

# 10 FATOS ESSENCIAIS SOBRE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA LEGAL

Brenda Brito  
Jeferson Almeida  
Pedro Gomes  
Rodney Salomão



# 10 FATOS ESSENCIAIS SOBRE **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA LEGAL**

Brenda Brito  
Jeferson Almeida  
Pedro Gomes  
Rodney Salomão

Março 2021

Copyright @ 2021 by Imazon

### **Autores**

Brenda Brito

Jeferson Almeida

Pedro Gomes

Rodney Salomão



[amazon.org.br](http://amazon.org.br)



[facebook.com/imazonoficial](https://facebook.com/imazonoficial)



[twitter.com/imazon](https://twitter.com/imazon)



[youtube.com/imazoninstitucional](https://youtube.com/imazoninstitucional)



[instagram.com/imazonoficial](https://instagram.com/imazonoficial)



[linkedin.com/company/imazon](https://linkedin.com/company/imazon)

### **Design editorial e capa**

Luciano Silva e Roger Almeida

[www.rl2design.com.br](http://www.rl2design.com.br)

### **Edição e revisão de texto**

Glauca Barreto

[glauciabarreto@hotmail.com](mailto:glauciabarreto@hotmail.com)



#### **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.

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

B862l Brito, Brenda

Dez fatos essenciais sobre regularização fundiária na Amazônia / Brenda Brito; Jeferson Almeida; Pedro Gomes; Rodney Salomão. – Belém, PA: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, 2021.

104 p. : il., color.

ISBN 978-65-89617-07-5

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

CDD (21.ed.) 333.3309811

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

# Agradecimentos

Os autores agradecem ao Fundo Amazônia, à Agência Norueguesa de Cooperação para o Desenvolvimento (Norad) e à Global Wildlife Conservation pelo apoio financeiro a este estudo. Agradecem ainda à Ana Paula Valdiones, Dário Cardoso Júnior, Roberta Amaral de Andrade e Ecorural Serviços em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural Ltda pelo apoio na coleta de dados, especialmente nas entrevistas; 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.

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

**Rodney Salomão.** É Engenheiro Florestal pela Universidade Federal Rural da Amazônia, especialista em estatística (UFPA) e em geoprocessamento pelo Centro Agronômico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) na Costa Rica.

# Sumário

<b>Apresentação</b> ...	<b>8</b>
▶ <b>Fato 1.</b> 28,5% do território amazônico não possui informações sobre destinação fundiária...	12
▶ <b>Fato 2.</b> Os governos estaduais são os principais responsáveis pela área sem definição fundiária na Amazônia, mas falta planejamento para controle e destinação desse território ...	18
▶ <b>Fato 3.</b> 43% do território sem definição fundiária possui prioridade para conservação, mas os procedimentos atuais não garantem a destinação do território para essa finalidade ...	24
▶ <b>Fato 4.</b> Há pelo menos 22 órgãos com atribuição para algum tipo de regularização fundiária na Amazônia ...	32
▶ <b>Fato 5.</b> A desorganização das bases de dados fundiários e a baixa adoção de tecnologia dificultam a organização de um cadastro de terras único ou compartilhado ..	38
▶ <b>Fato 6.</b> A maioria das leis estaduais incentiva a contínua invasão de terras públicas ...	45
▶ <b>Fato 7.</b> Nenhum estado proíbe a titulação de áreas desmatadas ilegalmente e a maioria não exige compromisso de recuperação de passivo antes da titulação ...	52
▶ <b>Fato 8.</b> A população brasileira subsidia a privatização de terras na Amazônia sem garantias de uso sustentável no imóvel. ...	57
▶ <b>Fato 9.</b> Falta transparência e controle social sobre a privatização do patrimônio público fundiário..	65
▶ <b>Fato 10.</b> Houve mudanças em sete leis fundiárias na Amazônia entre 2017 e 2020 para facilitar a privatização de terras públicas ..	70
▶ <b>Conclusões e prioridades de atuação</b> ...	<b>80</b>
<b>Apêndices</b> ...	<b>84</b>
Apêndice 1. Metodologia para cálculo da situação fundiária da Amazônia ...	85
Apêndice 2. Tipos de regularização fundiária ...	92
Apêndice 3. Requisitos para regularização fundiária nas leis estaduais e federais na Amazônia Legal ...	93
Apêndice 4. Titulação de terras e gênero ...	98
Apêndice 5. Cláusulas de cumprimento obrigatório após o recebimento do título de terra ...	100

## Lista de Figuras

<b>Figura 1.</b>	Distribuição das áreas destinadas na Amazônia Legal por situação fundiária...	16
<b>Figura 2.</b>	Distribuição das áreas não destinadas em processo de regularização e áreas não destinadas inscritas no Cadastro Ambiental Rural na Amazônia Legal...	17
<b>Figura 3.</b>	Distribuição das áreas não destinadas ou sem informação de destinação na Amazônia Legal por esfera de governo responsável...	23
<b>Figura 4.</b>	Áreas prioritárias para conservação em terras não destinadas ou sem informação de destinação na Amazônia Legal...	30
<b>Figura 5.</b>	Alocação de terras públicas após consultas na Câmara Técnica de Destinação e Regularização de Terras Públicas Federais na Amazônia Legal até 2018...	31
<b>Figura 6.</b>	Ciclo de legalização da grilagem e desmatamento na Amazônia Legal...	51
<b>Figura 7.</b>	Comparação entre valores médios de mercado por hectare e valores de terra nua usados como base para venda de terra por estados da Amazônia Legal e governo federal...	63
<b>Figura 8.</b>	Percentual do valor de terra nua cobrado por estados da Amazônia Legal e governo federal em relação ao valor médio do hectare no mercado de terras...	63

## Lista de Quadros

<b>Quadro 1.</b>	Resumo das alterações de leis fundiárias estaduais na Amazônia Legal em 2018 e 2019...	74
------------------	--	----

# Lista de Tabelas

<b>Tabela 1.</b>	Práticas de arrecadação de terras pelos estados da Amazônia Legal até 2020...	22
<b>Tabela 2.</b>	Formas de reconhecimento territorial e órgão responsável por tipo de ocupante ou uso e jurisdição na Amazônia Legal...	35
<b>Tabela 3.</b>	Exigência de autorização prévia da Assembleia Legislativa para titulação de terras públicas estaduais por tamanho de imóvel na Amazônia Legal ...	37
<b>Tabela 4.</b>	Situação da base de dados digital fundiária nos órgãos de terra estaduais na Amazônia Legal ...	44
<b>Tabela 5.</b>	Situação de sistemas de gestão de informação nos órgãos estaduais de terra na Amazônia Legal...	44
<b>Tabela 6.</b>	Requisitos de tempo mínimo ou data máxima de ocupação de terra pública para regularização fundiária na Amazônia Legal ..	50
<b>Tabela 7.</b>	Exigência legal de recuperação de desmatamento ilegal na regularização fundiária .	56
<b>Tabela 8.</b>	Formas de pagamento por imóveis regularizados nos estados da Amazônia Legal. ...	64
<b>Tabela 9.</b>	Ranking geral dos órgãos fundiários estaduais da Amazônia Legal com pior desempenho na avaliação da transparência ativa ...	69
<b>Tabela 10.</b>	Mecanismos de controle social sobre temas fundiários nos estados da Amazônia Legal .	69
<b>Tabela 11.</b>	Fontes de dados utilizados na análise...	87
<b>Tabela 12.</b>	Tipos de regularização fundiária de ocupações de particulares em terra pública previstos nas leis incidentes na Amazônia Legal. ...	91
<b>Tabela 13.</b>	Requisitos em leis estaduais e federais para doação de terra pública na Amazônia Legal ...	93
<b>Tabela 14.</b>	Requisitos em leis estaduais e federais para venda de terra pública na Amazônia Legal ...	95
<b>Tabela 15.</b>	Disposições legais sobre gênero para emissão de títulos de terra na Amazônia Legal ...	99
<b>Tabela 16.</b>	Cláusulas resolutivas previstas nas leis incidentes na Amazônia Legal em títulos de terra na modalidade de venda de terra pública ..	100

## • Apresentação

O aumento expressivo de desmatamento observado entre 2018-2019, que ultrapassou 10 mil km<sup>2</sup> pela primeira vez desde 2008, trouxe evidência ao tema de regularização fundiária na Amazônia. Representantes do governo federal, de estados e do Congresso Nacional indicam que a falta de regularização fundiária é uma das principais causas para a perda de florestas na região. Defendem também que é necessário emitir um título de propriedade àqueles que desmatam, para que seja possível identificar os responsáveis por tais crimes ambientais e puni-los. Houve inclusive uma tentativa malsucedida de flexibilizar a legislação federal sobre o assunto em 2020, sob alegação de que seria necessário para resolver esse problema. Porém, a mudança de regras federais de regularização fundiária seria uma medida insuficiente diante dos desafios enfrentados nesse tema, além de estimular novas ocupações de terra pública na expectativa de obtenção de um título.

Para discutir os problemas ligados à regularização fundiária na Amazônia e as possíveis soluções, é essencial conhecer alguns fatos básicos sobre o tema. Por exemplo, compreender que governo federal e estados dividem a responsabilidade pela regularização fundiária na Amazônia. O governo federal atua sobre áreas que foram arrecadadas e matriculadas em nome da União. Já os governos es-

taduais atuam em áreas que já foram matriculadas em nome de cada estado e são responsáveis pelas áreas sem destinação que estão fora das áreas federais. Por isso, a solução do problema fundiário não se resolveria com uma eventual mudança na lei federal, já que cada estado possui suas próprias regras no tema.

Além disso, a legislação brasileira elenca outras formas prioritárias para promover o ordenamento territorial na região, que são mais eficazes para o combate ao desmatamento. Por exemplo, reconhecimento de Territórios Indígenas e Quilombolas e criação de Unidades de Conservação. A titulação de ocupações privadas em terra pública é apenas uma das opções existentes e a que possui menor prioridade legal. Há também evidências de que essa prática pode levar a mais destruição da floresta. Isso porque o modelo de reconhecimento de direito a terra acaba estimulando o desmatamento como prova de ocupação para receber o título; ou ainda porque o título permite maior acesso a crédito para expandir a produção, com desmatamento associado<sup>[1]</sup>.

Para contribuir com a discussão mais qualificada sobre esse problema na Amazônia e subsidiar soluções, este estudo faz uma avaliação comparativa das leis e práticas estaduais fundiárias na

---

[1] PROBST, Benedict et al. Impacts of a large-scale titling initiative on deforestation in the Brazilian Amazon. *Nature Sustainability*, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1038/s41893-020-0537-2>>.

Amazônia Legal. Por práticas, entendemos a forma como os órgãos se organizam e implementam a legislação. Analisamos também de que forma essas leis e práticas de regularização fundiária existentes na esfera federal e estadual estão alinhadas com objetivos de redução de desmatamento e recuperação de passivos ambientais em imóveis rurais; ou se acabam estimulando a continuidade da ocupação de terra pública com base no desmatamento.

Este estudo é resultado de avaliações que realizamos entre 2016 e 2020, em três etapas:

- I. Entrevistas presenciais com representantes dos órgãos fundiários estaduais e instituições com atuação no tema em todos os nove estados da Amazônia Legal, realizadas em 2016 e 2017.
- II. Avaliação da legislação fundiária estadual dos nove estados da Amazônia Legal, abrangendo leis, decretos e normas administrativas (como instruções normativas) aprovadas até 2020.
- III. Levantamento de informações junto a órgãos federais e estaduais das áreas não destinadas na Amazônia.

Esta publicação é voltada ao público interessado em compreender os problemas comuns a esses órgãos fundiários, sejam relacionados à sua forma de atuação ou à legislação. Também publicamos separadamente nove relatórios que detalham a avaliação do órgão de terras de cada estado; uma espécie de raio-x da instituição e da legislação fundiária estadual.

Apresentamos os resultados a partir de dez fatos com as principais constatações da análise. Eles podem ser lidos de forma sequencial ou individual para facilitar a busca pela informação de interesse. São eles:

- **Fato 1:** 28,5% do território amazônico não possui informações sobre destinação fundiária.
- **Fato 2:** Os governos estaduais são os principais responsáveis pela área sem definição fundiária na Amazônia, mas falta planejamento para controle e destinação desse território.
- **Fato 3:** 43% do território sem definição fundiária possui prioridade para conservação, mas os procedimentos atuais não garantem a destinação do território para essa finalidade.
- **Fato 4:** Há pelo menos 22 órgãos com atribuição para algum tipo de regularização fundiária na Amazônia.
- **Fato 5:** A desorganização das bases de dados fundiários e a baixa adoção de tecnologia dificultam a organização de um cadastro de terras único ou compartilhado.
- **Fato 6:** A maioria das leis estaduais incentiva a contínua invasão de terras públicas.
- **Fato 7:** Nenhum estado proíbe a titulação de áreas desmatadas ilegalmente e a maioria não exige compromisso de recuperação de passivo antes da titulação.
- **Fato 8:** A população brasileira subsidia a privatização de terras na Amazônia sem garantias de uso sustentável no imóvel.
- **Fato 9:** Falta transparência e controle social sobre a privatização do patrimônio público fundiário.
- **Fato 10:** Houve mudanças em sete leis fundiárias na Amazônia entre 2017 e 2020 para facilitar a privatização de terras públicas.

Ao final, apresentamos uma conclusão resumida dos principais problemas comuns nos estados e das ações que deveriam ser priorizadas para que as leis e práticas de regularização fundiária possam, de fato, contribuir com a redução do desmatamento.

## ► Fato 1.

28,5% do território amazônico não possui informações sobre destinação fundiária

A indefinição sobre o direito a terra abrange 28,5% da Amazônia Legal (Figura 1). Essas são áreas em que não há informações públicas sobre destinação, seja como áreas protegidas, assentamentos ou como imóveis privados, por exemplo. É possível que haja títulos de terra já emitidos nesse território, mas que os mapas dos imóveis não estejam digitalizados e inseridos nas bases de dados dos órgãos fundiários. Isso ocorre, por exemplo, para títulos emitidos antes de 2002, quando o georreferenciamento de imóveis ainda não era obrigatório<sup>[2]</sup>.

Parte dessa área sem definição fundiária, equivalente a 9% da Amazônia, está inscrita no Cadastro Ambiental Rural (CAR) (Figura 2). Porém, devido à ausência de informações públicas sobre a situação fundiária desses imóveis (se posse ou titulados), não é possível considerá-los como imóveis privados, já que muitos podem ser ocupações em terras públicas sem titulação. De fato, essa área no CAR deveria ser de atuação prioritária para os órgãos fundiários, seja para regularizar os imóveis que atendem os requisitos legais para titulação; para retomar áreas invadidas

---

<sup>[2]</sup> O georreferenciamento passou a ser obrigatório a partir da Lei n.º 10.267/2001, regulamentada pelo Decreto Federal n.º 4.449/2002.

ilegalmente; ou para confirmar a localização de imóveis titulados, cujos mapas ainda não estejam disponíveis na base de dados fundiárias desses órgãos.

Ainda na área sem destinação, identificamos 2% da Amazônia mapeados para titulação pelo governo federal e 0,2% com possível demanda para Terra Indígena (TI), conforme dados da Câmara Técnica de Destinação e Regularização de Terras Públicas Federais na Amazônia Legal<sup>[3]</sup>. Há também um milhão de hectares de interesse para criação de Unidade de Conservação (UC), de acordo com dados obtidos em 2016 com o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) (Figura 2).

Além disso, entre 2013 e 2020, período em que o desmatamento voltou a subir na Amazônia, 40% da perda de florestas ocorreu nessa área com indefinição fundiária<sup>[4]</sup>. Quase metade desse total ocorreu em áreas que apresentavam CAR em 2020, o equivalente a 18% do desmatamento na Amazônia no período.

Já a área sobre a qual se tem informações fundiárias (71,5% da região) é composta em grande parte por Terras Indígenas (23% da região) e Unidades de Conservação (18,5%), sem considerar Área de Proteção Ambiental (APA)<sup>[5]</sup>. Os imóveis privados ocupam

---

<sup>[3]</sup> 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, 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).

<sup>[4]</sup> Considerando dados do PRODES consolidados de 2013 a 2019 e a estimativa para 2020 divulgada em novembro de 2020.

<sup>[5]</sup> 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 definição de direito a terra.

21% da Amazônia Legal (sem considerar imóveis no CAR)<sup>[6]</sup>, os Projetos de Assentamento estão em 8% e as Áreas Militares estão em 0,5% (Figura 1). Esses dados desconsideram sobreposições entre as diferentes categorias fundiárias<sup>[7]</sup>.

Encontramos ainda 2 milhões de hectares de florestas públicas destinadas, que abrangem duas situações: i) dados do Serviço Florestal Brasileiro (SFB) que indicam serem florestas destinadas, que não coincidiram com áreas protegidas consultadas para nossa análise; e ii) florestas reservadas por decretos estaduais no Pará para concessão florestal ou para regularização fundiária de comunidades<sup>[8]</sup>. Finalmente, há pelo menos 969 mil hectares de Territórios Quilombolas titulados (Figura 1).

Mesmo nessa área com definição fundiária (71,5% da região) há pendências de regularização, além de conflitos ligados a invasões de terra e fraudes. Por exemplo, muitas comunidades que habitam UCs não receberam documentos que asseguram sua posse e uso do território. Há também pendências de retirada de ocupações privadas de UCs. Esta remoção deve ocorrer via desapropriação, quando se tratar de imóveis regularmente titulados, ou via retomada das áreas sem indenização, quando se tratar de ocupações ilegais<sup>[9]</sup>.

---

[6] Apenas imóveis inseridos no Sistema Nacional de Certificação de Imóveis (SNCI) e no Sistema de Gestão Fundiária (Sigef), ambos do Incra, sob o pressuposto de que esses casos já estariam com a situação fundiária regular. No entanto, não há necessariamente uma verificação da validade da documentação dos imóveis inscritos nesses sistemas. Por isso, há o risco de que parte desses imóveis tenha origem em documentos fraudados.

[7] Dados de áreas destinadas desconsiderando-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.

[8] Decreto Estadual do Pará n.º 2.560/2010 e Decreto Estadual do Pará n.º 354/2012.

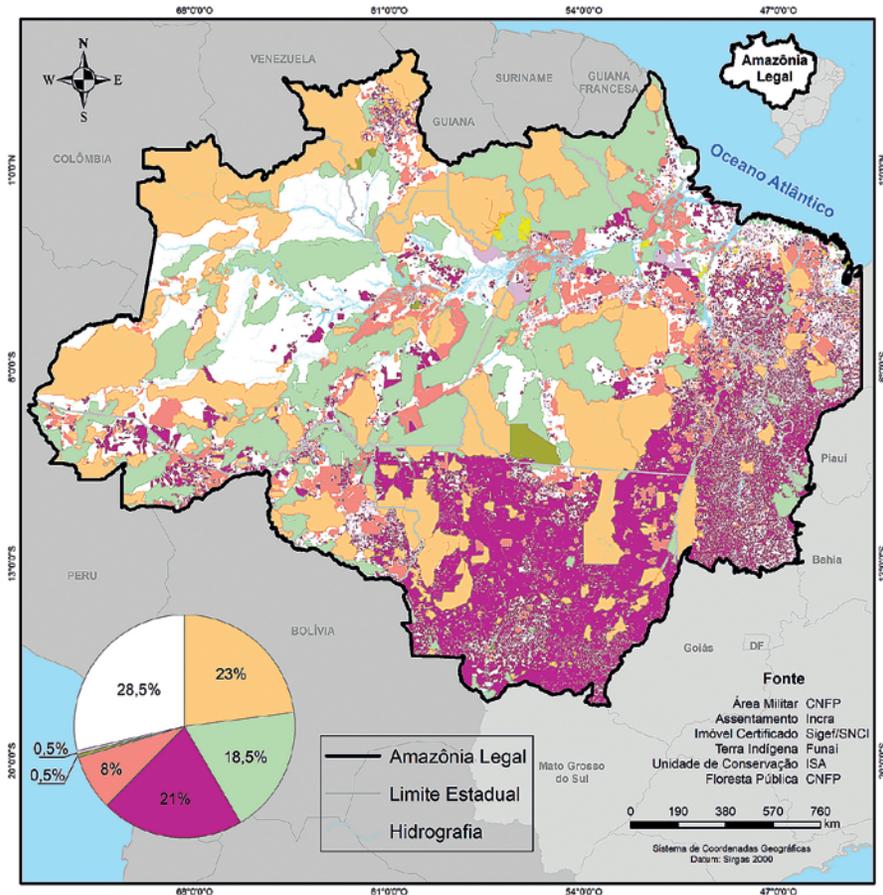
[9] De acordo com a Súmula n.º 619 do Superior Tribunal de Justiça (STJ), “a ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias”. Logo, não caberia qualquer tipo de indenização para remover ocupantes de terra pública, dentro ou fora de UCs. No entanto, esse entendimento ainda não é amplamente adotado por todas as instâncias no Judiciário. Fonte: Araújo, E. & Barreto, P. 2015. Estratégias e fontes de recursos para proteger as Unidades de Conservação da Amazônia (p. 40). Belém: Imazon. Disponível em: <https://imazon.org.br/publicacoes/estrategias-e-fontes-de-recursos-para-proteger-as-unidades-de-conservacao-da-amazonia/>. Acesso em: 29 out. 2020.

