo 9º e o caput do artigo 17. Entretanto, a própria lei complementar no

¹⁷ MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, Revista dos Tribunais, 2018. Livro digital. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/91624456/v11/document/157871060/anchor/a-157598019> Acesso em: 1 mar. 2021.

¹⁸ Ibid.

parágrafo 3º do artigo 17 aponta um caminho diferente ao determinar que todos podem fiscalizar e impor sanções administrativas, embora a sanção administrativa ou o entendimento do ente licenciador é que deva prevalecer. Com isso, a competência fiscalizatória é comum e irrestrita, a sancionatória é comum mas sujeita à definição do ente responsável pelo licenciamento ao passo que a competência licenciatória é privativa.”¹⁹

45. A Lei Complementar nº 140 fixa normas relativas ao Zoneamento Ecológico-Econômico. Compete à União, aos Estados e aos Municípios, respectivamente, (i) elaborar o zoneamento ambiental de âmbito nacional e regional, (ii) elaborar o zoneamento ambiental de âmbito estadual, em conformidade com os zoneamentos de âmbito nacional e regional; e (iii) elaborar o Plano Diretor, observando os zoneamentos ambientais.

46. O Zoneamento Ecológico-Econômico, vale dizer, foi previsto pela Política Nacional de Meio Ambiente (Lei Federal nº 6.938/1981) e é regulamentado pelos Decretos Federais nºs 4.297/2002 e 6.288/2007, sendo entendido como instrumento de organização do território a ser seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas. Conforme será destacado abaixo, a elaboração e a estrita observância do Zoneamento Ecológico-Econômico são ações fundamentais para o desenvolvimento de políticas efetivas de regularização fundiária na Amazônia.

47. Além disso, a Constituição Federal também aponta regras relacionadas à competência legislativa ambiental, definindo-a como concorrente entre os entes federativos. Nestes casos, conforme prevê o artigo 24, cabe à União estabelecer normas gerais enquanto os demais entes federativos editam normas específicas, a fim de criar condições para o cumprimento das diretrizes estabelecidas pela União.

“Em outro modo de dizer, na legislação concorrente ocorre prevalência da União no que concerne à regulação de aspectos de interesse nacional, com o estabelecimento de normas gerais endereçadas a todo o território nacional, as quais, como é óbvio, não podem ser contrariadas por normas estaduais ou municipais. Assim, a União legislará e atuará em face de questões de interesse nacional, enquanto os Estados o farão diante de problemas regionais, e os Municípios apenas diante de temas de interesse estritamente local. Por outro

¹⁹ FARIAS, Talden. **Breve análise da nova lei de competência administrativa ambiental**. Consultor Jurídico, 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-ago-06/breve-analise-lei-competencia-administrativa-ambiental>. Acesso em 01/03/2021.

lado, para que não haja “espaços brancos”, caso a União não legisle sobre as normas gerais, poderão os Estados ocupar o vazio, exercendo a competência legislativa plena para atender as suas peculiaridades (artigo 24, § 3º, CF). Todavia, a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (artigo 24, § 4º, CF).²⁰

48. Esclarecido o regime de competências constitucionais relacionadas às atividades não legislativa (administrativas ou materiais) e legislativas que envolvem matéria ambiental e fundiária, percebe-se a necessidade de que políticas e projetos de regularização fundiária na Amazônia observem essas regras constitucionais, bem como a sua dificuldade de harmonização.

3. **Institutos jurídicos relevantes**

a) **Terras Devolutas**

49. Terras devolutas são caracterizadas como bens dominicais por não possuírem destinação pública, ou seja, trata-se de bens públicos desafetados. Em outras palavras, são terras disponíveis e que em nenhum momento integraram o patrimônio de um particular. São, em suma, aquelas terras que pertencem à União e/ou Estados sem estarem aplicadas a qualquer uso público, porque não foram trespassadas do Poder Público aos particulares.²¹

50. Dessa forma, válido é o conceito residual, ou seja, por exclusão, de que terras devolutas seriam “todas as terras existentes em território brasileiro que não se incorporaram legitimamente ao domínio particular, bem como as já incorporadas ao patrimônio público, porém não afetadas a qualquer uso público”²².

51. A CF/88, em seu artigo 20, inciso II, define que são pertencentes à União as terras devolutas indispensáveis à defesa de fronteiras, fortificações e construções militares, vias federais de comunicação e à preservação ambiental definidas em lei. No que diz respeito às demais terras devolutas, estas fazem parte dos bens pertencentes aos Estados.

²⁰ MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, Revista dos Tribunais, 2018. Livro digital. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/91624456/v11/document/157871060/anchor/a-157598019> Acesso em: 1 mar. 2021.

²¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2010., p. 733

²² Maria Sylvia Zanella Di Pietro (p. 911)

52. Para estabelecer o real domínio da terra, ou seja, se a terra é particular ou devoluta, a União e/ou Estados podem propor ações judiciais, as chamadas ações discriminatórias, reguladas pela Lei Federal nº 6.383/1976.²³ Trata-se do processo de discriminar e delimitar as terras devolutas da União e Estados separando-as de terras particulares e de outras terras públicas.²⁴

53. Contudo, existe no ordenamento brasileiro uma controvérsia referente ao ônus da comprovação do caráter devoluto das terras. Em alguns acórdãos, prevaleceu a tese de que existe uma presunção em favor da propriedade pública, cabendo ao interessado provar que a terra era do domínio particular; em outros, adotou-se o entendimento oposto, no sentido de que cabe ao Poder Público fazer a prova de que se trata de terra devoluta, não sendo a simples ausência de transcrição imobiliária em nome de terceiros suficiente para essa finalidade (Tenório, 1984: 54-56)²⁵.

54. Para aqueles que defendem a segunda tese, um imóvel que simplesmente não possui registro de propriedade não pode ser visto como uma terra devoluta, cabendo ao Estado o ônus de tal comprovação, sob pena de as áreas passarem ao domínio de particular por usucapião. Sobre esse ponto, será demonstrado abaixo que a aplicação do instituto da usucapião não é permitida para bens públicos, mas, como não há presunção de que o bem é devoluto, é admissível a usucapião em imóveis que não possuem registro de propriedade.²⁶

55. No tocante à questão fundiária, esta é impactada pelas terras devolutas em razão da indisponibilidade de terras públicas para tal finalidade.

56. Quanto à destinação de terras públicas e devolutas, necessária a compatibilização com a política agrícola e com o Programa Nacional de Reforma Agrária ("PNRA"), que trata do conjunto de medidas com metas para promover a melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social, desenvolvimento rural sustentável e aumento de produção²⁷. Essas metas estão dispostas no artigo 188 da CF/88, regulamentado pela Lei Federal nº 8.629/1993, e a implementação do PNRM compete ao Incra.

²³ Referida Lei disciplina o processo discriminatório das terras da União, contudo também é aplicada aos Estados-membros por força de seu artigo 27.

²⁴ Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/865/RIL158_2_20.pdf?sequence=4 Último acesso em 4 fev. 2021.

²⁵ Disponível em: <https://pt.calameo.com/read/0002237356887f7315bd2> Último acesso em 4 fev. 2021.

²⁶ Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-fazemos/cartilhamanualprocedimentos.pdf> Último acesso em 4 fev. 2021.

²⁷ Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-fazemos/cartilhamanualprocedimentos.pdf> Último acesso em 4 fev. 2021.

57. Nesta seara, é importante destacar o papel do Incra como responsável pela representação da União no processo discriminatório de terras devolutas da União. Encerrado o processo discriminatório, o Incra providenciará o registro das terras devolutas discriminadas, definidas em lei, como bens da União.

b) Usucapião

58. A usucapião é forma de aquisição da propriedade por meio da posse prolongada, aperfeiçoada quando cumpridos todos os requisitos legais para tanto. Trata-se da consolidação da aquisição da propriedade assentada no princípio da utilidade social com o objetivo de se conferir segurança e estabilidade à esta propriedade, bem como de se consolidar as aquisições e facilitar a prova do domínio²⁸. O proprietário que negligencia seu patrimônio, ou, em outras palavras, que não cumpre a função social da propriedade, será privado de seu imóvel em favor daquele que, cumprindo os requisitos de posse e tempo, deseja consolidar e regularizar sua ocupação frente a terceiros.

59. A aquisição da propriedade por meio da usucapião é caracterizada como uma aquisição originária, a qual ocorre quando não há relação entre o adquirente e o antigo proprietário após seu aperfeiçoamento. São pressupostos da usucapião a coisa hábil ou suscetível de usucapião; a posse; o decurso do tempo; o justo título; e a boa-fé. Cumpre ressaltar que apenas os três primeiros são necessários e indispensáveis a toda e qualquer modalidade de usucapião, ao passo que o justo título e a boa-fé apenas são exigidos na usucapião ordinária. A aquisição originária apresenta-se em diversas modalidades, conforme será especificado neste tópico.

60. Inicialmente, a usucapião ordinária, exige, posse de 10 (dez) anos com ânimo de dono, de forma contínua, mansa e pacífica, além de justo título e a boa-fé do possuidor. Está prevista no artigo 1.242 do Código Civil brasileiro de 2002 (“CC/02”). É possível a redução do prazo para 5 (cinco), no caso de o imóvel ter sido adquirido onerosamente com registro cancelado posteriormente, desde que tenha sido estabelecida a moradia ou realizado investimentos de interesse social e econômico.

61. A usucapião extraordinária, por sua vez, traz como requisitos a posse de 15 (quinze) anos com a possibilidade de redução para 10 (dez) anos, no caso do possuidor ter estabelecido moradia ou realizado obras ou serviços produtivos no imóvel, exercida também com ânimo de dono, de forma contínua, mansa e pacífica, dispensados o justo título e a boa-fé, conforme estabelecido pelo artigo 1.238 do CC/02.

²⁸ GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas (Vol. 5), 20ª Ed. São Paulo. Editora Saraiva Jur, 2020 Carlos Roberto Gonçalves (p. 253).

62. Ressalta-se que, como visto, os prazos previstos nas duas modalidades da usucapião podem ser reduzidos se o imóvel for a moradia habitual do possuidor ou se nele realizar obras ou serviços de caráter produtivo. Esta flexibilização é reflexo da função social da propriedade que aplica os princípios constitucionais de solidariedade social (artigo 3º, incisos I e III, CF/88) e da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III, CF/88).

63. Por sua vez, a usucapião conforme definida no artigo 191 da CF/88, chamada usucapião constitucional ou especial, trata-se da modalidade *pro labore* ou rural, a qual contempla que irá adquirir a propriedade, aquele que, possua como seu, por 5 (cinco) anos ininterruptos, sem oposição, área de terra em zona rural não superior a 50 (cinquenta) hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia. Percebe-se que tal modalidade busca promover satisfação da função social do imóvel como condição para o aperfeiçoamento da usucapião. Tal artigo constitucional foi replicado para o CC/02, em seu artigo 1.239.

64. Cabe esclarecer que a usucapião especial rural tem como objetivo a fixação do homem no campo, exigindo ocupação produtiva do imóvel, devendo neste morar e trabalhar o usucapiente. Tal modalidade não exige, todavia, justo título nem boa-fé²⁹.

65. Ou seja, ainda que a propriedade tenha caráter perpétuo, essa não se conserva senão quando o proprietário manifeste intenção de nela produzir ou mantê-la sob seu domínio. A inação, sob esta ótica, constitui uma aparente e tácita renúncia ao direito de propriedade, permitindo o aperfeiçoamento da usucapião *pro labore*.

66. É importante destacar o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (“STJ”) quanto à usucapião rural, no sentido de ser possível adquirir a propriedade de área menor do que o módulo rural estabelecido na região, vez que não há previsão que determine a área mínima sobre a qual deve ser exercida a posse do possuidor para que se caracterize a usucapião rural.

67. O artigo 191 da CF/88, que prevê a possibilidade da usucapião *pro labore*, também estabelece, em seu parágrafo único, que imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião³⁰. A corte superior deixa claro em seus acórdãos que o particular jamais poderá exercer posse ou poderes relacionados à

²⁹ GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas (Vol. 5), 20ª Ed. São Paulo. Editora Saraiva Jur, 2020. p. 258.

³⁰ Tal artigo constitucional foi replicado para o Código Civil brasileiro de 2002, artigo 102, caput;

propriedade sobre imóveis públicos, apenas mera detenção, não sendo possível a configuração dos requisitos para o aperfeiçoamento da usucapião.³¹

68. Com relação às terras já incorporadas ao patrimônio público, não há dúvida quanto à impossibilidade da usucapião diante da previsão do artigo mencionado. Quanto às áreas não incorporadas no patrimônio público, ou seja, as terras devolutas, existem entendimentos controversos nos tribunais e doutrinas brasileiras com relação a comprovação do caráter devoluto da terra.³²

69. No caso da Amazônia Legal, o governo federal enfatizou sua posição quanto à usucapião de terras devolutas, salientando que, mesmo famílias que vivem há mais de 20 (vinte) anos em áreas públicas não têm direito à usucapião, enfatizando de que se trata de um instrumento jurídico usado apenas em propriedades privadas ou em áreas que não haja o registro da propriedade em favor do Estado.³³

c) Desapropriação e Expropriação

70. Desapropriação é o procedimento administrativo pelo qual o Poder Público, ou a quem este delega, impõe ao proprietário de um imóvel a perda de seu direito de propriedade por meio da prévia declaração de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, substituindo o bem por meio de justa indenização³⁴.

71. A CF/88, em seu artigo 182, §§ 3º e 4º, inciso III, e artigo 184 e 185, prevê a desapropriação com caráter sancionatório em casos de descumprimento da função social, respectivamente, da propriedade urbana e rural³⁵.

72. Tendo em vista o histórico brasileiro da propriedade rural de concentração fundiária, ou seja, das grandes propriedades agrícolas, latifúndios, pertencendo a poucas pessoas, a CF/88 prevê, como sanção ao não cumprimento de sua função social, a promoção da desapropriação do imóvel pela União para fins de reforma agrária.

