

Leis e práticas de
REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA

no Estado de **Rondônia**

Brenda Brito
Jeferson Almeida
Roberta Amaral de Andrade
Pedro Gomes





Leis e práticas de
REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA

no Estado de **Rondônia**

Brenda Brito
Jeferson Almeida
Roberta Amaral de Andrade
Pedro Gomes

Março de 2021

Copyright © 2021 by Imazon

Autores

Brenda Brito

Jeferson Almeida

Roberta Amaral de Andrade

Pedro Gomes

Design editorial e capa

Luciano Silva e Roger Almeida

www.rl2design.com.br

Edição e revisão de texto

Glaucia Barreto

glauciabarreto@hotmail.com

DADOS INTERNACIONAIS PARA CATALOGAÇÃO NA
PUBLICAÇÃO (CIP) DO DEPARTAMENTO NACIONAL
DO LIVRO

B862l Brito, Brenda

Leis e práticas de regularização fundiária no Estado de Rondônia / Brenda Brito; Jeferson Almeida; Roberta Amaral de Andrade; Pedro Gomes. – Belém, PA: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, 2021.

33 p. : il., color.

ISBN 978-65-990330-9-4

1. 1. Regularização fundiária – Rondônia. 2. Legislação fundiária. 3. Políticas públicas – Amazônia. 4. Amazônia Legal. I. Almeida, Jeferson. II. Andrade, Roberta Amaral de. III. Gomes, Pedro. V. Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon). IV. Título.

CDD (21.ed.) 333.33098111

Os dados e opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a opinião dos financiadores deste estudo.



Imazon - Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia

Trav. Dom Romualdo de Seixas, 1698, Edifício Zion Business, 11º andar
Bairro: Umarizal, Belém (PA), CEP: 66.055-200 • Tel.: (91) 3182-4000
Belém • Pará • Brasil

O Imazon é um instituto de pesquisa cuja missão é promover conservação e desenvolvimento sustentável na Amazônia. Nossos estudos são realizados dentro de cinco grandes programas: Monitoramento da Amazônia, Política e Economia, Floresta e Comunidade, Mudanças Climáticas e Direito e Sustentabilidade. O Instituto foi fundado em 1990, e sua sede fica em Belém, no Pará.



amazon.org.br



facebook.com/imazonoficial



twitter.com/imazon



youtube.com/imazoninstitucional



instagram.com/imazonoficial



linkedin.com/company/imazon



Agradecimentos

Os autores agradecem ao Fundo Amazônia e à Agência Norueguesa de Cooperação para o Desenvolvimento (Norad) pelo apoio financeiro a este estudo; e a todos os entrevistados pelo tempo e informações concedidas.

Sobre os autores

Brenda Brito. Pesquisadora associada do Imazon. É advogada, bacharel em Direito pela UFPA, em Belém-PA, Mestre e Doutora em Ciência do Direito pela Universidade Stanford, em Palo Alto (EUA).

Jeferson Almeida. Pesquisador Assistente I do Imazon. É advogado, bacharel em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA), em Belém-PA, Técnico Agrícola pelo Instituto Federal do Pará (IFPA), em Castanhal-PA, e pós-graduando na especialização semipresencial em Direito Ambiental da Universidade Federal do Paraná (UFPR), em Curitiba-PR.

Roberta Amaral de Andrade. Engenheira Florestal pela Universidade de São Paulo (USP) e Mestre em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar).

Pedro Gomes. Analista do Imazon. É graduado em Engenharia Cartográfica e de Agrimensura pela Universidade Federal Rural da Amazônia, em Belém-PA.

Sumário

Lista de Figuras	6
Lista de Tabelas	6
1. Apresentação	7
2. Situação Fundiária do estado	9
3. Órgão fundiário	15
3.1. Legislação	16
3.1.1. Atribuições e normas	16
3.1.2. Requisitos para doação e venda de terra pública	17
3.1.3. Valor da terra	20
3.1.4. Etapas da regularização	22
3.1.5. Titulação	23
3.2. Organização e práticas do órgão estadual	23
3.2.1. Metas	23
3.2.2. Recursos	24
3.2.3. Gestão de informações e processos	24
3.2.4. Acervo e base de dados fundiários	24
3.2.5. Georreferenciamento de imóveis	25
3.2.6. Gestão de conflitos agrários	25
3.2.7. Mecanismos de participação na gestão fundiária estadual	26
4. Principais problemas e recomendações	27
Apêndice 1. Metodologia para cálculo da situação fundiária do estado de Rondônia	29

Lista de Figuras

Figura 1. Distribuição das áreas destinadas no Estado de Rondônia por situação fundiária	10
Figura 2. Distribuição das áreas não destinadas em processo de regularização e áreas não destinadas inscritas no Cadastro Ambiental Rural no Estado de Rondônia	11
Figura 3. Distribuição das áreas não destinadas ou sem informação de destinação no Estado de Rondônia por esfera de governo responsável	13
Figura 4. Áreas prioritárias para conservação em terras não destinadas ou sem informação de destinação no Estado de Rondônia.. . . .	14
Figura 5. Valores médios da terra nua (por hectare) praticados no Incra e no mercado no Estado de Rondônia em 2019	21
Figura 6. Principais etapas do processo de regularização fundiária federal	22
Figura 7. Conflitos fundiários no campo em Rondônia e nos outros oito estados na Amazônia Legal entre 2010 e 2019	25

Lista de Tabelas

Tabela 1. Principais normas fundiárias federais de incidência no Estado de Rondônia.	16
Tabela 2. Principais problemas de atuação e recomendações para melhoria das leis e práticas fundiárias no Estado de Rondônia	27
Tabela 3. Fontes de dados utilizados na análise.. . . .	31

1. Apresentação

Este relatório faz parte de uma série de publicações do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon) sobre as leis e práticas fundiárias dos governos estaduais da Amazônia Legal, cujo objetivo é compreender as regras e procedimentos atuais aplicados pelos órgãos estaduais de terra na região a fim de propor melhorias. Estimamos que os estados sejam responsáveis por 60% das áreas ainda sem clareza fundiária na Amazônia Legal. Por isso, é fundamental considerar como as terras públicas estaduais são geridas e quais as lacunas e oportunidades de investimento e apoio para aumentar a eficiência desses órgãos. Ademais, é importante identificar quais as necessidades de aprimoramento de marco regulatório e práticas para aumentar o controle sobre as terras públicas, combater grilagem de terras e desmatamento associado a essa prática. Dessa forma, produzimos relatórios específicos para cada estado amazônico.

Nesta publicação, analisamos o Estado de Rondônia, cuja atribuição de gestão fundiária pertence, desde 2018, à Superintendência Estadual de Patrimônio e Regularização Fundiária (Sepat), de acordo com o Art. 122 da Lei

Complementar Estadual n.º 965/2017. A superintendência é vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão (Sepog). Nossa análise abrange a identificação das principais modalidades de regularização fundiária executadas no estado e das práticas adotadas para

aplicar a legislação vigente. Como a maior parte do estado é de jurisdição federal, neste estudo avaliamos a legislação federal aplicada à regularização fundiária rural, além da recente Lei Estadual n.º 4.892/2020. Já na análise de práticas fundiárias, analisamos a atuação da Diretoria de Patrimônio (Dipat), que era vinculada à

antiga Superintendência de Desenvolvimento de Rondônia (Suder) e que respondia pelo tema no estado entre 2016 e 2018.

Nossa ênfase é nos processos de regularização por meio de doação e venda de terras públicas a pessoas físicas, pois entendemos que essas são categorias para as quais não existem muitas referências bibliográficas na esfera estadual na região. Além disso, dependendo de como essas modalidades são reguladas e aplicadas

“Estimamos que os estados sejam responsáveis por 60% das áreas ainda sem clareza fundiária na Amazônia Legal”

pelo órgão, podem estar associadas à expansão de desmatamento ilegal na expectativa de reconhecimento de direito sobre a terra.

Para este estudo, entrevistamos representantes de oito instituições em Porto Velho, em março de 2017^[1]; revisamos a legislação fundiária federal aplicada no estado; e analisamos documentos fornecidos pelos entrevistados. Além disso, coletamos informações espaciais em órgãos federais para estimar o território do estado com situação

fundiária já destinada, em processo de destinação, além de uma estimativa de áreas sob jurisdição estadual e federal. Contudo, ressaltamos que, devido à desorganização e à falta de integração de bases fundiárias entre órgãos federais, essas estimativas devem ser tratadas com cautela.

Finalmente, apresentamos uma matriz com os principais problemas observados na legislação vigente e nas práticas avaliadas, com recomendações para aprimoramento.

^[1] Instituições entrevistadas presencialmente em março de 2017: Câmara dos Deputados (1 assessor parlamentar), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra (2 representantes), Instituto Madeira Vivo (1 representante), Ministério Público do Estado de Rondônia – MPE (1 representante), Ministério Público Federal em Rondônia – MPF-RO (1 representante), Secretaria de Estado de Desenvolvimento Ambiental – Sedam (4 representantes), Superintendência de Desenvolvimento do Estado de Rondônia – Suder (4 representantes), Secretaria de Patrimônio da União – SPU (1 representante).



2. Situação Fundiária do estado

Estimamos que 73% (em torno de 17,4 milhões de hectares) do território de Rondônia já possua destinação fundiária, sem considerar sobreposições^[2] (Figura 1). Destacam-se as Unidades de Conservação (exceto Área de Proteção Ambiental)^[3] ocupando 21,5% do estado, além das Terras Indígenas em 21%. Em seguida estão os Projetos de Assentamento em 17,5% do estado (4,1 milhões de hectares) e os imóveis privados em 13%. Esses últimos dados desconsideram o Cadastro Ambiental Rural (CAR), já que este é autodeclaratório e não informa publicamente se os imóveis cadastrados foram titulados. Identificamos também 63 mil hectares de Florestas Públicas destinadas, de acordo com o Serviço Florestal Brasileiro (SFB), que não coincidiram com outros dados de áreas protegidas consultados para nossa análise. Finalmente, há 13 mil hectares de Áreas Militares e 4.900 hectares de Territórios Quilombolas no estado (Figura 1). O apêndice 1 descreve a metodologia usada para chegarmos aos resultados apresentados nesta seção, bem como apresenta as fontes dos dados.