Outras pendências estão relacionadas à demora na desin-  
tusão de TIs homologadas para retirar os não indígenas desses  
territórios. Há ainda casos de registros fraudados de imóveis, que  
podem ter sido incluídos como se fossem imóveis válidos em cadas-  
tros de órgãos fundiários, como o Sistema de Gestão Fundiária (Si-  
gef), do Incra<sup>[10]</sup>. Essas situações também favorecem a continua-  
de de conflitos de terra na região, afasta investimentos e prejudica  
o desenvolvimento de políticas de conservação.

O apêndice 1 apresenta a metodologia usada para identificar os  
resultados apresentados nesta seção, bem como as fontes dos dados.

---

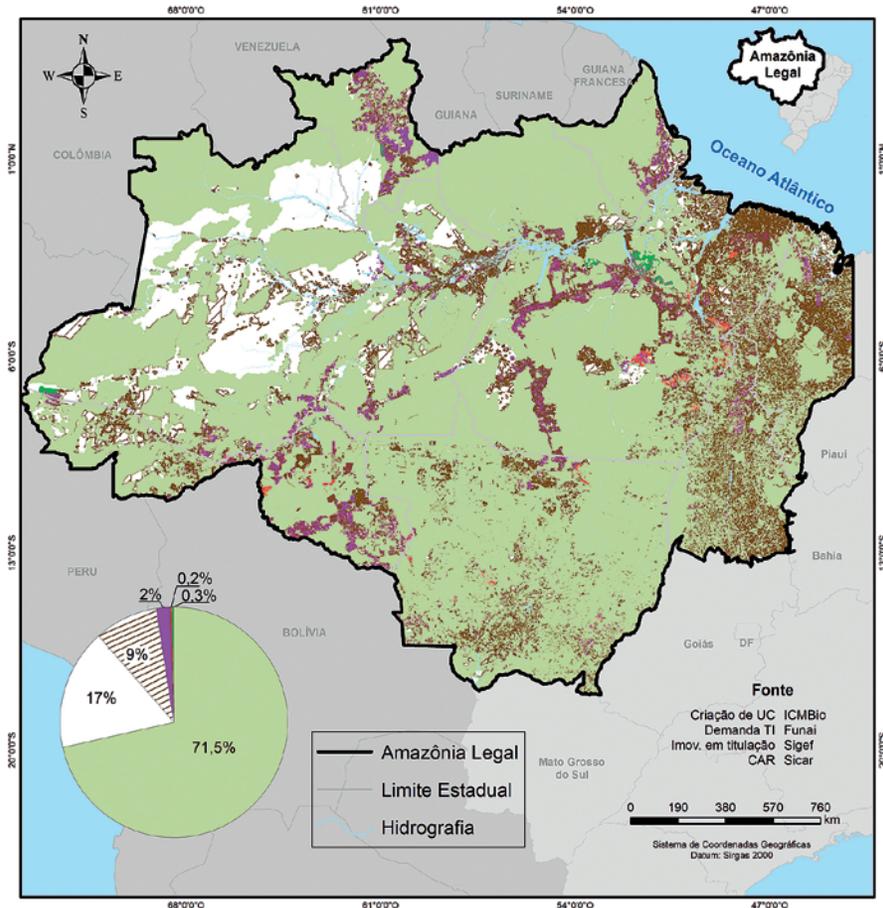
<sup>[10]</sup> O Tribunal de Contas da União identificou 738 imóveis irregulares ocupando 657,9 mil hectares inseridos no Sigef. Fonte: TCU. 2020. Acórdão 727/2020. Brasília: TCU.



Situação fundiária	Cor no mapa	Hectares	Percentual da Amazônia Legal (%)
Terra Indígena	Orange	115.092.052	23
Imóvel privado	Purple	105.324.702	21
Unidade de Conservação (exceto área de proteção ambiental)	Green	92.543.383	18,5
Projeto de assentamento	Red	39.219.596	8
Área Militar	Yellow-green	2.669.359	0,5
Floresta pública	Light purple	2.039.035	0,5
Território Quilombola	Yellow	969.208	*
<b>Total de áreas não destinadas ou sem informação de destinação</b>		<b>143.649.502</b>	<b>28,5</b>
<b>Total de áreas destinadas (eliminando-se sobreposições)</b>		<b>357.857.335</b>	<b>71,5</b>
<b>Área total da Amazônia Legal</b>		<b>501.506.837</b>	<b>100</b>

\* Percentual inferior a 0,2%

**Figura 1.** Distribuição das áreas destinadas na Amazônia Legal por situação fundiária



Situação fundiária		Cor no mapa	Hectares	Percentual da Amazônia Legal (%)
Total de áreas destinadas (eliminando-se sobreposições)			357.857.335	71,5
Área sem destinação ou informação de destinação	Sem CAR		85.717.341	17
	Com CAR		45.073.212	9
Imóveis mapeados para titulação <sup>i,ii</sup>			10.938.186	2
Área com possível demanda para Terra Indígena <sup>i</sup>			1.333.024	0,2
Área para criação de Unidade de Conservação federal <sup>i</sup>			1.094.783	0,3
<b>Área total da Amazônia Legal</b>			<b>501.506.837</b>	<b>100</b>

<sup>i</sup> Com sobreposição

<sup>ii</sup> 46% dessa área possui processo para regularização no Incra. O restante possui apenas georreferenciamento do imóvel, sem formalização de processo administrativo.

**Figura 2.** Distribuição das áreas não destinadas em processo de regularização e áreas não destinadas inscritas no Cadastro Ambiental Rural na Amazônia Legal

## ► Fato 2.

Os governos estaduais são os principais responsáveis pela área sem definição fundiária na Amazônia, mas falta planejamento para controle e destinação desse território

Estimamos que os governos estaduais sejam responsáveis por decidir sobre o destino de 86,1 milhões de hectares ou 17% da Amazônia Legal. Essa área corresponde a 60% das áreas não destinadas ou sem informação sobre destinação na região (Figura 3). Ou seja, cabe aos governos estaduais resolver grande parte do problema de falta de definição sobre direitos à terra na Amazônia.

No entanto, a maioria das áreas estaduais não foi arrecadada, equivalente a 10% da Amazônia Legal. Ou seja, não está registrada em cartório em nome dos governos estaduais. A arrecadação é o primeiro passo para a destinação da área, seja para titulação privada ou outras formas de destinação. Por isso, é fundamental que os órgãos fundiários sejam proativos para efetivar esse procedimento.

Porém, nenhum órgão estadual de terra na Amazônia possui um planejamento de arrecadação de terras (Tabela 1). Na maioria dos casos, esse procedimento ocorre por demanda individual a partir de cada pedido de regularização fundiária recebido. Em outros casos, os órgãos arrecadam porções de glebas estaduais agrupando vários pedidos de regularização. Também há situações de áreas que foram arrecadadas antes de 2002 e não possuem georreferenciamento, já que não havia essa exigência legal. Por isso, parte da área identificada neste estudo como sem arrecadação pode ter sido arrecadada, mas falta o seu georreferenciamento. Dessa forma, esses dados devem ser usados com cautela.

No Pará, uma mudança recente na legislação indica que o estado pode ser um dos primeiros na Amazônia a arrecadar terras de forma mais planejada. Em novembro de 2020, o governo do Pará estabeleceu que fará um levantamento das áreas estaduais, visando sua arrecadação. Nesse processo, o Instituto de Terras do Pará publicará anualmente a lista das glebas estaduais com prioridade de arrecadação e de destinação<sup>[11]</sup>.

O processo de arrecadação é, em geral, demorado e complexo, pois requer identificar com precisão quais áreas ainda não foram regularmente tituladas, para que sejam inscritas em nome do estado. Isso envolve pesquisa cartorial, pesquisa em arquivos dos órgãos fundiários e edital de chamamento para que possíveis portadores de títulos se manifestem. Em alguns casos, é necessário checar a validade de títulos encontrados nesse processo, que podem ser falsos. Se isso ocorrer, é preciso cancelar o título para seguir com a arrecadação da área em questão para o estado. Porém, esse cancelamento pode envolver processos judiciais demorados. Diante dessa complexidade, é essencial que os órgãos tenham equipes e recursos dedicados a essa tarefa para avançar com a arrecadação.

---

[11] Art. 21 do Decreto Estadual do Pará n.º 1.190/2020.

Já as áreas federais não têm o mesmo nível de problema, pois a arrecadação das mesmas já ocorreu. Elas estão limitadas às áreas que foram registradas em nome da União até 1987<sup>[12]</sup>. Ou seja, áreas que não foram regularmente matriculadas em cartório para a União até essa data são consideradas estaduais. No entanto, essa distinção entre áreas federais e estaduais não está completamente resolvida, seja porque nem todas as áreas federais estão georreferenciadas ou mesmo porque algumas glebas consideradas federais não passaram por todo o procedimento formal de arrecadação para a União. Neste caso, seriam legalmente áreas estaduais.

Por exemplo, em 2011, uma atuação conjunta entre governos federal e estadual no Pará identificou que cerca de 90% do município de Paragominas pertencia ao estado, ao contrário do que se pensava até então. Para chegar nesse diagnóstico, os órgãos fundiários verificaram que os atos formais exigidos para a arrecadação da área pelo governo federal não foram cumpridos. Por isso, o estado retomou o controle da área e a matriculou em seu nome. O Estado de Rondônia também verificou esse tipo de situação e aguarda a transferência de glebas para seu controle (Tabela 1). Esses casos ilustram a necessidade de uma avaliação criteriosa nos procedimentos de arrecadação de terras pela União.

---

<sup>[12]</sup> Em 1987, o Decreto-Lei Federal n.º 2.375 revogou o Decreto-Lei Federal 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.

Ainda nas áreas da União, uma parte equivalente a 6% da Amazônia não possui decisão sobre como será destinada (Figura 3). Essa definição deve passar pela Câmara Técnica de Destinação e Regularização de Terras Públicas Federais na Amazônia Legal, que será discutida em mais detalhes na seção seguinte. Em 4% da Amazônia, esta Câmara já havia indicado que a destinação será regularização fundiária (Figura 3), ou seja, titulação de ocupações privadas em terras da União.

Finalmente, há casos em que a União deve transferir áreas já arrecadas para os estados por força de lei<sup>[13]</sup>. Isso ocorre no Amapá e Roraima (Tabela 1). Porém, esse processo de transferência já dura quase 20 anos, com vários problemas e conflitos judiciais. Grande parte dessa demora ocorreu pela necessidade de fazer o georreferenciamento das áreas que devem ser excluídas da transferência, seja porque permanecerão sob domínio da União ou porque já foram destinadas a particulares. Os órgãos estaduais entendiam que não era necessário realizar essa etapa antes da transferência, mas esse não era o entendimento do governo federal. Decisões judiciais sobre o assunto confirmaram a exigência de georreferenciamento para esse destacamento antes da transferência<sup>[14]</sup>.

---

<sup>[13]</sup> Lei Federal n.º 10.304/2001.

<sup>[14]</sup> Por exemplo, Processo n.º 0004653-70.2012.4.01.4200 – TRF 1 - 1ª Vara – Boa Vista.

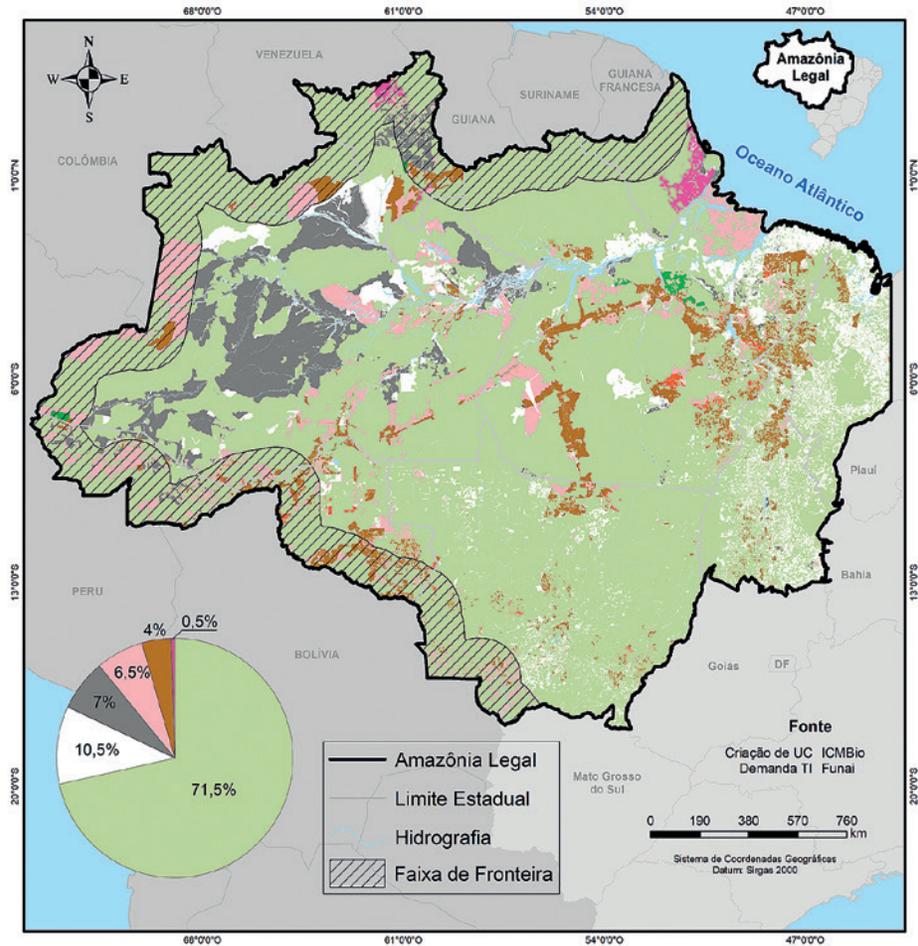
Porém, em 2020 houve uma mudança na legislação, que permitirá a transferência sem a necessidade de georreferenciamento prévio das áreas a serem destacadas para a União<sup>[15]</sup>. Essa nova regra estabelece que o governo federal terá um ano para fazer o georreferenciamento das áreas a serem excluídas da transferência. Se o prazo não for atendido, os estados as excluirão a partir dos limites dessas áreas constantes na base cartográfica do Incra<sup>[16]</sup>. O problema é que nem sempre os dados que constam nessa base possuem georreferenciamento e, por isso, podem ser imprecisos. Dessa forma, é possível que nos próximos anos apareçam situações de conflitos nessas regiões a partir de casos que passaram a ser considerados como terras estaduais de forma inadequada.

**Tabela 1.** Práticas de arrecadação de terras pelos estados da Amazônia Legal até 2020

Práticas	AC	AM	AP	MA	MT	PA	RO	RR	TO
Por imóvel demandado		●			●				
Por glebas ou partes de glebas				●		●			
Sem planejamento	●	●		●	●	●		●	●
Transferência de terras da União para estados			●				●	●	

<sup>[15]</sup> A Lei Federal n.º 14.004/2020 tratou, por exemplo, de regras adicionais para retirar títulos de terras já emitidos pela União das áreas a serem transferidas aos estados. Nesses casos, terão prioridade nessa exclusão os títulos matriculados em cartório e que possuem memorial descritivo. Isso porque há títulos que foram regularmente emitidos pela União, mas que não foram matriculados em cartório e que não possuem memorial descritivo ou mesmo georreferenciamento, dificultando sua localização. Outra alteração promovida por essa lei de 2020 foi a retirada de atividades de conservação ambiental como uma das prioridades para uso das áreas transferidas aos estados.

<sup>[16]</sup> Art. 2º, §4º, da Lei Federal n.º 10.304/2001, inserido pela Lei Federal n.º 14.004/2020.



Situação fundiária	Cor no mapa	Hectares	Percentual da Amazônia Legal (%)
Total de áreas destinadas (eliminando-se sobreposições)		357.857.335	71,5
Área possivelmente estadual não matriculada em nome do estado		51.511.233	10,5
Área estadual matriculada em nome do estado		34.627.835	7
Área federal aguardando decisão sobre destinação		31.508.654	6,5
Área federal para futura regularização fundiária		20.972.901	4
Área federal em transferência para os estados		2.601.073	0,5
Área com possível demanda para Terra Indígena		1.333.023	*
Área para criação de Unidade de Conservação federal		1.094.783	*
<b>Área total da Amazônia Legal</b>		<b>501.506.837</b>	<b>100</b>

\* Percentual inferior a 0,5%

**Figura 3.** Distribuição das áreas não destinadas ou sem informação de destinação na Amazônia Legal por esfera de governo responsável

## ► Fato 3.

43% do território sem definição fundiária possui prioridade para conservação, mas os procedimentos atuais não garantem a destinação do território para essa finalidade

Do total da Amazônia sem definição fundiária, equivalente a 143 milhões de hectares, 43% (ou 61 milhões de hectares) possuem prioridade para conservação, de acordo com levantamento coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente<sup>[17]</sup>. A maior parte é de áreas classificadas como de importância biológica extremamente alta (43,6 milhões de hectares), seguida de 9,2 milhões de hectares de prioridade alta e de 8,4 milhões de hectares de prioridade muito alta (Figura 4). Essas terras públicas necessárias à proteção ambiental não podem ser privatizadas, de acordo

<sup>[17]</sup> Portaria do MMA n.º 463/2018.

com a Constituição Federal de 1988<sup>[18]</sup>. Além disso, há outras prioridades para destinação dessas áreas indicadas pela Constituição e legislação vigente: demandas de reconhecimento de Terras Indígenas<sup>[19]</sup>, Territórios Quilombolas<sup>[20]</sup> ou ocupados por comunidades tradicionais<sup>[21]</sup>, áreas para conservação ambiental<sup>[22]</sup> e acesso à terra para a agricultura familiar<sup>[23]</sup>. Destinar terras públicas para médias e grandes ocupações privadas com dispensa de licitação pode ocorrer apenas quando não há sobreposição com demandas prioritárias e quando os requisitos para receber o título de terra são cumpridos.

A lei federal sobre regularização fundiária proíbe titulações de ocupações nas seguintes áreas<sup>[24]</sup>:

- 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.

---

<sup>[18]</sup> Art. 225, §5º da Constituição Federal de 1988: São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

<sup>[19]</sup> Art. 231 da Constituição Federal de 1988.

<sup>[20]</sup> Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

<sup>[21]</sup> Art. 3º, II do Decreto Federal n.º 6.040/2007.

<sup>[22]</sup> Art. 225, §5º da Constituição Federal de 1988 e Lei Federal n.º 9.985/2000.

<sup>[23]</sup> Art. 2º, §2º e §3º da Lei Federal n.º 4.504/1964.

<sup>[24]</sup> Art. 4º da Lei Federal n.º 11.952/2009.

Porém, apesar de tais previsões na constituição e na legislação, os procedimentos de regularização fundiária na esfera federal e estadual não asseguram que tais prioridades serão atendidas. Isso aumenta o risco de privatização de áreas que deveriam ser mantidas como públicas ou destinadas para regularização coletiva<sup>[25]</sup>, o que serve de estímulo para conflitos e desmatamento.

Na esfera federal, uma tentativa de melhorar a identificação prévia dessas áreas com prioridade ocorreu em 2013 com a criação da Câmara Técnica de Destinação e Regularização de Terras Públicas Federais na Amazônia Legal<sup>[26]</sup>. Esta Câmara, extinta em junho de 2019 e recriada em dezembro do mesmo ano<sup>[27]</sup>, estabelece um processo de consulta a diferentes órgãos federais para decidir sobre a destinação das terras. Até 2018, a Câmara avaliou a destinação de 94,2 milhões de hectares na Amazônia. Desse total, 47,5 milhões já haviam sido destinados anteriormente aos trabalhos do grupo. Dos 46,7 milhões de hectares sem destinação, a maior parte foi alocada para regularização fundiária: 32,5 milhões de hectares para a então Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead), que era responsável pela emissão de títulos de terra até 2018, e 93,5 mil hectares para o Incra. Outros 7,9 milhões de hectares foram destinados ao MMA para criação de Unidades de Conservação (Figura 5).

Chama atenção que apenas 2 mil hectares foram destinados à Funai, mas havia outros 6 milhões de hectares em estudo para esse órgão<sup>[28]</sup>. Isso ocorreu devido à forma como a Câmara Técnica opera: cada rodada de avaliação trata de uma área específica,

---

[25] Um exemplo de regularização coletiva é o reconhecimento de Territórios Quilombolas, nos quais as associações das comunidades recebem um título privado coletivo, sendo proibida a venda ou outro tipo de alienação.

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

[27] Art. 11, §1º do Decreto Federal n.º 10.592/2020.