³¹ Disponível em: <https://cnbmq.org.br/artigo-imoveis-publicos-nao-estao-sujeitos-a-acao-de-usucapiao-por-irajalacerda/> Último acesso em 2 de fev. 2021

³² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33ª Ed. Brasília. Editora Forense, 2020. p. 912.

³³ Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/cartilha-explica-processo-de-regularizacao-fundiaria-na-amazonia/regularizacaoofundiariacenariolegislacao.pdf> Último acesso em 2 de fev. 2021

³⁴ O pagamento é feito em títulos da dívida agrária, resgatáveis em até 20 (vinte) anos, sendo, no entanto, as benfeitorias úteis e necessárias pagas em dinheiro (§ 1º do art. 184 da Constituição Federal, que foi regulamentado pelo art. 5º da Lei Federal nº 8.629/1993).

³⁵ A CF/88 não autoriza a incidência da desapropriação sobre a pequena e média propriedade rural, na hipótese em que o proprietário não possua outra, e sobre a propriedade produtiva, conforme artigo 185.

73. O imóvel a ser desapropriado será declarado, por meio de decreto, de interesse social para fins de reforma agrária. Tal decreto autorizará a União a propor a ação de desapropriação. A forma e procedimento judicial da desapropriação, que será de competência exclusiva da União, é prevista pela Lei Complementar nº 76/1993. No que tange à execução da reforma agrária, esta será executada por meio do Incra.

74. Destaca-se que, de acordo com o artigo 185 da CF/88, são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária a pequena e média propriedade rural, bem como a propriedade produtiva. O dispositivo leva à Constituição o histórico brasileiro da concentração fundiária em grandes latifúndios e seu esforço para superação deste cenário em favor dos pequenos e médios proprietários e daqueles que promovem a função social de seu imóvel rural.

75. Com relação à propriedade urbana, o município pode aplicar sanções (artigo 182, §4º, CF/88) ao proprietário cuja propriedade não cumpre a função social estabelecida no Plano Diretor e, em último caso, desapropriar o imóvel mediante indenização. O Estatuto da Cidade criou institutos que visam a promoção da função social da propriedade, tais quais a concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, a usucapião especial de imóvel urbano, entre outros.

76. Quanto à expropriação, o instituto trata da modalidade de desapropriação imposta por lei, ou seja, poderá ser promovida somente em casos previstos em lei. Consiste no ato de privar o proprietário da coisa que lhe pertence sem a compensação em caráter de indenização. A Emenda Constitucional nº 81/2014 trouxe à CF/88, em seu artigo 243, a possibilidade de expropriação do imóvel em glebas de terra onde são cultivadas plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo. Tais áreas, em casos de expropriação, são destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular.

77. Desta forma, os institutos da desapropriação e expropriação comprovam novamente o entendimento de que o direito de propriedade não é absoluto frente ao interesse e bem-estar coletivo.

d) Unidades de Conservação

78. Os espaços territoriais especialmente protegidos são instrumentos fundamentais da Política Nacional de Meio Ambiente, que se dividem em unidades de conservação e espaços definidos pela legislação florestal. Essa terminologia foi introduzida pela CF/88 para designar áreas com relevantes características ambientais submetidas a regime especial de proteção e uso.

79. O termo "Unidade de Conservação" ganhou destaque a partir da edição da Lei Federal nº 9.985/2000, responsável por instituir o Sistema Nacional de Unidade de Conservação – SNUC. Define-se Unidade de Conservação como "espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas

jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção”. Em outras palavras, Unidades de Conservação são espaços territoriais especialmente protegidos com limites estabelecidos pelo Poder Público no ato de sua criação³⁶.

80. Sobre o tema, é importante deixar clara diferenciação proposta por Édis Milaré acerca do alcance da proteção de espaços territoriais designados “unidades de conservação”, contrapondo-se ao alcance de demais formas de proteção de espaços territoriais com relevante interesse ecológico, como por exemplo no caso das figuras instituídas pela legislação florestal (área de preservação permanente, reserva legal):

“Em princípio, segundo expõe Maurício Mercadante, dada a imprecisão do termo, qualquer área onde a ocupação e o uso dos recursos naturais estão sujeitos a algum tipo de restrição por razão ambiental é um ETEP [espaço territorial especialmente protegido].[...] Isso não apresentaria maior inconveniente se a CF não dissesse também que a alteração e a supressão desses espaços só podem ser autorizadas mediante lei. É razoável exigir que um Parque Nacional, uma vez criado por ato do Poder Público, só possa ser alterado por lei. Mas exigir uma autorização legal para que uma APP possa ser alterada ou suprimida, toda vez que for necessário, por exemplo, construir uma ponte sobre um rio, ofende a razão. No caso dos biomas “patrimônio nacional”, uma obrigação desta natureza seria ainda mais absurda.”³⁷

81. Sendo assim, o autor entende o conceito de espaços territoriais especialmente protegidos, em sentido estrito (*stricto sensu*) apenas como Unidades de Conservação. E, em sentido amplo (*lato sensu*) o termo abrangeria as demais áreas protegidas, inclusive pela legislação florestal, como as Áreas de Preservação Permanente³⁸.

³⁶ TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terrence. **Licenciamento Ambiental**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. Livro digital. Disponível em <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/108562438/v8/page/RB-1.52> Acesso em: 11 fev. 2021.

³⁷ MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, Revista dos Tribunais, 2021. Livro digital. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/91624456/v12/page/RB-56.6> Acesso em: 17 fev. 2021.

³⁸ MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, Revista dos Tribunais, 2018. Livro digital. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/91624456/v11/document/157871060/anchor/a-157598019> Acesso em: 12 jan. 2021.

82. A estrutura do Sistema Nacional de Unidade de Conservação se divide em três órgãos: (i) Órgão Consultivo e Deliberativo, representado pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA; (ii) Órgão Central, representado pelo Ministério do Meio Ambiente e; (iii) Órgãos Executores: exercidos pelo Instituto Chico Mendes (“ICMBio”) e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (“Ibama”).

83. As unidades são repartidas entre Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável. Empreendimentos de significativo impacto ambiental, sujeitos a EIA/RIMA no processo de licenciamento ambiental, são obrigados a apoiar a implantação e manutenção de Unidade de Conservação do Grupo de Proteção Integral, nos termos do artigo 36 da Lei Federal nº 9.985/2000.

84. Ainda sobre a possibilidade de compensação dos impactos ambientais mediante a criação e o apoio de unidades de conservação, merece destaque o artigo 22-A da Lei Federal nº 9.985/2000:

“Artigo 22-A. O Poder Público poderá, ressalvadas as atividades agropecuárias e outras atividades econômicas em andamento e obras públicas licenciadas, na forma da lei, decretar limitações administrativas provisórias ao exercício de atividades e empreendimentos efetiva ou potencialmente causadores de degradação ambiental, para a realização de estudos com vistas na criação de Unidade de Conservação, quando, a critério do órgão ambiental competente, houver risco de dano grave aos recursos naturais ali existentes.

§ 1o Sem prejuízo da restrição e observada a ressalva constante do caput, na área submetida a limitações administrativas, não serão permitidas atividades que importem em exploração a corte raso da floresta e demais formas de vegetação nativa.

§ 2o A destinação final da área submetida ao disposto neste artigo será definida no prazo de 7 (sete) meses, improrrogáveis, findo o qual fica extinta a limitação administrativa.”

85. As Unidades de Proteção Integral possuem como objetivo a preservação da natureza, permitindo somente o uso indireto dos seus recursos naturais, visando minimizar a interferência humana na unidade. Compreendendo, portanto, as seguintes categorias: (i) Estação Ecológica; (ii) Reserva Biológica; (iii) Parque Nacional; (iv) Monumento Natural e; (v) Refúgio da Vida Silvestre.

86. As Estações Ecológicas, Reservas Biológicas e Parques Nacionais são de posse e domínio público, o que significa que não podem ser ocupados por particulares e que eventuais propriedades privadas em

seus limites serão desapropriadas. As Estações Ecológicas e as Reservas Biológicas, por exemplo, sequer permitem visita pública, excetuando-se as de caráter educativo (artigo 9º, §2º, e artigo 10, §2º, ambos da Lei Federal nº 9.985/2000). Os Parques Nacionais, por sua vez, admitem visita pública, desde que respeitadas as normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade e as regras estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração (artigo 11, §2º, da Lei Federal nº 9.985/2000).

87. As demais categorias das Unidades de Proteção Integral, Refúgio da Vida Silvestre e Monumento Nacional, podem ser constituídas por áreas particulares, desde que seja possível compatibilizar os objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários. Uma vez constatado que as atividades particulares não se alinham com os objetivos dessas unidades, deverá haver desapropriação.

88. As Unidades de Uso Sustentável visam conciliar a conservação da biodiversidade com o uso sustentável de parcela de seus recursos naturais. Estas podem ser transformadas, total ou parcialmente, em unidades do grupo de Proteção Integral, através de instrumento normativo de mesmo nível hierárquico do que criou a unidade. O grupo se divide nas seguintes categorias: (i) Área de Proteção Ambiental; (ii) Área de Relevante Interesse Ecológico; (iii) Floresta Nacional; (iv) Reserva Extrativista; (v) Reserva de Fauna; (vi) Reserva de Desenvolvimento Sustentável e (vii) Reserva Particular do Patrimônio Natural.

89. São de posse e domínio público as Florestas Nacionais e as Reservas da Fauna. Contudo, a categoria de Floresta Nacional admite a permanência de populações tradicionais que habitavam a área quando de sua criação, em conformidade com o disposto em regulamento e no Plano de Manejo da unidade.

90. A Reserva Extrativista e a Reserva de Desenvolvimento Sustentável obrigam populações tradicionais a contribuírem para a preservação da unidade, recuperação, defesa e manutenção da unidade. Ambas são de domínio público e abrigam populações tradicionais que adquirem a posse e o uso através de contrato de concessão de direito real de uso.³⁹

³⁹ “Art. 23. A posse e o uso das áreas ocupadas pelas populações tradicionais nas Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável serão regulados por contrato, conforme se dispuser no regulamento desta Lei. § 1º As populações de que trata este artigo obrigam-se a participar da preservação, recuperação, defesa e manutenção da Unidade de Conservação. § 2º O uso dos recursos naturais pelas populações de que trata este artigo obedecerá às seguintes normas: I - proibição do uso de espécies localmente ameaçadas de extinção ou de práticas que danifiquem os seus habitats; II - proibição de práticas ou atividades que impeçam a regeneração natural dos ecossistemas; III - demais normas”

91. A Reserva Extrativista foi criada com o intuito de solucionar a atividade seringueira na Amazônia⁴⁰, abrigando, portanto, populações extrativistas. A Reserva de Desenvolvimento Sustentável, por sua vez, dedica-se à proteção de populações tradicionais “cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais [...]” (artigo 20 da Lei Federal nº 9.985/2000).

92. As Áreas de Proteção Ambiental, assim como as Áreas de Relevante Interesse Ecológico, são constituídas por áreas públicas e privadas, nas quais podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada. A primeira trata de área, geralmente extensa, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais relevantes para a qualidade de vida e o bem-estar humano. Enquanto a Área de Relevante Interesse Ecológico trata de área, geralmente pequena, “com características naturais extraordinárias ou que abriga exemplares raros da biota regional”.

93. Por fim, as Reservas Particulares do Patrimônio Natural são unidades de conservação instituídas em áreas particulares com o objetivo de conservar a diversidade biológica. Nessas unidades, é permitido apenas pesquisa científica e visitação com objetivos turísticos, recreativos e educacionais, sendo sua criação é incentivada através de benefícios como a isenção do Imposto Territorial Rural – ITR no Incra.

94. As Unidades de Conservação devem apresentar, no prazo de 5 (cinco) anos da data de sua criação, um Plano de Manejo, que abranja “a área da Unidade de Conservação, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, incluindo medidas com o fim de promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas”.⁴¹ E todas as unidades de conservação – exceto Áreas de Proteção Ambiental e Reservas Particulares – “devem possuir uma zona de amortecimento e, quando conveniente, corredores ecológicos”.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Art. 27. As unidades de conservação devem dispor de um Plano de Manejo. § 1o O Plano de Manejo deve abranger a área da Unidade de Conservação, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, incluindo medidas com o fim de promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas. § 2o Na elaboração, atualização e implementação do Plano de Manejo das Reservas Extrativistas, das Reservas de Desenvolvimento Sustentável, das Áreas de Proteção Ambiental e, quando couber, das Florestas Nacionais e das Áreas de Relevante Interesse Ecológico, será assegurada a ampla participação da população residente. § 3o O Plano de Manejo de uma Unidade de Conservação deve ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da data de sua criação. § 4o O Plano de Manejo poderá dispor sobre as atividades de liberação planejada e cultivo de organismos geneticamente modificados nas Áreas de Proteção Ambiental e nas zonas de amortecimento das demais categorias de Unidade de Conservação, observadas as informações contidas na decisão técnica da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança - CTNBio sobre: I - o registro de ocorrência de ancestrais diretos e parentes silvestres; II - as características de reprodução, dispersão e sobrevivência do organismo geneticamente modificado; III - o isolamento reprodutivo do organismo geneticamente modificado em relação aos seus ancestrais diretos e parentes silvestres; e IV - situações de risco do organismo geneticamente modificado à biodiversidade. (NR)”

95. Os procedimentos técnicos e administrativos para a indenização de benfeitorias e a desapropriação de imóveis rurais localizados no interior de unidades de conservação federais são atualmente regulados pela Instrução Normativa ICMBio nº 04/2020.

“Artigo 4º Os procedimentos a que se refere esta Instrução Normativa obedecerão às seguintes etapas: I - Instauração do processo; II - Verificação dos limites e categoria da Unidade de Conservação; III - Inclusão do(s) imóvel(is) na malha fundiária; IV - Análise técnica documental (cadeia dominial); V - Avaliação do imóvel e ou das benfeitorias; VI - Notificação do interessado sobre os valores da indenização administrativa amigável, em conformidade com os limites e categoria da Unidade de Conservação; VII - Abertura de prazo recursal para contestação dos valores da avaliação do imóvel e ou das enfeitorias, bem como, os limites e categoria da Unidade de Conservação; VIII - Elaboração do Parecer Técnico (PTI) e Nota Técnica; IX - Provisionamento de recursos financeiros para a indenização; X - Análise jurídica; XI - Homologação do processo pelo Presidente do ICMBio; e XII - Pagamento da indenização administrativa ou proposição de ação judicial.”