Outros 27% do território rondoniense (6 milhões de hectares) não estão destinados ou não há

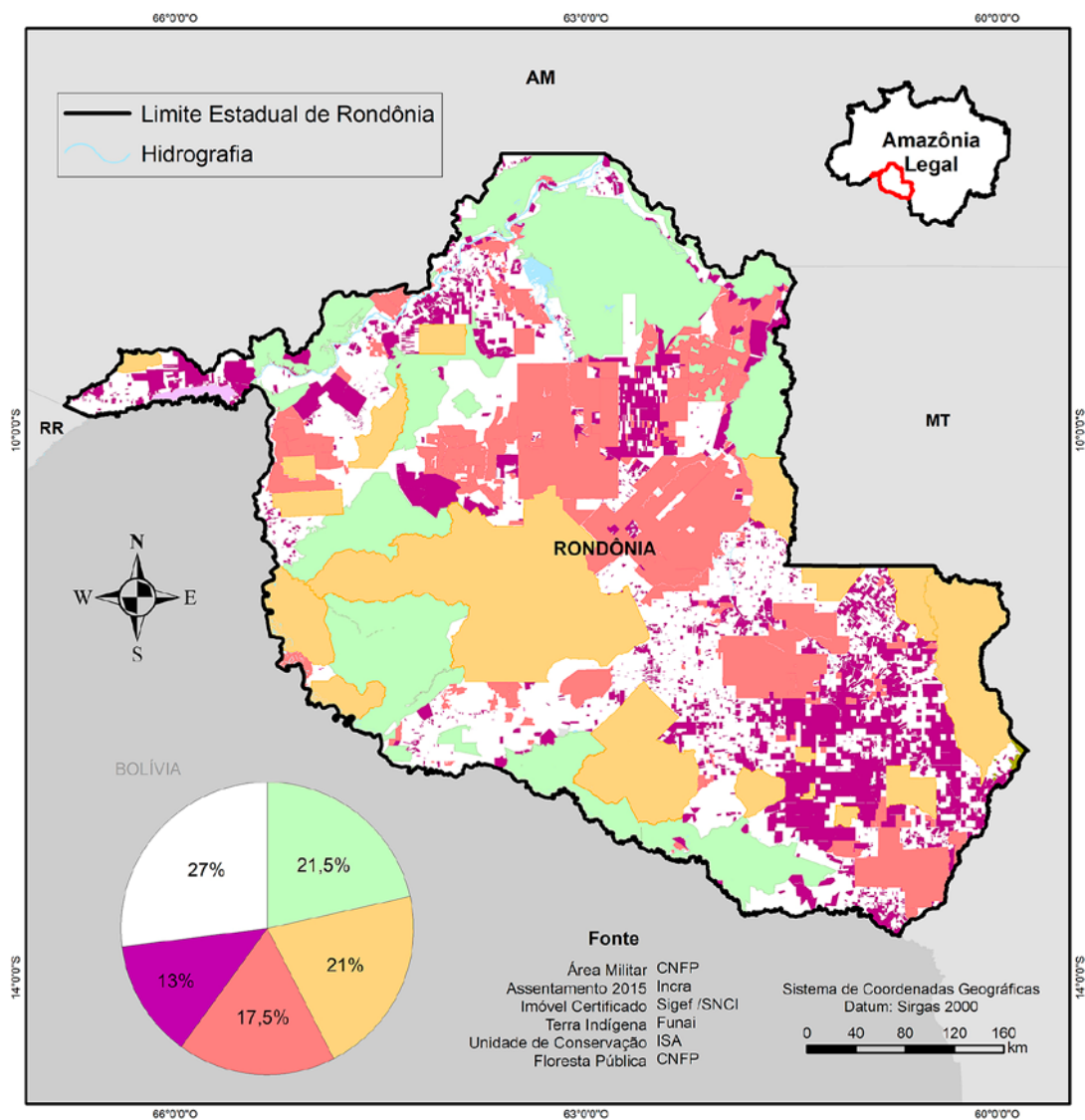
informação sobre sua destinação (Figura 2). Por exemplo, pode haver casos de títulos de terra emitidos, mas cuja informação espacial de localização não foi disponibilizada nas fontes consultadas. Observamos que 42% dessa área (ou 11% do estado) já estava inscrita no CAR. Porém, devido à ausência de informações públicas sobre a situação fundiária desses imóveis (se posse ou titulados), não os consideramos na categoria de imóveis privados (titulados), pois é possível que muitos sejam ocupações em terra pública sem titulação.

Em outra parte não destinada, equivalente a 6,5% do estado, não encontramos dados sobre processos de destinação ou ocupação. Já 8,5% do estado estariam mapeados para titulação pelo Incra. Havia, ainda, 25 mil hectares como áreas de interesse para criação de Unidades de Conservação federais, de acordo com dados obtidos em 2016 com o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Finalmente, observamos uma área de 215 mil hectares de possível demanda para Terra Indígena, conforme os dados obtidos em 2017 por meio da Câmara Técnica de Destinação e Regularização de Terras Públicas Federais na Amazônia Legal^[4] (Figura 2).

^[2] Dados de áreas destinadas eliminando-se sobreposições de acordo com a seguinte ordem de prioridade: Terra Indígena, Unidade de Conservação, Projeto de Assentamento, Floresta Pública, imóvel privado. Mais informações no apêndice 1.

^[3] Área de Proteção Ambiental (APA) é um tipo de Unidade de Conservação que não exclui a possibilidade de regularização fundiária para ocupações privadas. Assim, não consideramos área de APA quando calculamos a área que já possui clareza de direito à terra.

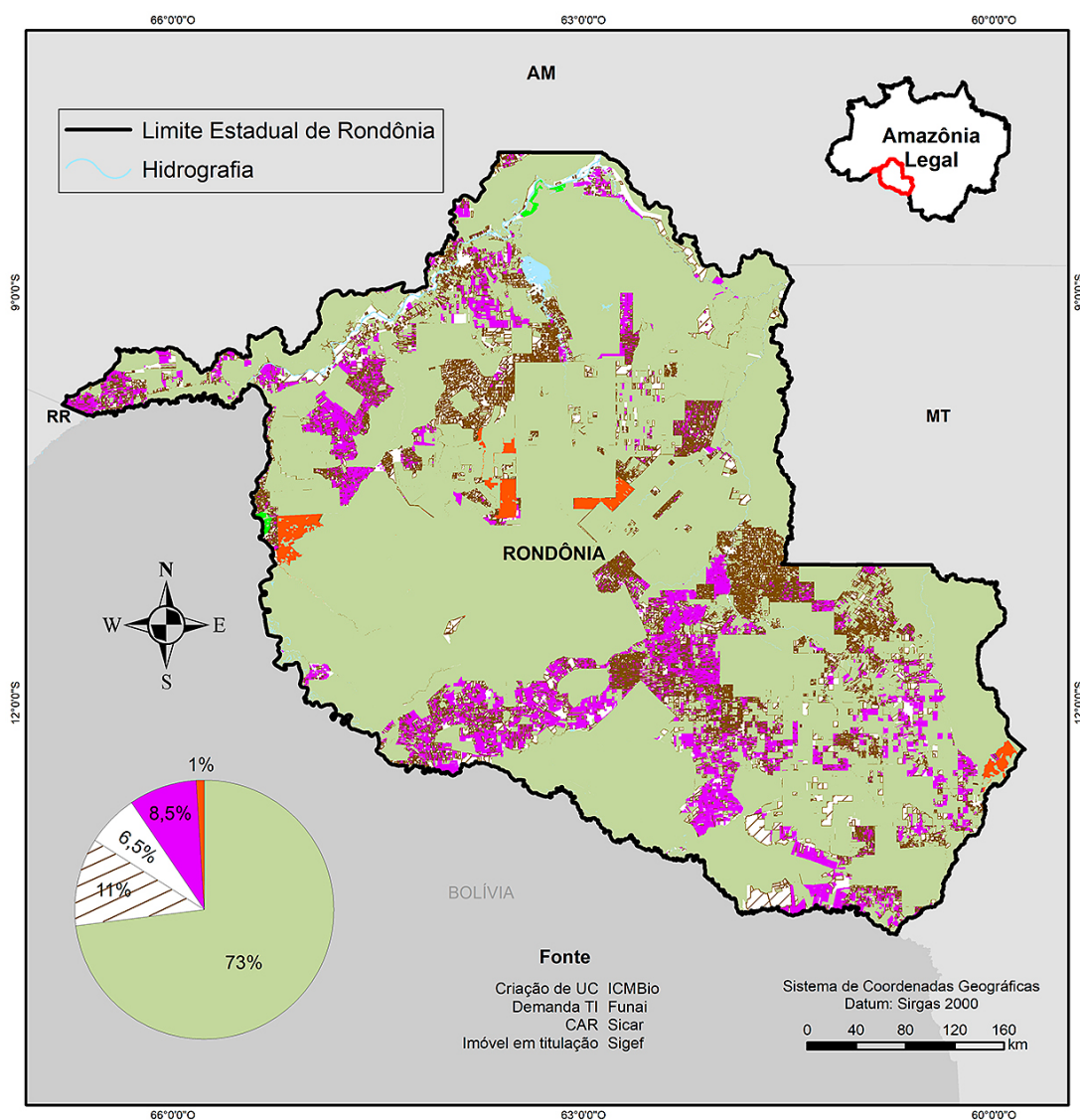
^[4] A Câmara foi criada para estabelecer um processo de consulta a diferentes órgãos federais sobre a adequada destinação de terras públicas. Extinta em junho de 2019, ela foi recriada alguns meses depois pelo Decreto Federal n.º 10.165/2019. É formada por sete órgãos: Secretaria Especial de Assuntos Fundiários; Serviço Florestal Brasileiro; Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados; Ministério do Meio Ambiente; Incra; Instituto Chico Mendes; Funai (Art. 11, §1º do Decreto Federal 10.592/2020).