[28] Os arquivos shape coletados para este estudo ainda não indicavam a localização desses 6 milhões de hectares, que estão incluídos nas áreas federais que aguardam decisão sobre destinação conforme a figura 3.

para a qual os órgãos devem indicar se possuem interesse de destinação e enviar os dados espaciais para delimitação da área. Caso não haja manifestação, presume-se que a área está disponível para regularização de ocupações (privatização)<sup>[29]</sup>. No caso da Funai, a maioria das áreas de interesse não possuía dados precisos de localização dos territórios indígenas, que ainda estariam em fase de estudo. Por isso, as áreas ficavam reservadas, à espera dessa definição. Mesmo assim, nos dados que acessamos para essa avaliação, encontramos 1,3 milhão de hectares identificados como áreas já destinadas pela Câmara para regularização fundiária, em que havia uma indicação de interesse parcial da Funai (Ver Figura 2 no Fato 1). Isso indica que esse procedimento de reserva poderia não funcionar para todos os casos.

Na verdade, consideramos que há duas deficiências principais no funcionamento dessa câmara. A primeira, ilustrada no parágrafo anterior, é a presunção de prioridade para regularização fundiária de ocupações, o que não atende à Constituição Federal e às leis vigentes. Como já explicado nessa seção, a privatização de terra pública só deve ocorrer quando não há outras prioridades legais na área. Além disso, as florestas públicas devem ser destinadas à conservação, concessão para exploração sustentável ou reconhecimento de direitos territoriais de povos indígenas e comunidades tradicionais<sup>[30]</sup>. Não há previsão na lei para sua venda.

Porém, o regulamento aplicado pela Câmara Técnica adota uma definição de florestas públicas restrita e desalinhada com a lei, favorecendo a decisão pela privatização das áreas. Isso porque pela legislação federal, são consideradas florestas públicas todas as áreas de florestas naturais ou plantadas, localizadas em bens sob o domínio da União, dos Estados, dos Municípios, do Distrito Federal ou das entidades da administração indireta<sup>[31]</sup>. Porém, o decreto

[29] Art. 11, §3º do Decreto Federal n.º 10.592/2020.

[30] Art. 4º da Lei Federal n.º 11.284/2006.

[31] Art. 3º, I da Lei Federal n.º 11.284/2006.

que orienta a câmara considera como florestas públicas apenas as áreas em que o Serviço Florestal Brasileiro manifesta interesse para atuação<sup>[32]</sup>, que seriam áreas para concessões florestais.

A segunda deficiência na Câmara Técnica é a ausência de consulta ao público e aos governos estaduais, o que limita o tipo de informação que os órgãos federais obtêm sobre a situação das áreas. Por isso, parte do que foi destinado para regularização fundiária pode ser de territórios com outras prioridades legais. Porém, não há um procedimento que assegure a divulgação das áreas sob consulta na Câmara para que instituições não participantes desse coletivo possam submeter dados que auxiliem na tomada de decisão.

Além disso, a Câmara Técnica não promove de fato a destinação legal das terras públicas. Ela é uma instância que indica a forma de destinação, que deverá tramitar pelo devido processo previsto em lei para ser consumada. Por exemplo, o primeiro caso decidido pela Câmara Técnica em 2013 demorou 2,9 anos para a efetiva destinação como Unidades de Conservação no Amazonas<sup>[33],[34]</sup>. Porém, alguns parlamentares pressionaram o governo para reduzir e extinguir parte dessas UCs recém criadas<sup>[35]</sup>. Isso mostra que o desafio para o cumprimento das prioridades legais de regularização de terras públicas pode ocorrer mesmo após efetivada a destinação.

Já na esfera estadual, o Pará é o único estado que recentemente criou uma instância de consulta para decidir sobre a destinação de suas áreas públicas. A Câmara Técnica de Identificação, Desti-

---

[32] Art. 13 do Decreto Federal n.º 10.592/2020.

[33] Brito, Brenda. 2017. *Market mechanisms to compensate for illegal deforestation in the Brazilian Amazon and their connection to land tenure governance*. 130f. Tese (Doutorado em Ciência do Direito) - Stanford University, Palo Alto - EUA.

[34] Área de Proteção Ambiental de Campos de Manicoré, Parque Nacional de Acari, Reserva Biológica de Manicoré e Florestas Nacionais de Urupadi e Aripuanã.

[35] Rodrigues, Sabrina. 2017. Ambientalistas se manifestam contra a redução de áreas protegidas na Amazônia. O Eco. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/noticias/ambientalistas-se-manifestam-contra-a-reducao-de-areas-protegidas-na-amazonia/>. Acesso em: 30 out. 2020.

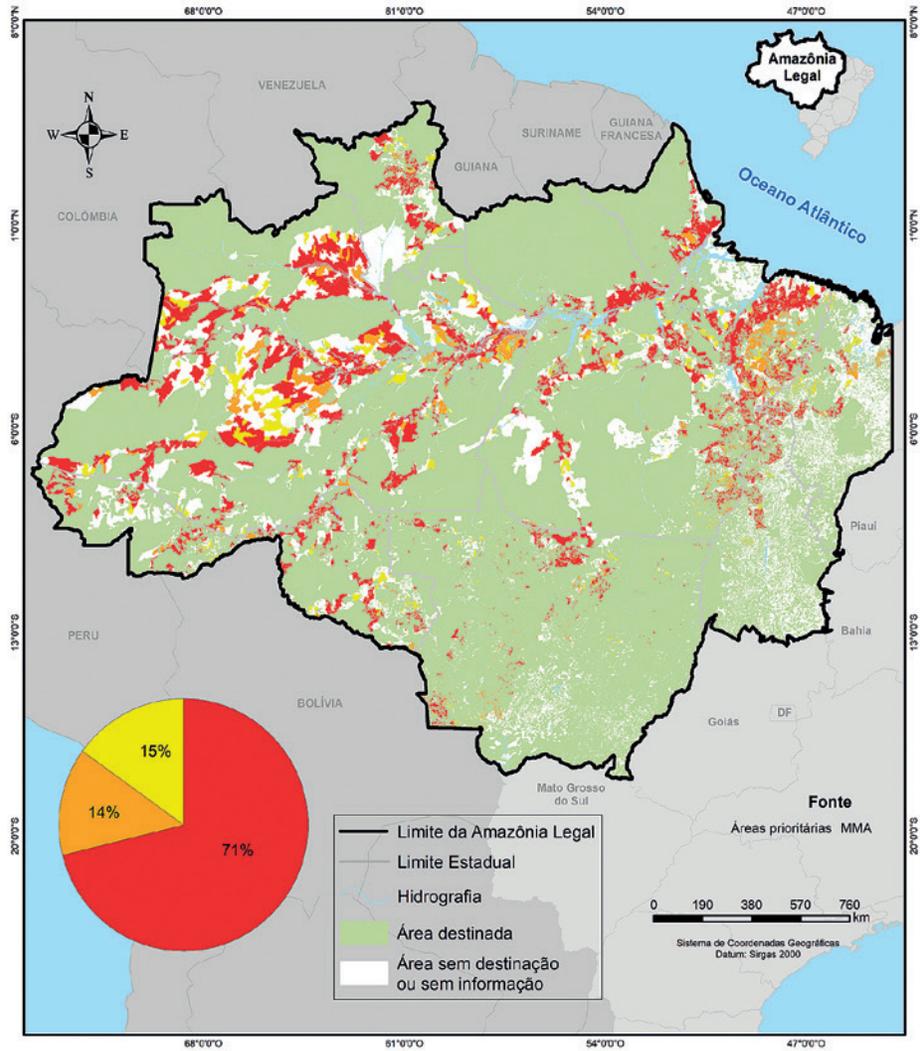
nação e Regularização Fundiária de Terras Públicas Estaduais (CT Fundiária), criada a partir de sugestões de instituições da sociedade civil<sup>[36]</sup>, possui nove instituições do governo estadual e oito da sociedade civil, incluindo vagas para representantes de comunidades tradicionais, quilombolas e povos indígenas<sup>[37]</sup>. A função dessa Câmara é auxiliar o Instituto de Terras do Pará na gestão territorial e destinação do patrimônio fundiário estadual de forma alinhada a políticas de desenvolvimento sustentável<sup>[38]</sup>. No entanto, a CT Fundiária estadual não possui vaga para organizações da sociedade civil que atuam na agenda de conservação florestal. Essa vaga adicional seria importante, considerando que a câmara decidirá sobre destinação de florestas públicas estaduais. Além disso, o decreto não prevê consulta pública sobre as áreas em avaliação pela CT fundiária. Esse passo possibilitaria que qualquer instituição apresentasse subsídios técnicos para a tomada de decisão mais informada da câmara.

---

<sup>[36]</sup> O Imazon apresentou ao Iterpa e Ideflor-Bio a sugestão de criação de uma Câmara Técnica de destinação de glebas estaduais durante reunião de instalação do Fórum Permanente de Questões Agrárias e Fundiárias da Promotoria Agrária da 1ª região, em 30 de setembro de 2019.

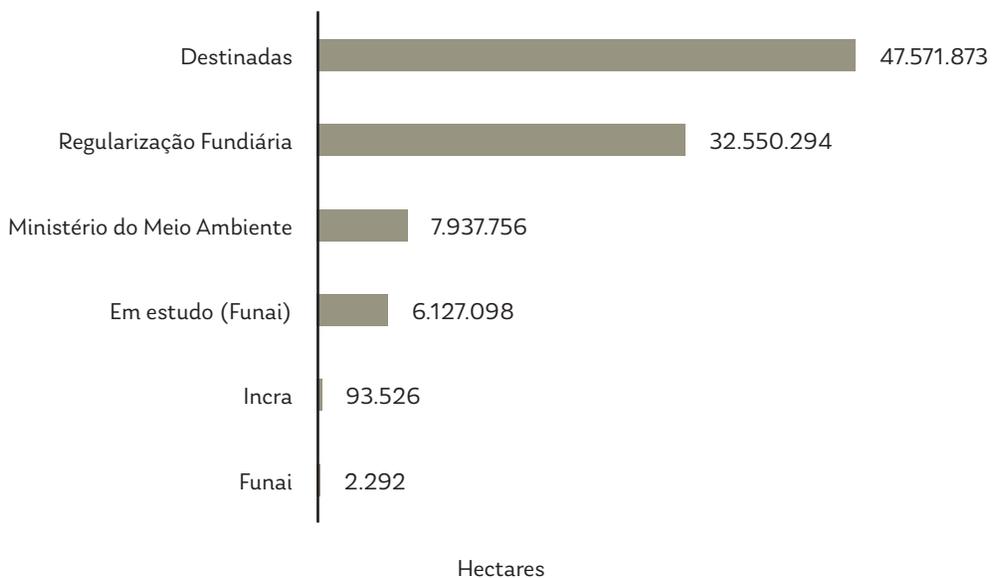
<sup>[37]</sup> Fazem parte da CT Fundiária: Iterpa; Procuradoria Geral do Estado; Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Mineração e Energia (Sedeme); Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agropecuário e Pesca (Sedap); Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (Semas); Secretaria de Estado de Planejamento e Administração (Seplad); Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará (Ideflor-Bio); Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará (Emater); e Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Pará (Adepará). Pela sociedade civil, serão nomeados representantes dos seguintes setores: setor produtivo agropecuário, produtivo industrial, setor acadêmico das ciências agrárias, agricultura familiar, comunidades tradicionais, comunidades remanescentes de quilombos e povos indígenas. Art. 20 e incisos do Decreto Estadual do Pará n.º 1.190/2020.

<sup>[38]</sup> Art. 19 do Decreto Estadual do Pará n.º 1.190/2020.



**Figura 4.** Áreas prioritárias para conservação em terras não destinadas ou sem informação de destinação na Amazônia Legal

Nos outros estados, a ausência de instâncias de consulta na destinação de terras públicas aumenta o risco de privatização de áreas com outros interesses prioritários. Há também o caso de Roraima, que estabelece na Constituição do Estado um procedimento mais burocrático para destinação de áreas à conservação: a criação e ampliação de qualquer área de reserva ambiental ou de preservação deve ser feita por lei aprovada por maioria de dois terços da Assembleia Legislativa<sup>[39]</sup>. A título de comparação, Unidades de Conservação federais e de outros estados podem ser criadas por decreto, sem a necessidade de aprovação do Poder Legislativo<sup>[40]</sup>.



**Figura 5.** Alocação de terras públicas após consultas na Câmara Técnica de Destinação e Regularização de Terras Públicas Federais na Amazônia Legal até 2018

<sup>[39]</sup> Art. 12-A da Constituição do Estado de Roraima.

<sup>[40]</sup> Art. 22 da Lei Federal n.º 9.985/2000.

## ► Fato 4.

Há pelo menos 22 órgãos com atribuição para algum tipo de regularização fundiária na Amazônia

Apesar de a maior parte da área não destinada na Amazônia pertencer aos estados, a responsabilidade para a destinação das áreas está dividida entre pelo menos 22 órgãos nas esferas federal e estadual (Tabela 2)<sup>[41]</sup>. De forma geral, a definição da instituição responsável ocorre com base em dois critérios: jurisdição da área (federal ou estadual) e tipo de ocupante ou de uso pretendido da terra. Isso ocorre porque a legislação fundiária brasileira considera quem é o ocupante para determinar como sua ocupação será regularizada (Tabela 2)<sup>[42]</sup>.

Para alguns tipos de ocupantes há mais de uma opção possível de regularização e de instituição responsável. Por exemplo, os governos podem regularizar territórios de comunidades tradicionais com criação de UCs de uso sustentável ou via Projetos de Assentamento especiais, como Projetos de Desenvolvimento Sustentável (na esfera federal). Em outros casos, apenas os órgãos fe-

[41] Considerando cada órgão de terra e ambiental nos estados e as instituições federais.

[42] Brito, B. & Cardoso Jr., D. 2015. Regularização fundiária no Pará: Afinal, qual o problema? (p. 104) Belém: Imazon. Disponível em: <https://imazon.org.br/publicacoes/regularizacao-fundiaria-no-para-afinal-qual-o-problema/>. Acesso em: 29 out. 2020.

derais possuem atribuições, como no reconhecimento de territórios de populações indígenas, que é uma atribuição da Fundação Nacional do Índio (Funai) (Tabela 2)<sup>[43]</sup>.

Mesmo na titulação de pequenos, médios e grandes imóveis há diferenças entre os estados nas modalidades de regularização, tipos de documentos emitidos e até nos requisitos para essa titulação (Apêndices 2 e 3). Há também variação sobre a possibilidade de emissão de títulos a mulheres e em caso de união homoafetiva (Apêndice 4). Frequentemente, a diferença de jurisdição da terra (federal ou estadual) também resulta na diferença de procedimentos para o reconhecimento territorial e de valores cobrados, nos casos de venda de terra pública<sup>[44]</sup>.

---

<sup>[43]</sup> Uma exceção a essa regra ocorreu em 2020 no Piauí, que realizou a primeira demarcação de Terra Indígena liderada pelo governo estadual. Isso foi possível devido à previsão da Lei Estadual do Piauí nº 7.294/2019, que determina a destinação para povos indígenas, populações quilombolas e tradicionais das terras públicas e devolutas estaduais que elas ocupam. Em seguida, a Lei Estadual do Piauí n.º 7.389/2020 reconheceu a existência de povos indígenas no estado. Essa lei também reconhece em seu Art. 4º o direito à autodeterminação da identidade étnica, que pode ser comprovada por ata da assembleia da comunidade ou por registro na Funai. Isso significa que o estado pode fazer a demarcação mesmo sem documentos emitidos pela Funai. Fonte: Segalla, Vinícius. 2020. Como o Piauí driblou a União e demarcou sua primeira terra indígena. São Paulo: Brasil de Fato. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/09/11/como-o-piaui-driblou-a-uniao-e-demarcou-sua-primeira-terra-indigena>. Acesso em: 05 nov. 2020.

<sup>[44]</sup> Brito, B. & Cardoso Jr., D. 2015. Regularização fundiária no Pará: Afinal, qual o problema? (p. 104) Belém: Imazon. Disponível em: <https://imazon.org.br/publicacoes/regularizacao-fundiaria-no-para-afinal-qual-o-problema/>. Acesso em: 29 out. 2020.

Além de órgãos do Poder Executivo, o Poder Legislativo também participa de algumas modalidades de regularização. Por exemplo, na maioria dos estados, a titulação de terras estaduais acima de um determinado tamanho de imóvel só pode ocorrer com autorização prévia da Assembleia Legislativa (Tabela 3). Esse requisito não se aplica para titulação em terras federais. Porém, todos os casos de alienação (federal ou estadual) de áreas acima de 2.500 hectares necessitam de autorização do Congresso Nacional<sup>[45]</sup>.

A multiplicidade de instituições responsáveis por diferentes tipos de regularização fundiária não é necessariamente negativa. Ela pode ser considerada como um arranjo de governança poli-cêntrica, em que há diversidade de atores que operam de forma independente em diferentes níveis, por vezes com alguma sobreposição<sup>[46]</sup>. Uma vantagem desse tipo de modelo é que diferentes públicos alvo são atendidos de forma mais específica e adaptada às suas características. Mesmo assim, esse arranjo requer algum nível de coordenação para ser eficiente, o que não ocorre no caso fundiário na Amazônia Legal. Não há, por exemplo, uma esfera de diálogo compartilhada entre governo federal, estados e representantes dos diferentes grupos que demandam regularização fundiária. A próxima seção indica um dos problemas que desfavorecem a maior coordenação entre esses atores.

---

[45] Art. 49, XVII da Constituição Federal de 1988.

[46] Ostrom, Vincent; Tiebout, Charles M. & Warren, Robert. 1961. *The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry*, 55 Am. Polit. Sci. Rev. 831–842. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1952530>; Ostrom, Elinor. 2010. *Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems*, 100 Am. Econ. Rev. 641–672. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/27871226>; Andersson, K. P. & Ostrom, Elinor. 2008. *Analyzing decentralized resource regimes from a polycentric perspective*, 41 Policy Sci. 71–93; Capelari, Mauro; Calmon, Paulo; Araújo, Suely. 2017. Vincent e Elinor Ostrom: duas confluências trajetórias para a governança de recursos de propriedade comum. *Ambiente & Sociedade*, v. 20, p. 203–222. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-753X2017000100203&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2017000100203&nrm=iso). Acesso em: 05 nov. 2020.

**Tabela 2.** Formas de reconhecimento territorial e órgão responsável por tipo de ocupante ou uso e jurisdição na Amazônia Legal<sup>[47]</sup>

Tipo de ocupante ou uso	Jurisdição federal		Jurisdição estadual	
	Tipo de regularização	Órgão responsável	Estado	Órgão responsável
Povos indígenas	Reconhecimento de Terra Indígena	Funai	Não possui competência legal <sup>[48]</sup>	
População quilombola	Titulação de Território Quilombola	Incra	Titulação de Território Quilombola	Órgãos estaduais de terra ou delegação ao Incra <sup>[49]</sup>
População tradicional	Criação de Unidade de Conservação de uso sustentável; criação de Projetos de Assentamento especiais	ICMBio, Incra, Presidente da República <sup>[50]</sup>	Criação de Unidades de Conservação de uso sustentável; criação de Projetos de Assentamento especiais	Órgãos estaduais ambientais <sup>[51]</sup> Órgãos estaduais de terra Governador do estado <sup>[52]</sup>
Ribeirinhos em várzea	Emissão de Termo de Autorização de Uso	SPU	Não possui competência legal <sup>[53]</sup>	
Conservação ambiental	Criação de Unidades de Conservação	ICMBio	Criação de Unidades de Conservação	Órgãos estaduais ambientais <sup>[54]</sup>

<sup>[47]</sup> Adaptado de Brito, B. & Cardoso Jr., D. 2015. Regularização fundiária no Pará: Afinal, qual o problema? (p. 104) Belém: Imazon. Disponível em: <https://imazon.org.br/publicacoes/regularizacao-fundiaria-no-para-afinal-qual-o-problema/>. Acesso em: 29 out. 2020.

<sup>[48]</sup> Ver nota 43 sobre um precedente no Piauí.

<sup>[49]</sup> Apenas Amapá, Maranhão e Pará possuem legislação estadual e procedimentos para titular Territórios Quilombolas. Nos outros estados, os governos podem delegar esta atribuição ao Incra. Isso ocorre, por exemplo, em Mato Grosso.

<sup>[50]</sup> O(A) Presidente é responsável pela assinatura de decreto para criação da UC.

<sup>[51]</sup> No Pará, o reconhecimento de direitos territoriais por comunidades tradicionais via criação de UCs é atribuição do Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade (Ideflor-bio).

<sup>[52]</sup> O(A) governador(a) é responsável pela assinatura do decreto para criação da UC. Em Roraima, a Assembleia Legislativa precisa autorizar a criação de UCs por maioria de dois terços.

<sup>[53]</sup> Esses territórios geralmente ocorrem em terrenos de marinha, que são de competência federal.

<sup>[54]</sup> No Pará, a criação de UCs é atribuição do Ideflor-bio.