96. Contudo, a criação formal das Unidades de Conservação é apenas um primeiro passo para sua implementação. Sobre esse assunto, cabe ressaltar trecho de manual “Regularização Fundiária de Unidades de Conservação” elaborado pelo Ministério Público Federal em 2014:

“Grosso modo, pode-se identificar as seguintes providências, não necessariamente sucessivas, como imprescindíveis à efetiva implementação de uma Unidade de Conservação já criada: a) consolidação territorial, que, por sua vez, divide-se em: a.1) regularização fundiária e a.2) consolidação dos limites; b) implementação do Conselho Gestor (que 1. Criação das Unidades de Conservação e seus reflexos Capítulo I 8 pode ser deliberativo ou consultivo); c) elaboração do Plano de Manejo.”⁴²

97. O manual destaca que grande parte das Unidades de Conservação no Brasil não realizou sequer a consolidação territorial. Uma das questões destacadas é a expropriação de imóveis localizados nas unidades

⁴² Disponível em <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/publicacoes/roteiros-da-4a-ccr/manual-regularizacao-fundiaria-em-unidade-conservacao.pdf/view>, acessado em 10/03/2021.

criadas, vez que as atividades anteriores à data da criação da unidade não são compatíveis com o objetivo da Unidade de Conservação instituída.

98. Também merecem destaque as recorrentes falhas nos processos de criação de unidades de conservação, que muitas vezes são conduzidos sem a devida participação social. Dessa forma, a criação de unidades de conservação, que visa proteger o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, muitas vezes entra em conflito com os princípios constitucionais de dignidade da pessoa humana e de direito à propriedade.

99. Sem prejuízo da abordagem detalhada sobre o tema que será dedicada abaixo, pode-se antecipar que políticas de regularização fundiária a serem implementadas na Amazônia devem considerar o cenário de recorrente criação de unidades de conservação sem que se garanta a desapropriação dos particulares que possuíam imóveis na área objeto da especial proteção, bem como a ausência de um procedimento oficial para que se promova a regularização, mediante a devida desapropriação, de todos os imóveis que foram afetados pela criação de unidades de conservação.

e) Terras Indígenas

100. O Estatuto do Índio, introduzido pela Lei Federal nº 6.001/1973, foi um importante marco legal para as comunidades indígenas no Brasil, uma vez que regulamentou a situação jurídica dos índios e das comunidades indígenas, obrigando os entes federativos a atuarem de forma a preservar e proteger seus direitos.

101. A lei abordou questões como direitos civis e políticos, Terras Indígenas, bens e renda do patrimônio indígena, crime contra os índios e a cultura indígena, além de garantia de educação cultura e saúde. Cabendo destacar a classificação das "Terras Indígenas" em três grupos: (i) Terra de Domínio; (ii) Áreas Reservadas e; (iii) Terras Ocupadas.

102. A Terras de Domínios Indígenas são propriedades adquiridas por meio de forma de aquisição de domínio prevista em legislação civil. As terras denominadas Áreas Reservadas, por sua vez, são espaços

destinados à posse e à ocupação indígena, dividindo-se em (i) Reserva Indígenas⁴³; (ii) Parque Indígena⁴⁴; (iii) Colônia Agrícola Indígena⁴⁵.

103. Entre as Áreas Reservadas, há a previsão ainda de criação de Território Federal Indígena, o qual consiste em unidade administrativa subordinada à União, localizada em região em que ao menos um terço da população é indígena.

104. O grupo de Terra Indígena classificado como Terras Ocupadas são bens inalienáveis da União, nos quais a posse é garantida permanentemente, traduzindo-se pela efetiva ocupação da terra. Sendo reconhecido ainda o direito à posse permanente independentemente da demarcação da terra ocupada.

105. Após o Estatuto do Índio, a CF/88 trouxe importantes conquistas e reconhecimentos para as comunidades indígenas.⁴⁶ Foi atribuído à União o dever de demarcar, proteger e fazer respeitar os bens das terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas, que possuem caráter inalienável e indisponível. A CF/88 também garantiu aos índios e às comunidades indígenas o direito de ingressar como parte legítima em juízo em defesa de seus direitos e interesses, cabendo ao Ministério Público intervir em todos os atos

⁴³ Art. 27. Reserva indígena é uma área destinada a servidor de habitat a grupo indígena, com os meios suficientes à sua subsistência.

⁴⁴ Art. 28. Parque indígena é a área contida em terra na posse de índios, cujo grau de integração permita assistência econômica, educacional e sanitária dos órgãos da União, em que se preservem as reservas de flora e fauna e as belezas naturais da região. § 1º Na administração dos parques serão respeitados a liberdade, usos, costumes e tradições dos índios. § 2º As medidas de polícia, necessárias à ordem interna e à preservação das riquezas existentes na área do parque, deverão ser tomadas por meios suavisados e de acordo com o interesse dos índios que nela habitam. § 3º O loteamento das terras dos parques indígenas obedecerá ao regime de propriedade, usos e costumes tribais, bem como às normas administrativas nacionais, que deverão ajustar-se aos interesses das comunidades indígenas.

⁴⁵ Art. 29. Colônia agrícola indígena é a área destinada à exploração agropecuária, administrada pelo órgão de assistência ao índio, onde convivam tribos aculturadas e membros da comunidade nacional."

⁴⁶ Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens. § 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições. § 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes. § 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei. § 4º As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis. § 5º É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, "ad referendum" do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco. § 6º São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé. § 7º Não se aplica às terras indígenas o disposto no art. 174, § 3º e § 4º.

do processo (artigo 232, CF/88). O reconhecimento formal dos direitos dos indígenas também possui previsão em normas de Direito Internacional, como a Convenção 169/1989 da Organização Internacional do Trabalho (“OIT”) sobre povos indígenas e tribais.

106. Em 2012, foi instituída a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (“PNGATI”), por meio do Decreto Federal nº 7.747/2012, com o objetivo de “garantir e promover a proteção, a recuperação, a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais das terras e territórios indígenas”. Como crítica, Edis Milaré afirma que, do ponto de vista formal, o PNGATI gera insegurança e vulnerabilidade aos povos indígenas, pois sua criação se deu por decreto presidencial - e não por uma lei estável. Além disso, do ponto de vista material, o PNGATI enfrenta constantes desafios para a efetiva implementação dos direitos e obrigações instituídos.⁴⁷

107. Já os procedimentos administrativos de demarcação de Terras Indígenas, que devem contar com a participação do grupo indígena envolvido em todas as suas fases, foram regulados pelo Decreto Federal nº 1.775/1996 (“Estatuto do Índio”). O diploma estabelece que as Terras Ocupadas - previstas pelo Estatuto do Índio - e as terras tradicionalmente ocupadas - definidas pela CF/88 – são demarcadas por iniciativa e orientação da Fundação Nacional do Índio (“Funai”).

108. De acordo com o decreto, cabe à Funai escolher um grupo técnico especializado para realizar estudos de identificação de natureza étnico-histórica, sociológica, jurídica, cartográfica e ambiental. Além disso, também está incluído no rol de estudos a serem realizadas para a demarcação de Terras Indígenas o levantamento fundiário da área, de forma a se viabilizar a sua delimitação.⁴⁸

109. Em até 30 após a publicação do ato que institui o grupo técnico, os órgãos públicos e as entidades civis podem prestar informações sobre a área objeto da demarcação. Após a conclusão do relatório, o grupo técnico deverá apresentá-lo à Funai.

110. Uma vez aprovado pela Funai, o relatório, em até 15 (quinze) dias, deverá ser publicado, em resumo, no Diário Oficial da União e no Diário Oficial da unidade federativa em que se localiza a área de demarcação, “acompanhado de memorial descritivo e mapa da área, devendo a publicação ser afixada na sede da Prefeitura Municipal da situação do imóvel.”

⁴⁷ MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, Revista dos Tribunais, 2021. Livro digital. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/91624456/v12/page/RB-56.6> Acesso em: 10 jan. 2021.

⁴⁸ Art. 2º, 2º: “O levantamento fundiário de que trata o parágrafo anterior, será realizado, quando necessário, conjuntamente com o órgão federal ou estadual específico, cujos técnicos serão designados no prazo de vinte dias contados da data do recebimento da solicitação do órgão federal de assistência ao índio”

111. Desde o início do processo de demarcação e até 90 (noventa) dias após a publicação do relatório realizado pelo grupo-técnico, os Estados e Municípios, nos quais são localizadas as áreas de demarcação, e demais interessados poderão apresentar à Funai contraditório administrativo. Após o encerramento do prazo, o procedimento, em até 60 (sessenta) dias, será encaminhado ao Ministério da Justiça que deverá apresentar declaração dos limites e determinar a demarcação da terra.

112. Cabe também à Funai realizar o levantamento fundiário de avaliação de benfeitorias implementadas pelos ocupantes não-índios na área sob demarcação e, paralelamente, cabe o ao Incra realizar o cadastro dos ocupantes não-índios.

113. Cumpridos os requisitos mencionados, a homologação da demarcação da Terra Indígena será feita por meio de decreto presidencial. A retirada de ocupantes não-índios, com pagamento de benfeitorias consideradas de boa-fé, será feita pela Funai e o reassentamento de tais ocupantes, que atendem ao perfil da reforma, deverá ser conduzido pelo Incra.

114. Por fim, a Funai deverá registrar as Terras Indígenas no cartório imobiliário da comarca correspondente e na Secretaria de Patrimônio da União em até 30 (tinta) dias após a publicação do decreto presidencial.

f) Terras de Comunidades Remanescentes das Comunidades de Quilombos

115. A proteção das terras remanescentes das comunidades de quilombos no Brasil ganhou destaque na CF/88. O artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias⁴⁹ garantiu a tais comunidades o direito de propriedade sobre as terras que ocupavam. Essa questão foi regulamentada pelo Decreto Federal nº 4.887/2003 e pela Instrução Normativa Incra nº 57/2009, que estabeleceram os procedimentos para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos.

116. A Instrução Normativa Incra nº 57/2009 define tais comunidades como grupos étnico-raciais, "segundo critérios de autodefinição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica

⁴⁹ "Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos

sofrida.” Um ponto de destaque trazido pelo diploma é que a caracterização se dá por meio de autodeclaração da própria comunidade.

117. As “terras quilombolas”, como também são conhecidas, são aquelas remanescentes das comunidades de quilombos utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural, sendo o Inbra o órgão responsável pela regulamentação de seus procedimentos relacionados à demarcação. O processo administrativo de reconhecimento e demarcação se inicia com o requerimento de partes interessadas, das entidades representativas das comunidades ou de ofício pelo Inbra.

118. Em seguida, é necessário que a autodefinição da comunidade seja certificada pela Fundação Cultural Palmares (“FCP”) mediante Certidão de Registro no Cadastro Geral de Remanescentes de Comunidades de Quilombos. Os procedimentos de emissão da certidão foram regulados pela FCP por meio da Portaria FCP nº 98/2007 que prevê o seguinte:

“Artigo 3º Para a emissão da certidão de autodefinição como remanescente dos quilombos deverão ser adotados os seguintes procedimentos: I - A comunidade que não possui associação legalmente constituída deverá apresentar ata de reunião convocada para específica finalidade de deliberação a respeito da autodefinição, aprovada pela maioria de seus moradores, acompanhada de lista de presença devidamente assinada; II - A comunidade que possui associação legalmente constituída deverá apresentar ata da assembleia convocada para específica finalidade de deliberação a respeito da autodefinição, aprovada pela maioria absoluta de seus membros, acompanhada de lista de presença devidamente assinada; III - Remessa à FCP, caso a comunidade os possua, de dados, documentos ou informações, tais como fotos, reportagens, estudos realizados, entre outros, que atestem a história comum do grupo ou suas manifestações culturais; IV - Em qualquer caso, apresentação de relato sintético da trajetória comum do grupo (história da comunidade); V - Solicitação ao Presidente da FCP de emissão da certidão de autodefinição. § 1º Nos casos dos incisos I e II deste artigo, havendo impossibilidade de assinatura de próprio punho, esta será feita a rogo ao lado da respectiva impressão digital. § 2º A Fundação Cultural Palmares poderá, dependendo do caso concreto, realizar visita técnica à comunidade no intuito de obter informações e esclarecer possíveis dúvidas

[...]

Artigo 5º A Certidão de autodefinição será impressa em modelo próprio e deverá conter o número do termo de registro no livro de Cadastro Geral de que trata o Artigo 1o desta Portaria. Parágrafo Único. A Fundação Cultural Palmares encaminhará à comunidade, sem qualquer ônus, os originais da Certidão de Autodefinição.”

119. De acordo com dados disponibilizados pela FCP, até 16 de agosto de 2020, foram emitidas 2.807 Certidões, a grande maioria referente a comunidades localizadas na região Nordeste.

120. Uma vez instaurado o procedimento administrativo para a demarcação da terra quilombola, os seguintes órgãos devem ser notificados: (i) Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN; (ii) Ibama, e seu correspondente na Administração Estadual; (iii) Secretaria do Patrimônio da União - SPU, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; (iv) Funai; (v) Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional - CDN; (vi) FCP; (vii) ICMBio, e seu correspondente na Administração Estadual e; (viii) Serviço Florestal Brasileiro - SFB.

121. A identificação dos limites das terras de remanescentes das comunidades de quilombos será feita conforme indicação da própria comunidade e a partir de estudos técnicos e científicos a serem elaborados. Com a finalização da etapa dos estudos, será emitido o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (“RTID”), cujo conteúdo é disciplinado pelo artigo 10 da Instrução Normativa Incra nº 57/2009. Emitido o RTID, o processo é remetido ao Comitê de Decisão Regional do Incra para decisão e encaminhamentos subsequentes.