Situação fundiária	Cor no mapa	Hectares	Percentual do Estado (%)
Unidade de conservação (exceto área de proteção ambiental)		5.080.965	21,5
Terra indígena		5.004.462	21
Projeto de assentamento		4.148.080	17,5
Imóvel privado		3.103.618	13
Floresta pública		63.062	*
Área militar		13.284	*
Território quilombola		4.900	*
Total de áreas não destinadas ou sem informação de destinação		6.358.166	27
Total de áreas destinadas (eliminando-se sobreposições)		17.418.371	73
Área total de Rondônia		23.776.537	100

*Percentual inferior a 0,5%

Figura 1. Distribuição das áreas destinadas no Estado de Rondônia por situação fundiária



Situação fundiária		Cor no mapa	Hectares	Percentual do Estado (%)
Total de áreas destinadas (eliminando-se sobreposições)			17.418.371	73
Área sem destinação ou sem informação de destinação	Com CAR		2.655.076	11
	Sem CAR		1.492.834	6,5
Imóveis mapeados para titulação ^{i,ii}			2.026.078	8,5
Área com possível demanda para Terra Indígena ⁱ			215.256	1
Área para criação de Unidade de Conservação federal ⁱ			25.296	*
Área total de Rondônia			23.776.537	100

ⁱ Com sobreposição

ⁱⁱ 63% dessa área possui processo para regularização no Incra. O restante possui apenas georreferenciamento do imóvel, sem a formalização de processo administrativo.

*Percentual inferior a 0,2%

Figura 2. Distribuição das áreas não destinadas em processo de regularização e áreas não destinadas inscritas no Cadastro Ambiental Rural no Estado de Rondônia

A maior parte da área não destinada em Rondônia (90%) pertence ao governo federal. De fato, na criação do Estado de Rondônia, em 1971, as terras não foram registradas em nome do estado e continuaram em nome da União. No entanto, os entrevistados afirmaram que duas glebas não tiveram o processo de arrecadação formalmente concluído pelo governo federal. Ou seja, não foram matriculadas em nome da União. Por isso, elas serão transferidas ao governo estadual, que estudava a criação de um órgão de terras e de uma legislação estadual para efetuar a regularização de imóveis nessas áreas.

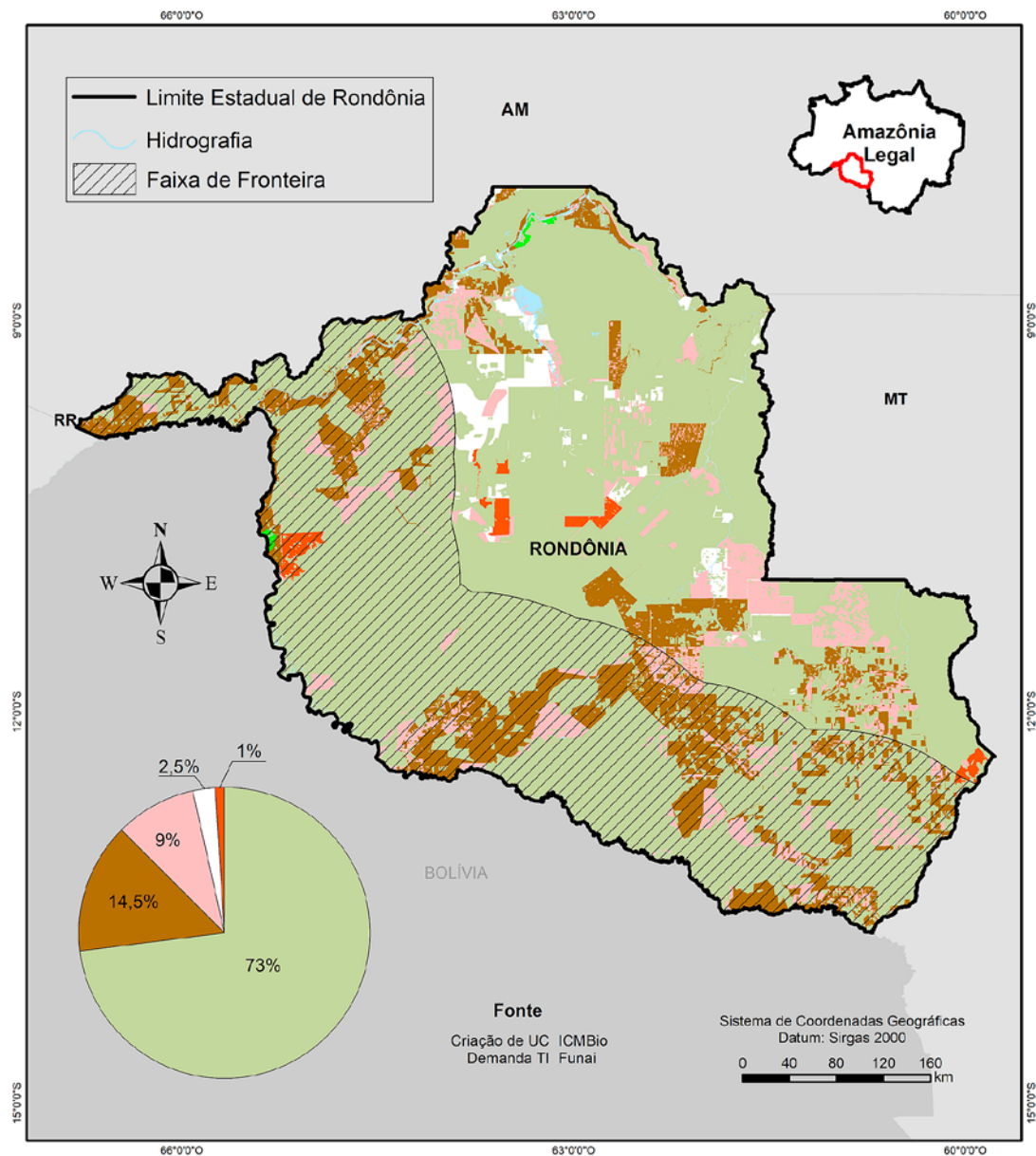
Mesmo assim, uma parte desse território, equivalente a 14,5% do estado, havia sido destinada para regularização de posses pela Câmara Técnica de Destinação e Regularização de Terras Públicas Federais na Amazônia Legal. Em outros 9% do estado, a Câmara Técnica ainda não havia definido a forma de destinação.

Em nosso levantamento, identificamos ainda 2,5% do território do estado fora dos mapas de glebas federais obtidos (Figura 3). Seguindo a metodologia definida para a análise, classificamos essas áreas como possivelmente estaduais não arrecadadas (ou seja, não matriculadas em nome do estado) (ver apêndice 1 para mais detalhes). É provável que as duas glebas que serão transferidas ao estado estejam nessa área.

Além disso, identificamos que 47% dessa área sem destinação (2,9 milhões de hectares) possui prioridade para conservação, de acordo com o levantamento coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) de áreas prioritárias para a conservação, utilização sustentável e repartição de benefícios da biodiversidade^[5]. A maior parte seria de áreas classificadas como de importância biológica extremamente alta (2,2 milhões de hectares), seguidas de 488 mil hectares de alta prioridade e de 239 mil hectares com prioridade muito alta (Figura 4).

[5] Portaria do MMA n.º 463/2018.

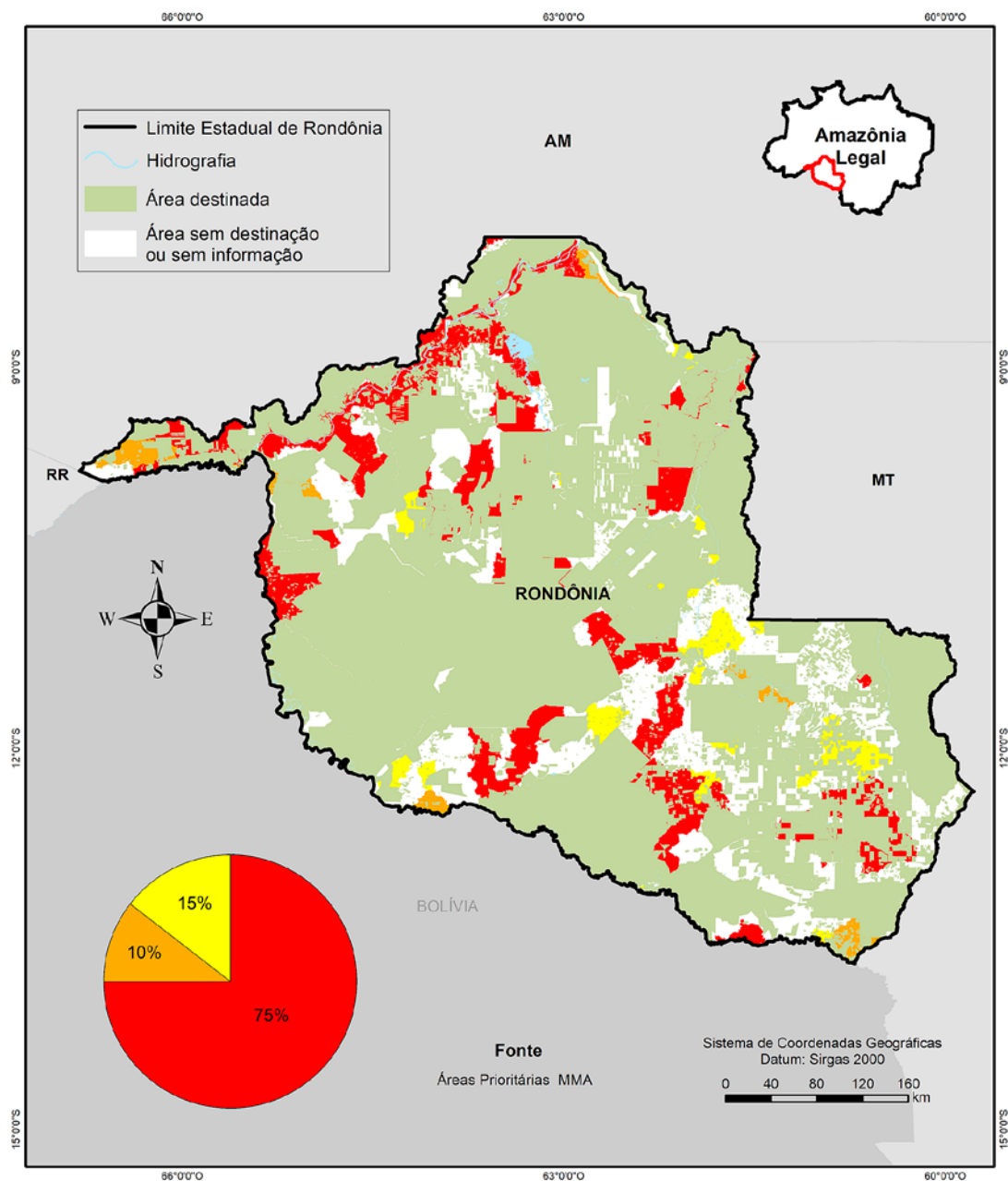




Situação fundiária	Cor no mapa	Hectares	Percentual do Estado (%)
Total de áreas destinadas (eliminando-se sobreposições)		17.418.371	73
Área federal para futura regularização fundiária		3.386.863	14,5
Área federal aguardando decisão sobre destinação		2.123.805	9
Área possivelmente estadual não matriculada em nome do estado		606.945	2,5
Área com possível demanda para Terras Indígenas		215.256	1
Área para criação de Unidade de Conservação federal		25.296	*
Área total de Rondônia		23.776.537	100