► Continuação Tabela 2

Tipo de ocupante ou uso	Jurisdição federal		Jurisdição estadual	
	Tipo de regularização	Órgão responsável	Estado	Órgão responsável
Concessão florestal dentro ou fora de Unidade de Conservação	Contrato de concessão via licitação	SFB	Contrato de concessão via licitação	Órgão estadual de desenvolvimento florestal <sup>[55]</sup>
Agricultor familiar (família individual ou em grupos)	Criação de Projeto de Assentamento; emissão de título individual de terra; concessão de direito real de uso	Incra	Criação de Projeto de Assentamento; emissão de título individual de terra; concessão de direito real de uso; outros documentos previstos em leis estaduais <sup>[56]</sup>	Órgãos estaduais de terra
Pequeno, médio e grande ocupante de terra pública de até 2.500 hectares	Emissão de título individual de terra	Incra	Emissão de título individual de terra. Em alguns casos exige autorização da Assembleia Legislativa do Estado	Órgãos estaduais de terra, Assembleia Legislativa
Grande produtor rural acima de 2.500 hectares	Emissão de título individual de terra via licitação, com autorização prévia do Congresso Nacional	Incra, Congresso Nacional	Emissão de título individual de terra com autorização prévia do Congresso Nacional (nem sempre exige licitação)	Órgãos estaduais de terra, Assembleia Legislativa, Congresso Nacional

<sup>[55]</sup> Apenas o Pará implementa concessões florestais em áreas estaduais, por meio do Ideflor-bio.

<sup>[56]</sup> Algumas leis estaduais permitem a emissão de documentos em caráter provisório, quando outros requisitos para emissão de títulos definitivos não são atendidos. Exemplos desses documentos incluem a autorização ou licença de ocupação (em Roraima e Tocantins) ou reconhecimento provisório (no Acre).

**Tabela 3.** Exigência de autorização prévia da Assembleia Legislativa para titulação de terras públicas estaduais por tamanho de imóvel na Amazônia Legal

Tamanho do imóvel	AC	AM	AP	MA	MT	PA	RO	RR	TO
Maior que 100 hectares	●								
201 a 1.000 hectares <sup>[57]</sup>				●					
Maior que 1.000 hectares		●					●		
Maior que 1.500 hectares						●			
Acima de 15 módulos fiscais e até 2.500 hectares			●						
Maior que 2.500 hectares								●	
Não faz referência									●
Imóveis de qualquer tamanho regularizados por meio de venda					●				

<sup>[57]</sup> Não encontramos previsão legal para titulação de terras públicas acima de 1.000 hectares pelo Estado do Maranhão.

## ► Fato 5.

A desorganização das bases de dados fundiários e a baixa adoção de tecnologia dificultam a organização de um cadastro de terras único ou compartilhado

A criação de um cadastro único ou integrado de terras no país é essencial para melhorar a gestão fundiária no Brasil, conforme defendido por vários estudos<sup>[58]</sup>. Porém, mesmo com leis prevendo integração de bases de dados de cadastros de órgãos públicos e registros de imóveis em cartórios, esse objetivo ainda não foi alcançado.

Por exemplo, o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (Sinter) foi instituído por decreto em 2016<sup>[59]</sup> e está sob administração da Receita Federal. Ele prevê a integração de dados espaciais e jurídicos provenientes de cartórios, Receita Federal

---

[58] Por exemplo: Reydon, B. P.; Fernandes, V. B.; Telles, T. S.. 2015. *Land tenure in Brazil: The question of regulation and governance*. *Land Use Policy*, v. 42, p. 509–516. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.landusepol.2014.09.007>; Chiavari, J. et al. 2016. *Panorama dos direitos de propriedade no Brasil rural: legislação, gestão fundiária e Código Florestal*. Rio de Janeiro: CPI.

[59] Decreto Federal n.º 8.764/2016.

e de cadastros de imóveis urbanos e rurais produzidos pela União, estados e municípios<sup>[60]</sup>. Porém, até o momento o Sinter opera em fase piloto e em municípios fora da Amazônia Legal<sup>[61]</sup>.

A baixa cooperação entre instituições com atribuição fundiária é um fator que contribui com a demora para a implementação do Sinter na Amazônia. Mas, além disso, há o problema da falta de organização das bases de dados dessas instituições. Mesmo que um órgão de terra estadual queira compartilhar suas informações, terá grande dificuldade em fazê-lo em curto prazo. Nenhum dos estados possui uma base digital completa de dados fundiários com todos os títulos que já emitiram. A maioria também reporta que os dados que estão nessas bases não são inteiramente confiáveis e que precisam com frequência checar as informações nos processos físicos em papel (Tabela 4). Isso ocorre por dois motivos principais.

Primeiro, alguns estados, como o Pará, começaram a emitir títulos de terra ainda no Século XIX. Em outros casos, como no Acre, há títulos originados quando o território ainda era boliviano. Esse histórico de títulos carece, em grande parte, de digitalização, organização e vetorização. Ou seja, é preciso passar os documentos para formato digital, organizá-los em um sistema que permita uma busca de dados de forma eficiente, e, o mais difícil, inserir a localização desses imóveis titulados em uma base de dados digital. Porém, esses títulos antigos possuem descrição vaga de sua localização, o que torna essa tarefa mais complexa.

Em alguns casos, esses títulos foram usados ilegalmente em localidades diferentes da original (os chamados títulos voadores).

---

[60] Art. 1º do Decreto Federal n.º 8.764/2016.

[61] Municípios operando o Sinter de forma piloto: Belo Horizonte (MG), Fortaleza (CE), Caucaia (CE), Campinas (SP) e o Distrito Federal (DF). Fonte: Agência CNM de Notícias. 2019. CNM participa de Seminário Internacional sobre o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais. CNM. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/cnm-participa-de-seminario-internacional-sobre-o-sistema-nacional-de-gestao-de-informacoes-territoriais>. Acesso em: 05 nov. 2020.

Em outras situações, acabaram gerando registros de imóveis com áreas maiores do que a indicada nos títulos. O Estado do Pará, por exemplo, possui um procedimento específico para tratar essa situação, promovendo a retificação dos títulos com correspondência geográfica. Nesses casos, o Instituto de Terras do Pará necessita investigar o histórico do título e da região em que se encontra, realizar vistoria em campo, para decidir se é possível retificar o título com a descrição da correta localização. Se o caso não atender os critérios previstos para retificação, restam duas alternativas: i) seu ocupante pode ingressar com pedido de titulação; ou seja, considera-se que a terra ocupada não foi titulada anteriormente; ou ii) o governo deve retomar a área se não houver novo pedido de titulação ou se o ocupante não atender os requisitos legais para titulação.

Um segundo fator que provoca a baixa confiabilidade das bases de dados dos órgãos fundiários é que mesmo os imóveis que estão nas bases possuem informações incompletas. Quando recebe um pedido de regularização, o órgão precisa checar se a área está disponível ou se já foi titulada anteriormente. Tomando o Instituto de Terras do Pará como exemplo, é comum que o técnico encarregado dessa análise identifique vários polígonos de imóveis sobrepostos na base fundiária digital, sem detalhamento do que seria cada caso: se seriam imóveis titulados, outros pedidos de titulação ainda em análise, ou ainda pedidos já indeferidos. Neste caso, o técnico precisa localizar o processo físico de cada polígono para fazer esse diagnóstico e poder emitir um parecer sobre a viabilidade do novo pedido de titulação. Esse tipo de problema requer a atualização e organização dos dados na base em camadas diferentes de informação, permitindo separar imóveis já titulados, indeferidos e em análise.

Estados como Amazonas, Pará e Mato Grosso reportaram já ter ações em andamento para organização e atualização de suas bases, mas ainda sem previsão de término ou divulgação de detalhes sobre cronograma e fases desse processo. Nesses casos, os estados

também buscam atualizar as bases de acordo com especificações técnicas exigidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>[62]</sup>. Pela regra vigente, a base deve adotar o Sistema de Referência Geocêntrico para as Américas (Sirgas) do ano 2000, em substituição ao sistema SAD 69.

Outro fator que contribui com a desorganização de dados dos órgãos de terras estaduais é a baixa adoção de tecnologia e de padronização em seus procedimentos. Até 2019, os pedidos de regularização fundiária tramitavam em processos físicos (em papel) em todos os estados. A análise desses requerimentos dependia quase inteiramente dos técnicos, sem etapas automatizadas. Faltavam manuais técnicos ou regras administrativas com critérios mais objetivos para as análises técnicas e jurídicas. Como consequência, procedimentos que poderiam ser padronizados ganham diferentes versões e formatos, muitas vezes demandando explicações adicionais entre setores. O resultado é o atraso no andamento de processos e a existência de decisões diferentes sobre assuntos similares<sup>[63]</sup>.

Nos órgãos fundiários estaduais em que havia sistemas de gestão de informação, os mesmos eram insuficientes porque supe-riam tarefas de forma parcial (Tabela 5). Por exemplo, alguns possuem um sistema para emitir o título de terra, mas no qual o técnico do órgão precisa inserir manualmente todas as informações do imóvel e do titulado. Mesmo os sistemas de tramitação processual interna não eram plenamente confiáveis, pois nem sempre os processos estavam nos setores indicados.

No Pará, o Instituto de Terras do estado possui quatro sistemas com dados de títulos emitidos em diferentes períodos, mas

---

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

[63] Brito, B. & Cardoso Jr., D. 2015. Regularização fundiária no Pará: Afinal, qual o problema? (p. 104) Belém: Imazon. Disponível em: <https://imazon.org.br/publicacoes/regularizacao-fundiaria-no-para-afinal-qual-o-problema/>. Acesso em: 29 out. 2020.

eles não se conectam. Assim, os técnicos precisam consultar cada um para checar se o requerente já foi beneficiado com a regularização fundiária anteriormente. Não raro, além de checar tais sistemas, ainda precisam consultar os registros em papel dos títulos emitidos para terem certeza da análise. Esse tipo de dificuldade foi diagnosticado a partir de 2015 com uma parceria técnica para desenhar um novo sistema que pudesse abranger todos os fluxos processuais do órgão<sup>[64]</sup>. O Instituto de Terras do estado lançou no final de 2018 a primeira fase do Sistema de Cadastro e Regularização Fundiária do Estado (Sicarf), que pretende também automatizar parcialmente algumas análises, bem como a organizar e gerenciar dados fundiários do órgão<sup>[65]</sup>. Em 2020, o governo do Amapá também adotou o Sicarf, que está em fase de implementação no estado<sup>[66]</sup>. Porém, um sistema desenvolvido para um estado não estará necessariamente pronto para ser adotado por outro e exigirá adaptações, considerando as diferenças entre as leis e procedimentos estaduais para regularização fundiária.

Na esfera federal, durante o Programa Terra Legal, que operou a regularização fundiária federal entre 2009 e 2018, houve investimento em tecnologia nos últimos dez anos para trâmite, organização e análise de pedidos de regularização fundiária. Nesse período,

---

<sup>[64]</sup> Entre 2015 e 2017 o Imazon atuou em parceria com o Iterpa por meio de um Acordo de Cooperação Técnica para apoiar o aprimoramento do processo de regularização fundiária pelo órgão. Dentre os objetivos do Acordo estava o desenho de um sistema para gerenciar e analisar os dados de regularização, o Sicarf (Sistema de Cadastro e Regularização Fundiária do Pará). Os diagnósticos e recomendações foram utilizados pelo Iterpa na elaboração do Sicarf por uma empresa terceirizada. Fonte: Costa, S. 2018. Relatório de Atividades 2017 (p. 55). Belém: Imazon. Disponível em: <https://imazon.org.br/publicacoes/relatorio-de-atividades-2017/>. Acesso em: 29 set. 2020.

<sup>[65]</sup> Agência Pará. 2018. Iterpa lança sistema fundiário pioneiro no Brasil. Belém: Iterpa. Disponível em: <https://agenciapara.com.br/noticia/3263/>. Acesso em: 29 set. 2020.

<sup>[66]</sup> Diário do Amapá. 2020. Regularização fundiária: Governo do Amapá contrata novo software para dar mais transparência e segurança aos processos. Macapá: Diário do Amapá. Disponível em: <https://www.diariodoamapa.com.br/cadernos/cidades/regularizacao-fundiaria-governo-do-amapa-contrata-novo-software-para-dar-mais-transparencia-e-seguranca-aos-processos/>. Acesso em: 28 dez. 2020.

o programa desenvolveu soluções tecnológicas (como o Sistema de Gestão Fundiária - Sigef) e simplificou procedimentos, especialmente para imóveis de até quatro módulos fiscais. Uma das entre-  
gas mais recentes foi o módulo Titulação do Sigef, disponibilizado  
ao Incra desde o início de 2019. Esse novo sistema permite a auto-  
matização de várias etapas dos processos de regularização que, até  
então, tramitavam em processos físicos (em papel) <sup>[67]</sup>.

Esses investimentos em digitalização de informações, estrutu-  
ração de base de dados e elaboração de sistemas de gestão e análise  
de informação são essenciais para aumentar a eficiência dos órgãos  
estaduais de terra. Porém, é preciso lembrar que essas tarefas são  
complexas e não serão resolvidas em curto prazo. Isso porque mesmo  
nos estados que possuem sistemas novos operando, será necessário  
organizar os dados antes de inseri-los nas novas plataformas. Haverá  
ainda um período de transição de processos em papel para formato  
digital, além da demanda de treinamento de técnicos. Também será  
necessário criar novas vagas para profissionais da área de tecnologia  
para atender as demandas.

Portanto, o tema de tecnologia, inovação e organização de  
dados precisa de investimento contínuo e de médio prazo. O resul-  
tado desse investimento permitirá também avaliar em que medida  
as áreas já ocupadas há décadas na região necessitam de um título  
de terra, ou se seria o caso de esclarecer situações de títulos já emi-  
tidos que são usados de forma irregular ou ilegal.

---

<sup>[67]</sup> Brito, B. 2020. Nota técnica sobre o Projeto de Lei n.º 2.633/2020. Belém: Imazon. Disponível em: <https://imazon.org.br/publicacoes/nota-tecnica-pl-2633-2020/>. Acesso em: 16 nov. 2020.

**Tabela 4.** Situação da base de dados digital fundiária nos órgãos de terra estaduais na Amazônia Legal

Situação	AC	AM	AP	MA	MT	PA	RO	RR	TO
Pouco confiável <sup>[68]</sup>	●	●		●	●	●	●	●	●
Incompleta <sup>[69]</sup>	●		●		●	●	●	●	●
Em processo de organização		●			●	●			
Sistema geodésico SAD 69		●			●	●		●	
Sistema geodésico Sirgas 2000	●		●	●			●		●
Acervo fundiário armazenado apenas em papel	●							●	●
Acervo fundiário parcialmente digitalizado		●	●	●	●	●			

**Tabela 5.** Situação de sistemas de gestão de informação nos órgãos estaduais de terra na Amazônia Legal

Situação	AC	AM	AP	MA	MT	PA	RO	RR	TO
Insuficiente	●	●		●	●	●		●	●
Novo sistema em elaboração			●	●				●	●
Novo sistema lançado até 2019						●			
Apenas sistema de tramitação de processos		●							
Não possui sistema							●		
Sigef (do Incra) apenas para consulta			●		●				
Sigef para inserção de dados	●	●					●	●	

<sup>[68]</sup> Técnicos do órgão de terra precisam consultar processos físicos para confirmar informações que estão na base digital.

<sup>[69]</sup> A base de dados digital não possui todos os imóveis já titulados pelo estado.

## ► Fato 6.

A maioria das leis estaduais incentiva a contínua invasão de terras públicas

As atuais leis fundiárias vigentes na Amazônia refletem uma visão de que a terra pública está disponível para ocupação e apropriação, o que é um estímulo para a continuidade de invasões no território. Isso ocorre porque poucas leis estaduais determinam qual a data limite em que um particular pode iniciar uma ocupação para receber um título de terra (Tabela 6). Mesmo aquelas que possuem um prazo acabam sendo alteradas para adiá-los. Isso ocorreu, por exemplo, em 2017, quando o Congresso Nacional mudou a Lei Federal n.º 11.952/2009<sup>[70]</sup> e concedeu mais sete anos de prazo para o início dessas ocupações em terras federais: uma extensão de 2004 para 2011<sup>[71]</sup>. Já em 2019, Roraima mudou sua lei estadual, ampliando o limite temporal de 2009 para 2017, para casos de venda de terra pública.

Há pelo menos duas consequências negativas dessas leis. Primeiro, na ausência de prazo, ocupações de terra ocorridas a qualquer tempo, inclusive no futuro, podem ser privatizadas com facilidades, como a dispensa de licitação e preços baixos pagos pela terra (Ver Fato 8 para discussão sobre valores de terra). Sem pro-

<sup>[70]</sup> Alteração feita com a conversão da Medida Provisória n.º 759/2016 na Lei Federal n.º 13.465/2017.

<sup>[71]</sup> Art. 5º, IV e Art. 38, Parágrafo Único, I, da Lei Federal n.º 11.952/2009.

cesso licitatório, essas leis não privilegiam aqueles que possuem as melhores propostas para o uso da área ou que oferecem o maior valor para sua aquisição, criando uma barreira à livre concorrência<sup>[72]</sup>. A segunda consequência é que a mudança dos prazos gera a expectativa de que as leis sempre poderão ser alteradas no futuro para favorecer novas ocupações ocorridas.

Nesses dois casos, o resultado é a manutenção de um ciclo de legalização do roubo de terra pública (conhecido como grilagem de terras), associado ao desmatamento (Figura 6). Esse ciclo inicia com a identificação de áreas públicas ainda não destinadas e seu desmatamento (total ou parcial) para sinalizar que estão sendo ocupadas e usadas. Em alguns casos, esse tipo de ocupação provoca conflitos com grupos mais vulneráveis que habitavam a área anteriormente, como populações tradicionais, mas que não tinham reconhecimento de seu direito a terra. Os passos seguintes envolvem registrar informações desse novo imóvel em cadastros públicos de terra autodeclaratórios, como o Cadastro Ambiental Rural, e protocolar um pedido de regularização fundiária do imóvel para obter sua titulação. Se a lei em vigor não permite a titulação dessa ocupação (por exemplo, por conta do prazo limite de ocupação), os grileiros pressionam pela mudança das leis em seu benefício para conseguir o título de propriedade da terra invadida (Figura 6)<sup>[73]</sup>.

Essa característica das leis fundiárias provoca uma grande contradição entre leis ambientais e fundiárias em nosso ordenamento jurídico. A Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei Federal n.º 11.284/2006) não prevê a venda dessas áreas. Florestas públicas devem ser destinadas à conservação, concessão para exploração sustentável ou reconhecimento de direitos ter-

---

<sup>[72]</sup> O princípio da livre concorrência está previsto no Art. 170, IV da Constituição Federal de 1988 como um dos pilares para a ordem econômica.

<sup>[73]</sup> Brito, B. & Barreto, P. 2020. Nota técnica sobre Medida Provisória n.º 910/2019. Belém: Imazon. Disponível em: <https://imazon.org.br/publicacoes/nota-tecnica-sobre-medida-provisoria-n-o-910-2019/>. Acesso em: 13 nov. 2020.

ritoriais de povos indígenas e comunidades tradicionais<sup>[74]</sup>. Porém, a ausência de prazo limite para ocupação de terra pública ou a modificação dos prazos existentes permite que as florestas ocupadas e desmatadas após 2006 (ano de publicação da Lei Federal n.º 11.284) possam ser privatizadas. Ou seja, a princípio não é permitido vender floresta; mas se a área for desmatada, mesmo que o desmatamento esteja em parte do imóvel pleiteado, então é permitido.

Há também contradição com a Lei de Gestão de Florestas Públicas quando as regras fundiárias permitem a privatização de imóveis ocupados após 2006 que ainda estão pouco desmatados, ou seja, com predominância de florestas públicas. Isso ocorre pelo reconhecimento de atividades extrativistas e de manejo florestal como comprovação de uso agrário para regularização fundiária. Mais recentemente, os serviços ambientais começaram a ser incluídos no rol de atividades consideradas de uso efetivo da área<sup>[75]</sup>.

Além disso, a prática de mudança de prazos para ocupação de terra pública representa uma violação do princípio jurídico da vedação do retrocesso ambiental. Ele é aplicável para impedir a redução de proteção ambiental que afete, por exemplo, processos ecológicos essenciais, bem como ecossistemas frágeis ou à beira do colapso<sup>[76]</sup>. Mesmo se tratando de legislação fundiária, os adiamentos desse tipo de prazo afetam diretamente a proteção da floresta amazônica,

---

[74] Art. 4º da Lei Federal n.º 11.284/2006.

[75] Na esfera federal, o Decreto Federal n.º 9.309/2018 foi o primeiro a considerar que a renda obtida por meio de serviços ambientais ligados à conservação florestal fosse considerada como cultura efetiva para fins de regularização fundiária. Essa mesma previsão foi incluída no Art. 4º, §2º do Decreto Federal n.º 10.592/2020, que revogou o decreto de 2018. Já no Pará, o Art. 5º, III da Lei Estadual n.º 8.878/2019 inclui os serviços ambientais ou ecossistêmicos no conceito de atividade agrária para regularização fundiária.