122. Se o RTID não atender aos critérios previstos, será devolvido ao Coordenador do Grupo Técnico Interdisciplinar para revisão e complementação.

123. Caso o RTID indique a impossibilidade de reconhecido da área estudada como terra de remanescentes das comunidades de quilombos, o Comitê de Decisão Regional do Incra poderá determinar diligências complementares ou o arquivamento do processo. Optando-se pelo arquivamento, é necessário informar a comunidade interessada e a FCP, bem como publicar a decisão no Diário Oficial da União e da unidade federativa onde se localiza a área estudada.

124. Aprovado o projeto, o Comitê deve encaminhá-lo ao Superintendente Regional para elaboração e publicação do edital no Diário Oficial da União e no Diário Oficial da unidade federativa em que se localiza a terra. E, após sua publicação, os interessados terão o prazo de 90 (noventa) dias para “contestarem o RTID junto à Superintendência Regional do Incra, juntando as provas pertinentes”.

125. Conforme prevê o artigo 16 da Instrução Normativa Inca nº 57/2009, se a terra em questão incidir sobre unidades de conservação, áreas de segurança nacional de faixa de fronteira e Terras Indígenas, é imperativo que a Superintendência Regional do Inca adote medidas que visem garantir a sustentabilidade de tais regiões, em conjunto com o ICMBio, a Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional ou a Funai. Em todos os casos em questão, faz-se necessário ouvir a Secretaria do Patrimônio da União e a FCP.

126. Uma vez concluídos os procedimentos já listados, o Presidente do Inca deverá publicar, no prazo de 20 (vinte) dias, portaria “reconhecendo e declarando os limites da terra quilombola” no Diário Oficial da União e no diário oficial da unidade federativa em que se localiza a terra. Cabe pontuar ainda que:

“Artigo 18. Se as terras reconhecidas e declaradas incidirem sobre terrenos de marinha, marginais de rios, ilhas e lagos, a Superintendência Regional do Inca encaminhará o processo a SPU, para a emissão de título em benefício das comunidades quilombolas.

Artigo 19. Constatada a incidência nas terras reconhecidas e declaradas de posse particular sobre áreas de domínio da União, a Superintendência Regional deverá adotar as medidas cabíveis visando à retomada da área.

Artigo 20. Incidindo as terras reconhecidas e declaradas sobre áreas de propriedade dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, a Superintendência Regional do Inca encaminhará os autos para os órgãos responsáveis pela titulação no âmbito de tais entes federados.

Parágrafo único. A Superintendência Regional do Inca poderá propor a celebração de convênio com aquelas unidades da Federação, visando à execução dos procedimentos de titulação nos termos do Decreto e desta Instrução.

Artigo 21 Incidindo as terras reconhecidas e declaradas em imóvel com título de domínio particular não invalidado por nulidade, prescrição ou comisso, e nem tornado ineficaz por outros fundamentos, a Superintendência Regional do Inca adotará as medidas cabíveis visando à obtenção dos imóveis, mediante a instauração do procedimento de desapropriação.

Artigo 22. Verificada a presença de ocupantes não quilombolas nas terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos, a Superintendência Regional do Inca providenciará o reassentamento em outras áreas das famílias de agricultores que preencherem os requisitos da legislação agrária.”⁵⁰

⁵⁰ Instrução Normativa Inca nº 57/2009

127. A titulação da terra de remanescentes das comunidades de quilombos será realizada pelo Presidente do Incra mediante outorga de título coletivo e pró-indiviso em nome da associação constituída. A titulação será feita sem qualquer ônus financeiro e será registrada no Serviço Registral da Comarca de localização da terra, devendo constar cláusulas de inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade.

4. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra

128. O Incra é uma autarquia federal, criada em 1970 pelo Decreto Federal nº 1.110/1970, cuja missão prioritária é executar a reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário em caráter nacional, consequentemente promovendo a democratização do acesso à terra por meio da criação e implantação de assentamentos rurais, da regularização fundiária de terras públicas, contribuindo para o desenvolvimento sustentável, para a desconcentração da estrutura fundiária, para a redução da violência e da pobreza no campo e promoção de igualdade⁵¹.

129. Com a finalidade de efetivar as atividades que lhe competem, a União, por meio do Incra, conforme artigo 32 da Lei Federal nº 11.952/1993, deve firmar acordos de cooperação técnica, convênios ou outros instrumentos congêneres com Estados e Municípios. Como anteriormente abordado, o Incra também é o responsável por representar a União em processos discriminatórios de Terras Devolutas, nos termos da Lei Federal nº 6.383/1976.

130. Para padronizar as parcerias entre o Incra e os municípios, previstas na legislação vigente, a fim de evitar que cada superintendência da autarquia federal adote critérios próprios nos acordos firmadas com as prefeituras, foi editada a Instrução Normativa Incra nº 105/2021, detalhando a aplicação do programa Titula Brasil, instituído pela Portaria nº 1/2020, editada conjuntamente pela Secretaria Especial de Assuntos Fundiários ("SEAF") e o Incra. O objetivo do programa Titula Brasil é aumentar a capacidade operacional dos procedimentos de titulação e regularização fundiária das áreas rurais sob domínio da União ou do Incra.

131. O programa será executado diretamente pelo Núcleo Municipal de Regularização Fundiária ("NMRF"), o qual é implementado e coordenado pelo Incra e integrado por recursos humanos disponibilizados pelo município.

⁵¹ Disponível em: <http://antigo.incra.gov.br/pt/o-incra.html> Último acesso em 6 de fev. 2021

132. Ao NMRF compete, entre outros, atender os beneficiários da reforma agrária e da regularização fundiária; apoiar o Inca na organização de ações de regularização e titulação no município; instruir processos de regularização fundiária e titulação de projetos de reforma agrária do Inca ou terras públicas federais sob domínio da União ou do Inca passíveis de regularização fundiária, até a etapa antecedente à fase decisória pelo Inca⁵² e; realizar vistorias indicadas pelo Inca nas áreas passíveis de regularização, por meio de profissionais habilitados, conforme especificado no Manual de Planejamento e Fiscalização e no Regulamento Operacional.

133. Os municípios participarão voluntariamente do programa Titula Brasil por meio de parcerias com o Inca. Aqueles que participarem deverão possuir em seu território projetos de reforma agrária do Inca ou terras públicas federais passíveis de regularização fundiária.

134. O Inca, nos termos do Decreto Federal nº 9.311/2018 e da Lei Federal nº 8.629/1993, que regulamentam os dispositivos constitucionais referentes a Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, é responsável pela execução do PNRA, no âmbito da administração pública federal, por meio de parcerias com os demais órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, federal, distrital, estadual e municipal, responsáveis pelas políticas complementares e necessárias à efetivação do Programa.

135. Para promover o PNRA, cabe ao Inca realizar o processo de seleção de indivíduos e famílias candidatos por meio de inscrição a beneficiários, que será realizado por projeto de assentamento por ordem de preferência estabelecida em seu artigo. Posteriormente, o órgão promoverá a classificação dos candidatos a beneficiários que tiveram suas inscrições deferidas em critérios também estabelecidos pela lei e pelo decreto.

136. Cabe também ao Inca a atualização cadastral periódica das famílias beneficiárias. Também deverá ser realizada a verificação, de ofício ou por provocação, das condições da permanência do beneficiário no PNRA e das eventuais ocupações irregulares em áreas localizadas em projetos de assentamento.

137. Por fim, a distribuição de imóveis rurais em projetos de assentamento federais será formalizada pelo Inca após a homologação da seleção. Esta titulação pode ser provisória ou definitiva. Ressalta-se que também compete ao órgão a rescisão e/ou revogação das titulações concedidas.

⁵² O Inca indicará ao NMRF quais as áreas passíveis de regularização fundiária e titulação em projetos de reforma agrária ou terras públicas federais sob domínio da União ou do Inca, onde os serviços poderão ser executados.

138. No que tange à regularização fundiária, o Incra é responsável por diretrizes e etapas dos procedimentos administrativos e técnicos aplicáveis na regularização das ocupações incidentes, seguindo as diretrizes dispostas na Lei Federal nº 11.952/2009 e regulamentada pelo Decreto Federal nº 10.592/2020.

139. Para iniciar o processo no Incra, é necessária a verificação da situação da gleba pública federal. Ela deve estar georreferenciada, certificada, registrada em nome do Incra ou da União. Contudo, para que as terras sejam passíveis de regularização, devem estar enquadradas nos seguintes requisitos: ser de brasileiro nato ou naturalizado; não ser proprietário de imóvel rural em qualquer parte do território nacional; praticar cultura efetiva; comprovar o exercício de ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anterior a 22 de julho de 2008 e; não ter sido beneficiado por programa de reforma agrária ou de regularização fundiária de área rural, ressalvadas as situações admitidas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário.

140. Em 29 de Janeiro de 2021, foi publicada a Instrução Normativa Incra nº 104, que propõe desburocratizar o processo de regularização fundiária no Brasil, detalhando seu procedimento administrativo da apresentação do requerimento até a expedição do título. A Instrução engloba a regularização em ocupações incidentais em áreas rurais situadas em terras da União, no âmbito da Amazônia Legal, e em terras do Incra; ocupações fora da Amazônia Legal nas áreas rurais do Incra e da União sob gestão do Incra e; em áreas remanescentes de projetos com características de colonização criados pelo Incra, dentro ou fora da Amazônia Legal, anteriormente a 10 de outubro de 1985.

141. De acordo com a Instrução, para promover a regularização fundiária o interessado deverá preencher requerimento solicitando a regularização, que deve ser entregue por meio do Sistema de Gestão Fundiária (“SIGEF”) Titulação.⁵³

142. A partir do requerimento, será feita a verificação das informações declaradas com outras bases de dados do Governo Federal⁵⁴ e, em seguida, será realizada a análise das ocupações, por meio do sensoriamento remoto, que examinará especialmente a prática da cultura efetiva e a ocupação e exploração da área em data anterior a 22 de julho de 2008.⁵⁵

⁵³ O requerimento deve ser acompanhado pelos documentos elencados no artigo 13 da Instrução – os documentos já eram previstos na Lei Federal nº 11.952

⁵⁴ O Presidente do Incra anunciou nova plataforma de gestão territorial para o 1º semestre de 2021 com o objetivo de agilizar o processo de cruzamento de dados necessários para a regularização fundiária. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/agricultura-e-pecuaria/2020/12/decreto-traz-regras-e-procedimentos-para-a-regularizacao-fundiaria-de-areas-rurais-em-terras-da-uniao-e-do-incra> Último acesso em 8 de fev. 2021

⁵⁵ Período definido por Lei. Ressalta-se que, apesar do acórdão do Tribunal de Contas da União (“TCU”) recomendando que o Estado retome a posse das terras de famílias que ocupam áreas na região da Amazônia Legal fora do marco

143. Nos casos de imóveis com até 4 (quatro) módulos rurais, será realizada vistoria complementar no imóvel, quando não for possível alcançar uma avaliação conclusiva sobre o imóvel apenas com base no sensoriamento remoto.⁵⁶ Acima de 4 (quatro) módulos fiscais, a vistoria é obrigatória em todos os casos e o resultado das análises do sensoriamento remoto servirá de subsídio para verificação das informações obtidas em outras bases de dados do governo federal.

144. Para áreas com até 1 (um) módulo fiscal, a Instrução estabelece um procedimento simplificado para a regularização, dispensando a inscrição do imóvel no Cadastro Ambiental Rural (“CAR”), assim como a manifestação conclusiva da superintendência neste caso. Assim, os autos dos processos que não apresentarem pendências nas checagens digitais serão encaminhados diretamente para a Diretoria de Governança Fundiária para análise e decisão de mérito.⁵⁷

145. No caso de deferimento do pedido de regularização Diretoria de Governança Fundiária, o Incra expedirá Título de Domínio (“TD”) ou Concessão de Direito Real de Uso (“CDRU”), os quais conferem a dominialidade da terra regularizada ao interessado, garantindo segurança jurídica. O TD e CDRU deverão conter, pelo período de 10 (dez) anos, cláusulas resolutivas de inalienabilidade do imóvel, de manutenção da destinação agrária por meio de prática de cultura efetiva, de respeito à legislação ambiental, de não exploração de mão de obra em condição análoga à de escravo, dentre outras.⁵⁸

5. Terras devolutas estaduais e os Institutos de Terras

146. Em razão do princípio da simetria constitucional, Constituições Estaduais brasileiras (“CEs”) espelham as principais diretrizes definidas pela CF/88. Sendo assim, no que tange às terras devolutas, CEs apontam que, em conformidade com a CF/88, terras devolutas não compreendidas entre as da União, em seus casos determinados, serão compreendidas como bens estatais, nos termos do artigo 20, inciso II,

temporal de 2008, o governo entende que o problema precisa ser discutido de forma mais ampla, envolvendo toda sociedade, incluindo estados, municípios, Ministério Público, ambientalistas e juristas. Não há como expulsar milhares de famílias, algumas estão lá há pelo menos 10 anos, sem que se aponte uma solução socialmente responsável. Os impactos sociais, econômicos e até mesmo ambientais serão muito grandes. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/cartilha-explica-processo-de-regularizacao-fundiaria-na-amazonia/regularizaocaofundiariacenariolegislacao.pdf> Último acesso em 8 de fev. 2021

⁵⁶ Atualmente, existem 109 mil imóveis georreferenciados e registrados no sistema do Incra com requerimento de regularização. Desse total, 64 mil possuem até 1 (um) MF. Outros 33.383 têm até 4 (quatro) MF, somando mais de 97 mil pequenas propriedades. Isso equivale a uma área de 6,374 milhões de hectares, ou 40% de toda a área passível de regularização na região da Amazônia Legal. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/cartilha-explica-processo-de-regularizacao-fundiaria-na-amazonia/regularizaocaofundiariacenariolegislacao.pdf> Último acesso em 8 de fev. 2021

⁵⁷ Artigos 27 e 28 e parágrafo único da Instrução.

⁵⁸ Artigo 36 da Instrução

CF/88, identificando as demais terras devolutas, ou seja, aquelas que não englobam as indispensáveis à defesa de fronteiras, fortificações e construções militares, vias federais de comunicação e à preservação ambiental definidas em lei, como bens estatais.