*Percentual inferior a 0,2%

Figura 3. Distribuição das áreas não destinadas ou sem informação de destinação no Estado de Rondônia por esfera de governo responsável



Classe de importância biológica	Cor no mapa	Hectares	Percentual da área (%)
Extremamente Alta	Red	2.235.052	75
Alta	Yellow	488.749	15
Muito Alta	Orange	239.947	10
Total		2.963.748	100

Figura 4. Áreas prioritárias para conservação em terras não destinadas ou sem informação de destinação no Estado de Rondônia

3. Órgão fundiário

Devido ao predomínio de áreas federais, a regularização fundiária rural em Rondônia é de responsabilidade do governo federal. Até 2018, o Incra e a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead), que coordenava o Programa Terra Legal, eram as principais instituições responsáveis pela gestão fundiária no estado. A partir de 2019, o governo federal extinguiu o Terra Legal e transferiu suas funções ao Incra^[6]. Também vinculou o Instituto ao Ministério de Agricultura, Pesca e Abastecimento (Mapa)^[7] e criou a Secretaria Especial de Assuntos Fundiários (Seaf)^[8].

Na esfera estadual, desde 2009 havia convênios celebrados entre o Programa Terra Legal e um órgão do governo do estado para parceria nas ações de regularização fundiária. Mais recentemente, em 2016, essa atribuição competia à Di-

retoria de Patrimônio (Dipat), vinculada à Superintendência de Desenvolvimento de Rondônia (Suder). No final de 2017, houve uma reforma administrativa e a criação da Superintendência Estadual de Patrimônio e Regularização Fundiária (Sepat), vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão (Sepog)^[9].

Já no início de 2019 havia uma disputa entre poder Legislativo e Executivo para a criação de um instituto estadual de terras do estado, para atuar nas áreas que serão repassadas do governo federal ao estadual. Primeiro, a Assembleia Legislativa aprovou, em dezembro de 2018, um projeto de lei autorizando a criação de um instituto de terras estadual. Em seguida, o governador eleito vetou a lei. Porém, a Assembleia derrubou o veto. Mesmo assim, não encontramos informações sobre a criação desse instituto até 2020.

[6] Art. 33 da Lei Federal n.º 11.952/2009, alterado pela Lei n.º 13.844/2019.

[7] Art. 1º do Anexo I do Decreto Federal n.º 10.252/2020.

[8] Arts. 21 e 22 da Lei Federal n.º 13.844/2019.

[9] Art. 75 da Lei Complementar Estadual n.º 965/2017.

3.1. Legislação

3.1.1. Atribuições e normas

A primeira lei de terras de Rondônia foi aprovada em 2020 (Lei Estadual n.º 4.892/2020). Até então, a atuação do Estado para a regularização fundiária em áreas federais ocorria por meio de convênio com a União, seguindo as regras federais (Lei Federal n.º 11.952/2009 e regulamentos). Por isso, a legislação fundiária federal (Tabela 1) será o foco principal deste estudo, já que foi aplicada no estado até 2020 para regularização fundiária. Ela contempla atualmente seis modalidades de regularização fundiária:

- I. venda de terra pública com dispensa de licitação em áreas de até 2.500 hectares^[10];
- II. doação de terra pública em áreas de até um módulo fiscal^[11];
- III. validação e emissão de títulos de terra a partir de contratos de venda de terras emitidos no passado pelo Incra (até a década de 1980)^[12];
- IV. contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU)^[13];
- V. reconhecimento de territórios quilombolas pelo Incra^[14];
- VI. Projetos de Assentamento de reforma agrária pelo Incra.

Tabela 1. Principais normas fundiárias federais de incidência no Estado de Rondônia

Tema	Legislação
Confere competência à Superintendência Estadual de Patrimônio e Regularização Fundiária (Sepat) para regularização fundiária em áreas urbanas e rurais do estado.	Lei Complementar Estadual n.º 965/2017
Lei de terras	Lei Estadual n.º 4.892/2020
Regularização fundiária em áreas da União por doação, venda e CDRU.	Lei Federal n.º 11.952/2009 Decreto Federal n.º 10.592/2020
Procedimento e titulação dos territórios quilombolas.	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (Art. 68) Decreto Federal n.º 4.887/2003
Projetos de reforma agrária.	Lei Federal n.º 4.504/1964 (Estatuto da Terra) Lei Federal n.º 8.629/1993
Validação e emissão de títulos de terra a partir de contratos de venda de terras realizados até a década de 1980.	Portaria do MDA n.º 80/2010 Portaria do Mapa n.º 1.242/2019

^[10] Lei Federal n.º 11.952/2009.

^[11] Lei Federal n.º 11.952/2009.

^[12] Art. 19 da Lei Federal n.º 11.952/2009; Portaria do Ministério do Desenvolvimento Agrário n.º 80/2010 e Portaria do Mapa n.º 1.242/2019.

^[13] Lei Federal n.º 11.952/2009.

^[14] Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e Decreto Federal n.º 4.887/2003.

3.1.2. Requisitos para doação e venda de terra pública

a. Áreas com proibição à titulação individual

Previamente à regularização por doação ou venda, é essencial que o órgão fundiário assegure que a área pleiteada não possua outras demandas prioritárias para reconhecimento territorial. Por exemplo, territórios de povos indígenas, de populações quilombolas, de comunidades tradicionais, ou ainda, áreas essenciais à conservação de ecossistemas. Por isso, a legislação federal impede a regularização nas seguintes áreas federais^[15]:

- I. reservadas à administração militar federal e a outras finalidades de utilidade pública ou de interesse social a cargo da União;
- II. tradicionalmente ocupadas por população indígena;
- III. florestas públicas, Unidades de Conservação ou que sejam objeto de processo para criação de UCs;
- IV. que contenham acessões ou benfeitorias federais;
- V. terras ocupadas por comunidades quilombolas ou tradicionais que façam uso coletivo da área, que serão regularizadas de acordo com as normas específicas.

Para a identificação prévia dessas áreas, em 2013 o governo federal criou a Câmara Técnica de Destinação e Regularização de Terras Públi-

cas Federais na Amazônia Legal^[16]. Esta Câmara estabelecia um processo de consulta a diferentes órgãos federais sobre a adequada destinação de terras públicas. Foi extinta em junho de 2019 e recriada em dezembro do mesmo ano^[17]. Até 2018, a Câmara decidiu sobre a destinação de 47 milhões de hectares na Amazônia, sendo a maior parte alocada para regularização fundiária. No entanto, esse resultado pode refletir uma deficiência no funcionamento dessa instância: a ausência de consulta pública e aos governos estaduais que não compõem sua estrutura, que limita o tipo de informação que os órgãos federais obtêm sobre a situação de ocupação dessas áreas. Por isso, parte do que foi destinado para privatização pode ser uma área com outras prioridades legais.

b. Doação

A doação de terras públicas federais pode ocorrer obedecendo ao limite de até um módulo fiscal, que é de 60 hectares para todos os municípios de Rondônia. Os requisitos para os requerentes nesta modalidade são^[18]:

- I. ser brasileiro nato ou naturalizado;
- II. não ser proprietário de imóvel rural em qualquer parte do território nacional;
- III. comprovar o exercício de ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anterior a 22 de julho de 2008.

[15] Art. 4º da Lei Federal n.º 11.952/2009.

[16] A Câmara Técnica foi criada pela Portaria Interministerial n.º 369/ 2013.

[17] Art. 14-A do Decreto Federal n.º 9.309/2018, inserido pelo Decreto Federal n.º 10.165/2019.

[18] Art. 5º da Lei Federal n.º 11.952/2009.

- IV. praticar cultura efetiva^[19];
- V. não ter sido beneficiário da reforma agrária ou regularização fundiária de área rural, ressalvadas as situações admitidas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário;
- VI. não ocupar cargo ou emprego público no Incra, Seaf, MDA, Casa Civil da Presidência da República, SPU ou órgãos estaduais de terras.
- VII. não estar no Cadastro de Empregadores que submeteram trabalhadores a condições análogas à de escravo, organizado pelo Ministério da Economia^[20].

A nova lei de terras estadual copia os mesmos requisitos da legislação federal (a exceção do item VI acima) e também adiciona os seguintes (Art. 10 da Lei Estadual n.º 4.892/2020):

- I. estar em situação regular relacionada a débitos tributários e dívida ativa estadual;
- II. ser maior de idade, exceto em casos de sucessão e emancipação;
- III. ter o registro atualizado do imóvel no CAR;
- IV. que a área não tenha sido objeto de auto de infração ambiental, sequer de embargos, com processo em curso nos órgãos ambientais;
- V. não haja impugnação legítima de terceiros sobre a área;
- VI. ocupantes e seus cônjuges ou companhei-

ros não tenham cometido o crime de grilagem de terras (Art. 11, §6º da Lei Estadual n.º 4.892/2020).

O último requisito, no entanto, carece de detalhamento, já que o crime de grilagem não existe na legislação brasileira. Nesse caso, um decreto pode indicar quais crimes já previstos em lei serão considerados na avaliação desse item.

c. Venda

A venda de terra pública federal e estadual ocorre sem licitação em áreas ocupadas de até 2.500 hectares. Para isso, os requerentes devem preencher todos os requisitos de doação listados no item anterior. No caso estadual, a venda de imóveis acima de mil hectares necessita de autorização da Assembleia Legislativa (Art. 170 da Constituição do Estado de Rondônia).^[21]

Na legislação federal, ainda há os seguintes requisitos para venda de áreas da União^[22]:

- I. não ser proprietário de imóvel rural em qualquer parte do território nacional, para venda com cobrança do valor da terra entre 10% e 50% do valor mínimo da pauta de valores da terra nua (VTN) do Incra^[23]; ou, se proprietário de outro imóvel rural, a soma das áreas não pode ultrapassar 2.500 hectares, sendo cobrado pela terra o valor máximo da pauta de VTN do Incra^[24];

^[19] Cultura efetiva é a exploração agropecuária, agroindustrial, extrativa, florestal, pesqueira, de turismo ou outra atividade similar que envolva a exploração do solo (Art. 2º, V da Lei Federal n.º 11.952/2009).