[76] Benjamin, Antônio Herman. 2012. Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. In: Princípio da vedação do retrocesso ambiental. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal. Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Brasília: Senado Federal. p 55-72.

já que estimulam novas ocupações com desmatamento, na expectativa de futuras flexibilizações na lei. Por exemplo, um estudo do Imazon estimou que mudanças de prazo de ocupação nas regras fundiárias federais ameaçam pelo menos 19,6 milhões de hectares de áreas federais não destinadas na Amazônia, os quais podem ser ocupados e desmatados na expectativa de regularização. Se toda essa área for privatizada, estima-se um desmatamento adicional entre 11 mil quilômetros quadrados e 16 mil quilômetros quadrados até 2027 devido à expansão da fronteira agropecuária nessa área<sup>[77]</sup>. Além disso, uma vez privatizados, os imóveis podem ainda desmatar legalmente até 20% de sua área mediante autorização. Esses cenários representam evidente retrocesso na conservação florestal.

Ademais, essa mudança de prazos ou a ausência dos mesmos acaba promovendo uma anistia ao crime de invasão de terra pública com intenção de ocupá-la, previsto no Art. 20 da Lei Federal n.º 4.947/1966. Isso ocorre porque as leis permitem a legalização das ocupações ocorridas a qualquer tempo ou com extensões de prazo, ao invés de punir quem praticou a invasão.

É fato que, em alguns estados, as leis exigem um tempo mínimo de ocupação para que seu ocupante possa receber o título de terra. Por exemplo, Acre e Amazonas solicitam cinco anos de ocupação. Em Mato Grosso, o prazo mínimo é de um ano para a modalidade de venda e de cinco anos para doação<sup>[78]</sup> (Tabela 6). Porém, na ausência de uma data limite para início dessas ocupações, esse

---

<sup>[77]</sup> Dados referentes a estudo que considerou dois cenários de risco de desmatamento futuro sobre a área federal de 19,6 milhões de hectares na Amazônia: i) desmatamento seguiria a média do período 1988–2016; e ii) desmatamento seguiria a média do período 2000–2016. Fonte: Brito, B.; Barreto, P.; Brandão, A.; Baima, S. & Gomes, P. H. (2019). *Stimulus for land grabbing and deforestation in the Brazilian Amazon*. *Environmental Research Letters*, 14(6), 064018. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/ab1e24>. Acesso em: 24 mai. 2020.

<sup>[78]</sup> Em Mato Grosso, esse requisito para venda aparece na Norma de Serviço n.º 02/2002 do Instituto de Terras de Mato Grosso (Intermat). No caso de doação, o requisito está no Art. 9º - C, II da Lei Estadual de Mato Grosso n.º 3.922/1977, incluído pela Lei Estadual de Mato Grosso n.º 10.863/2019.

prazo pode ser cumprido para áreas ocupadas em qualquer ano, inclusive futuramente.

Outros estados possuem esse requisito temporal para alguns tipos de regularização, mas não para todos. No Pará, por exemplo, imóveis que possuem atividade agrária já implementada só podem ser regularizados por venda se a ocupação iniciou até 2014 e se comprovarem cinco anos dessa atividade<sup>[79]</sup>. No entanto, esse requisito temporal está ausente para venda de imóveis sem atividade agrária implementada. Neste tipo de regularização no Pará, o requerente deve apresentar um plano de aproveitamento econômico sustentável, descrevendo as atividades agrárias planejadas para o imóvel. Tais atividades devem ser implementadas em cinco anos após a expedição do título<sup>[80]</sup>. Contudo, não há qualquer processo competitivo para selecionar os melhores planos para essas áreas públicas.

Historicamente, o Instituto de Terras do Pará não conseguiu monitorar esse tipo de plano de aproveitamento econômico, que já foi requisito de regularização de imóveis anteriormente. O governo estadual também não tem como prática retomar áreas que não cumprem condições para manutenção desse tipo de título. Assim, o principal risco nessa modalidade de venda é permitir a legalização de áreas ocupadas com finalidade especulativa, sem qualquer investimento em atividades agrárias. Ou seja, ocupantes de terras públicas que apresentam o plano exigido, nunca o implementam após a obtenção do título e as vendem por valor superior ao pago ao governo. Além disso, essa regra pode estimular a ocorrência de novas ocupações no estado pela ausência de marco temporal para seu início.

Finalmente, vale destacar a lei estadual de Rondônia, que prevê regularização para imóveis ocupados até 22 de julho de 2008 (Lei Estadual n.º 4.892/2020). Essa lei impede a titulação se o ocupante ou cônjuge tiverem praticado crime de grilagem de terras. Porém, como

---

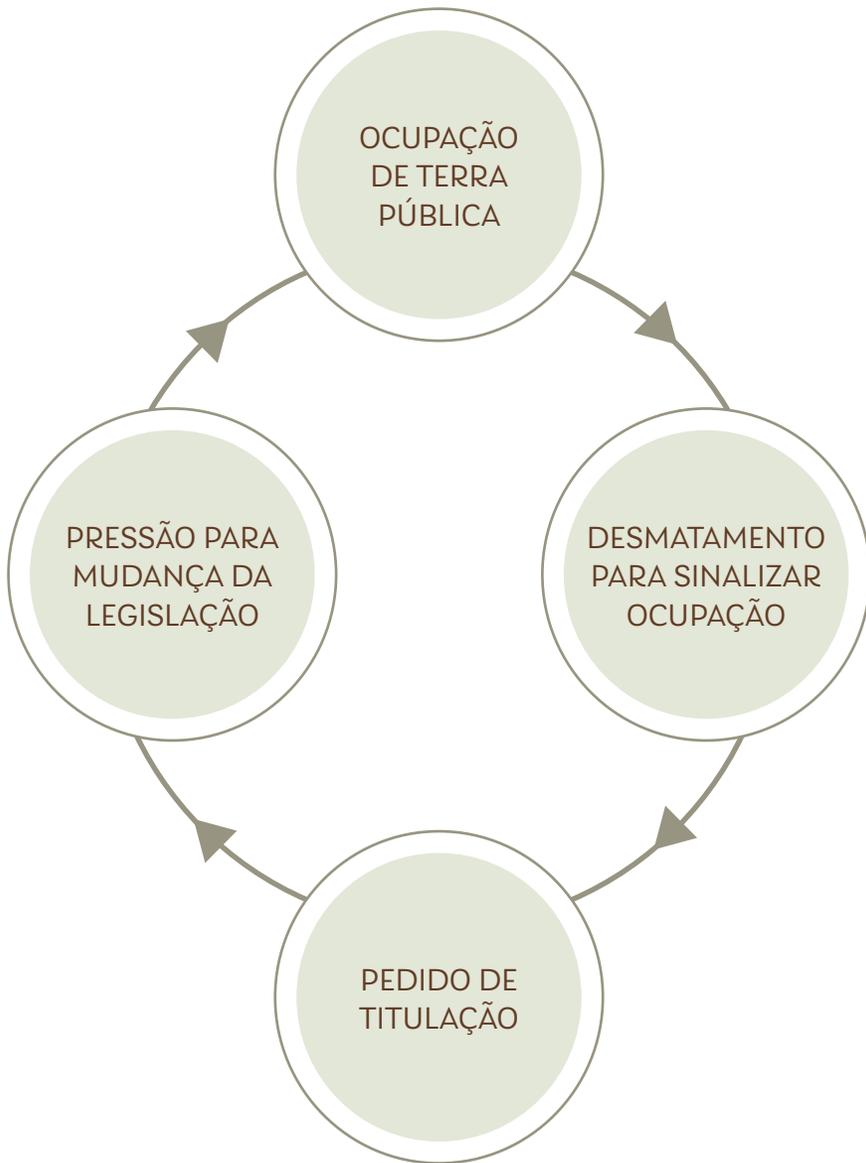
[79] Art. 10, I da Lei Estadual do Pará n.º 8.878/2019.

[80] Art. 10, §2º da Lei Estadual n.º 8.878/2019.

não existe esse crime na legislação brasileira de forma explícita, o governo estadual ainda precisa regulamentar que tipos criminais poderão ser considerados na avaliação desse requisito. Por exemplo, o crime de invadir terra pública com intenção de ocupá-la, citado acima.

**Tabela 6.** Requisitos de tempo mínimo ou data máxima de ocupação de terra pública para regularização fundiária na Amazônia Legal

Tempo mínimo ou data máxima de ocupação	AC	AM	AP	MA	MT	PA	RO	RR	TO	Federal
Não especifica marco temporal para uma ou todas as formas de venda e doação de terras	●	●		●	●	●		●	●	
Até julho de 2008							●			
Até dezembro de 2011			●							●
Até julho de 2014 para algumas modalidades						●				
Até novembro de 2017 para venda								●		
Mínimo de um ano para uma ou todas as modalidades de regularização				●	●	●				
Mínimo de cinco anos para uma ou todas as modalidades de regularização	●	●			●	●				
Não especifica tempo mínimo para uma ou todas as modalidades de regularização						●			●	



**Figura 6.** Ciclo de legalização da grilagem e desmatamento na Amazônia Legal

## ► Fato 7.

Nenhum estado proíbe a titulação de áreas desmatadas ilegalmente e a maioria não exige compromisso de recuperação de passivo antes da titulação

A maioria das leis fundiárias estaduais não exige que imóveis com desmatamento ilegal ingressem em programas de regularização ambiental antes da titulação (Tabela 7). Apenas o Acre faz uma exigência de assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) antes da emissão do título<sup>[81]</sup>.

Em Rondônia, imóveis que receberam auto de infração ou embargo ambiental, com processo em curso nos órgãos ambientais, não podem ser objeto de doação ou venda de terras públicas sem licitação (Art. 10 da Lei Estadual n.º 4.892/2020). Porém, a lei estadual não indica o que ocorre nos casos em que há desmatamento autuado: se o governo retoma a área ou se faz licitação. Ademais, a lei requer o CAR do imóvel atualizado antes da titulação, mas não exige que esse seja utilizado para verificar sua regula-

---

[81] Art. 10 da Lei Estadual do Acre n.º 1.957/2007.

ridade ambiental. Por exemplo, uma área pode ter desmatamento ilegal e não ter sido autuada.

No Pará, um dos requisitos para regularização por venda é que o imóvel mantenha exploração de acordo com a legislação ambiental vigente ou em processo de regularização ambiental<sup>[82]</sup>. Porém, a exigência de adesão à regularização ambiental antes da titulação só ocorre em um caso: em imóveis acima de quatro módulos fiscais que tinham 100% de sua cobertura com floresta até julho de 2008, mas desmataram qualquer percentual da área sem autorização até 8 de julho de 2014. Nessa situação, além de exigir a adesão à regularização ambiental antes da titulação, o Iterpa pode optar por emitir um contrato de concessão de direito real de uso em vez de um título definitivo de propriedade<sup>[83]</sup>. Em outros casos de desmatamentos ilegais até 2014 em áreas do Estado do Pará, o requerente ganha um prazo de dois anos após a emissão do título para aderir a alguma forma de regularização ambiental prevista em lei<sup>[84]</sup>.

De forma geral, também não há vedação nas leis fundiárias estaduais ou na federal para titular imóveis desmatados mais recentemente. Ainda no Pará, há uma situação específica em que o processo de regularização é suspenso por desmatamento: quando o imóvel possuía 100% de sua cobertura com floresta até julho de 2014, mas foi desmatado após essa data<sup>[85]</sup>. Mesmo assim, não há uma vedação à titulação nesse caso, cabendo a decisão sobre o destino da área à Câmara Técnica de Identificação, Destinação e Regularização Fundiária de Terras Públicas Estaduais. Assim, a legislação do Pará continua permitindo a regularização de imóveis desmatados a qualquer tempo.

---

[82] Art. 10, IV da Lei Estadual do Pará n.º 8.878/2019.

[83] Art. 73, IV do Decreto Estadual do Pará n.º 1.190/2020.

[84] Art. 73 do Decreto Estadual do Pará n.º 1.190/2020.

[85] Art. 73, V do Decreto Estadual do Pará n.º 1.190/2020.

No caso federal, o governo exige a assinatura de TAC com o órgão ambiental ou adesão ao Programa de Regularização Ambiental antes da titulação apenas quando dois fatores ocorrem ao mesmo tempo<sup>[86]</sup>:

- I. imóveis com embargo ou infração ambiental autuada pelo órgão ambiental federal; e
- II. se os requisitos para regularização forem atendidos a partir de dano ambiental comprovado em vistoria – por exemplo, se o desmatamento ilegal for o único indício de ocupação e não houver uso produtivo na área.

Em alguns estados, as leis exigem que os passivos ambientais sejam recuperados após a emissão do título, sob pena de retomada do imóvel pelo governo (Tabela 7). No caso de Roraima, a lei estadual proíbe desmatamento irregular em áreas de preservação permanente ou de reserva legal após a emissão do título<sup>[87]</sup>.

Tais obrigações pós-titulação fazem parte das cláusulas resolutivas, que são regras que devem ser cumpridas pelos titulados para manterem sua propriedade. Em alguns estados, essas cláusulas também incluem proibição de venda dos imóveis por um determinado prazo ou proibição de exploração de mão de obra em condição análoga à de escravo (Apêndice 5). No entanto, nem os estados nem o governo federal monitoram o cumprimento dessas cláusulas. Por exemplo, em duas auditorias, o Tribunal de Contas da União apontou que o governo federal não monitorava cláusulas resolutivas e não retomava imóveis que as descumpriam<sup>[88]</sup>. Na auditoria publicada em 2020, o TCU revelou que mais da me-

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

[87] Art. 36, §1º da Lei Estadual de Roraima n.º 976/2014.

[88] TCU. 2015. Acórdão 627/2015. Brasília: TCU; TCU. 2020. Acórdão 727/2020. Brasília: TCU.

tade dos imóveis titulados analisados teve desmatamento ilegal após 2008, sem qualquer medida adotada pelo governo<sup>[89]</sup>.

Além disso, no caso federal, a legislação permite que o titular que descumpriu regras ambientais permaneça no imóvel se assinar um TAC para sanar o problema<sup>[90]</sup>. Ou seja, já aceita que o dano ambiental ocorra futuramente, o que acaba sendo um estímulo ao desmatamento pós-titulação.

De fato, exigir o compromisso de regularização ambiental após a titulação não é a melhor estratégia para promover a regularidade ambiental, se considerarmos a demora na implementação do Código Florestal. Oito anos após a aprovação da lei, a implementação dos programas de regularização ambiental de imóveis rurais ainda é lenta<sup>[91]</sup>. Por isso, essa exigência deveria ser feita antes da titulação, especialmente com assinaturas de TAC. Assim, no caso de descumprimento, os governos podem executar esses acordos judicialmente, aplicando multas e iniciando processos para retomada dos imóveis.

---

[89] TCU. 2020. Acórdão 727/2020. Brasília: TCU.

[90] Art. 18, §7º do Decreto Federal n.º 10.592/2020.

[91] Chiavari, Joana & Lopes, Cristina Leme. 2019. Onde estamos na implementação do Código Florestal? Radiografia do CAR e do PRA nos estados brasileiros. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative. Disponível em: <https://www.inputbrasil.org/publicacoes/onde-estamos-naimplementacao-do-codigo-florestal>. Acesso em: 16 nov. 2020.

**Tabela 7.** Exigência legal de recuperação de desmatamento ilegal na regularização fundiária

<b>Exigência de compromisso de recuperação de passivo ambiental</b>	<b>AC</b>	<b>AM</b>	<b>AP</b>	<b>MA</b>	<b>MT</b>	<b>PA</b>	<b>RO</b>	<b>RR</b>	<b>TO</b>	<b>Federal</b>
Não exige antes da titulação			●	●	●		●	●	●	●
Não impede titulação se houver desmatamento recente	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Titulação só ocorre após TAC com órgão de meio ambiente	●									
Titulação só ocorre após TAC com órgão de meio ambiente em algumas situações especificadas na legislação						●				●
Envia informação do passivo ao órgão ambiental, que decide sobre assinatura de TAC		●								
Doação ou venda sem licitação apenas se imóvel não tiver auto de infração ou embargo ambiental							●			
Pós-titulação: recuperar passivo ou fazer regularização ambiental para não perder o título	●					●				
Pós-titulação: respeitar lei ambiental para não perder o título			●		●					●

## ► Fato 8.

A população brasileira subsidia a privatização de terras na Amazônia sem garantias de uso sustentável no imóvel

Governos estadual e federal vendem terra pública por valores muito abaixo do cobrado pelas áreas no mercado (Figura 7). Em média, os governos estaduais cobram 15% do valor de mercado e o governo federal cobra 26%, considerando os valores usados como base para o cálculo do preço final (Figura 8). Dentre os estados, o Tocantins possui o menor Valor de Terra Nua (VTN), cobrando em média apenas R\$ 4,00 por hectare (Figura 7). No entanto, imóveis de até quatro módulos fiscais pagam apenas R\$ 1,00 por hectare pelo título de terra emitido pelo Instituto de Terras do Tocantins<sup>[92]</sup>.

Sobre esses valores, ainda são aplicados diferentes índices de desconto que reduzem o preço final e que variam de acordo com cada legislação. Na esfera federal, a maioria dos imóveis paga de 10% a 50% do VTN mínimo estabelecido pelo Incra. Ou seja, os valores indicados na Figura 7 ainda sofrerão essa redução.

---

[92] O Anexo Único do Decreto Estadual do Tocantins n.º 4.832/2013 define valores para regularização de terras em Palmas e suas proximidades (de R\$ 10,00 a R\$ 300,00), além de valores para o interior do estado (variando de R\$ 1,00 a R\$ 5,00). O valor de R\$ 4,00 por hectare representa a média ponderada obtida com base na localização das áreas não destinadas no estado e nos respectivos valores atribuídos na legislação.

Nos estados, destacamos como exemplo casos de redução do valor do imóvel que possui áreas de florestas. Por exemplo, a lei de Roraima aplica um desconto de 10% em áreas com interesse ecológico para a preservação dos ecossistemas, pressupondo que elas teriam menos valor que áreas sem essas características<sup>[93]</sup>. No Pará, o estado concede 20% de desconto para imóveis que cumprem a legislação ambiental, considerando a reserva legal e as áreas de preservação permanente, ou que estão em processo de regularização ambiental<sup>[94]</sup>. Já Mato Grosso adota o valor básico de terra para áreas de reserva legal<sup>[95]</sup> e aplica índices que aumentam o valor das áreas sem florestas. Por um lado, esses valores baixos de floresta tentam estimular sua conservação. Por outro, como muitas dessas leis permitem a regularização de áreas ocupadas a qualquer tempo, sem prever um limite temporal, acabam sendo um estímulo para mais ocupações de florestas públicas na expectativa de lucrar com a obtenção da terra.

Há também situações de desconto por pagamento à vista ou a facilidade de parcelamento, com pagamentos anuais em longo prazo. Na lei federal, ainda há uma carência de três anos para que o titulado pague a primeira parcela (Tabela 8).

A combinação entre VTN baixo e descontos gera uma alta perda de arrecadação na venda de terra pública. No caso federal, se o governo federal privatizar 19,6 milhões de hectares de terras públicas não destinadas na Amazônia pelos valores cobrados na legislação atual, a sociedade brasileira perderá de R\$ 62 bilhões a R\$ 88 bilhões, chegando a um quarto do valor de mercado da Petrobras em 2019<sup>[96]</sup>. No Pará, essa diferença entre valor de mer-

---

[93] Anexo Único da Lei Estadual de Roraima n.º 976/2014, alterado pela Lei Estadual de Roraima n.º 1.351/2019.

[94] Art.10, §8º, I da Lei Estadual do Pará n.º 8.878/2019 e Art. 56, §3º do Decreto Estadual do Pará n.º 1.190/2020.

[95] Art. 1º, §3º do Decreto Estadual de Mato Grosso n.º 294/2019.

[96] Brito, B. & Barreto, P. 2020. Nota técnica sobre Medida Provisória n.º 910/2019. Belém: Imazon. Disponível em: <https://imazon.org.br/publicacoes/nota-tecnica-sobre-medida-provisoria-n-o-910-2019/>. Acesso em: 13 nov. 2020; Brito, B.; Barreto, P.; Brandão, A.; Baima, S., & Gomes, P. H. (2019). *Stimulus for land grabbing and deforestation in the Brazilian Amazon*. *Environmental Research Letters*, 14(6), 064018. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/ab1e24>.

cado e valor cobrado pelo estado chega a R\$ 9 bilhões em 8.053 imóveis que poderiam ser objeto de regularização fundiária onerosa pelo Iterpa<sup>[97]</sup>.

De fato, essa diferença entre o valor cobrado pelo governo e o valor de mercado representa um subsídio àqueles que ocupam terras públicas e que recebem títulos de terra com dispensa de licitação. Esse subsídio ocorre sob a justificativa de facilitar a regularização dos ocupantes, cujos imóveis não teriam condições produtivas adequadas, em parte devido à omissão e demora do governo em titular a ocupação<sup>[98]</sup>. Nesse sentido, os governos defendem que a titulação é o que possibilitaria práticas produtivas mais eficientes e sustentáveis no imóvel<sup>[99]</sup>.