147. Ademais, também é espelhada pelas CEs a disposição do artigo 225, §5º, da CF/88, que determina a indisponibilidade das terras devolutas estaduais arrecadadas por ações discriminatórias, que sejam necessárias à proteção dos ecossistemas naturais. Ressalta-se que, equiparado ao artigo 188 da CF/88, CEs estabelecem que a alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a 2.500 (dois mil e quinhentos) hectares a pessoas físicas ou jurídicas, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional, ou, no caso dos Estados, das Assembleias Legislativas. Por fim, a destinação de terras devolutas, serão compatibilizadas com as políticas agrícolas estaduais.

148. Cabe esclarecer que, além do alinhamento das CEs com as diretrizes da CF/88, a Lei Federal nº 6.383/1976 também é aplicável aos processos discriminatórios de terras devolutas estaduais, por força do artigo 27, incisos I e II, que determinam que, o processo discriminatório previsto na lei aplicar-se-á, no que couber, às terras devolutas estaduais por intermédio de órgão estadual específico, ou através do Incra, mediante convênio.

149. Institutos de Terras, de maneira geral, são órgãos criados por Leis Estaduais, em conformidade com suas Constituições, responsáveis, em âmbito estadual, por planejar e executar políticas agrárias e fundiárias por meio de parcerias com, por exemplo, Municípios, Secretarias, Incra, entre outros. Ressalta-se que sua atuação, parcerias e competências divergem de estado para estado, como se verá nas previsões estaduais a seguir.

a) Pará

150. A Constituição Estadual do Pará, de 1989 ("PA/89"), dispõe sobre as terras devolutas estaduais, inicialmente, garantindo a competência da Assembleia Legislativa para aprovar previamente a alienação ou concessão dos bens imóveis do Estado, dentre eles, as terras devolutas não compreendidas entre as da União.

151. Quanto às Políticas Agrícola, Agrária e Fundiária, a PA/89 dispõe que deverão ser formuladas e executadas com a efetiva participação de diversos setores de produção, comercialização e consumo, a fim de garantir a fixação do homem nas zonas rurais, a melhora na qualidade de vida, justiça social e o aumento de produção agropecuária. Para tanto, deve-se levar em consideração a promoção de ações

discriminatórias das terras públicas pelos Estados, com atualização periódica, ampla divulgação e definição de dotação orçamentária e recursos que se mostrem necessários.

152. Cabe destacar que a PA/89, em conformidade com a CF/88, destina terras devolutas discriminadas em área rural conforme o princípio da função social da propriedade, a política agrícola e o PNRA, estabelecendo que serão atribuídas ao assentamento agrícola, preferencialmente trabalhadores rurais que utilizam a força de trabalho da própria família, ou projeto de proteção ambiental (artigo 239, inciso V e artigo 242, ambos da PA/89).

153. Em paralelo, o Instituto de Terras do Pará (“ITERPA”) ⁵⁹, fundado por meio da Lei Estadual nº 4.584/1975, e regulamentado pelo Decreto Estadual nº 63/2007, é uma autarquia de direito público, com atuação na execução da política de preservação do patrimônio agrário paraense, da promoção do fim da insegurança dominial e a paz no campo. A política atual de ordenamento territorial do Governo estadual do Pará, tem como prioridade a regularização fundiária, para que ocorra a democratização do acesso à terra.

154. No que tange à regularização fundiária, o ITERPA possui seis principais eixos de atuação, que buscam a promoção da regularização fundiária nas seguintes modalidades⁶⁰, conforme descritas em suas Instruções Normativas:

- Não onerosa⁶¹

155. Trata-se da regularização fundiária de terras públicas estaduais arrecadadas pelo Estado do Pará, com até 100 (cem) hectares, na modalidade não onerosa à pessoa física, preenchidos os requisitos da Lei Estadual nº 7.289/2009 e do Decreto Estadual nº 2.135/2010.

156. O requerente de baixa renda que ocupa um território de até 100 (cem) hectares, por no mínimo um ano no exercício de atividade agrária, deve solicitar a regularização fundiária à Presidência do ITERPA, mediante petição própria ou formulário disponibilizado pela Autarquia.

157. Após ser protocolado o requerimento e iniciado o processo administrativo, as Gerências e Coordenadorias do ITERPA analisarão a regularidade do imóvel e, com o parecer conclusivo, a solicitação

⁵⁹ Disponível em: <http://www.iterpa.pa.gov.br/content/hist%C3%B3ria> Último acesso em: 29 jan. 2021.

⁶⁰ Os projetos de assentamento possuem o mesmo procedimento administrativo de regularização. Entretanto, são divididos em assentamento sustentável e assentamento agroextrativista.

⁶¹ Instrução Normativa ITERPA nº 02/2010.

será encaminhada à Diretoria Jurídica, que atestará a regularidade e encaminhará os autos à Presidência do ITERPA para assinatura da publicação da portaria de Sentença e Homologação.

158. Após a publicação da portaria, é confeccionado Título Definitivo pela Coordenadoria de Documentação e Informação do ITERPA.

- Onerosa⁶²:

159. Trata-se da regularização fundiária de terras públicas estaduais arrecadadas pelo Estado do Pará, na modalidade onerosa, mediante a venda direta às pessoas físicas e jurídicas, sempre que constatada a inviabilidade de competição nos termos do §1º e § 2º do artigo 7º da Lei Estadual nº 7.289/2009, e no § 2º dos artigos 37 e 38 do Decreto Estadual nº 2.135/2010.

160. O interessado deve solicitar a regularização fundiária à Presidência do ITERPA, que, entendendo pelo deferimento, notificará o interessado dos valores das custas, dos preços e das taxas. Caso os valores sejam aceitos pelos interessados, a supracitada Presidência tornará pública a alienação e será confeccionado título de domínio ou contrato de concessão de uso pela Coordenadoria de Documentação e Informação do ITERPA.

- Projetos Estaduais de Assentamento Sustentável ("PEAS"):⁶³

161. Os PEAS são áreas trabalhadas em regime de economia familiar que utilizam racionalmente os recursos naturais existentes, cumprindo a função socioeconômica e ambiental da terra.

162. Cumpridas as etapas da formalização do requerimento, visitas de campo e tramitação interna pelo ITERPA, são elaborados os contratos de concessão de direito real de uso, os quais são assinados com a unidade e familiar. Uma vez formalizada a concessão, os contratos são encaminhados ao Inbra para reconhecimento do assentamento, como pertencente ao Plano Nacional de Reforma Agrária.

163. A criação do projeto de assentamento será comunicada à Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Pará ("SEMA"), ao ICMBio e Funai; além disso, os beneficiados estarão registrados em Cadastro de Beneficiados de Assentamento no Estado do Pará. Os contratos, após registrados no Cartório de Registro de Imóveis competente, serão entregues aos assentados.

⁶² Instrução Normativa ITERPA nº 01/2017.

⁶³ Instrução Normativa ITERPA nº 03/2010.

- Projeto de Assentamento Agroextrativista ("PEAX")⁶⁴:

164. O PEAX é destinado a populações que ocupam áreas dotadas de riquezas extrativas e praticam prioritariamente a exploração sustentável dos recursos naturais voltados à subsistência e outras atividades de baixo impacto ambiental.

165. Sua regularização será iniciada com a instauração de processo por requerimento de pessoas físicas, pessoas jurídicas ou por representantes da Associação das Unidades Familiares Assentadas.

166. Cumpridas as etapas da formalização do requerimento, visitas de campo e tramitação interna pelo ITERPA, o processo é encaminhado para a Diretoria de Gestão de Desenvolvimento Agrário e Fundiário e posteriormente para a Diretoria Jurídica, para parecer final. Os projetos de assentamento serão criados após da concessão da Licença Prévia ("LP"), a ser concedida pelo órgão ambiental licenciador.

167. Após a publicação da Portaria de criação dos projetos estaduais de assentamento, a Coordenação de Documentação e Informação Fundiária ("CDI") providenciará a imediata emissão do contrato de concessão de direito real de uso, o qual possui força e validade de escritura pública. Sua assinatura ocorrerá posteriormente a elaboração do Plano de Utilização Sustentável do projeto e de sua aprovação pelo ITERPA.

168. Depois da assinatura do contrato de concessão de direito real de uso, a associação do PEAX, com o apoio do ITERPA, celebrará um contrato de cessão de uso com os assentados, o qual deverá ser registrado no Cartório de Registro de Imóveis competente. Finalmente, após esses trâmites, o processo será remetido à Superintendência Regional do Incra para que os beneficiários sejam enquadrados na Relação dos Beneficiários do SIPRA e o projeto reconhecido como parte integrante do Plano Nacional de Reforma Agrária, fazendo jus aos mesmos benefícios de crédito, infraestrutura e assistência técnica e extensão rural ("ATER") dos beneficiários dos projetos de assentamento federais.

- Território Estadual Quilombola:⁶⁵

169. Modalidade destinada aos indivíduos remanescentes das comunidades de quilombos cujos territórios tenham sido reconhecidos de sua propriedade e visa garantir o desenvolvimento destas comunidades. O reconhecimento da condição quilombola da comunidade pela Presidência do ITERPA será

⁶⁴ Instrução Normativa ITERPA nº 03/2010.

⁶⁵ Instrução Normativa ITERPA nº 03/2010.

comunicado pelo Gabinete aos órgãos estaduais e federais competentes, seguindo-se o rito para reconhecimento da terra quilombola. Esse ponto será objeto de análise específica no item “Terras Quilombolas”, abaixo.

- Resgate Administrativo de Aforamentos:⁶⁶

170. Trata-se da consolidação de domínio das áreas de aforamento no âmbito do ITERPA, considerando-se a situação de direito real e posse dos atuais enfiteutas, resguardando-se ainda o interesse público envolvido bem como o cumprimento da função social da terra. Tal regaste administrativo ocorrerá nas áreas de aforamento onde não houve modificação do objeto do contrato, mantendo-se a exploração extrativa.

b) Mato Grosso

171. A Constituição Estadual do Mato Grosso, de 1989 (“MT/89”), primeiramente no âmbito da Política Urbana, dispõe que as terras devolutas deverão ser compatibilizadas com as diretrizes do Plano Diretor de cada município, em linha com o princípio da função social da propriedade previsto na CF/88.

172. Quanto à Política Agrícola, Fundiária e Reforma Agrária, a CE/89 atribuiu ao Estado, por meio do Instituto de Terras do Mato Grosso (“INTERMAT”), instituído pelo Código de Terras do Estado (Lei Estadual nº 3.922/1977), a competência de promover a discriminação ou arrecadação das terras devolutas, bem como expedir o título de domínio para aquisição de terras públicas.

173. O Decreto Estadual nº 146/2019, que dispõe sobre a regularização fundiária rural no Estado, regulamenta os artigos 9º e 9º-C o Código de Terras de modo a fixar requisitos necessários às diferentes modalidades de regularização fundiária, sendo elas divididas entre:

- Regularização Onerosa:

174. Nesta modalidade, fica dispensada a licitação para alienação de terras inferiores a 2.500 (dois mil e quinhentos) hectares exploradas direta ou indiretamente pelo ocupante e sua família por meio de prática de cultura efetiva⁶⁷ na área com ocupação mansa e pacífica;

⁶⁶ Instrução Normativa ITERPA nº 04/2010.

⁶⁷ Conforme §§1º e 2º do artigo 9º do Código de Terras do Estado: Entende-se por exploração, direta ou indireta, a atividade econômica exercida em imóvel rural e gerenciada diretamente pelo ocupante com o auxílio de seus familiares, de terceiros, ainda que sejam prepostos assalariados, ou por meio de pessoa jurídica de cujo capital social ele seja

- Regularização Onerosa Especial:

175. Aplicada a terras que possuem área inferior a 2.500ha e não são exploradas direta ou indiretamente pelo ocupante e sua família por meio de prática de cultura efetiva, nesta modalidade é autorizada a alienação por meio do INTERMAT com dispensa à licitação, emitindo título com cláusula resolutiva, desde que comprovada a posse mansa e pacífica mediante documentação estipulada.

- Regularização Fundiária Gratuita

176. Para imóveis rurais que possuem até 1 (um) módulo fiscal.

177. Importa considerar que as terras devolutas discriminadas e arrecadadas serão destinadas preferencialmente às famílias de trabalhadores rurais que comprovem não possuir outro imóvel rural, que pretendem fixar moradia nas respectivas terras e explorá-las de forma individual ou coletiva (artigo 323, §1º, da MT/89). Para que seja possível cumprir a destinação ora mencionada, é necessária autorização da Assembleia Legislativa, que se dará mediante projeto específico de colonização, assentamento ou regularização fundiária, também elaborado por órgão específico, que garanta a permanência de posseiros que estejam produzindo nas respectivas terras.

c) Rondônia

178. A Constituição Estadual de Rondônia, de 1989 ("RO/89"), dispõe que as terras devolutas, nos termos de seu artigo 178, sejam estaduais ou municipais, possuem sua destinação prioritária vinculada ao Plano Estadual de Reforma Agrária (Lei Estadual 2.909/2012). O Plano Estadual de Reforma Agrária define que ocorrerá a regularização fundiária de interesse social em locais onde há ocupações realizadas pela população de baixa renda realizadas, inclusive, em mediante ocupações irregulares ou clandestinas em imóveis urbanos (artigo 3º, inciso I, "a").

179. No Estado, o Instituto de Terras e Colonização de Rondônia ("ITERON"), criado por meio da Lei Estadual nº 203/1995, foi extinto em 1999. As atribuições do ITERON foram incorporadas pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental ("SEDAM").

titular majoritário ou integral. Cultura efetiva entende-se por exploração agropecuária, agroindustrial, extrativa, florestal, pesqueira, de turismo ou outra atividade similar que envolva a exploração do solo

180. A SEDAM, por sua vez, foi instituída em 1991, mediante a Lei Complementar nº 42. Sua atuação está relacionada à formulação e execução de políticas voltadas para o desenvolvimento ambiental rural e urbano, fiscalizando e normatizando as atividades relacionadas com a qualidade de vida, do ambiente e dos recursos naturais, bem como promover a gestão das unidades de conservação do Estado de Rondônia.

d) Tocantins

181. A Constituição Estadual de Tocantins, de 1989 (“TO/89”), dispõe em seu artigo 6º, inciso VIII, em consonância com a CF/88, que cabe ao Estado instituir planos de aproveitamento e destinação de terras devolutas, de forma a compatibilizá-las com a política agrícola e PNRA.