^[20] Art. 4º, §3º do Decreto Federal n.º 10.592/2020.

^[21] Art. 5º da Lei Federal n.º 11.952/2009.

^[22] Lei Federal n.º 11.952/2009.

^[23] Art. 5º e Art. 12, §1º da Lei Federal n.º 11.952/2009.

^[24] Art. 38, Parágrafo Único, II da Lei Federal n.º 11.952/2009.

II. comprovar o exercício de ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores:

- anterior a 22 de julho de 2008, para venda com valor entre 10% e 50% do valor mínimo da pauta de valores da terra nua do Incra^[25];
- após 22 de julho de 2008 e até dezembro de 2011 para venda com pagamento do valor máximo da terra nua^[26].

d. Validação e emissão de títulos para contratos de venda de terras antigos

Entre os anos de 1970 e 1990 o Incra emitiu mais de 105 mil documentos de terra, como Contratos de Alienação de Terras Públicas (CATPs) e Contratos de Promessa de Compra e Venda (CPCV) na Amazônia. Rondônia concentra o maior número desses documentos, abrangendo 34% de todos que estão cadastrados no sistema do Incra^[27]. No entanto, em muitos casos, os beneficiários não receberam o título definitivo da terra. Isso ocorreu, por exemplo, quando não haviam cumprido todos os requisitos previstos nos contratos para receber o título, como pagamento do imóvel ou implementação de atividades de uso da terra previstas contratualmente. Em outros casos, o Incra não teve capacidade de atender todas as demandas de avaliação para emissão dos títulos. Isso gerou um passivo de imóveis com pendência de regularização.

Para tratar desses casos, a Lei Federal n.º 11.952/2009 prevê a possibilidade de regulari-

zar essas situações, desde que o beneficiário originário ou seus herdeiros façam o pedido para a regularização até 21 de dezembro de 2021^[28]. Além disso, para essa regularização, as áreas dos imóveis não podem ser de interesse social ou utilidade pública e devem cumprir as cláusulas previstas nos contratos como obrigatórias, chamadas de cláusulas resolutivas. Do contrário, os imóveis são retomados pela União, que deve dar outra destinação à área. Por exemplo, se o contrato impedia a transferência do imóvel para terceiros, mas acabou sendo vendido, a União retomará o imóvel.

Os procedimentos para a análise desses casos estão previstos na Portaria n.º 80/2010 do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário, que foi recepcionada pela Portaria do Mapa n.º 1.242/2019. Se os requisitos não forem atendidos pelos ocupantes, governo pode retomar as áreas após decisão em processo administrativo, independente de decisão judicial. No processo administrativo é assegurado o direito de contraditório e ampla defesa do requerente.

De fato, as cláusulas resolutivas desses títulos não foram cumpridas em muitos casos. Em outros, as áreas foram abandonadas e posteriormente ocupadas sem autorização do governo. Até 2017, o governo federal já havia cancelado 1.437 documentos por descumprimento de cláusulas, sendo pelo menos 112 em Rondônia. Isso porque em mais da metade dos casos cancelados, o governo federal não conseguiu informar a qual estado pertenciam os documentos emitidos^[29].

[25] Art. 5º, IV e Art. 12, §1º da Lei Federal n.º 11.952/2009.

[26] Art. 38, Parágrafo Único, I da Lei Federal n.º 11.952/2009.

[27] Dados obtidos via Lei de Acesso a Informações Públicas pelo Protocolo/SEI n.º 54800000583201739.

[28] Art. 19 da Lei Federal n.º 11.952/2009.

[29] Dados obtidos via Lei de Acesso a Informações Públicas pelo Protocolo/SEI n.º 54800000583201739.

Apesar de a lei não exigir um processo judicial para essa retomada, muitos casos de cancelamento necessitam de ações de reintegração de posse. Um dos entrevistados apontou que havia mais de 50 reintegrações de posse programadas em Rondônia por esse tipo de situação. Em outras situações, os documentos foram registrados em cartório como se fossem títulos definitivos. Nesses casos, a União acaba ingressando com ações judiciais para cancelamento da matrícula, apesar de existir a possibilidade de cancelamento de forma administrativa pelo Tribunal de Justiça^[30].

Finalmente, desde a transferência das atribuições de regularização fundiária para o Incra em 2019, esta função de avaliação e regularização de contratos antigos ficou paralisada.

d. Passivo ambiental em imóveis

A Lei Federal n.º 11.952/2009 permite a titulação de áreas públicas desmatadas ilegalmente. Existe apenas uma situação em que o governo exige antes da titulação a assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com órgão ambiental ou adesão ao Programa de Regularização Ambiental. Para isso, dois fatores precisam ocorrer^[31]:

- I. imóvel com embargo ou infração ambiental autuada pelo órgão ambiental federal;
- II. os requisitos para regularização são atendidos a partir de dano ambiental comprovado em vistoria – por exemplo, se a ocu-

pação puder ser comprovada somente por meio de desmatamento ilegal e não houvesse uso produtivo na área.

Assim, não há uma exigência de comprometimento para regularização ambiental antes da titulação como regra geral. Também não há uma proibição de regularizar áreas com desmatamentos ilegais recentes.

Já o texto da nova lei de terras do estado parece excluir a possibilidade de regularização sem licitação de áreas que foram autuadas por infração ambiental, com processo em curso nos órgãos ambientais (Art. 10, IX da Lei Estadual n.º 4.892/2020). Porém, a lei não indica o que ocorreria com tais imóveis: se o governo irá retomá-los ou se serão regularizados por meio de licitação.

Além disso, a regra estadual requer o CAR atualizado do imóvel antes da titulação (Art. 10, VIII da Lei Estadual n.º 4.892/2020). Mas se a área tiver desmatamento ilegal sem autuação do órgão ambiental, a lei não exige adesão prévia a programa de regularização ambiental.

3.1.3. Valor da terra

Em 2017, a Lei Federal n.º 11.952/2009 foi alterada e criou diferentes cenários de valores cobrados pela terra:

- I. áreas de até um módulo fiscal: ocupações até 21 de julho de 2008 poderiam receber o título gratuitamente^[32];

^[30] O cancelamento administrativo de matrículas e registro de imóveis, previsto na Lei n.º 6.739/1979, não é aceito de forma pacífica entre Tribunais de Justiça dos Estados. Eles possuem atribuição de fiscalizar os cartórios de registro de imóveis, podendo determinar o cancelamento quando detectadas irregularidades.

^[31] Art. 5º, §3º do Decreto Federal n.º 10.592/2020.

^[32] Art. 11 da Lei Federal n.º 11.952/2009.

II. áreas acima de um módulo fiscal e até 2.500 hectares:

- se ocupadas até 21 de julho de 2008, paga de 10% a 50% do valor mínimo na planilha de preços de terra do Incra^[33]. O Decreto Federal n.º 10.592/2020 define as regras para determinar o percentual exato, a partir de coeficientes que variam de acordo com o tamanho da área em módulos fiscais;
- se ocupadas entre 22 de julho de 2008 até 22 de dezembro de 2011, paga o valor máximo da planilha de preços do Incra (que é menor que a metade do valor de mercado)^[34]. Condição aplicável também à pessoa que é proprietária de outro

imóvel rural, desde que a soma de todos os imóveis não exceda 2.500 hectares^[35].

- se o titulado quiser extinguir a obrigação de cláusulas resolutivas após três anos do recebimento do título, paga 100% do valor médio da planilha de preços do Incra^[36].

Avaliamos que esses preços cobrados pelo governo na regularização via venda representam entre 2% e 32% do valor de terra no mercado, cuja média é de R\$ 8.941,00 por hectare^[37]. Isso ocorre porque 10% do valor da terra nua mínimo equivale, em média, a R\$ 169,50 por hectare, enquanto o VTN máximo é, em média, R\$ 2.825,00 (Figura 5)^[38].

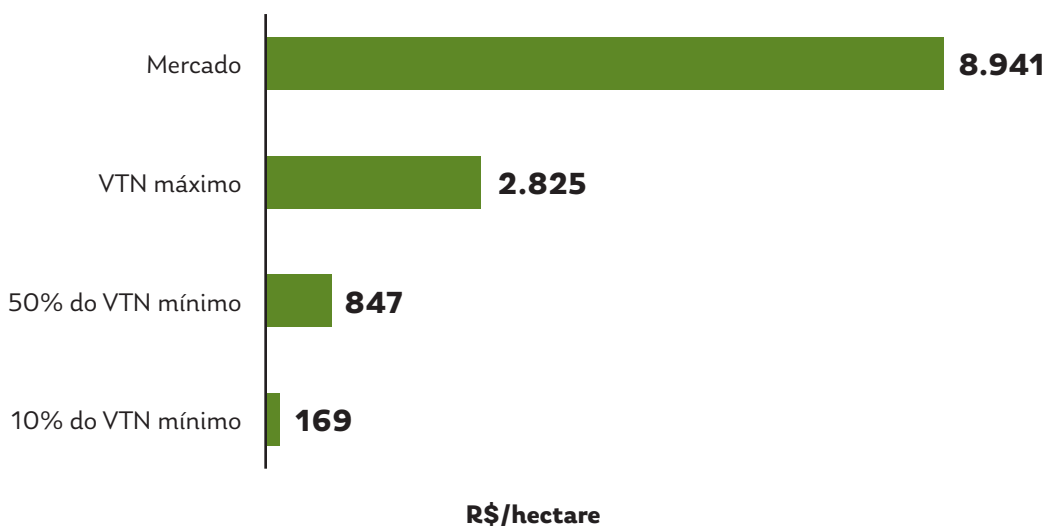


Figura 5. Valores médios da terra nua (por hectare) praticados no Incra e no mercado no Estado de Rondônia em 2019

[33] Art. 12, §1º da Lei Federal n.º 11.952/2009.

[34] Art. 38, Parágrafo único, I da Lei Federal n.º 11.952/2009.

[35] Art. 38, Parágrafo único, II da Lei Federal n.º 11.952/2009.

[36] Art. 15, §2º da Lei Federal n.º 11.952/2009.