Porém, não há garantia de que essas áreas serão de fato usadas para produção, geração de empregos ou mesmo que cumprirão as regras ambientais. Os valores baixos podem, na prática, ser mais um estímulo para a continuidade de ocupação de terras públicas com desmatamento. Isso porque após a titulação, o imóvel pode ser vendido a valores acima do que foi pago na sua compra, contribuindo para um mercado de especulação fundiária.

---

<sup>[97]</sup> Cardoso Jr., Dário et al. 2018. O Estado da Amazônia: Potencial de Arrecadação Financeira com a Regularização Fundiária no Pará (p. 14). Belém: Imazon. Disponível em: <https://imazon.org.br/publicacoes/potencial-de-arrecadacao-financeira-com-a-regularizacao-fundiaria-no-para/>. Acesso em: 1º set. 2020.

<sup>[98]</sup> Incra. 2020. Relatório de Análise do Custo de Obtenção de Imóveis Rurais - Pauta de Valores de Terra Nua para fins de titulação de projetos de assentamento e regularização fundiária. Brasília: Incra. Disponível em: [http://www.incra.gov.br/media/docs/pauta-titulacao/relatorio\\_analise\\_2020.pdf](http://www.incra.gov.br/media/docs/pauta-titulacao/relatorio_analise_2020.pdf). Acesso em: 16 nov. 2020.

<sup>[99]</sup> Mapa. 2020. Regularização fundiária – Cenário e legislação. Brasília: Mapa. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/cartilha-explica-processo-de-regularizacao-fundiaria-na-amazonia/regularizacaofundiariacenariolegislacao.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2020.

Mesmo que algumas leis de terra aplicadas na Amazônia determinem o cumprimento de obrigações socioambientais após a titulação (Apêndice 5), os estados ou o governo federal não monitoram o que ocorre com esses imóveis (Ver Fato 7). Assim, eventuais descumprimentos dessas obrigações, como desmatamento ilegal, não resultam na perda do imóvel. No caso federal, auditorias do Tribunal de Contas da União já indicaram desmatamento ilegal em imóveis titulados sem qualquer medida do governo para retomada das áreas (Ver Fato 7).

Na prática, esse subsídio no valor da terra não garante retorno socioambiental à sociedade. Por isso, se a finalidade é incentivar a produção sustentável, eles deveriam ser substituídos por outros ligados ao uso da terra após a titulação. Isso poderia ocorrer com a cobrança de valor de mercado dos imóveis, mas concedendo abatimentos nas parcelas anuais se os titulados cumprirem o Código Florestal ou adotarem prática de agricultura de baixo carbono. Por exemplo, o Reino Unido estava discutindo em 2020 a mudança de subsídios na ordem de 3 bilhões de euros destinados ao setor agrícola para estimular práticas que tragam benefícios climáticos e ambientais<sup>[100]</sup>.

---

<sup>[100]</sup> Stokstad, Erik. 2020. *United Kingdom to embark on 'agricultural revolution' in break from EU farm subsidies*. Disponível em: <https://www.sciencemag.org/news/2020/01/united-kingdom-embark-agricultural-revolution-break-eu-farm-subsidies>. Acesso em: 16 nov. 2020.

Mesmo quando os governos tentaram aumentar os valores, a pressão contrária do setor ruralista nos estados foi mais forte. Por exemplo, em fevereiro de 2019 o Mato Grosso publicou decreto que aumentava o valor final dos imóveis<sup>[101]</sup>, pois eliminava a redução do valor em áreas de reserva legal nos imóveis. Segundo a Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Mato Grosso (Famato), essa nova metodologia aumentou o valor do hectare no bioma amazônico de R\$ 514 para R\$ 1.029<sup>[102]</sup>. Após a pressão do setor, o governo revogou esse decreto de fevereiro e publicou outro em novembro<sup>[103]</sup>, que aplica valores menores para áreas de reserva legal. Assim, o valor de R\$ 1.029 caiu para R\$ 570 por hectare<sup>[104]</sup>.

No Pará, o Conselho de Política Agrícola, Agrária e Fundiária do Estado (Cepaf) aprovou, em setembro de 2020, proposta de redução de valores de terra nua apresentada pela Federação da Agricultura e Pecuária do Pará (Faepa)<sup>[105]</sup>. A instrução normativa com os novos valores não havia sido publicada até novembro de 2020. Porém, segundo o documento apresentado pela Faepa ao Cepaf, a nova metodologia aprovada consiste na substituição do VTN cobrado pelo Iterpa pelo VTN mínimo da pauta de preço do Incra<sup>[106]</sup>. Para o cálculo final do imóvel, seria considerada a média desse VTN mínimo por região do estado, do qual seria cobrado de

---

<sup>[101]</sup> Decreto Estadual de Mato Grosso n.º 31/2019.

<sup>[102]</sup> Famato. 2019. Governo atende setor produtivo e revoga decreto que eleva preços de terras. Cuiabá: Famato. Disponível em: [https://www.sistemafamato.org.br/portal/famato/noticia\\_completa.php?codNoticia=238786](https://www.sistemafamato.org.br/portal/famato/noticia_completa.php?codNoticia=238786). Acesso em: 10 dez. 2020.

<sup>[103]</sup> Decreto Estadual de Mato Grosso n.º 294/2019.

<sup>[104]</sup> Famato. 2019. Governo atende setor produtivo e revoga decreto que eleva preços de terras. Cuiabá: Famato. Disponível em: [https://www.sistemafamato.org.br/portal/famato/noticia\\_completa.php?codNoticia=238786](https://www.sistemafamato.org.br/portal/famato/noticia_completa.php?codNoticia=238786). Acesso em: 10 dez. 2020.

<sup>[105]</sup> Faepa. 2020. Cepaf aprova proposta de tabela de preços de referência do Valor de Terra Nua para fins de Regularização Fundiária e de estímulo à atividade de desenvolvimento florestal sustentável. Belém: Faepa. Disponível em: <http://sistemafaepa.com.br/faepa/conselho-de-politica-agricola-agraria-e-fundiaria-cepaf-aprova-proposta-de-tabela-de-precos-de-referencia-do-valor-de-terra-nua-para-fins-de-regularizacao-fundiaria-e-de-estimulo-a-atividade/>. Acesso em: 18 nov. 2020.

<sup>[106]</sup> Faepa. 2019. Carta n.º 279/2019 – Faepa. Belém: Faepa.

10% a 50% desse valor por hectare, dependendo da quantidade de módulos fiscais do imóvel. Considerando os valores praticados em 2020, a redução pode implicar, por exemplo, numa diminuição do VTN base por hectare de R\$ 1.133,00 para R\$ 612,22 na região de Marabá, no sudeste paraense<sup>[107]</sup>. Sobre esse valor reduzido, ainda incidiriam os descontos adicionais propostos pela Faepa.

Além dos baixos valores e da pressão para não os aumentar, outro problema grave é a falta de cobrança efetiva do pagamento. Por exemplo, o governo federal nunca se estruturou para cobrar os 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<sup>[108]</sup>. 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<sup>[109]</sup>. O mesmo tipo de problema ocorre nos estados.

Por isso, os governos deveriam considerar outros arranjos institucionais para essa tarefa, como delegar essa função para instituições bancárias. Uma possibilidade seria cobrar o pagamento do título à vista e oferecer, por meio dos bancos, programas de financiamento de imóvel rural, assim como ocorre para financiamento urbano. Dessa forma, o órgão fundiário receberia os valores devidos rapidamente e não precisaria alocar seus escassos recursos humanos para desenvolver uma estrutura de cobrança de valores<sup>[110]</sup>.

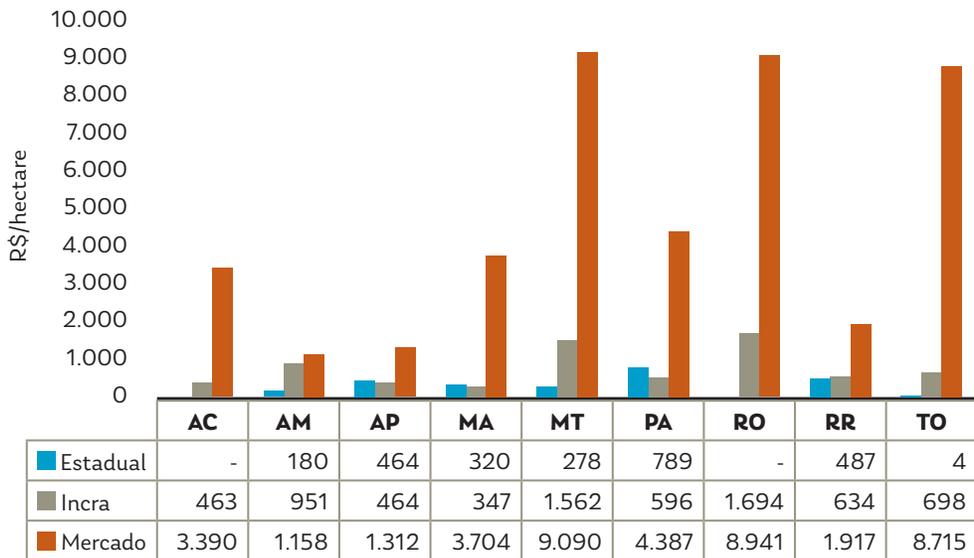
---

<sup>[107]</sup> Para encontrar esses valores, consideramos o valor médio do VTN do Iterpa de 2020 nos municípios da região de Marabá e a média do VTN mínimo da pauta de preços do Incra em 2020 para as mesmas localidades (Água Azul do Norte, Banach, Conceição do Araguaia, Cumaru do Norte, Floresta do Araguaia, Ourilândia do Norte, Pau D'Arco, Redenção, Rio Maria, Santa Maria das Barreiras, Santana do Araguaia, São Félix do Xingu, Sapucaia, Tucumã, Xinguara).

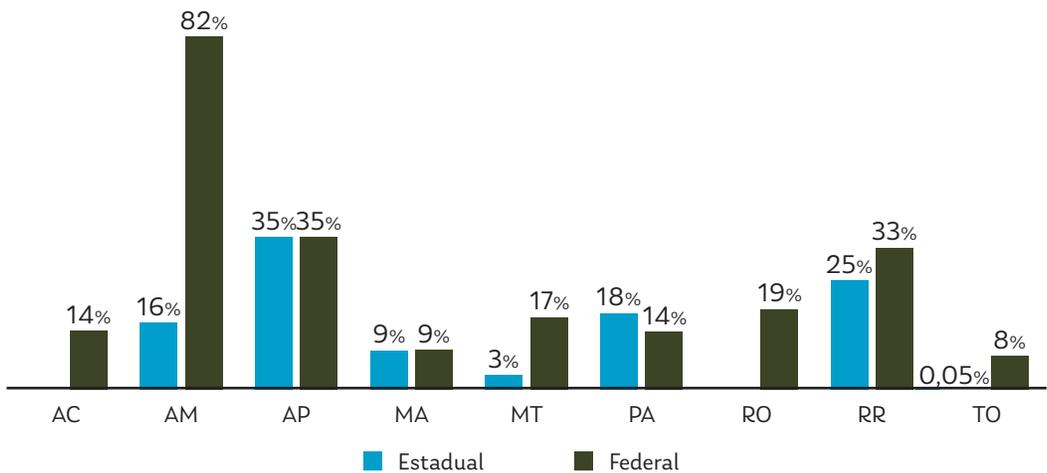
<sup>[108]</sup> TCU. 2020. Acórdão 727/2020. Brasília: TCU.

<sup>[109]</sup> TCU. 2020. Acórdão 727/2020. Brasília: TCU.

<sup>[110]</sup> Brito, B. 2020. Nota técnica sobre o Projeto de Lei n.º 2.633/2020. Belém: Imazon. Disponível em: <https://imazon.org.br/publicacoes/nota-tecnica-pl-2633-2020/>. Acesso em: 16 nov. 2020.



**Figura 7.** Comparação entre valores médios de mercado por hectare e valores de terra nua usados como base para venda de terra por estados da Amazônia Legal e governo federal (VTN mínimo)<sup>[111]</sup>



**Figura 8.** Percentual do valor de terra nua cobrado por estados da Amazônia Legal e governo federal em relação ao valor médio do hectare no mercado de terras

<sup>[111]</sup> Acre não disponibilizou os valores cobrados pelo governo estadual. Amapá aplica o mesmo valor do Incra. Para Tocantins, ver nota 92. A lei de terras de Rondônia determina cobrança de 10% do VTN, mas não indica se a base do cálculo será o VTN mínimo, médio ou máximo. Para o governo federal, consideramos a média do VTN mínimo por estado, com base na tabela do Incra disponível em: <https://bit.ly/3loJbOC>, acesso em: 11 fev. 2020. Valor de mercado obtido pelo cálculo da média dos valores de terra por estado com base em FNP. 2019. Anualpec 2019. Informaecon: São Paulo.

**Tabela 8.** Formas de pagamento por imóveis regularizados nos estados da Amazônia Legal

Forma de pagamento de títulos de terra	AC	AM	AP	MA	MT	PA	RO	RR	TO	Federal
À vista com desconto de 20%		●		●	●	●	●			●
À vista com desconto de 50%								●		
Carência de doze meses							●			
Carência de três anos			●					●		●
Parcelado em 10 anos		●				●				
Parcelado em até 20 anos			●					●		●
Parcelado em até cinco parcelas anuais, com entrada de 20% do preço					●					
Redução de valor se: i) conservou floresta de acordo com a legislação; ii) está em processo de regularidade ambiental ou iii) área de interesse ecológico					●	●		●		
Não faz referência	●								●	

## ► Fato 9.

# Falta transparência e controle social sobre a privatização do patrimônio público fundiário

Os órgãos estaduais de terra não publicam a maior parte dos dados obrigatórios pela Lei de Acesso a Informações Públicas, a LAI (Lei Federal n.º 12.527/2011). Em média, os órgãos divulgavam apenas 22% das informações de divulgação obrigatória até 2018. Outros 56% dos dados estavam ausentes e 22% tinham divulgação parcial<sup>[112]</sup>. Na prática, a sociedade não sabe quais áreas públicas estão sendo privatizadas e quem está recebendo títulos de terra emitidos pelos estados.

Há casos mais graves, como no Tocantins, que não divulgava 69% dos dados obrigatórios por lei. Mesmo o Pará, que obteve a melhor avaliação, divulgava de forma satisfatória apenas 29% dos dados (Tabela 9). Já o Mato Grosso, que teve a segunda melhor avaliação, possui um decreto estadual que determinou de forma ilegal o sigilo às informações sobre a base fundiária do Instituto de

---

<sup>[112]</sup> Cardoso Jr. D.; Oliveira, R. & Brito, B. 2018. Transparência de Órgãos Fundiários Estaduais na Amazônia Legal. Belém: Imazon. Disponível em: [https://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/livros/Transparencia Orgaos Fundiaros Amazonia Legal.pdf](https://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/livros/Transparencia%20Orgaos%20Fundiaros%20Amazonia%20Legal.pdf). Acesso em: 24 mai. 2020.

Terras do estado<sup>[113]</sup>. Ou seja, não há casos exemplares de cumprimento da LAI nos estados da Amazônia Legal, mesmo quando o estado obteve uma avaliação melhor em comparação aos outros.

A falta de divulgação de dados se agrava com a ausência de instâncias de participação pública para o acompanhamento das ações desses órgãos. Na esfera estadual, apenas o Acre possui uma instância nesse sentido, mas com participação limitada (ver abaixo). Outros estados possuem esferas de discussão de temas fundiários, mas não são coordenadas pelo órgão de terra e não monitoram diretamente as ações de regularização fundiária (Tabela 10).

- I. **Acre:** a Comissão Estadual de Governança Fundiária (CGF/Acre) foi criada em 2016<sup>[114]</sup>, com caráter consultivo e opinativo. É coordenada pelo Instituto de Terras do Acre e entre suas atribuições estão: i) promover o diálogo entre os órgãos de terra, os órgãos de controle, os cartórios, os Poderes Judiciário e Legislativo; ii) identificar e apresentar proposta para solução de problemas fundiários; e iii) opinar sobre as ações de regularização fundiária urbana e rural no estado. Porém, não possui representantes de organizações ligadas a povos e comunidades tradicionais, à defesa do meio ambiente, ao setor privado e à academia.
- II. **Amazonas:** o Fórum Diálogo Amazonas foi criado em 2012 a partir de articulação pelo Instituto Internacional de Educação do Brasil (IEB), Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS) e Comissão Pastoral da Terra (CPT). O grupo é coordenado pelo MPF e conta com a participação da Secretaria de Política Fundiária (SPF), Secretaria do Patrimônio da União (SPU), Inkra e ICMBio. Esse fórum surgiu para ser um mecanis-

---

<sup>[113]</sup> O Decreto Estadual n.º 1.813/2013 estabeleceu que o acesso às informações da base de dados fundiária digital é feito por meio de requerimento justificado e que os dados da base são sigilosos.

<sup>[114]</sup> Criada pelo Decreto Estadual n.º 5.658/2016, que define suas competências.

mo de interlocução entre sociedade e estado, visando à regularização fundiária de comunidades em treze Unidades de Conservação no estado<sup>[115]</sup>. Dentre os resultados alcançados pelo fórum destaca-se a regularização via Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) em 60% das Reservas Extrativistas (Resex) no Amazonas.

- III. **Maranhão:** Comissão estadual de Prevenção à Violência no Campo e na Cidade (COECV), vinculada à Secretaria dos Direitos Humanos e Participação Popular (Sedihpop)<sup>[116]</sup>. Esta Comissão atua em casos coletivos classificados como consolidados, ou seja, conflitos que duram pelo menos um ano e um dia, e que estão em áreas de jurisdição estadual. Seu objetivo é realizar a mediação para que não ocorra o uso abusivo da força policial e para que se tenha o respeito às demandas de direitos humanos. A COECV realiza uma triagem de casos analisando se estão de acordo com o escopo de atuação da comissão. A COEVC também estava trabalhando em 2017 na elaboração de um mapa de conflitos no estado em UCs.
- IV. **Mato Grosso:** a Comissão de Assuntos Fundiários e Registros Públicos foi criada pela Corregedoria-Geral da Justiça de Mato Grosso (CGJ) em 2011<sup>[117]</sup>. Entre seus objetivos estão: i) a identificação dos problemas ligados aos registros de imóveis; ii) qualificação de profissionais atuantes em questões fundiárias e iii) facilitação da comunicação entre os três poderes e as instituições participantes<sup>[118]</sup>.

<sup>[115]</sup> IIEB. 2015. Fórum Diálogo Amazonas: regularização fundiária urgente! Brasília: IIEB. Disponível em: <http://arquivo.iieb.org.br/index.php/publicacoes/livros/forum-dialogo-amazonas-regularizacao-fundiaria-urgente-mobilizacao-social-e-inovacao-processual-para-garantia-de-direitos-territ/>. Acesso em: 09 out. 2020.

<sup>[116]</sup> Lei Estadual do Maranhão n.º 10.246/2015.

<sup>[117]</sup> Criada pela Portaria Estadual n.º 70/2011 da Corregedoria-Geral de Justiça de Mato Grosso.

<sup>[118]</sup> Provimento Estadual n.º 35/2015 da Corregedoria-Geral de Justiça de Mato Grosso.

- V. **Pará:** Comissão Permanente de Monitoramento, Estudo e Assessoramento das Questões Ligadas à Grilagem, criada em 2007 e coordenada pelo Tribunal de Justiça do Pará. Essa Comissão conta com a participação de onze entidades<sup>[119]</sup> e tem como objetivos<sup>[120]</sup>: i) acompanhar processos relacionados à grilagem de terras; ii) desenvolver estudos sobre a questão agrária no estado; e iii) propor medidas para a gestão fundiária e inibição de fraudes. Estudos feitos pela Comissão levaram à decisão do Conselho Nacional de Justiça de cancelamento de mais de 5 mil registros falsos de imóveis em 2010<sup>[121]</sup>.

Na esfera federal, entre 2009 e 2019 havia o Grupo Executivo Intergovernamental (GEI), que acompanhava a implementação das ações de regularização fundiária pelo Programa Terra Legal. Participavam deste grupo órgãos federais, todos os órgãos estaduais de terra na Amazônia e representantes da sociedade civil<sup>[122]</sup>. Porém, ele foi extinto em 2019<sup>[123]</sup>. A Lei n.º 11.952/2009 ainda prevê a criação de um comitê para essa função, com participação da sociedade civil<sup>[124]</sup>. No entanto, até o final de 2020 este não havia sido recriado.

---

<sup>[119]</sup> Participam da Comissão: a Procuradoria Geral do Estado, Iterpa, Inkra, Ministério Público Federal, Ministério Público Estadual, Advocacia Geral da União, Ordem dos Advogados do Brasil, Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado do Pará, Sociedade Paraense de Direitos Humanos, Comissão Pastoral da Terra, Federação da Agricultura e Pecuária do Pará.

<sup>[120]</sup> Portaria n.º 271/2007 do Gabinete da Presidência do Tribunal de Justiça do Pará.

<sup>[121]</sup> Seligman, F. & Angelo, C. 2010. CNJ cancela 5,5 mil registros de terra irregulares no Pará. Folha de São Paulo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po2008201029.htm>. Acesso em: 17 nov. 2020.