182. No capítulo referente à Política Agrícola, Fundiária e Reforma Agrária, a TO/89 prevê que é de competência do Estado promover ações discriminatórias sobre terras devolutas que sejam de sua propriedade, desde que priorizado o assentamento rural em módulos que garantam a subsistência e que incentivem o trabalho familiar, (artigo 120, §5º), para fins de garantia da função social da propriedade.

183. O Instituto de Terras do Estado do Tocantins (“ITERTINS”), criado pela Lei Estadual nº 87/1989, é o órgão executor da política fundiária do Estado do Tocantins, compreendendo atividades concernentes à organização da estrutura fundiária, à deliberação sobre as terras públicas e devolutas, ao reconhecimento das posses legítimas, à alienação das terras de seu domínio, ao exercício de diversas formas de aquisição de terras e à promoção do processo discriminatório administrativo de acordo com a legislação vigente, podendo ainda exercer outras atividades correlatas.

184. Para isto, a Instrução Normativa ITERTINS nº 01/2014 disciplinou as competências do ITERTINS, compreendendo, entre outros, a regularização das ocupações, a autuação e análise dos processos de regularização fundiária e a outorga de domínios.

e) Roraima

185. A Constituição Estadual de Roraima, de 1989 (“RR/89”), em seu artigo 129, determina a criação de um Instituto de Terras, que tem por competência a execução das diretrizes de política fundiária.

186. Criado pela Lei Estadual nº 30/1992, posteriormente alterada pela Lei Estadual nº 695/2008, o Instituto de Terras e Colonização de Roraima (“ITERAIMA”) tem por finalidade elaborar e executar a política fundiária do Estado. Para isso, o ITERAIMA é investido de poderes para promover, entre outros, a discriminação e arrecadação de terras públicas e devolutas, sendo responsável por executar os projetos de

regularização fundiária, firmar convênios com os municípios para fins de regularização e demarcar imóveis de propriedade destes, promovendo medidas administrativas cabíveis, tal como o processo discriminatório, de forma a assegurar a garantia ao princípio da função social da propriedade por meio de um desenvolvimento integrado e harmônico com o estímulo e apoio aos produtores rurais e moradores de áreas urbanas.

187. A Lei Estadual nº 976/2014, posteriormente alterada pela Lei Estadual nº 1.351/2019, dispõe sobre a regularização fundiária rural do Estado. A lei define o modo de execução, por meio do ITERAIMA, da regularização fundiária, bem como determina a instituição do Sistema Estadual de Cadastro Técnico Rural (“SNCR”), que visa planejar e desenvolver, entre outros, as políticas agrárias, agrícolas, de regularização fundiária. O SNCR terá sua utilização compartilhada entre o ITERAIMA e o Incra e servirá também para evitar a regularização da mesma área para mais de um beneficiário, visto que a regularização deverá ser instruída com a comprovação de consulta a seu sistema.

188. Sendo assim, nos termos do artigo 28 da referida lei estadual, o ITERAIMA promoverá, entre outros, a alienação de terras públicas estaduais arrecadadas, sob a forma de regularização fundiária, aos legítimos ocupantes de terras públicas estaduais, ou mediante licitação, na modalidade de concorrência pública. O procedimento administrativo de regularização fundiária de ocupação, através da alienação sem licitação, será iniciado mediante requerimento do interessado, dirigido ao Presidente do ITERAIMA.

f) Acre

189. O Instituto de Terras do Acre (“ITERACRE”) foi criado pela Lei Estadual nº 1.373/2001 e tem como, entre outras finalidades, elaborar e executar a Política Fundiária do Estado, no âmbito urbano e rural. Com esta finalidade, compete-lhe executar e promover a regularização, ordenação e reordenação fundiária urbana e rural, a utilização das terras públicas e devolutas, cadastramento rural e a mediação de conflitos pela posse da terra.

190. Trata-se do órgão responsável por representar o estado do Acre em procedimentos administrativos referentes à discriminação das terras devolutas estaduais, desapropriações e políticas de assuntos fundiários, de modo a promover processos administrativos de demarcação e discriminação das terras do Estado. Também é responsável por expedir instruções normativas necessárias à regulamentação e ao fiel cumprimento da legislação estadual de terras, conforme artigo 3º da Lei Estadual nº 1.373/2001.

191. Para executar a Política Fundiária do Estado, ao final dos referidos processos e procedimentos, o ITERACRE tem a competência de promover a formalização e a tramitação de processos administrativos,

visando à expedição de títulos reconhecimento de posse e de transmissão de domínio. Sendo assim, o órgão é autorizado pela Lei Estadual nº 2.543/2012 a demarcar e a expedir título de reconhecimento provisório de posse aos atuais ocupantes de áreas em terras públicas arrecadadas ou em processo discriminatório. Em virtude da lei supracitada, é instituída a Comissão de Transferência e Avaliação de Terras da União ao Estado, para fins de regularização fundiária.

192. Vale ressaltar que, como disposto na Lei Estadual nº 1.373/2001, nas ações judiciais de desapropriação, possessórias, discriminatórias, demarcatórias, divisórias e todas que versarem sobre o patrimônio rural do Estado, o ITERACRE atuará como assistente da Procuradoria-Geral do Estado.

g) Amapá

193. A Constituição Estadual do Amapá, de 1991 (“AP/91”), determina, em seu artigo 208, que a destinação de terras devolutas deve ser compatível com a política agrícola e de preservação ambiental, através de títulos de domínio ou de concessão de uso. O mesmo artigo define, também, que as terras devolutas serão preferencialmente destinadas aos trabalhadores rurais; bem como dispõe sobre a concessão de títulos de domínio ou de uso dessas terras devolutas, que deverá considerar a manutenção de áreas de preservação e as restrições de uso do solo.

194. No que tange à política fundiária, o Instituto de Terras do Estado do Amapá – (“AMAPÁ TERRAS”), vinculado à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Rural (“SDR”), foi criado, no âmbito da administração pública indireta, pela Lei Estadual nº 2.425/2019. A autarquia estadual tem por finalidade executar a política fundiária do Estado e gestão do espaço territorial, investido de poderes de representação para promover a discriminação, arrecadação e regularização das terras públicas e devolutas do Estado ou aquelas transferidas da União, por força da lei, ou incorporadas por qualquer meio legal ao Patrimônio Estadual. Também compete ao AMAPÁ TERRAS a normatização de áreas urbanas e rurais, de domínio e posse do Estado e exercer outras atribuições correlatas.

195. Atribui-se como patrimônio do AMAPÁ TERRAS, entre outros, os bens originários de transferência do Governo do Estado do Amapá, os que foram adquiridos e os que venham a ser adquiridos. Também constitui patrimônio do AMAPÁ TERRAS os bens pertencentes ao Instituto do Meio Ambiente e de Ordenamento Territorial do Estado do Amapá (“IMAP”), cujas competências foram atribuídas pelo artigo 4º da Lei Estadual nº 2.425/2019, mas que atualmente foram incorporadas pelo AMAPÁ TERRAS.

196. Vale mencionar que as competências do IMAP, no que tange ao ordenamento territorial, serão incorporadas pelo AMAPÁ TERRAS, que pertence ao Governo do Estado do Amapá.

h) Amazonas

197. A Constituição Estadual do Amazonas, de 1989 (“AM/89”), dispõe, em seu artigo 134, que as terras devolutas serão prioritariamente destinadas, no meio urbano, à população de baixa renda, instalação de equipamentos coletivos, áreas verdes ou de lazer e, no meio rural, à base territorial para programas de colonização, reservas de proteção ambiental e instalação de equipamentos coletivos.

198. A AM/89 também define que é de responsabilidade do Estado e dos Municípios promover o levantamento, ação discriminatória e registro de terras devolutas por meio de órgãos competentes, a destinação de áreas se dará mediante a concessão de títulos de domínio ou de uso. Nos casos em que a terra tenha área superior a mil metros quadrados, se urbana, e 1.000 (mil) hectares, se rural, a pessoa física ou jurídica, dependerá de prévia aprovação da Assembleia Legislativa.

199. O Instituto de Desenvolvimento dos Recursos Naturais e Proteção Ambiental do Estado do Amazonas foi criado pela Lei Estadual nº 1.905/1989, e tem por finalidade promover a regularização fundiária do Estado, bem como formular, coordenar, executar e supervisionar a política estadual de meio ambiente, tendo em vista a preservação, aproveitamento, conservação e uso racional, fiscalização, controle e recuperação dos recursos naturais.

200. Com a criação da referida entidade autárquica, que está vinculada ao Gabinete do Governador, e é dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, ficou extinto o Instituto de Terras e Colonização do Amazonas – (“ITERAM”). Sendo assim, o Instituto de Desenvolvimento dos Recursos Naturais e Proteção Ambiental do Estado do Amazonas sucede ao ITERAM nos direitos, créditos e obrigações, decorrentes de Lei, ato administrativo ou contrato.

i) Maranhão

201. A Constituição Estadual do Maranhão, de 1989 (“MA/89”), dispõe que as terras devolutas estaduais, nos termos do artigo 192, não podem ser dispostas sem prévia discriminação e nem alienadas sem prévia demarcação. Tal disposição remete ao entendimento acima mencionado, referente a falta de presunção de que um bem é devoluto. Ademais, visando à preservação do meio ambiente, os campos inundáveis dessas terras são considerados inalienáveis, nos termos do artigo 195 da MA/89.

202. Além disso, conforme disposto no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da MA/89, compete ao Estado do Maranhão promover as medidas administrativas e judiciais necessárias ao início e

conclusão dos trabalhos discriminatórios de suas terras devolutas. Cabe destacar que é de responsabilidade do Poder Executivo a promoção de ações possessórias competentes, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, caso verificada a turbação, ou esbulho, de terras devolutas.

203. A Lei de Terras do Maranhão (Lei Estadual nº 5.315/1991), ao dispor sobre a Regularização da Ocupação, dispõe que aquele que ocupa terra devoluta estadual de até 200 (duzentos) hectares e a torna produtiva, mantendo morada habitual, terá preferência para adquirir-lhe o domínio, dispensada a licitação, mediante o pagamento do valor da terra nua, acrescido das despesas de vistoria e das taxas de administrativas, proibida a alienação ou cessão da terra pelo prazo de 10 (dez) anos. O Título de Domínio e os demais instrumentos de titulação e o ato de arrecadação ou incorporação das terras devolutas expedidos pelo Estado terão, para todos os efeitos, força de escritura pública.

204. O Instituto de Colonização e Terras do Maranhão ("ITERMA"), fundado pela Lei Estadual nº 6.272/1995 e regulamentado pelo Decreto Estadual nº 17.171/2000, é uma autarquia que possui vínculo com a Secretaria de Estado e Agricultura Familiar ("SAF"). Sua atuação está orientada pela premissa de reorganização fundiária e diminuição da pobreza extrema no Estado, sendo responsável por toda sua política fundiária.

205. Para a realização desses objetivos, foram delegados ao ITERMA prerrogativas para a promoção da discriminação administrativa das terras estaduais, além da incorporação ao domínio do Estado das terras devolutas obtidas por ocupações ilegais e o reconhecimento de posses legítimas. Nos termos da Lei de Terras, o ITERMA promove destinação das áreas públicas regularmente arrecadadas e incorporadas ao patrimônio público estadual, cria projetos estaduais de assentamentos e outorga títulos de propriedade individuais para ocupantes de imóveis públicos que estejam exercendo efetivamente a função social, possuindo autoridade para reconhecer posses legítimas e promover titulações aos respectivos possuidores.⁶⁸

206. A Instrução Normativa ITERMA nº 002/2019 estabelece as regras e os procedimentos de regularização fundiária de terras rurais registradas em nome do Estado do Maranhão a serem adotadas pelo ITERMA. As condições para regularização de terras rurais de domínio do Estado, entre outras exigências, são que as terras estejam, previamente, registradas em nome do Estado, o imóvel seja georreferenciado, a comprovação de que nas terras pleiteadas é exercida a agricultura, a pecuária, o extrativismo ou o reflorestamento, a comprovação da cultura efetiva e da morada permanente ou habitual do requerente, pelo prazo mínimo de 01 (um) ano.

⁶⁸ Disponível em: <http://www.iterma.ma.gov.br/iterma-institucional/> Último acesso em 27 fev. 2021

207. As Instruções Normativas nº 002/2018 e 002/2019 estabelecem as regras e procedimentos administrativos a serem adotados pelo ITERMA para regularização fundiária dos imóveis urbanos e rurais, respectivamente, que estejam inseridos em áreas matriculadas em nome do Estado.

208. Em seus recentes projetos, o ITERMA, em fevereiro de 2021, lançou o Sistema de Cadastro e Regularização Fundiária do Maranhão (“SICARF”) que possui o objetivo de tornar o processo de regularização fundiária do Estado mais célere, principalmente por ser realizado por meio digital, buscando, desta forma, atingir um desenvolvimento sustentável mais eficaz por parte do governo estadual.⁶⁹

⁶⁹ Disponível em: <http://www.iterma.ma.gov.br/2021/02/02/iterma-moderniza-sistema-de-cadastro-fundiario-no-estado/> Último acesso em 27 fev. 2021

V. Regularização Fundiária

1. Conceito de regularização fundiária: muito além da titulação

209. As questões fundiárias brasileiras remontam à chegada dos portugueses no país e à forma em que a propriedade imobiliária foi regulamentada durante os diferentes momentos políticos de Portugal e do Brasil. Inicialmente, todo território da colônia poderia ser considerado público, uma vez que se confundia aos domínios da coroa portuguesa. Com a crescente necessidade de ocupação do território para proteção e exploração, a própria coroa portuguesa passou a estabelecer institutos pelos quais cedia ou doava faixas de terras para particulares, que se encarregariam de ocupar, explorar e proteger tais territórios.