[37] Valor obtido por meio da média aritmética dos valores de terra em Rondônia com base na FNP. Anualpec 2019. P 248-250. Informaecon: São Paulo, 2019.

[38] Valores de VTN obtidos pelo cálculo da média aritmética dos valores em cada município de Rondônia, de acordo com cada categoria (mínimo e máximo). VTN do Incra. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/pt/pauta-de-valores-de-terra-nua-para-titulacao.html>>. Acesso em: 11 fev. 2020.

A forma de pagamento do valor da terra obedece às seguintes condições:

- I. à vista, com desconto de 20%^[39];
- II. parcelado em até vinte anos, com carência de três anos para o primeiro pagamento^[40].

No entanto, desde 2009, o governo federal não conseguiu se estruturar para a cobrança dos valores devidos pelos títulos emitidos acima de um módulo fiscal. Segundo o TCU, mesmo os titulados que procuram efetuar seus pagamentos não conseguem fazê-lo, pela falta de rotinas administrativas de coleta dos valores^[41]. O total que deixou de ser arrecadado já chega a R\$ 7 milhões, mas pode atingir R\$ 58 milhões se não houver a estruturação de procedimentos de cobrança^[42, 43].

A nova lei de terras de Rondônia adota preços ainda mais baixos que a lei federal ao deter-

minar a cobrança de 10% do VTN para todos os imóveis, independente do tamanho (Art. 14, §2º da Lei n.º 4.892/2020). Porém, a lei não indica se a base de cobrança será o VTN mínimo, médio ou máximo.

3.1.4. Etapas da regularização

No início da implementação da Lei Federal n.º 11.952/2009, a primeira etapa do processo de regularização era a apresentação de requerimento para inserção do pedido em um cadastro do Programa Terra Legal. Porém, esse cadastro já estava desatualizado e as empresas terceirizadas para realização do georreferenciamento constataavam que o ocupante do imóvel não era mais aquele que o cadastrou inicialmente. Outro problema frequente no momento do georreferenciamento ocorria quando imóveis vizinhos ao que estava sendo georreferenciado não estavam cadastrados e, com isso,

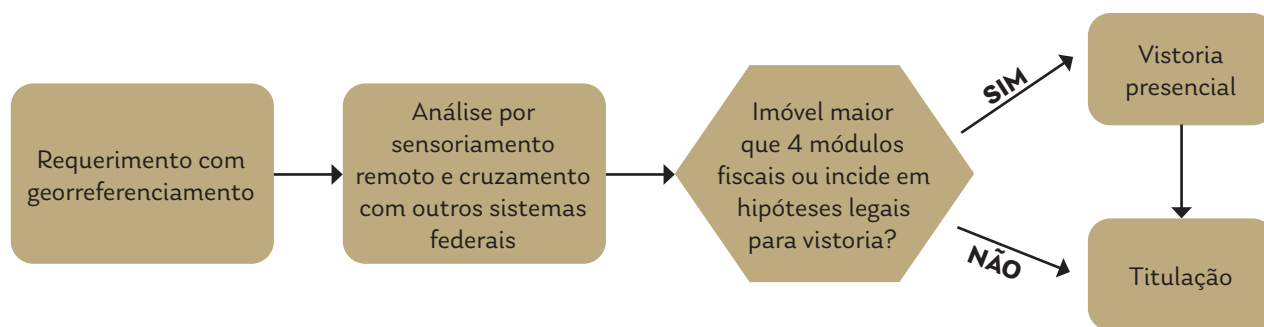


Figura 6. Principais etapas do processo de regularização fundiária federal

[39] Art. 17, §2º da Lei Federal n.º 11.952/2009.

[40] Art. 17 da Lei Federal n.º 11.952/2009.

[41] TCU. 2020. Acórdão n.º 727/2020. Brasília: TCU.

[42] TCU. 2020. Acórdão n.º 727/2020. Brasília: TCU.

[43] Brito, B. 2020. Nota Técnica sobre Projeto de Lei n.º 2.633/2020. Imazon: Belém. Disponível em: <https://imazon.org.br/publicacoes/nota-tecnica-pl-2633-2020/>. Acesso em: 17 jul. 2020.

não poderiam ser incluídos no mapeamento naquele momento. Assim, o programa não otimizava suas ações de campo^[44].

Assim, em 2014, houve uma mudança de etapas, e o primeiro passo para o processo de regularização em terras federais passou a ser o georreferenciamento (o chamado geocadastramento). Só em seguida seria feito o requerimento de regularização (Figura 6)^[45]. No entanto, o TCU constatou em auditoria que 58% dos imóveis georreferenciados não haviam apresentado requerimento^[46]. Esse percentual se refere a imóveis em que o Incra ainda não havia verificado as peças técnicas de georreferenciamento para certificá-las, que é um passo necessário para a titulação.

No final de 2020, o novo Decreto Federal n.º 10.592/2020 parece ter retornado com o requerimento como etapa inicial, no lugar do cadastramento^[47]. Além disso, o Incra fará uma análise inicial dos requisitos para titulação com uso de imagens de satélite e cruzamento de dados com outros sistemas federais. Essa era uma demanda de auditorias do TCU para evitar, por exemplo, casos constatados de emissão de títulos para pessoas já falecidas^[48].

3.1.5. Titulação

A legislação federal define algumas regras específicas que devem ser observadas na titulação de imóveis:

- I. **Gênero:** os títulos de domínio e CDRUs serão expedidos: i) em nome da mulher e do homem quando forem casados (exceto se em regime de separação de bens) ou quando conviverem em regime de união estável; ii) em nome dos conviventes, no caso de união homoafetiva; iii) preferencialmente em nome da mulher, nos demais casos^[49]. Já a nova lei de terras estadual não possui regras sobre gênero na titulação de imóveis.
- II. **Cláusulas resolutivas:** a legislação federal determina cláusulas de cumprimento obrigatório por dez anos em títulos federais, que se descumpridas ensejam a perda do imóvel. Uma exceção aos dez anos ocorre se o beneficiário do título optou por pagar 100% do valor médio do VTN estipulado pelo Incra. Nesse caso, as cláusulas têm duração de três anos. São elas^[50]:
 - proibição de alienação (como venda) por dez anos;
 - manutenção da cultura efetiva;
 - respeito à legislação ambiental, especialmente quanto à inscrição do imóvel no Cadastro Ambiental Rural (CAR);
 - proibição de exploração de mão de obra em condição análoga à escravidão;
 - cumprimento das condições e a forma de pagamento.

[44] Brito, B. & Cardoso Jr., D. 2015. Regularização fundiária no Pará: Afinal, qual o problema? (p. 104) Belém: Imazon. Disponível em: <https://imazon.org.br/regularizacao-fundiaria-no-para-afinal-qual-o-problema/>. Acesso em: 17 mai. 2020.

[45] Brito, B. & Cardoso Jr., D. 2015. Regularização fundiária no Pará: Afinal, qual o problema? (p. 104) Belém: Imazon. Disponível em: <https://imazon.org.br/regularizacao-fundiaria-no-para-afinal-qual-o-problema/>. Acesso em: 17 mai. 2020.

[46] TCU. 2020. Acórdão n.º 727/2020. Brasília: TCU.

[47] Art. 5º, §3º do Decreto Federal n.º 10.592/2020.

[48] TCU. 2015. Acórdão n.º 627/2015. Brasília: TCU.

[49] Art. 17 do Decreto Federal n.º 10.592/2020.

[50] Art. 15 da Lei Federal n.º 11.952/2009.

O monitoramento do seu cumprimento é de responsabilidade do governo. No entanto, o Tribunal de Contas da União apontou em duas auditorias (2014 e 2019) que esse acompanhamento não ocorre na prática^[51]. Em especial, o TCU destacou a ausência de monitoramento do cumprimento de leis ambientais, principalmente em relação à conservação de florestas exigida no Código Florestal e à inscrição no CAR^[52].

Já na nova lei de terras estadual, a única cláusula resolutiva mencionada é a proibição de alienação do imóvel por dez anos (Art. 29, §3º da Lei Estadual n.º 4.892/2020). A regra indica que o cumprimento dessa obrigação é necessário para que ocorra a efetiva transferência do imóvel público (Art. 29 da Lei Estadual n.º 4.892/2020).

3.2. Organização e práticas do órgão estadual

3.2.1. Metas

Desde o início do Programa Terra Legal, o governo federal assinou convênios com o governo do Estado de Rondônia para executar atividades deste programa no estado. O acordo focava especialmente na produção de peças técnicas de georreferenciamento. No primeiro convênio, assinado em 2009, a meta estipulada foi a confecção de 12.000 peças técnicas, sendo cumprida e ampliada para mais 1.700 peças. Na renovação do convênio, em 2017, previa-se a execução de 2.000 peças.

3.2.2. Recursos

Em relação aos recursos humanos, avaliámos a situação da Dipat, que era vinculada à antiga Superintendência de Desenvolvimento de Rondônia (Suder) e executava os convênios com o Terra Legal. Essa diretoria possuía vinte e três servidores temporários alocados para o tema fundiário, distribuídos da seguinte maneira: sete na área de regularização urbana e dezesseis na regularização rural. Segundo os entrevistados, esse número satisfazia a necessidade de todos os setores do órgão, devido à pouca demanda de trabalho, reflexo da inexistência de áreas estaduais para regularização fundiária rural.

O orçamento anual do órgão foi de R\$ 700.000,00 (setecentos mil reais) em 2017 para regularização rural e R\$ 4,3 milhões para a regularização urbana. Este último representa em sua totalidade recursos externos ao orçamento estadual, sendo R\$ 2,3 milhões provenientes de emendas federais e R\$ 2 milhões, de convênios com os municípios.

3.2.3. Gestão de informações e processos

A Dipat não possui um sistema de gestão de informação fundiária próprio e utiliza os sistemas do Incra e do Terra Legal, incluindo:

- I. Sistema de Gestão Fundiária (Sigef): utilizado para toda a análise de georreferenciamento do programa, e que estava sendo aprimorado com outros módulos de análise.

[51] TCU. Tribunal de Contas da União. 2014. Relatório de Auditoria de Conformidade do Programa Terra Legal Amazônia. Brasília-DF: TCU. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/252651209/Relatorio-de-Fiscalizacao-TCU-do-Programa-Terra-Legal>. Acesso em: 17 jul. 2020; TCU. 2020. Acórdão n.º 727/2020. Brasília: TCU.