<sup>[122]</sup> 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.

<sup>[123]</sup> Extinto pelo Decreto Federal n.º 9.784/2019.

<sup>[124]</sup> Art. 35 da Lei Federal n.º 11.952/2009.

**Tabela 9.** Ranking geral dos órgãos fundiários estaduais da Amazônia Legal com pior desempenho na avaliação da transparência ativa

Posição	Estado	Ausente	Parcial	Satisfatório
1º	Tocantins	79%	9%	12%
2º	Amapá	70%	11%	19%
3º	Acre	62%	23%	15%
4º	Roraima	57%	23%	20%
5º	Maranhão	54%	29%	17%
6º	Amazonas	52%	22%	26%
7º	Mato Grosso	39%	25%	36%
8º	Pará	37%	34%	29%

**Tabela 10.** Mecanismos de controle social sobre temas fundiários nos estados da Amazônia Legal

Mecanismos de controle	AC	AM	AP	MA	MT	PA	RO	RR	TO	Federal
Audiências ou reuniões públicas esporádicas		●	●			●				
Possui comissão ou fórum interinstitucional que não é coordenado pelo órgão de terra		●	●	●	●	●	●		●	
Possui comissão ou fórum interinstitucional coordenada pelo órgão de terra	●									
Comissão que funciona como segunda instância de julgamento de decisões								●		
Comissão ou fórum prevista em lei, mas falta implementar										●

## ► Fato 10.

Houve mudanças em sete leis fundiárias na Amazônia entre 2017 e 2020 para facilitar a privatização de terras públicas

Desde 2017, houve sete alterações mais significativas nas leis fundiárias aplicadas na Amazônia Legal. A maioria passou despercebida por boa parte da sociedade brasileira. Na maioria dessas mudanças, a justificativa é de modernização da regularização fundiária e eliminação de burocracia. Porém, na prática, as novas leis podem favorecer aqueles que se apropriaram de terra pública de forma ilegal e que, muitas vezes, desmataram essas áreas para sinalizar a sua ocupação.

A primeira grande mudança ocorreu em 2017, quando o Congresso Nacional alterou a principal lei federal para regularização fundiária (Lei Federal n.º 11.952/2009), após converter em lei a Medida Provisória n.º 759/2016. Há três ações no Supremo Tribunal Federal questionando a constitucionalidade dessa alteração na lei federal. Dentre as alterações dessa nova regra estão:

- I. ampliação da área passível de titulação para 2.500 hectares (mil hectares a mais que a norma anterior)<sup>[125]</sup>;
- II. anistia a quem invadiu terra pública entre 2005 e 2011 (Ver Fato 6);
- III. definição de valores muito abaixo do mercado na privatização dessas áreas (Ver Fato 8);
- IV. possibilidade de renegociar inadimplência até dezembro de 2021<sup>[126]</sup> para aqueles que receberam título até 22 de dezembro de 2016.

Dois anos após essa mudança, o governo federal publicou a Medida Provisória n.º 910/2019 visando uma nova alteração na Lei Federal n.º 11.952/2009. Após pressão de vários setores da sociedade e falta de acordo sobre o texto final<sup>[127]</sup>, o Congresso Nacional não converteu essa MP em lei e a mesma perdeu a validade no dia 19 de maio de 2020. Dentre os principais pontos dessa medida estavam<sup>[128]</sup>:

- I. possibilidade de titular quem invadiu ilegalmente terra pública entre 2011 e 2018;

---

<sup>[125]</sup> Art. 6º, §1º da Lei Federal n.º 11.952/2009.

<sup>[126]</sup> Art. 19 da Lei Federal n.º 11.952/2009.

<sup>[127]</sup> Rodrigues, L. & Baião, B. 2020. Após pressão nas redes, Câmara fecha acordo para deixar caducar MP sobre terras. Brasília: CNN. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/2020/05/12/apos-pressao-nas-redes-camara-fecha-acordo-para-deixar-caducar-mp-sobre-terras>. Acesso em: 08 jan. 2021.

<sup>[128]</sup> Brito, B. & Barreto, P. 2020. Nota técnica sobre Medida Provisória n.º 910/2019. Belém: Imazon. Disponível em: <https://imazon.org.br/publicacoes/nota-tecnica-sobre-medida-provisoria-n-o-910-2019/>. Acesso em: 13 nov. 2020.

- II. dispensa de vistoria prévia à titulação em imóveis de até 15 módulos fiscais, o que aumentaria o risco de titular áreas em conflito ou com outras prioridades de destinação<sup>[129]</sup>;
- III. possibilidade de renegociação por descumprimento de cláusulas obrigatórias de títulos emitidos até 2019, mas sem determinar um prazo limite. Na prática, essa mudança levaria ao descrédito de que as obrigações seriam cobradas.

Parte do texto da MP n.º 910/2019 foi aproveitado no Projeto de Lei n.º 2.633/2020, que tramita no Congresso Nacional. Mesmo que esse PL tenha excluído alguns itens problemáticos da medida provisória, ele ainda contém dispositivos que podem enfraquecer as salvaguardas necessárias à política de regularização fundiária<sup>[130]</sup>.

Além da mudança na lei federal em 2017 e da tentativa de alterações posteriores, houve também uma onda de modificações nas regras fundiárias estaduais. Assim como no caso federal, essas alterações nos estados acabaram permitindo a regularização de ocupações que eram consideradas ilegais, com risco de estimular mais invasão de terra pública e desmatamento no futuro. O quadro 1 apresenta um resumo dessas mudanças por estado.

---

<sup>[129]</sup> A ordem de prioridade para reconhecimento das demandas territoriais é a seguinte: territórios indígenas, territórios quilombolas, comunidades tradicionais, conservação ambiental, agricultura familiar e, ao final, pequenos, médios e grandes imóveis em terra pública ocupados por particulares.

<sup>[130]</sup> Brito, B. 2020. Nota técnica sobre o Projeto de Lei n.º 2.633/2020. Belém: Imazon. Disponível em: <https://imazon.org.br/publicacoes/nota-tecnica-pl-2633-2020/>. Acesso em: 16 nov. 2020.

Chama atenção que o trâmite legislativo seja por meio de Medidas Provisórias, em regime de urgência ou sem qualquer discussão pública mais ampla. O caso mais emblemático nesse sentido foi a aprovação da lei de terras do Pará em 2019, com uma tramitação de apenas 33 dias, sem audiência pública, e com votação de dois turnos em um só dia. No Amapá, a nova lei também tramitou em regime de urgência, em 50 dias, e houve apenas uma audiência pública. Esses trâmites acelerados e sem debate público suficiente também demonstram a baixa transparência das Assembleias Legislativas dos estados. No Pará, por exemplo, o texto do Projeto de Lei não estava disponível para consulta na internet.

Tais casos demonstram a dificuldade de fazer valer o interesse da sociedade ao invés de privilegiar interesses privados quando se discute terra e floresta na Amazônia. Governos federal e estaduais priorizam a venda do patrimônio da sociedade, replicando um modelo que historicamente gera desmatamento, conflitos e não traz progresso social à população da região. Diante da baixa transparência no destino das áreas públicas, é fundamental a criação de grupos permanentes de acompanhamento da regularização fundiária pelos órgãos de terra. Do contrário, a tendência será de novas alterações nas leis com flexibilizações, sem a devida discussão pública.

## Quadro 1.

# Resumo das alterações de leis fundiárias estaduais na Amazônia Legal em 2018 e 2019

### **Amapá**

A Lei Estadual Complementar n.º 110/2018 revogou a regra anterior e copiou vários artigos da Lei Federal n.º 13.465/2017 (resultado da conversão em lei da MP n.º 759/2016). A lei estadual permite inclusive que o estado use os mesmos preços de terra adotados pelo Incra. Outro ponto copiado foi o prazo máximo para início de ocupação de terra pública até 2011. Porém, como a lei estadual anterior não estipulava uma data limite, esse aspecto acabou sendo positivo.

### **Mato Grosso**

Em 2019 fez a primeira alteração em seu Código de Terras desde 1977. A mudança foi parcial, retirando algumas exigências que eram cumpridas apenas no papel, criando novas modalidades de regularização, mas deixando de introduzir pontos necessários ao combate à continuidade de ocupação de terra pública. Alguns destaques são:

- Extinção de licitação: a lei anterior exigia que todas as áreas estaduais fossem tituladas por meio de um processo de licitação, mas, na prática, o único lance de compra era do próprio ocupante do imóvel.

- Criação da modalidade de venda especial: se o ocupante não puder comprovar a exploração direta ou indireta do imóvel por sua família e nem a prática de cultura efetiva na área, poderá substituir tais exigências por: i) apresentação de carta dos confinantes, na qual os vizinhos declaram que reconhecem os limites do imóvel; e ii) apresentação de documentos comprobatórios de posse<sup>[131]</sup>. A regulamentação da lei incluiu no rol desses documentos o Cadastro Ambiental Rural (CAR)<sup>[132]</sup>, contrariando o Código Florestal, que estabelece explicitamente que o CAR não pode ser considerado título para fins de reconhecimento do direito de propriedade ou posse<sup>[133]</sup>.
- Cláusulas de cumprimento obrigatório após a titulação: na modalidade de venda especial, os titulados devem cumprir regras como respeito à legislação ambiental e impedimento de trabalho análogo à escravidão. A falha em cumprir essas cláusulas em até cinco anos após a titulação resulta na retomada do imóvel pelo estado. No entanto, outras modalidades de regularização, como doação ou venda regular, não possuem essas mesmas exigências.
- Ausência de um marco temporal para início de ocupações: a alteração na lei não determina a data limite para início de ocupação que pode ser regularizada. Há apenas uma exigência na lei de ocupação mínima de cinco anos na modalidade de doação. Já na modalidade de venda, a única indicação de tempo mínimo aparece em uma norma administrativa do Instituto de Terras de Mato Grosso (Intermat) de 2002, indicando um ano e um dia de ocupação para solicitar o título. Assim, alguém que ocupar uma área pública por apenas um ano poderia solicitar a regularização.

---

<sup>[131]</sup> Os documentos exigidos nessa modalidade são: carta de confinantes, inscrição estadual, inscrição no Instituto de Defesa Agropecuária do Estado de Mato Grosso (Indea), notas fiscais de compra e venda de insumos, cercas divisórias georreferenciadas, Cadastro Ambiental Rural e outros documentos que demonstrem que o requerente é o legítimo possuidor do imóvel (Art. 9-Bº da Lei Estadual n.º 3.922/1977, incluído pela Lei Estadual n.º 10.863/2019 e Art. 4º, §1º do Decreto Estadual n.º 146/2019).

<sup>[132]</sup> Art. 4º, §1º, IV e V do Decreto Estadual n.º 146/2019.

<sup>[133]</sup> Art. 29, §2º da Lei Federal n.º 12.651/2012.

## Pará

Aprovada em regime de urgência e sancionada sob pedidos de veto de mais de 60 organizações<sup>[134]</sup>, a nova lei trouxe vários aspectos polêmicos. Alguns destaques são:

- Risco de privatização de florestas do estado: a lei estadual considera que imóveis em áreas públicas ocupadas ilegalmente com grande proporção de florestas conservadas (como 98% de área florestal) podem ser vendidos. O decreto que a regulamenta veda apenas a venda ou doação de áreas compostas integralmente de florestas. Ao admitir essa possibilidade, o projeto acabará estimulando a privatização das florestas públicas e entrará em conflito com o instrumento de concessão florestal previsto na Lei Federal nº 11.284/2006 (Ver Fato 6).
- Ausência de marco temporal de ocupação para algumas modalidades: áreas com atividade agrária implementada só podem ser vendidas ou doadas se ocupadas até 2014<sup>[135]</sup>. Porém, a lei não indica data limite de ocupação da terra pública para vender imóveis que não possuem atividade agrária implementada, outra modalidade prevista na lei. Isso pode permitir a regularização de áreas ocupadas após a publicação da lei.
- Revogação da exigência de preço de mercado: a lei anterior determinava a cobrança de valor de mercado para regularização por venda, o que foi excluído pela nova regra. Mesmo que na prática os valores adotados pelo Iterpa fossem abaixo do mercado<sup>[136]</sup>, essa mudança permitiu uma redução maior, que foi aprovada

<sup>[134]</sup> Carta disponível em: <https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/requerimento-lei-terras.pdf>. Acesso em: 29 set. 2020.

<sup>[135]</sup> A Lei Estadual do Pará n.º 8.878/2019 não indica prazo limite para regularização por doação, mas o Decreto Estadual do Pará n.º 1.190/2020 definiu a data de 08 de julho de 2014 em seu Art. 74, I.

<sup>[136]</sup> Cardoso Jr., Dário et al. 2018. O Estado da Amazônia: Potencial de Arrecadação Financeira com a Regularização Fundiária no Pará (p. 14). Belém: Imazon. Disponível em: <https://imazon.org.br/publicacoes/potencial-de-arrecadacao-financeira-com-a-regularizacao-fundiaria-no-para/>. Acesso em: 1º set. 2020.

pelo Conselho de Política Agrícola, Agrária e Fundiária do estado em setembro de 2020 e que ainda não foi formalizada com uma nova instrução normativa<sup>[137]</sup> (Ver Fato 8).

### **Rondônia**

A lei de terras de Rondônia foi publicada em dezembro de 2020 (Lei Estadual n.º 4.892/2020). O texto se baseia na Lei Federal n.º 11.952/2009, com algumas particularidades. Destacamos:

- Prazo limite para ocupação de terra pública de 22 de julho de 2008.
- Regularização fundiária com dispensa de licitação é válida apenas para imóveis que não foram objeto de auto de infração ou embargo ambiental, com processo em curso nos órgãos ambientais. Porém, não indica o que será feito nos imóveis que possuem autuação ambiental: se o governo estadual irá retomá-los ou se serão regularizados via licitação.
- Proíbe regularização se ocupante ou cônjuge tiverem cometido crime de grilagem de terras. No entanto, essa determinação carece de detalhamento, já que o crime de grilagem não existe na legislação brasileira. Nesse caso, um decreto poderia indicar quais crimes já previstos em lei serão considerados na avaliação desse item.
- Cobrança de apenas 10% do valor da terra nua para a modalidade de venda de terra pública, faltando indicar se o valor para o cálculo será o VTN mínimo, médio ou máximo.

---

<sup>[137]</sup> Faepa. 2020. Cepaf aprova proposta de Tabela de preços de referência do Valor de Terra Nua para fins de Regularização Fundiária e de estímulo à atividade de desenvolvimento florestal sustentável. Belém: Faepa. Disponível em: <http://sistemafaepa.com.br/faepa/conselho-de-politica-agricola-agraria-e-fundiaria-cepaf-aprova-proposta-de-tabela-de-precos-de-referencia-do-valor-de-terra-nua-para-fins-de-regularizacao-fundiaria-e-de-estimulo-a-atividade/>. Acesso em: 18 nov. 2020.

## Roraima

Em novembro de 2019 a Lei de Terras do estado foi alterada. Entre as principais mudanças destacamos:

- Alteração no prazo limite de ocupação de terra pública que pode receber título: passou de 17 de junho de 2009 para 13 de novembro de 2017<sup>[138]</sup>.
- Alterou o conceito de exploração direta do imóvel: um dos requisitos de titulação por venda, o conceito agora permite regularizar áreas em que a atividade econômica é gerenciada por meio de pessoa jurídica, de cujo capital social o requerente é titular<sup>[139]</sup>.
- Aumento da área passível de venda: passou de 1.500 hectares para 2.500 hectares<sup>[140]</sup>.
- Possibilidade de a mesma pessoa receber título para mais de um imóvel, desde que a soma de todos não ultrapasse 2.500 hectares<sup>[141]</sup>.
- Desconto de 50% na área de reserva legal do imóvel, aplicável sobre o valor de venda já com outros descontos previstos em lei<sup>[142]</sup>.
- Possibilidade de regularizar por venda áreas em que o requerente tenha apenas atividades recreativas de cunho familiar<sup>[143]</sup>.

---

<sup>[138]</sup> A lei exige que a ocupação ocorra no mínimo dois anos antes da publicação da Lei n.º 1.351/2019, de 14 de novembro de 2019 (Art. 29, III da Lei Estadual n.º 976/2014, alterado pela Lei Estadual n.º 1.351/2019).

<sup>[139]</sup> Art. 2º, III da Lei Estadual de Roraima n.º 976/2014, alterado pela Lei Estadual de Roraima n.º 1.351/2019.

<sup>[140]</sup> Art. 21 da Lei Estadual de Roraima n.º 976/2014, alterado pela Lei Estadual de Roraima n.º 1.351/2019.

<sup>[141]</sup> Art. 1º, §3º da Lei Estadual de Roraima n.º 976/2014, alterado pela Lei Estadual de Roraima n.º 1.351/2019.

<sup>[142]</sup> Art. 56-C da Lei Estadual de Roraima n.º 976/2014, inserido pela Lei Estadual de Roraima n.º 1.351/2019.

<sup>[143]</sup> Art. 29, §6º da Lei Estadual de Roraima n.º 976/2014, acrescentado pela Lei Estadual de Roraima n.º 1.351/2019.

## **Tocantins**

Publicada inicialmente como Medida Provisória Estadual n.º 09/2019, e convertida na Lei Estadual n.º 3.525/2019, a nova regra permitirá que o estado reconheça e convalide registros imobiliários que eram contestados judicialmente e administrativamente. Isso ocorre principalmente com os casos de registros paroquiais, que datam do século XIX e que eram, em sua origem, apenas uma tentativa de cadastro de terras, sem o poder de gerar um direito de propriedade. Porém, em muitos casos, foram ilegalmente registrados em cartório, gerando várias disputas judiciais sobre sua validade. A nova lei exige que os imóveis estejam georreferenciados e certificados em até dois anos e não se aplica quando a área for: i) objeto de reivindicação judicial por órgão estadual ou federal; ii) objeto de ações de desapropriação para fins de reforma agrária ou localizadas em áreas indígenas e quilombolas. A regra é resultado do trabalho do Núcleo de Prevenção e Regularização Fundiária (Nupref), da Corregedoria Geral de Justiça do Tocantins, mas que não possui participação de representantes da sociedade civil e academia<sup>[144]</sup>.

---

<sup>[144]</sup> São membros do Núcleo: Procuradoria Geral do Tocantins, Instituto de Terras do Tocantins (Itertins), Incra, Companhia Imobiliária do Estado do Tocantins (Terrapalmas), Associação Tocantinense dos Municípios (ATM) e Associação de Notórios e Registradores do Tocantins (Anoreg), Superintendência do Patrimônio da União, Projeto Terra Legal no Tocantins, Procuradoria Geral do Município de Palmas, Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Regularização Fundiária e Serviços Regionais da Prefeitura de Palmas (Art. 1º e incisos do Provimento n.º 005/2018 da Corregedoria Geral de Justiça do Tocantins).

## ► Conclusões e prioridades de atuação

As leis fundiárias aplicáveis na Amazônia Legal possuem vários estímulos para que a região continue sendo alvo de ocupações ilegais de terra aliadas a desmatamento. Dentre eles, destacamos ao longo deste relatório:

- I. Ausência de limite temporal para ocupações em terra pública, o que permite que áreas possam ser ocupadas a qualquer tempo com a expectativa de titulação. Mesmo quando há limite temporal, o Poder Legislativo altera as leis para adiar esse prazo, reforçando a expectativa de regularização.
- II. Preço abaixo do mercado na venda de terra pública pelo governo e falta de cobrança efetiva desses valores, gerando expectativa de alta lucratividade na revenda após a titulação.
- III. Permissão de que imóveis com passivo ambiental e desmatamento recente sejam regularizados, sem exigência de compromisso de regularização ambiental antes da emissão do título.
- IV. Ausência de monitoramento de obrigações contratuais previstas nos títulos, o que inviabiliza a retomada dos imóveis quando os titulados desobedecem às regras. Essa omissão governamental desestimula o cumprimento de cláusulas socioambientais, como a necessidade de regularização ambiental para manutenção do imóvel.
- V. Baixa transparência da atuação dos órgãos fundiários e ausência de instâncias participativas para tomada de decisão sobre destinação de terras públicas. Isso prejudica o controle social sobre as práticas de regularização fundiária e pode favorecer a privatização de áreas públicas que possuem outras prioridades legais de regularização.