210. A primeira legislação que trouxe a separação entre terras públicas e particulares foi a Lei 601/1850, conhecida como Lei de Terras, representa um marco na história fundiária brasileira por ser o primeiro instituto jurídico que cuidou de separar as terras particulares das públicas, revalidando as concessões de sesmarias realizadas anteriormente e legitimando a posse mansa e pacífica de terras que se encontravam cultivadas. Foi a primeira regularização fundiária realizada no Brasil.

211. A Lei de Terras trouxe ainda a necessidade de registro das terras possuídas, que ocorria por declaração dos possuidores junto aos vigários de cada freguesia imperial, mais tarde conhecido como registro do vigário. As declarações eram transcritas em livros próprios cuja guarda cabia aos vigários. O registro feito desta forma se mostrava falho e, assim, em 1864 foi instituído o registro geral, a ser conduzido por tabeliães, sendo considerado o embrião do atual Ofício de Registro de Imóveis. Com o desenvolvimento e ocupação do território, o registro público foi aprimorado por meio de alterações e novas legislações, até que em 1916 foi formalmente instituído o Ofício de Registro de Imóveis pelo Código Civil.

212. Quanto às terras públicas, com a proclamação da República, a propriedade das terras devolutas foi atribuída aos Estados, sendo mantido desta forma até a CF/88 (artigo 26, inciso IV), com exceção das terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, edificações militares, vias federais de comunicação, preservação ambiental, que pertencem à União (artigo 20, inciso II).

213. Ao analisar o histórico da questão fundiária no Brasil, é possível identificar que o acesso ao título e preservação de direitos e garantias foi inicialmente franqueado a quem detivesse maiores recursos, seja por proximidade da coroa portuguesa, seja por informação, acesso e proximidade com a Igreja. Também se verifica que a ocupação do território não ocorreu de forma organizada, mas visando à uma ocupação rápida para proteger o território e viabilizar sua exploração.

214. Em decorrência do acesso limitado aos recursos necessários para regularização de suas ocupações, o problema fundiário brasileiro foi se desenvolvendo de forma excludente, beneficiando aqueles que possuíam mais recursos e excluindo grupos minoritários e com menor poder aquisitivo e influência política.

215. Com base no exposto acima, presume-se que o direito à moradia e a função social da propriedade são institutos recentes da regularização fundiária no Brasil. Isso porque a preocupação com a regulamentação e organização do território se desenvolveu na medida em que as consequências da falta de planejamento, regulamentação e ordenação da ocupação do território passaram a revelar problemas sociais, econômicos e ambientais graves. A primeira vez em que a função social da propriedade foi inserida no regulamento jurídico foi em 1964, por meio do Estatuto da Terra, e posteriormente inserido na Constituição de 1967.

216. A CF/88 inovou ao dedicar um capítulo inteiro para tratar das políticas urbanas, além das disposições esparsas que trazem norteadores para as políticas públicas com objetivo de criar ambientes urbanos saudáveis. No entanto, apenas em 2000, por meio da Emenda Constitucional nº 26, o direito à moradia foi inserido como um direito social e fundamental.

217. Neste sentido, as medidas de regularização fundiária consistem em um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade (urbana ou rural) e o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

218. A regularização fundiária tem como principal objetivo integrar os assentamentos irregulares ao contexto legal dos locais nos quais estão instalados, seja no campo ou na cidade, e não está restrita à mera titulação em favor do posseiro.

219. A irregularidade a ser sanada pode extrapolar o campo dominial e atingir questões urbanísticas, sociais, políticas e ambientais que não se resolvem com a mera titulação. É preciso regularizar o imóvel para que ele também atenda aos requisitos legais que lhe são aplicáveis e, a depender do caso, implementar medidas sociais para proteger a população assentada e integrá-la social e economicamente ao ambiente urbano e/ou rural, sempre em conformidade com as disposições legais existentes, preservando o meio ambiente e integrando o imóvel e seus possuidores ao contexto legal, econômico, social e ambiental aos quais imóveis e possuidores estão inseridos. Neste sentido, a regularização fundiária é um procedimento multidisciplinar.

220. Uma política de regularização fundiária eficiente identifica todas as irregularidades que recaem sobre o assentamento, sejam elas de natureza política, urbanística, legal, ambiental ou social, visando construir uma estratégia específica de atuação que, ao final, garanta que aquela propriedade passe a integrar os objetivos e garantias constitucionais relacionados ao acesso à moradia, cumprimento de função social e preservação do meio ambiente. Assim, cada processo de regularização fundiária é dotado de complexidade e pode-se deparar com a sobreposição simultânea de demandas existentes em determinada porção territorial.

2. Identificação das Unidades de Conservação, terras ocupadas por comunidades tradicionais e áreas públicas federais e estaduais

Breve conceituação e conexão com a regularização fundiária

221. Como visto acima, Unidade de Conservação é a denominação dada pela Lei Federal nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, às áreas naturais passíveis de proteção por suas características especiais. São “espaços territoriais e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituídos pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção da lei” (artigo 1º, inciso I).

222. As Unidades de Conservação têm a função de salvaguardar a representatividade de porções significativas e ecologicamente viáveis das diferentes populações, habitats e ecossistemas do território nacional e das águas jurisdicionais, preservando o patrimônio biológico existente. Conforme já esclarecido no item 3, subitem “d”, as Unidades de Conservação são divididas entre unidades de proteção integral ou de uso sustentável, de acordo com suas características e finalidades. Nestas, geralmente permite-se visitação, atividades de educação ambiental e utilização sustentável de seus recursos; naquelas, as normas de uso são mais restritivas e são voltadas primordialmente para a pesquisa e conservação da biodiversidade.

223. Por sua vez, a Terra Indígena é uma porção do território nacional que é assim declarada após o regular processo administrativo de demarcação, estabelecido no Estatuto do Índio, tendo em vista o disposto na Constituição Federal, o qual envolve a homologação por Decreto Presidencial. A Terra Indígena pode ser habitada por uma ou mais comunidades indígenas e utilizada por elas em suas atividades produtivas e culturais.

224. Por fim, com relação às comunidades remanescentes de quilombos, o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal garante o direito à propriedade dos

territórios historicamente ocupados por elas para que desenvolvam suas atividades produtivas. O processo de titulação é conduzido pelo Incra e/ou pelos Institutos de Terra estaduais.

225. A atuação no âmbito da regularização fundiária deve envolver conjuntamente mapeamento das Unidades de Conservação, Terras Indígenas e comunidades remanescentes de quilombos, além dos títulos de domínio existentes.

226. Já as áreas públicas, ou devolutas, são terras públicas sem destinação pelo Poder Público e que não integraram o patrimônio de um particular, ainda que irregularmente sob sua posse.

227. Os bens imóveis da União estão devidamente descritos no artigo 20 da CF/88, enquanto os bens imóveis dos Estados estão listados no artigo 26 do referido diploma legal.

3. Disponibilização de informações (transparência, sites, forma de disponibilização, método de atualização e manutenção)

228. As informações sobre Unidades de Conservação federais podem ser encontradas principalmente no site do ICMBio e sobre as Unidades de Conservação estaduais e municipais, nos respectivos sites dos órgãos ambientais. Já as informações sobre Terras Indígenas estão disponíveis no site da FUNAI e sobre comunidades remanescentes de quilombos, no site da FCP.

229. Inclusive, encontramos um mapeamento dessas três categorias de áreas da Amazônia Legal (Anexo I, no qual estão indicadas todas as fontes), porém, pelas razões adiante descritas, não temos como verificar se os dados são atuais e inquestionáveis.

230. Os métodos de atualização e manutenção de cada uma dessas bases de dados podem apresentar variação, uma vez que estão a cargo de diferentes órgãos, com capacidade de estrutura e de pessoal diversas.

231. A União identifica as terras devolutas por meio de processo discriminatório regulado pela Lei Federal nº 6.383/1976 e que pode ser administrativo ou judicial. O processo discriminatório é conduzido pelo Incra, por meio de Comissões Especiais constituídas pelo presidente do Instituto.

232. Além da atuação do Incra na identificação das terras devolutas, a Secretaria do Patrimônio da União é encarregada da gestão do patrimônio da União, o que inclui zelar pelo cumprimento da função social dos imóveis de titularidade da União em harmonia com a função arrecadadora.

233. É importante destacar que o processo discriminatório, quando realizado por meio judicial, tem caráter preferencial e prejudicial em relação às ações em andamento, referentes a domínio ou posse de imóveis situados nas áreas discriminadas.

234. No âmbito estadual, a identificação das áreas públicas obedece aos critérios e estratégias definidos pelo governo de cada Estado. Nos termos da CF/88, são consideradas áreas públicas estaduais todas aquelas que não foram atribuídas à União.

4. Unicidade da base de dados: cadastro único ou utilização de dados de cadastros diversos?

235. A não unicidade das bases de dados territoriais existentes resulta na dificuldade do acesso, obtenção e análise, especialmente nas esferas estadual e municipal, das porções de áreas existentes no território brasileiro. Como resultado prático, conflitos interpretativos acabam sendo judicializados e transformados em litígios que se alongam por longos períodos, dificultando a aplicação da lei e aumentando a insegurança jurídica existente no campo da regularização fundiária.

236. Como não há sequer unicidade e confiabilidade nas bases de dados disponíveis para o público em geral, o acesso à informação é limitado e pode não necessariamente refletir as informações efetivamente existentes em determinada porção territorial. Desconhecendo a localização das Unidades de Conservação e áreas demarcadas, por exemplo, há elevação dos riscos e precauções a serem observadas pelos agentes privados.

237. A adoção de uma base de dados territorial única poderia resultar na maior transparência das leis e áreas efetivamente existentes e demarcadas em cada um dos três entes federativos. Um sistema de monitoramento informatizado, para acompanhamento dos esforços de regularização fundiária, potencialmente aprimoraria a coleta e síntese de dados e integraria as demais bases cadastrais de terras rurais atualmente existentes, tais como aquelas existentes na Receita Federal, Incra, Institutos de Terra etc.

238. Contudo, a disponibilização de dados confiáveis (oficiais) em plataformas públicas e abertas poderia suprir a necessidade da tão idealizada base de dados única, que, por muitas vezes se torna o fim e não o meio para a regularização fundiária.

5. Ordenamento territorial, Zoneamento Ecológico-Econômico e definição de objetivos

239. A Carta Europeia de Ordenação do Território (CEOT/CEMAT, 1983, p.9), define o termo "ordenação do território" como "a expressão espacial da harmonização de políticas econômica, social, cultural e

ambiental, micro e macrorregionais, ora ciência, ora técnica administrativa, ora política pública concebidas com enfoque interdisciplinar e global, cujo objetivo é o desenvolvimento equilibrado das regiões e a organização física do espaço, segundo uma diretriz”.

240. O ordenamento territorial, interpretado à luz do que estabelece a CF/88 (artigo 21, inciso IX), é um instrumento de planejamento, colocado à disposição do Estado, para organização e expansão da visão de utilização racional do território, objetivando o desenvolvimento equânime e responsável das regiões.

241. Instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente (artigo 9º, inciso II, da Lei Federal nº 6.938/1981), o Zoneamento Ecológico-Econômico é um mecanismo que possibilita a atribuição de usos e atividades compatíveis em uma zona ambiental previamente delimitada, sendo faculdade do Poder Público existente nas três esferas da Federação. Em outras palavras, na opinião dos stakeholders entrevistados, trata-se de instrumento básico do ordenamento territorial, apto a ser utilizado pelos entes federativos para implementar as políticas públicas concernentes à regularização fundiária dentro de seu território.

242. O estabelecimento de uma Zoneamento Ecológico-Econômico implica reconhecer e delimitar espaços especialmente protegidos como Unidades de Conservação, Terras Indígenas e quilombos. Assim, criar as bases de um Zoneamento Ecológico-Econômico e econômico em uma determinada conjuntura geográfica equivale a realizar um estudo para determinar a vocação de todos os subespaços que compõem um certo território, e efetuar o levantamento de suas potencialidades econômicas.

243. Nessa perspectiva, destaca-se o Sistema Interativo de Análise Geoespacial da Amazônia Legal (SIAGEO Amazônia)⁷⁰ que reúne de forma sistematizada as informações geoespaciais utilizadas e produzidas nas diversas iniciativas de Zoneamento Ecológico-Econômico da região e possibilita a visualização e o download de mapas georreferenciados e de informações tabulares de modo interativo, por meio da manipulação de diferentes níveis de informação de acordo com o interesse e a necessidade do usuário. Do mesmo modo, permite efetuar análise espacial de um ponto, linha ou polígono sobre os mapas temáticos inseridos no catálogo, além de disponibilizar aos usuários o acesso aos documentos técnicos e aos marcos legais referentes a cada iniciativa de zoneamento.

244. Desenvolvido pela Embrapa Informática Agropecuária, em parceria com o Ministério do Meio Ambiente, os Governos dos estados da Amazônia Legal e a Embrapa Amazônia Oriental, com recursos da FINEP e CNPq, o SIAGEO Amazônia fornece uma base de informações territoriais integradas que permite um maior conhecimento do território amazônico, subsidiando a formulação e a espacialização de planos,

⁷⁰ <http://www.amazonia.cnptia.embrapa.br/>

programas e políticas e contribuindo, dessa forma, para a superação da desarticulação e da sobreposição de ações que incidem sobre a região.

245. Ainda que possua um grande potencial para ser utilizado no âmbito da regularização fundiária, a maioria dos estados subutiliza o mecanismo do Zoneamento Ecológico-Econômico. As razões para tanto incluem (i) conflitos e sobreposições de competência entre as esferas, que dificulta e coloca sub judice ações governamentais voltadas para a utilização do Zoneamento Ecológico-Econômico, (ii) dificuldade no fluxo de informações e repasse de recursos financeiros, (iii) falta de infraestrutura para realizar viagens de campo, (iv) não unicidade das bases de dados territoriais existentes, dentre outros aspectos. De maneira não exaustiva, tais fatores acabam tornando subutilizado um instrumento valioso existente na legislação.