[52] TCU. 2020. Acórdão n.º 727/2020. Brasília: TCU.

- II. Sistema Terra Legal (Sisterleg): para acompanhamento dos processos de regularização do Terra Legal.
- III. Sistema de Protocolos (Sisprot): para execução dos convênios e acesso a dados de títulos antigos emitidos pelo Incra.

Um dos problemas relatados pelos entrevistados sobre a utilização do Sisprot foi a incompletude das informações de títulos antigos emitidos pelo Incra, que não indicavam a situação atualizada dos processos. O sistema não indicava, por exemplo, se os processos de titulação foram finalizados ou se apresentavam pendências, como a falta de pagamento ou descumprimento de alguma cláusula contratual. Por isso, nos casos de regularização via avaliação de contratos antigos, era necessário fazer a verificação em processos físicos do Incra. Eles eram armazenados no escritório do Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam) e de difícil acesso, segundo os entrevistados.

3.2.4. Acervo e base de dados fundiários

A base de dados fundiários utilizada pelos funcionários da Dipat era a do Programa Terra Legal, por meio do Sigef. O sistema já estava atualizado com especificações técnicas exigidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)^[53]. Os funcionários entrevistados não reportaram problemas de sobreposição ou imprecisão de informações nesta base.

3.2.5. Georreferenciamento de imóveis

O georreferenciamento de imóveis rurais era terceirizado. A Dipat aplicava na licitação as especificações previstas no convênio com o Programa Terra Legal para a contratação do serviço por quilômetro. Ou seja, ao invés de contratar empresas para atuar em imóveis pré-determinados, a licitação era feita pela quantidade de quilômetros desejada do serviço e das glebas onde seriam realizados. Isso permitia mais flexibilidade ao governo para ajustar o planejamento do georreferenciamento, sem a necessidade de alterar os contratos. A avaliação das peças técnicas entregues era feita pela Dipat, que utilizava o Sigef e validava pontos em campo com GPS.

3.2.6. Gestão de conflitos agrários

De acordo com dados da Comissão Pastoral da Terra (CPT), Rondônia foi o terceiro estado entre os nove da Amazônia Legal em número de conflitos no campo acumulados nos últimos dez anos. Foram 678 conflitos identificados entre 2010 e 2019 (Figura 7)^[54].

O governo estadual não possui ouvidoria nem banco de dados dos conflitos fundiários organizado pelo estado, mas indicava a utilização de dados da CPT e da Ouvidoria do Incra. Os canais de denúncia existentes em Rondônia são federais, como a Ouvidoria Agrária Nacional (chamada de Câmara de Conciliação Agrária a partir de 2020)^[55].

^[53] Estabelecido pela Resolução do Presidente do IBGE n.º 01/2015.

^[54] Cedoc Dom Tomás Balduino – CPT. 2020. Conflitos por Terra – ocorrências. CPT. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/category/36-conflitos-por-terra-ocorrencias?Itemid=-1>. Acesso em: 12 jul. 2020.

^[55] Art. 7º do Decreto Federal n.º 10.252/2020.

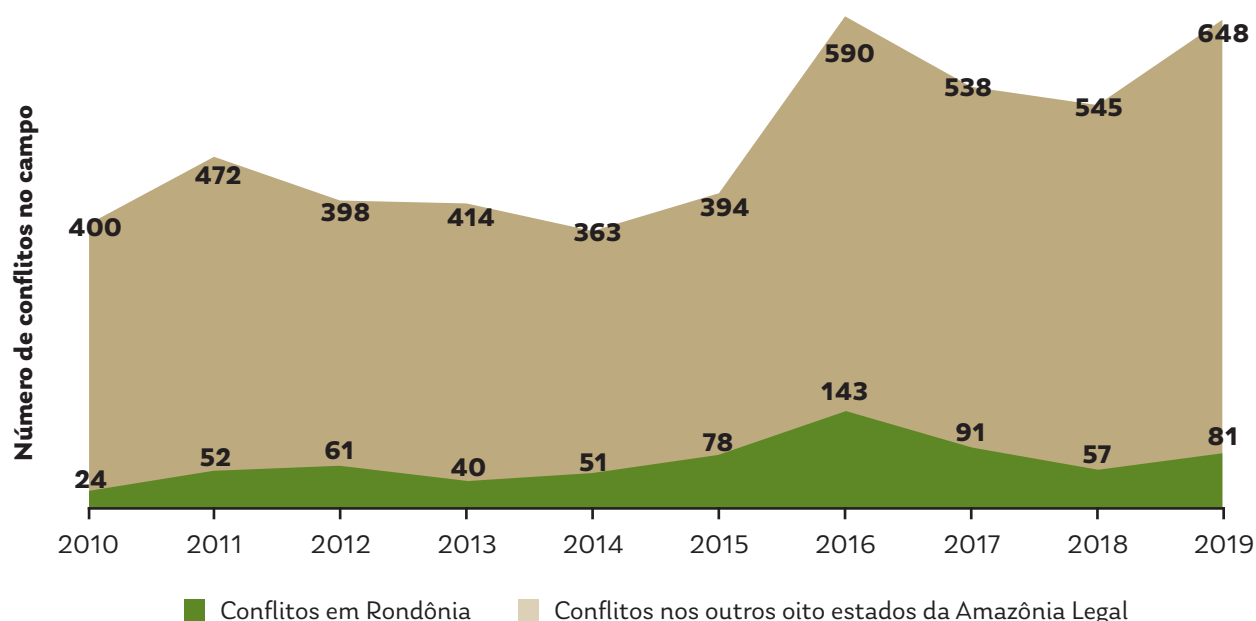


Figura 7. Conflitos fundiários no campo em Rondônia e nos outros oito estados na Amazônia Legal entre 2010 e 2019

Fonte: Comissão Pastoral da Terra

3.2.7. Mecanismos de participação na gestão fundiária estadual

Em 2016, o governo estadual criou a Mesa de Diálogo e Negociação Permanente com Ocupações Urbanas e Rurais e outros grupos envolvidos em conflitos socioambientais e fundiários (Mesa de Diálogo)^[56]. O objetivo desta mesa é tratar de conflitos agrários a partir dos seguintes temas: regularização fundiária e ambiental, reforma agrária e eliminação da violência no campo. Era coordenada pela Casa Civil e formada por órgãos estaduais, representantes da sociedade civil, além do Incra, Programa Terra Legal e órgãos de justiça, tais como o Tribunal de Justiça

de Rondônia, Ministério Público Federal (MPF) e Ministério Público Estadual (MPE). O grupo se reunia a cada três meses ou sob demanda.

Em relação à esfera federal, até 2019 havia o Grupo Executivo Intergovernamental (GEI), que acompanhava a implementação das ações de regularização fundiária. Participavam deste grupo órgãos federais, todos os órgãos estaduais de terra na Amazônia e representantes da sociedade civil^[57]. Porém, ele foi extinto em 2019^[58]. A Lei n.º 11.952/2009 ainda prevê a criação de um comitê para essa função, com participação da sociedade civil^[59]. No entanto, até o início de 2020 o mesmo não havia sido recriado.

[56] Mesa de Diálogo e Negociação Permanente com Ocupações Urbanas e Rurais e outros grupos envolvidos em conflitos socioambientais e fundiários.

[57] Brito, B. & Barreto, P. (2010). Primeiro ano do Programa Terra Legal: Avaliação e Recomendações (p. 60). Belém: Imazon. Disponível em: <https://imazon.org.br/publicacoes/1824-2/>. Acesso em: 16 out. 2020.

[58] Extinto pelo Decreto Federal n.º 9.784/2019.

[59] Art. 35 da Lei Federal n.º 11.952/2009.

4. Principais problemas e recomendações

A partir dos resultados encontrados neste estudo, indicamos na tabela 2 os problemas e recomendações que deveriam ser priorizados pelo governo estadual de Rondônia para aprimoramento da gestão fundiária pela Sepat.

Tabela 2. Principais problemas de atuação e recomendações para melhoria das leis e práticas fundiárias no Estado do Rondônia

Tema	Problemas	Recomendações	Responsável
Legislação	Ausência de consulta pública na Câmara Técnica de destinação de terras pública federais.	Instituir consulta pública sobre as áreas em que o governo pretende desenvolver ações de regularização, para que seja possível identificar previamente eventuais sobreposições com interesses prioritários de reconhecimento territorial.	Incra, via Instrução Normativa
	Possibilidade de titular áreas desmatadas recentemente e ausência de exigência prévia à titulação de comprometimento para regularização ambiental em todos os imóveis a serem regularizados.	Exigir o Cadastro Ambiental Rural (CAR) baseado no georreferenciamento elaborado para a titulação e de adesão ao Plano de Recuperação Ambiental (PRA) antes da titulação em caso de passivo ambiental identificado no CAR. Alterar lei para proibir regularização em áreas desmatadas recentemente (por exemplo, a partir da data de publicação da lei), mesmo se aderir à regularização ambiental.	Presidente da República, via decreto e Incra, via Instrução Normativa. Congresso Nacional para inserir na lei proibição de regularizar desmatamento recente.



➔ Continuação da Tabela 2

Tema	Problemas	Recomendações	Responsável
Legislação	Ausência na nova lei de terras estadual de: - consulta a outros órgãos e ao público para decidir sobre a destinação de terras públicas; - regras sobre gênero na titulação de imóveis; - proibição de regularizar imóveis desmatados ilegalmente após a aprovação da lei; - exigência de compromisso de regularização ambiental prévio para titular imóveis com desmatamento ilegal ainda não autuado; - cláusulas resolutivas prevendo retomada do imóvel em casos de desmatamento ilegal ou ocorrência de trabalho análogo à escravidão; - detalhamento do que pode ser considerado crime de grilagem na avaliação de requisitos de regularização. Além disso, o valor da terra estabelecido na lei estadual é muito abaixo do mercado (10% do VTN).	Alterar lei de terras estadual prevendo: - processo de consulta pública para determinar a destinação das terras públicas estaduais, evitando a privatização de áreas com outras demandas de regularização prioritárias por lei; - aumento do valor cobrado na venda de terra pública; - proibição de regularizar áreas desmatadas ilegalmente após a aprovação da lei. Inserir em decreto regulamentador da lei de terras: - cláusulas resolutivas prevendo retomada do imóvel em caso de ocorrência de trabalho análogo à escravidão ou desmatamento ilegal. - regra que assegure a titulação em nome do homem e da mulher, quando casados ou em união estável, ou ainda em nome dos conviventes, em caso de união homoafetiva. - detalhamento dos crimes previstos em lei que podem ser considerados para avaliar ocorrência de grilagem.	Assembleia Legislativa, com alteração na lei, e Governo do Estado, via Decreto
Organização e práticas do órgão de terra	Indefinição da localização das glebas que estão sob domínio federal, mas que pertencem ao governo estadual.	Georreferenciar glebas e formalizar sua matrícula em nome no governo estadual.	Incra e Sepat
	Paralisação das análises para regularização ou retomada de imóveis com documentos de terra antigos.	Retomar atividades para avaliação dos documentos antigos.	Incra
	Inexistência de banco de dados sobre conflitos fundiários no estado.	Criar um banco de dados de conflitos fundiários e instituir Ouvidoria Agrária no órgão estadual.	Sepat
	Grupo previsto em lei que acompanhava implementação da regularização fundiária federal foi extinto em 2019.	Recrutar grupo de acompanhamento de ações de regularização fundiária, garantindo participação da sociedade civil.	Presidente da República, via Decreto ou Incra, via Instrução Normativa.