A partir dessas constatações, concluímos que as normas e práticas fundiárias atuais não estão alinhadas com a conservação da floresta amazônica. Essas regras possibilitam que novas ocupações de áreas públicas com desmatamento sejam tituladas, com alta expectativa de lucro devido ao baixo valor da terra pública, além da baixa probabilidade de que esses valores sejam efetivamente pagos ou de que seja necessário cumprir qualquer regra ambiental para manter o imóvel. Para mudar essa situação e promover maior harmonia com as leis ambientais, é essencial que as leis estaduais e a federal sejam revisadas e alteradas para:

- I. Instituir procedimento transparente e com ampla consulta para destinação de terras públicas. Isso pode ser feito por meio de consultas públicas sobre a situação de glebas ou partes de glebas não destinadas. Isso aumentaria, por exemplo, a chance de identificar áreas em conflito e com demandas prioritárias de reconhecimento territorial ou de conservação ambiental.
- II. Proibir privatização de áreas predominantemente florestais. Nesses casos, quando não há sobreposição com outros interesses prioritários de reconhecimento territorial ou de conservação, deve-se alocar essas áreas para concessões florestais, conforme a Lei Federal n.º 11.284/2006. A privatização de áreas que possuem, por exemplo, mais de 80% de sua cobertura florestal, permite que parte dessa floresta seja desmatada legalmente, contribuindo com o desmatamento.
- III. Definir um marco temporal que limite a data de ocupação de terras públicas passíveis de titulação, para aquelas leis que não possuem essa previsão. Além disso, recomendamos a inserção nas Constituições Estaduais de um artigo prevendo o impedimento da mudança desse marco temporal futuramente, reconhecendo de forma explícita para essa finalidade o princípio da vedação do retrocesso ambiental.

- IV. Determinar valores de imóveis compatíveis com o mercado de terras na regularização por venda. Eventuais subsídios para produtores rurais devem ocorrer para o uso sustentável e conservação nas áreas, ao invés de subsidiar o valor do imóvel. Por exemplo, criar um sistema que conceda descontos em parcelas do valor do imóvel em caso de adoção de práticas de agricultura de baixo carbono e de conservação da cobertura florestal. Além disso, recomendamos que a tarefa de cobrar os valores seja repassada a instituições financeiras, para que haja efetivamente o pagamento ou a execução das dívidas.

É ainda fundamental que os órgãos fundiários recebam investimentos para modernizar suas práticas, organizar suas bases de dados no formato digital e ampliar fortemente a transparência ativa de informações. Para isso, destacamos como necessidades prioritárias:

- I. Adoção de sistemas de gestão de informação para tramitação de todo o fluxo de processos administrativos e automatização de tarefas (quando possível). Por exemplo, automatizar o cruzamento de bancos de dados para checagem de determinados requisitos de regularização que podem ser verificados remotamente. Isso reduziria o tempo de vistorias em campo, que podem se concentrar em quesitos que necessitam de verificação *in loco*, como atestar que a área não possui conflito.
- II. Atualização e organização de base de dados digitais, criando camadas de dados diferentes para imóveis já titulados, em processo de titulação e indeferidos. A vetorização da área de imóveis que ainda não possuem georreferenciamento e a checagem das informações georreferenciadas é um dos maiores

desafios nessa tarefa. Para isso, os órgãos devem buscar parcerias para reforçar suas equipes.

- III. Publicar na internet dados detalhados sobre imóveis em processo de regularização e já titulados, inclusive os arquivos shape dessas áreas. Considerando o histórico de desorganização e de falta de digitalização das bases de dados, essa tarefa pode iniciar para áreas tituladas mais recentemente.
- IV. Estruturar procedimentos e equipe para monitoramento de cláusulas obrigatórias após a titulação, retomando imóveis em casos de descumprimento. É também essencial retomar imóveis cujos processos de regularização sejam indeferidos, retirando da área aqueles que não atendem os requisitos e designando outra destinação para o imóvel.

# Apêndices

## Apêndice 1.

### **Metodologia para cálculo da situação fundiária da Amazônia**

#### **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- APAs), Projetos de Assentamento, Áreas Militares, Territórios Quilombolas, Imóveis Privados e Florestas Públicas destinadas (Tabela 11). 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 geoprocessamento *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*<sup>[145]</sup>. 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).

---

[145] 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 11.** Fontes de dados utilizados na análise

<b>Descrição</b>	<b>Fonte</b>	<b>Ano</b>
Área Militar	Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNPFP)	2017
Área com possível demanda para Terra Indígena	Câmara Técnica de Destinação de Terras Públicas Federais	2017
Área 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 (CNPFP)	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
Áreas federais em transferência para o estado	Instituto de Terras e Colonização de Roraima (Iteraima), Instituto do Meio Ambiente e de Ordenamento Territorial do Amapá (Imap) e Programa Terra Legal	2017
Cadastro Ambiental Rural	Serviço Florestal Brasileiro (SFB)	2020
Florestas Públicas não destinadas	Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNPFP)	2017
Florestas Públicas destinadas	Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNPFP), Decreto Estadual do Pará n.º 2.560/2010 e n.º 354/2012	2017
Imóveis mapeados para titulação	Incra	2021
Imóveis privados	Imóveis certificados na base do Sistema de Gestão Fundiária (Sigef) <sup>[146]</sup> , Sistema Nacional de Certificação de Imóveis (SNCI) e Instituto de Terras de Mato Grosso	2020
Projetos de Assentamento	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)	2020
Terras Indígena	Instituto Socioambiental (ISA)	2020
Territórios Quilombolas	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)	2020
Unidades de Conservação (exceto APA)	Instituto Socioambiental (ISA)	2020

<sup>[146]</sup> 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 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 11.

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<sup>[147]</sup>, avalia 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 com 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 através da ferramenta de geoprocessamento *Dissolve*, usando o programa ArcGIS 10.8.

---

<sup>[147]</sup> O funcionamento da Câmara Técnica está regulado nos artigos 11 a 16 do Decreto Federal n.º 10.592/2020.

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 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<sup>[148]</sup>. 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<sup>[149]</sup>.
- III. Áreas federais em transferência ao estado: para o Amapá, utilizamos informações disponibilizadas no sítio eletrônico do Imap em formato vetorial (shp.). Fizemos uma sobreposição dos polígonos dessas áreas à camada de áreas não destinadas para determinar as áreas em transferência. Para Roraima, utilizamos informações disponibilizadas pelo Iteraima sobre o nome das glebas federais em transferência ao estado.

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

<sup>[148]</sup> 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.

<sup>[149]</sup> 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.

## Apêndice 2. Tipos de regularização fundiária

**Tabela 12.** Tipos de regularização fundiária de ocupações de particulares em terra pública previstos nas leis incidentes na Amazônia Legal

Tipos de regularização fundiária	AC	AM	AP	MA	MT	PA	RO	RR	TO	Federal
Assentamentos rurais			●	●		●		●		●
Autorização ou licença de ocupação <sup>[150]</sup>								●	●	
Concessão de direito real de uso	●	●	●	●		●		●		●
Declaração de reconhecimento de domínio ou reconhecimento provisório <sup>[151]</sup>	●		●							
Doação de terra pública	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Legitimação de posse	●			●	●	●			●	●
Permuta <sup>[152]</sup>	●	●		●		●		●	●	
Reconhecimento de Terras Indígenas										●
Reconhecimento de Territórios Quilombolas			●	●		●				●

<sup>[150]</sup> Um documento de caráter provisório, concedido em alguns estados quando os requisitos para emissão de um título definitivo ainda não foram atendidos pelos ocupantes de terra pública.

<sup>[151]</sup> Emitido após início do processo de regularização fundiária enquanto o título definitivo não for concedido.

<sup>[152]</sup> A permuta ocorre quando o poder público reconhece a impossibilidade de ocupação de uma determinada terra pública pleiteada, resultando na concessão de outra área.

► Continuação Tabela 12

<b>Tipos de regularização fundiária</b>	<b>AC</b>	<b>AM</b>	<b>AP</b>	<b>MA</b>	<b>MT</b>	<b>PA</b>	<b>RO</b>	<b>RR</b>	<b>TO</b>	<b>Federal</b>
Resgate e transferência de aforamento <sup>[153]</sup>						●				
Termo de autorização de uso sustentável <sup>[154]</sup>										●
Unidades de Conservação de uso sustentável <sup>[155]</sup>	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Venda de terra pública	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●

<sup>[153]</sup> O aforamento é a transmissão do direito de utilização de um imóvel do Estado a um particular (foreiro), que deve pagar anualmente as taxas de foro. Instituídos pelo Código Civil de 1916, a criação de novos aforamentos foi proibida a partir de 2003 (conforme o livro complementar das disposições finais e transitórias do Código Civil de 2002). Os que já existiam, continuam cumprindo as regras do Código Civil anterior até sua extinção. Enquanto não é extinto, um aforamento pode ser repassado para outro particular por meio do pagamento de uma taxa chamada de laudêmio (procedimento chamado de transferência de direitos). O foreiro pode ainda obter a propriedade plena do imóvel com o pagamento do resgate de aforamento (uma espécie de compra do imóvel).

<sup>[154]</sup> Aplicado pela Secretaria de Patrimônio da União até 2018 para reconhecimento de comunidades tradicionais ribeirinhas em áreas de várzea, mangues, terrenos de marinha, de acordo com a Portaria SPU n.º 89/2010.

<sup>[155]</sup> Nas categorias Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Extrativista reconhece-se o direito a terra das populações tradicionais que as ocupam. Nas Florestas Nacionais ou Estaduais também se permite esse reconhecimento, apesar de sua principal finalidade ser a destinação da área à produção sustentável.

### Apêndice 3.

## Requisitos para regularização fundiária nas leis estaduais e federais na Amazônia Legal

Cada estado possui suas próprias leis indicando os requisitos para regularização de ocupações de terra pública estadual por meio de doação ou de venda. Tais regras não são necessariamente alinhadas com os requisitos previstos em lei federal, que se aplicam às áreas de propriedade da União. As tabelas 13 e 14 apresentam os principais requisitos encontrados para os estados da Amazônia Legal. Para venda, consideramos requisitos para modalidade regular, já que alguns estados, como Amazonas, Mato Grosso e Pará, também preveem tipos de venda especial<sup>[156]</sup>.

**Tabela 13.** Requisitos em leis estaduais e federais para doação de terra pública na Amazônia Legal

Requisitos para doação de terra pública	AC	AM	AP	MA	MT	PA	RO	RR	Federal
Até um módulo fiscal			●	●			●	●	●
Até 100 hectares	●	●			●	●			
Cônjuge não pode exercer cargo em alguns órgãos governamentais especificados na legislação		●				●		●	●
Cônjuge não pode ter sido beneficiado por programa de reforma agrária ou qualquer outro tipo de projeto de regularização fundiária	●								●

<sup>[156]</sup> Outros tipos de venda são previstos em lei estaduais para abrir exceções e permitir a legalização de mais ocupações em terra pública. Por exemplo, quando imóveis não cumprem determinados requisitos de venda regular. Até a legislação federal prevê a chamada venda direta, que abre uma exceção e permite titulação de ocupações ocorridas após 2008, desde que tenham iniciado até 2011 (Art. 36 do Decreto Federal n.º 10.592/2020).

► Continuação Tabela 13

<b>Requisitos para doação de terra pública</b>	<b>AC</b>	<b>AM</b>	<b>AP</b>	<b>MA</b>	<b>MT</b>	<b>PA</b>	<b>RO</b>	<b>RR</b>	<b>Federal</b>
Cônjuge ou companheiro não pode ter reivindicado a aquisição de outro imóvel rural				●					
Cultura efetiva ou atividade agrária	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Estar em situação regular relacionada a débitos tributários e dívida ativa estadual							●		
Exploração direta (exercida pelo requerente e família)		●					●		●
Exploração indireta (exercida por terceiros)					●				
Imóvel não foi objeto de auto de infração ambiental ou embargos, com processo em curso nos órgãos ambientais							●		
Inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR)						●	●		
Morada habitual (não é endereço permanente do requerente)	●								
Morada permanente	●			●					
Não pode ser proprietário de imóvel rural acima de 65 hectares			●						
Não pode ser proprietário de imóvel rural após dezembro de 2007	●								
Não pode ser proprietário de imóvel rural				●			●		●
Ocupação anterior a uma data específica			●			●	●		●
Ocupação direta (pelo requerente e família)		●	●				●		●
Ocupação mansa e pacífica ou área sem contestação de terceiros ou sob demanda judicial		●	●		●	●	●	●	●
Ocupantes e cônjuges ou companheiros não tenham cometido o crime de grilagem de terras							●		



► Continuação Tabela 13

<b>Requisitos para doação de terra pública</b>	<b>AC</b>	<b>AM</b>	<b>AP</b>	<b>MA</b>	<b>MT</b>	<b>PA</b>	<b>RO</b>	<b>RR</b>	<b>Federal</b>
Renda de até dez salários mínimos	●						●		
Renda de até três salários mínimos					●			●	
Renda de até cinco salários mínimos		●							
Requerente não pode estar no Cadastro de Empregadores do Ministério da Economia que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à escravidão		●							●
Requerente não pode exercer cargo em alguns órgãos governamentais especificados na legislação	●	●		●				●	●
Requerente não pode ter sido beneficiado por programa de reforma agrária ou qualquer outro tipo de projeto de regularização fundiária	●	●	●		●		●	●	●
Requerente não recebeu outro título de doação						●			
Ser brasileiro nato ou naturalizado			●				●		●
Ser maior de idade, exceto em caso de sucessão ou emancipação							●		
Situação eleitoral regular no Estado			●						
Tempo mínimo de ocupação no imóvel	●	●		●	●	●			

**Tabela 14.** Requisitos em leis estaduais e federais para venda de terra pública na Amazônia Legal

<b>Requisitos para venda de terra pública</b>	<b>AC</b>	<b>AM</b>	<b>AP</b>	<b>MA</b>	<b>MT</b>	<b>PA</b>	<b>RO</b>	<b>RR</b>	<b>Federal</b>
Cônjuge não pode exercer cargo em alguns órgãos governamentais especificados na legislação		●				●		●	●
Cônjuge ou companheiro não podem ter participado de fraude em processos relativos à regularização fundiária de forma direta ou indireta				●		●			



► Continuação Tabela 14

<b>Requisitos para venda de terra pública</b>	<b>AC</b>	<b>AM</b>	<b>AP</b>	<b>MA</b>	<b>MT</b>	<b>PA</b>	<b>RO</b>	<b>RR</b>	<b>Federal</b>
Cônjuge ou companheiro não pode ter reivindicado a aquisição de outro imóvel rural				●					
Cultura efetiva ou atividade agrária		●	●	●	●	●	●	●	●
Estar em situação regular relacionada a débitos tributários e dívida ativa estadual							●		
Exploração direta (exercida pelo requerente e família)		●	●		●		●	●	●
Exploração do imóvel em conformidade com as leis ambientais ou em processo de regularização ou adequação ambiental						●			
Exploração indireta (exercida por terceiros)					●				
Imóvel não foi objeto de auto de infração ambiental ou embargos, com processo em curso nos órgãos ambientais							●		
Inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR)						●	●		
Moradia habitual (não é endereço permanente do requerente)			●	●					
Não pode ser proprietário de imóvel rural acima de 65 hectares			●						
Não pode ser proprietário de imóvel urbano ou rural em qualquer parte do território nacional		●							
Não pode ser proprietário de imóvel rural				●			●		●



► Continuação Tabela 14

<b>Requisitos para venda de terra pública</b>	<b>AC</b>	<b>AM</b>	<b>AP</b>	<b>MA</b>	<b>MT</b>	<b>PA</b>	<b>RO</b>	<b>RR</b>	<b>Federal</b>
Não pode ter adquirido área pública cuja área somada com a pretendida ultrapasse 2.500 hectares					●				
Não pode ter sido beneficiado por programa de reforma agrária ou qualquer outro tipo de projeto de regularização fundiária		●	●				●		●
Não pode ter sido beneficiado por programa de reforma agrária ou regularização fundiária quando a soma dos imóveis ultrapassar 2.500 hectares								●	
Ocupação anterior a uma data específica			●			●	●	●	●
Ocupação direta (pelo requerente e família)		●	●				●	●	●
Ocupação mansa e pacífica ou área sem contestação de terceiros ou sob demanda judicial		●	●		●	●	●	●	●
Ocupante não pode exercer cargo em alguns órgãos governamentais especificados na legislação		●						●	●
Ocupantes e cônjuges ou companheiros não tenham cometido o crime de grilagem de terras							●		
Requerente não pode estar no Cadastro de Empregadores do Ministério da Economia de quem submeteu trabalhadores a condições análogas à de escravo		●				●		●	●
Ser brasileiro nato ou naturalizado			●				●	●	●
Ser maior de idade, exceto em caso de sucessão ou emancipação							●		
Situação eleitoral regular no Estado			●						
Tempo mínimo de ocupação	●	●		●	●	●		●	

## Apêndice 4.

### Titulação de terras e gênero

A maioria das leis estaduais determina que o título de terra deve ser emitido em nome do homem e da mulher quando forem casados ou em união estável (Tabela 15). Já as regras federais foram modificadas recentemente para fazer uma exceção para casamento em regime de separação de bens. Nesse caso, o título não precisará ser emitido em nome do casal<sup>[157]</sup>. Além disso, a lei federal, o Pará e o Amapá também asseguram o direito do título ao casal em união homoafetiva. Apenas Mato Grosso e Tocantins não fazem referência à questão de gênero no título de terra em suas leis (Tabela 15).

Mesmo com essa garantia na maioria das leis, não é possível afirmar que essas regras são aplicadas na prática. Isso porque nas poucas situações em que há divulgação de nomes de quem recebeu título, aparece apenas o nome de uma pessoa. Assim, não é possível avaliar se o título é feito em nome do casal, por exemplo, quando há essa previsão legal.

---

<sup>[157]</sup> Art. 17, I alínea a do Decreto Federal n.º 10.592/2020.

**Tabela 15.** Disposições legais sobre gênero para emissão de títulos de terra na Amazônia Legal

Disposições legais	AC	AM	AP	MA	MT	PA	RO	RR	TO	Federal
Emissão do título em nome do homem ou da mulher independente do estado civil				●						
Emissão do título em nome do homem ou da mulher quando solteiros	●		●							
Emissão do título preferencialmente em nome da mulher quando casados		●								
Emissão em nome do casal para união estável ou homoafetiva			●			●				●
Preferencialmente em nome da mulher nos casos em que não houver casamento, união estável ou homoafetiva			●			●				●
Sem referências na legislação					●		●		●	
Título em nome do casal, se casados	●		●			●		●		
Título em nome do casal, se casados, exceto se em regime de separação de bens										●

## Apêndice 5.

### Cláusulas de cumprimento obrigatório após o recebimento do título de terra

A maioria das leis fundiárias aplicáveis na Amazônia Legal possuem cláusulas resolutivas, que são obrigações que devem ser cumpridas pelos titulados (Tabela 16). Em caso de descumprimento, o governo emissor do título pode retomar os imóveis. No entanto, em geral não há monitoramento dessas obrigações.

**Tabela 16.** Cláusulas resolutivas previstas nas leis incidentes na Amazônia Legal em títulos de terra na modalidade de venda de terra pública

Cláusulas resolutivas em títulos de terra	AC	AM	AP	MA	MT	PA	RO	RR	TO	Federal
Adesão às diretrizes nacionais sobre empresas e direitos humanos, conforme disposto no Decreto Federal n.º 9.571/2018						●				
Aproveitamento racional e adequado						●				
Cultura efetiva			●	●	●					●
Cumprimento de leis trabalhistas no imóvel						●				
Cumprimento das condições e formas de pagamento da terra			●	●	●					●
Efetuação do registro imobiliário do título no prazo de um ano, prorrogável por igual período						●				
Estado terá participação nos resultados da exploração econômica dos recursos naturais minerários						●				



► Continuação Tabela 16

<b>Cláusulas resolutivas em títulos de terra</b>	<b>AC</b>	<b>AM</b>	<b>AP</b>	<b>MA</b>	<b>MT</b>	<b>PA</b>	<b>RO</b>	<b>RR</b>	<b>TO</b>	<b>Federal</b>
Exigência de licença ambiental para exercer atividades econômicas no imóvel						●		●		
Exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores						●				
Extinção de cláusulas após três anos mediante pagamento de 100% do valor médio da terra nua										●
Extinção de cláusulas após três anos mediante pagamento integral do valor da terra			●							
Implementação de atividade agrária					●	●				
Inalienabilidade até quitação		●						●		●
Inalienabilidade por dez anos		●	●	●			●			●
Inalienabilidade por cinco anos					●	●				
Manter destinação agroflorestal do imóvel	●									
Manter e/ou recuperar áreas de preservação permanente e de reserva legal ou regularização ambiental	●					●				
Não explorar mão de obra em condição análoga à de escravo			●		●	●				●



► Continuação Tabela 16

<b>Cláusulas resolutivas em títulos de terra</b>	<b>AC</b>	<b>AM</b>	<b>AP</b>	<b>MA</b>	<b>MT</b>	<b>PA</b>	<b>RO</b>	<b>RR</b>	<b>TO</b>	<b>Federal</b>
Não explorar mão de obra infantil					●	●				
Não possui cláusulas resolutivas em títulos									●	
Proibição de desmatamento irregular em áreas de preservação permanente ou de reserva legal								●		
Proibição de desmatamento sem autorização do órgão ambiental						●				
Proibição de transferência sem prévia anuência do órgão fundiário	●					●				
Renúncia expressa ao recebimento de qualquer indenização pela terra nua e vegetação em decorrência de restrições da legislação ambiental	●									
Respeito à legislação ambiental, em especial o CAR			●		●					●
Utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente						●				



NICFI

Norway's International Climate and Forest Initiative

FUNDO  
AMAZONIA



ISBN 978-65-89617-07-5



9 786589 617075