246. Dessa forma, seja pela ausência de pessoal, pela falta de investimentos ou mero desinteresse governamental, embora possua diretrizes bem definidas, o Zoneamento Ecológico-Econômico não resulta, na opinião dos entrevistados, na melhoria das políticas públicas elaboradas pelo Poder Público, especialmente aquelas concernentes à regularização fundiária.

6. Titulação

247. Vimos que a regularização fundiária tem como principal objetivo integrar os assentamentos irregulares ao contexto legal dos locais nos quais estão instalados, seja no campo ou na cidade, e não está restrita à mera titulação em favor do posseiro. Observa-se, portanto, que a função precípua da regularização fundiária é conferir elementos essenciais à dignidade humana, garantindo o direito social à moradia e o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade, bem como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

248. No entanto, face à ampliação constitucional da concepção de função social da propriedade, que se encontra positivada entre os princípios gerais da atividade econômica (CF/88, artigo 170, incisos II e III), é de fundamental importância que o titular do direito de propriedade tenha em suas mãos um título hábil a registro perante o competente Registro de Imóveis, apesar da titulação não ser seu elemento mais fundamental.

249. Ademais, em se tratando de bens imóveis, a proteção à constituição dos direitos reais ou à efetiva aquisição do direito, somente se dá com o registro do título constitutivo ou aquisitivo. Nessa perspectiva, a regularização fundiária objetiva, após a regularização do assentamento, a titulação dos seus ocupantes.

250. A titulação consubstancializa-se por meio de procedimentos legais que envolvem vários aspectos e se desenvolve, basicamente, em duas etapas: **(i)** a regularização da situação dos imóveis; e **(ii)** concessão dos títulos aos ocupantes.

251. No âmbito da Lei Federal nº 13.465/2017, que trata da Regularização Fundiária Urbana (“Reurb”), estão legitimados a requerer o procedimento de titulação: União, Estados e Municípios, com a previsão de que o procedimento será instaurado pelos Municípios, quando requerido por escrito por quaisquer dos outros legitimados definidos na lei. Desse modo, todo o procedimento de titulação tramitará perante a municipalidade que julgará e, uma vez atendidos os requisitos específicos, concederá o título necessário ao registro da aquisição da propriedade dos imóveis aos ocupantes. Todavia, nos imóveis inseridos na Amazônia Legal, e nos termos da Lei Federal nº 11.952/2009, o Incra é o responsável por coordenar, normatizar e supervisionar o processo de regularização fundiária de áreas rurais, com a expedição dos títulos de domínio correspondentes. Sem prejuízo das disposições da Lei Federal nº 13.465/2017, os Estados possuem programas de regularização fundiária próprios, que observam as diretrizes legais estabelecidas aplicáveis a todo território nacional para estes procedimentos.

VI. Gargalos para uma política efetiva de regularização fundiária

1. Regularização Fundiária: custo político e sobreposição de demandas

252. Quando se trata de áreas envolvidas em disputas, a regularização fundiária se torna ainda mais complexa, dado que sua efetiva realização exige uma situação razoavelmente consolidada no tempo e espaço, cenário que nem sempre é a realidade nas áreas em questão. Além disso, com a regularização fundiária, os conflitos são potencializados, pois o conceito de propriedade é naturalmente excludente: quando alguém (uma pessoa ou uma comunidade) se torna proprietário de uma área, exclui-se a propriedade de todo o restante da coletividade – potencialmente gerando e/ou agravando conflitos agrários.

253. Deve-se pautar a agenda da regularização com base em ações não apenas reparatórias, mas preventivas, especialmente para não gerar novos conflitos em áreas até então não disputadas.

2. Ordenamento territorial x regularização fundiária

254. Alguns stakeholders defendem uma reavaliação das prioridades em um processo amplo e eficaz de ordenação territorial. Para tanto, defendem que seria importante observar a seguinte ordem de prioridades, detalhada mais adiante:

#	Ordem de prioridade de ordenamento territorial
1	Demarcação de Terras Indígenas
2	Demarcação das terras de remanescentes de quilombolas
3	Proteção de Unidades de Conservação
4	Concessões com garantia de interesse público
5	Emissão de Títulos a Particulares

255. As prioridades #1 e #2 correspondem à necessidade de se estabelecer o universo e o critério para demarcações de terras para os dois grupos prioritários, levando-se em conta uma irreversibilidade do avanço das ocupações ao longo do tempo, e a impossibilidade de contemplar todos os indígenas e comunidades remanescentes de quilombos com áreas proporcionais à sua população atual. A mudança de critérios ao longo do tempo complica a fixação de limites e gera uma preocupação de que o processo de demarcação de Terras Indígenas e comunidades remanescentes de quilombos seria infinito. Há diversas críticas ao mecanismo de auto declaração para comunidades tradicionais, sendo que alguns defendem que a legislação federal deveria ser modificada, de forma a coibir eventual comportamento oportunista.

256. A prioridade #3 representa a preocupação ambiental, talvez o elo mais fraco nas correntes de influências para a obtenção de normas protetivas. Além disso, Unidades de Conservação possivelmente representam as áreas mais vulneráveis para ocupação ilegal, pela sua enorme extensão e pela dificuldade de fiscalização.

257. A prioridade #4 poderia compreender, no lugar da titulação definitiva propriamente dita, a possibilidade de concessões temporárias, condicionadas a cumprimento de determinados quesitos como conservação ambiental, produtividade nos termos legais e observância de outras obrigações legais. Desta forma, afasta-se do conceito de que seria necessária a propriedade para promover a correta exploração econômica e a conservação ambiental, garantindo-se o interesse público de forma mais ampla.

258. Por fim, a regularização fundiária, através dos mecanismos de titulação, seria feita como prioridade #5, após atendidas as demais prioridades que deveriam ter maior urgência. Há argumentos no sentido de que, se a regularização fundiária/titulação definitiva fosse a prioridade #1, ocorreria um verdadeiro loteamento de terras públicas no Brasil (dado que imóveis públicos são o alvo preferencial da regularização fundiária).

3. Restrição do escopo de atuação

259. Ao adentrar-se no campo fático da matéria, observa-se que a atuação no âmbito da regularização fundiária deve envolver conjuntamente a análise diversos fatores, incluindo aqueles descritos abaixo:

- i. o mapeamento das Terras Indígenas, comunidades remanescentes de quilombos e áreas especialmente protegidas;
- ii. os títulos de domínio existentes e a observância das normas em sua concessão; a precariedade das legislações estaduais e municipais e a sua falta de coordenação; e
- iii. a necessidade de um ordenamento territorial coeso e integral, atendendo aos anseios da população, de maneira a promover o planejamento e controle de uso do parcelamento e da ocupação do solo.

260. Na hipótese em que a análise dos fatores relacionados à regularização fundiária não seja realizada em conjunto, os projetos e intenções da sociedade civil e/ou do Poder Público resultarão, invariavelmente, em sua plena subutilização, fazendo com que potenciais soluções percam a oportunidade de favorecer a regularização fundiária em solo amazônico.

4. Unicidade de bases de dados

261. Diante da falta de consolidação de informações fundiárias e ambientais, muitos particulares não possuem informações precisas sobre situação de determinados imóveis. Com a análise de dados e informações dificultadas, o agente privado por vezes acaba descobrindo que a área ocupada é ambientalmente protegida somente quando o conflito é judicializado, já que inexistente uma consulta municipal ou estadual prévia dotada de confiabilidade. Isso ocorre porque, no cenário atualmente existente, as informações disponibilizadas ao alcance do público não são compatíveis entre si: há probabilidade de (a) cadastros cancelados perante o Incra permanecerem ativos nos Cartórios de Registros de Imóveis, (b) Estado emitir título sobre terra da qual não é proprietário, embora seja o titular registrado na matrícula, e (c) existirem atos infr legais baseados em leis já revogadas. Como não há sequer unicidade e confiabilidade nas bases de dados disponíveis, o acesso à informação é limitado e pode não necessariamente refletir as informações efetivamente existentes em determinada região.

262. Para parte dos stakeholders entrevistados, a base confiável de dados é extremamente necessária e deve se pautar na existência de um tripé informacional, envolvendo agentes prestadores de 3 (três) informações cadastrais básicas, quais sejam: (i) o cadastro registral, pelos Cartórios de Registros de Imóveis, (ii) o cadastro rural, pelo Incra, e (iii) o cadastro fiscal, pela Receita Federal. Com esse tripé em funcionamento, os Cartórios de Registro de Imóveis ficariam com uma responsabilidade limitada, especialmente sobre direitos reais, deixando questões como o georreferenciamento a cargo do Incra, por exemplo, enquanto a Receita Federal seria responsável pelas informações de caráter fiscal. Em outras palavras, não caberia ao Registro de Imóveis fazer análises cadastrais ou fiscais, mas tão somente consultar as bases do Incra e Receita Federal para tal fim e limitar-se à responsabilidade real. O resultado prático dessa adoção seria um sistema de monitoramento informatizado, tendo como finalidade o aprimoramento da coleta e síntese de dados geográficos e territoriais existentes em determinada porção territorial.

5. Cadastro Ambiental Rural (CAR)

263. Criado pela Lei Federal nº 12.651/2012, o CAR é um registro público eletrônico de âmbito nacional, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais de determinadas áreas, como as áreas de preservação permanente ("APP"), das áreas de reserva legal, das florestas e dos remanescentes de vegetação nativa, das áreas de uso restrito, dentre outras.

264. Embora o objetivo primário do CAR seja proceder à regularização ambiental, trazendo dados de APPs, reserva legal e vegetação nativa, cabe ressaltar que o CAR não está atrelado à situação fundiária e reflete, em sua maioria, a situação de cadastros sem lastros, isto é, sem que as informações sobre localização e/ou detentor sejam verossímeis. Nunca é demais lembrar que as informações contidas no CAR são auto declaratórias.

265. Ainda assim, as informações indicadas no CAR podem ser consideradas como uma poderosa fonte de informação. Embora não possa ser tratado como um fim em si mesmo, tal cadastro poderá servir como base de uma simplificação dos processos de regularização fundiária, sendo utilizado, inclusive, para fins da unificação de base de dados mencionada no capítulo V, item 4 acima. Isso porque, a partir da análise de uma porção de área coberta pelo CAR, pode-se definir áreas prioritárias para regularização de terras.

266. No entanto, em decorrência do caráter meramente declaratório do CAR, há enorme margem para sobreposição de áreas e inconsistência de informações. Ademais, sendo utilizado como um documento de suporte pelos órgãos governamentais, pode impactar negativamente na regularização fundiária, especialmente por potencialmente não refletir os dados efetivamente existentes no imóvel rural sujeito ao cadastro. Tal situação desvirtua o objeto para o qual o CAR foi constituído, conforme descrito anteriormente.

267. Visando maior eficácia na utilização do CAR, deve-se estimular a fiscalização do cadastro e seu cruzamento com outras fontes existentes, tais como certificações de georreferenciamento pelo Incra por meio do SIGEF (Sistema de Gestão Fundiária). Além disso, tornando a fiscalização e o cruzamento de dados como normas cogentes, as informações e declarações ali indicadas se aproximariam da realidade fática, tornando-o o CAR instrumento grande valia no campo da regularização fundiária.

6. Princípios da Regularização Fundiária

268. Segundo alguns dos stakeholders, o sucesso da implementação da regularização fundiária na Amazônia depende da observância de alguns princípios que orientam o recebimento de um bem público por um ente privado:

- 1) Ocupação mansa e pacífica – direta ou indireta. Assim minimizam-se as possibilidades de conflito e especulação imobiliária;
- 2) Ocupação deve configurar situação consolidada, visando a minimização de conflitos;
- 3) Áreas devem ser regulares do ponto de vista ambiental. Neste sentido, não seria admissível prosseguir com a titulação caso haja indícios ou evidências de desmate irregular, por exemplo.

269. Do ponto de vista prático, é forçoso reconhecer que é difícil cumprir os 3 (três) requisitos acima, o que de alguma forma acabaria frustrando os processos de regularização fundiária existentes, caso fiéis à totalidade dos referidos princípios.



MATTOS FILHO >
Mattos Filho, Veiga Filho,
Marrey Jr e Quiroga Advogados

PINHEIRONETO
ADVOGADOS

VII. Considerações finais

270. Tendo em vista o descrito ao longo deste estudo, as possíveis soluções à região Amazônica não se limitam a aspectos legais ou jurídicos. Além da existência de limites orçamentários, legais e físicos, as ações na Amazônia demandam grande quantidade de tempo e esforço político, devendo observar os limites culturais de uma área de 5,5 (cinco vírgula cinco) milhões de quilômetros quadrados de floresta tropical, da qual 60% (sessenta por cento) se encontra em território brasileiro. Além disso, cabe ressaltar que a Amazônia pode ter diversos significados, conforme descrito adiante.

271. Conforme adiantado no capítulo I, item 2 acima, a Amazônia não pode ser vista como uma região uniforme, especialmente em razão da diversidade de sua região e de suas múltiplas definições. A existência de certos enquadramentos de 'Amazônia' e suas variantes, tais como a bacia Amazônica, que preenche 7 (sete) países sul-americanos; o bioma Amazônia, que compreende porções de área do Acre, Amazonas, Rondônia, Amapá, Pará, Mato Grosso, Roraima, Maranhão e Tocantins; e a Amazônia Legal, composta por municípios dos estados de Acre, Amazonas, Rondônia, Amapá, Pará, Mato Grosso, Roraima, Maranhão e Tocantins, pode apresentar uma certa percepção sobre a complexidade que envolve a região.

272. Desta forma, qualquer processo de regularização fundiária na Amazônia exige a análise de múltiplas legislações, jurisprudências, conflitos agrários, títulos de terra, entendimentos, normas das corregedorias, dentre outros aspectos relevantes, tais como as características e aptidões de cada área. Tal exame é natural, dada a existência de diversas regiões com culturas diferentes entre si e em diferentes graus de desenvolvimento.

* * *