Apêndice

Apêndice I.

Metodologia para cálculo da situação fundiária do Estado de Rondônia**I.1. Áreas destinadas**

Para determinação da área total destinada da Amazônia Legal, utilizamos as informações de Terras Indígenas, Unidades de Conservação (exceto Área de Proteção Ambiental), Projetos de Assentamento, Áreas Militares, Territórios Quilombolas, Imóveis Privados e Florestas Públicas destinadas (Tabela 3). Não consideramos os limites das APAs como áreas destinadas, pois esse tipo de Unidade de Conservação não altera a situação fundiária do imóvel. Ou seja, a terra continua sendo pública não destinada, a princípio, e é permitida a existência de imóveis privados em seu interior.

Realizamos a análise no Sistema de Informação Geográfica (SIG) ArcGIS 10.8. Para os dados vetoriais (shapefile – shp.), utilizamos a projeção cônica equivalente de Albers, no Datum Sirgas 2000. Após a projeção dos dados, calculamos a área total já destinada na Amazônia Legal por meio da junção de áreas destinadas contínuas através da ferramenta de geoprocessamen-

to *Dissolve*, usando o programa ArcGIS 10.8. A ferramenta possibilita eliminar sobreposições cartográficas na própria camada (p. ex., Assentamento com Assentamento) e facilita o cálculo total da área já destinada.

Para definir a área destinada em cada categoria fundiária, verificamos as sobreposições cartográficas entre as camadas. Por exemplo, Terra Indígena sobreposta à Unidade de Conservação. Esta visualização foi feita através da ferramenta *Selection by Location*. Após visualizada a sobreposição, retiramos as informações sobrepostas com a ferramenta *Erase*^[60]. Essa análise utilizou a seguinte ordem de prioridade: Terra Indígena, Unidade de Conservação, Projeto de Assentamento, Floresta Pública, Área Militar e, por último, imóvel privado.

Assim, os dados resultantes foram unidos e somados, formando uma camada principal denominada área destinada, com todas as informações de áreas já destinadas sem sobreposição e dividida pelas unidades da federação (estados).

^[60] Por exemplo, quando uma Terra Indígena estava sobreposta a uma Unidade de Conservação, apagamos a área (*Erase*) da Unidade de Conservação e priorizamos a área de Terra Indígena. Assim foi feito para todas as outras classes, por ordem de prioridade.

Tabela 3. Fontes de dados utilizados na análise

Descrição	Fonte	Ano
Área Militar	Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP)	2017
Áreas com possível demanda para Terra Indígena	Câmara Técnica de Destinação de Terras Públicas Federais	2017
Áreas em processo de criação de Unidade de Conservação federal	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)	2016
Áreas estaduais matriculadas em nome do estado	Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP)	2017
Áreas federais aguardando decisão sobre destinação	Programa Terra Legal e Câmara Técnica de Destinação de Terras Públicas Federais	2017
Áreas federais destinadas para futura regularização fundiária	Câmara Técnica de Destinação de Terras Públicas Federais	2017
Cadastro Ambiental Rural	Serviço Florestal Brasileiro (SFB)	2020
Florestas Públicas	Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP)	2017
Imóveis mapeados para titulação	Incra	2021
Imóveis privados	Imóveis certificados na base do Sistema de Gestão Fundiária (Sigef) ^[61] e do Sistema Nacional de Certificação de Imóveis (SNCI) do Incra	2020
Projetos de Assentamento	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)	2020
Terras Indígenas	Instituto Socioambiental (ISA)	2020
Territórios Quilombolas	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)	2020
Unidades de Conservação (exceto Área de Preservação Ambiental)	Instituto Socioambiental (ISA)	2020

^[61] Apesar de considerarmos os dados de imóveis privados no SNCI e no Sigef como titulados e regulares, esse dado deve ser tratado com cautela, pois o Incra não verifica a validade da documentação do imóvel.

I.2. Áreas não destinadas em processo de regularização e inscritas no Cadastro Ambiental Rural

Para identificar o total de áreas não destinadas e sua situação, excluímos da área da Amazônia Legal o total de áreas já destinadas, calculado de acordo com a seção anterior. O dado resultante foi denominado como área sem destinação ou informação. Todo o processo foi realizado com os dados vetoriais na projeção cônica equivalente de Albers, no Datum Sirgas 2000. A fonte de dados está detalhada na Tabela 3.

Em seguida, identificamos nesta área três camadas de dados:

- I. área com possível demanda para Terra Indígena a partir de informações da Câmara Técnica de Destinação e Regularização de Terras Públicas Federais na Amazônia Legal. Essa Câmara, formada por diferentes órgãos da administração pública federal com competência fundiária^[62], avaliava a destinação de glebas públicas federais. A partir dos dados obtidos de áreas para futura regularização fundiária, conforme decisão da Câmara Técnica, verificamos a existência de áreas com interesse parcial da Funai. Dessa forma, optamos por identificá-las de forma separada das demais como área com possível demanda para Terra Indígena.

- II. áreas para criação de Unidade de Conservação federal, com base nos dados coletados como o ICMBio de áreas com processos em curso para esse tipo de destinação.
- III. áreas de imóveis em processo de regularização pelo Programa Terra Legal (até 2017).

Calculamos áreas destinadas contínuas por meio da ferramenta de geoprocessamento *Dissolve*, usando o programa ArcGIS 10.8. Em seguida, usando a ferramenta de geoprocessamento *Erase*, excluímos da área total não destinada os polígonos com as informações indicadas nos itens I, II, III acima. O resultado final foi a área não destinada sem essas informações, sobre a qual inserimos a camada de imóveis inscritos no Cadastro Ambiental Rural (CAR) de 2019, para verificar se havia indicação de ocupação. Assim, neste estudo optamos por usar o CAR como indício de ocupação ao invés de classificá-lo como áreas privadas. Isso porque o CAR é uma base de dados autodeclaratória que ainda não teve suas informações validadas por órgãos públicos. Os dados do CAR disponibilizados publicamente também não informam se a área foi declarada como posse ou propriedade titulada. Ressaltamos que é possível que parte dos imóveis no CAR sejam de imóveis regularizados no passado, cujas informações geográficas não constam de bases de dados fundiárias públicas. No entanto, não há fonte segura para confirmar essa informação. Assim, entendemos que essa área inscrita no

^[62] A Câmara foi criada para estabelecer um processo de consulta a diferentes órgãos federais sobre a adequada destinação de terras públicas. Extinta em junho de 2019, ela foi recriada alguns meses depois pelo Decreto Federal n.º 10.165/2019. É formada por sete órgãos: Secretaria Especial de Assuntos Fundiários; Serviço Florestal Brasileiro; Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados; Ministério do Meio Ambiente; Incra; Instituto Chico Mendes; Funai (Art. 11, §1º do Decreto Federal n.º 10.592/2020).

CAR seria prioritária para atuação dos órgãos de terra, seja para regularização fundiária, para retomada de áreas públicas ocupadas ilegalmente, ou ainda, para atualização das bases de dados fundiários.

I.3. Metodologia de cálculo das áreas estaduais e federais

Para identificar se as áreas não destinadas calculadas na seção acima pertencem ao governo federal ou aos governos estaduais, utilizamos as informações do Cadastro Nacional de Florestas Públicas e da Câmara Técnica de Destinação de Terras Públicas Federais. Todo o processo foi realizado com os dados vetoriais na projeção cônica equivalente de Albers, no Datum Sirgas 2000. Identificamos as seguintes camadas:

- I. Áreas Federais: na camada de áreas sem destinação ou informação, utilizamos os dados obtidos com o ICMBio sobre áreas para criação de Unidade de Conservação; e com a Câmara Técnica de Destinação

de Terras Públicas Federais. Neste último caso, as áreas foram divididas entre áreas destinadas para regularização fundiária futura (conforme decisão da Câmara Técnica), áreas com interesse parcial da Funai (ver explicação na seção acima) e áreas aguardando decisão sobre destinação pela Câmara Técnica.

- II. Áreas estaduais: utilizamos dados de áreas arrecadadas (matriculadas) pelos estados, disponíveis no Cadastro Nacional de Florestas Públicas como florestas públicas Tipo B^[63]. Além disso, classificamos como áreas possivelmente estaduais não arrecadadas a área total restante após a exclusão das áreas federais e das áreas arrecadadas pelos estados. Isso porque as áreas federais não destinadas na Amazônia estão limitadas àquelas que foram registradas em nome da União até 1987^[64].

Para o cálculo da área total em cada jurisdição (federal ou estadual), utilizamos as ferramentas *Dissolve* e *Clip* no programa ArcGIS 10.8.

[63] SFB. 2020. Como é feito o cadastro das florestas públicas. Brasília: SFB. Disponível em: <http://www.florestal.gov.br/component/content/article/62-informacoes-florestais/80-como-e-feito-o-cadastro-das-florestas-publicas>. Acesso em: 02 out. 2020.

[64] Em 1987, o Decreto-Lei n.º 2.375 revogou o Decreto-Lei n.º 1.164/1971, que federalizou as terras devolutas situadas a cem quilômetros de cada margem de rodovias federais já construídas, em construção ou projeto.



ISBN 978-65-990330-9-4



9 786599 033094