

# A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA AVANÇOU NA AMAZÔNIA?

Os dois anos do programa Terra Legal

Brenda Brito • Paulo Barreto



# A regularização fundiária avançou na Amazônia?

## Os dois anos do Programa Terra Legal



Brenda Brito  
Paulo Barreto



Agosto de 2011

Copyright © 2009 by Imazon

**Autores**

Brenda Brito  
Paulo Barreto

**Foto da Capa**

Brenda Brito

**Projeto da Capa**

Luciano Silva  
www.rl2design.com.br

**Projeto gráfico e diagramação**

Luciano Silva e Roger Almeida  
www.rl2design.com.br

**Revisão de texto**

Gláucia Barreto

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

B862r Brito, Brenda

A regularização fundiária avançou na Amazônia?: os dois anos do Programa Terra Legal / Brenda Brito; Paulo Barreto. – Belém, PA: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia-IMAZON, 2011.

72p.; 21,5x28 cm  
ISBN 978-85-86212-39-0

1. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA 2. GRILAGEM DE TERRA 3. PROGRAMA TERRA LEGAL 4. POLÍTICAS PÚBLICAS 5. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 6. AMAZÔNIA LEGAL I. Barreto, Paulo. II. Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia – IMAZON. III. Título.

CDD: 333.3309811

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



Rua Domingos Marreiros, 2020, bairro Fátima  
Belém (PA), CEP 66060-160  
Tel: (91) 3182-4000 • Fax: (91) 3182-4027  
E-mail: imazon@imazon.org.br  
Página: www.imazon.org.br





## Agradecimentos

Aos funcionários do Programa Terra Legal e do Incra que forneceram informações; à Procuradora do Estado do Pará, Janice Varela, e à Corregedoria do Tribunal de Justiça do Estado do Pará pelo fornecimento de informações sobre cancelamento de títulos de terra no Estado; à Comissão Pastoral da Terra em Belém, Girólamo Treccani, José Heder Benatti e Justiniano Netto pelas perspectivas sobre a questão fundiária no Pará; à Mariana Baía Sena pela coleta de dados sobre cancelamento de títulos de terra no Pará; a Dário Cardoso Júnior pela coleta de dados sobre cadastro ambiental rural de títulos emitidos pelo Terra Legal e pela revisão e comentários sobre o estudo; a Rodney Salomão pela elaboração de mapas; à Elis Araújo, Jamilye Salles, Marco Antônio Delfino e Priscilla Santos pela revisão e comentários sobre o estudo; ao Departamento de Meio Ambiente, Alimentação e Assuntos Rurais do Reino Unido, à Fundação Ford - Escritório do Brasil e ao Fundo Amazônia pelo apoio financeiro a este estudo.



## Sobre o Imazon

O Imazon é um instituto de pesquisa cuja missão é promover o desenvolvimento sustentável na Amazônia por meio de estudos, apoio à formulação de políticas públicas, disseminação ampla de informações e formação profissional. O Instituto é uma associação sem fins lucrativos e qualificada pelo Ministério da Justiça do Brasil como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip).

O Imazon foi fundado em 1990 e sua sede fica em Belém, Pará. Em 21 anos, publicou cerca de 400 trabalhos científicos e técnicos. Desse total, 163 correspondem a artigos científicos veiculados em revistas científicas internacionais ou como capítulos de livros. Foram também publicados 43 livros, 17 livretos, e mais de 175 relatórios técnicos e documentos estratégicos para políticas públicas.





## Sobre os autores

Brenda Brito, Secretária Executiva e Pesquisadora Adjunta do Imazon, é Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Pará, em Belém-PA, Advogada e Mestre em Ciência do Direito (JSM) pela Universidade Stanford, em Palo Alto (EUA).

Paulo Barreto, Pesquisador Sênior do Imazon, é Engenheiro Florestal pela Faculdade de Ciências Agrárias do Pará (atual UFRA), em Belém-PA, e Mestre em Ciências Florestais pela Universidade Yale, em New Haven (EUA).

# Siglas

Abin	Agência Brasileira de Inteligência
Adepará	Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Pará
Adin	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU	Advocacia Geral da União
APP	Área de Preservação Permanente
Ater	Assistência Técnica e Extensão Rural
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CCIR	Certificado de Cadastro Rural de Imóveis
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNA	Confederação Nacional de Agricultura
CNIR	Cadastro Nacional de Imóveis Rurais
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
Coaf	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
Contag	Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPT	Comissão Pastoral da Terra
DAP	Declaração de Aptidão ao Pronaf
Emater	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
Faepa	Federação da Agricultura e Pecuária do Pará
Fetagri	Federação dos Trabalhadores da Agricultura
Funai	Fundação Nacional do Índio
GEI	Grupo Executivo Intergovernamental
GTA	Grupo de Trabalho Amazônico
Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
Incra	Instituto Nacional de Colonização de Reforma Agrária
Idam	Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal Sustentável do Estado do Amazonas
Idaron	Agência de Defesa Sanitária Agrossilvopastoril do Estado de Rondônia
Imazon	Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia

IN	Instrução Normativa
Incra	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
Iterpa	Instituto de Terras do Pará
Itertins	Instituto de Terras de Tocantins
ITR	Imposto Territorial Rural
MC	Ministério das Cidades
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPE	Ministério Público Estadual
MPF	Ministério Público Federal
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PGE	Procuradoria Geral do Estado
Pronaf	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
RL	Reserva Legal
RDS	Reserva de Desenvolvimento Sustentável
Resex	Reserva Extrativista
Sema	Secretaria Estadual de Meio Ambiente
Senasp	Secretaria Nacional de Segurança Pública
Simava	Sindicato das Indústrias Madeireiras do Vale do Acará
Sipam	Sistema de Proteção da Amazônia
Sisterleg	Sistema do Terra Legal
SNCR	Sistema Nacional de Cadastro Rural do Incra
SPDDH	Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCU	Tribunal de Contas da União
TJ	Tribunal de Justiça do Estado



# Sumário

Lista de Figuras .....	10
Lista de Quadros .....	10
Lista de Tabelas .....	10
Resumo Executivo .....	11
1. Introdução .....	15
2. Programa Terra Legal .....	16
3. Análise da legislação .....	19
3.1. Mudanças na legislação de regularização fundiária estadual no Pará .....	20
4. Análise do 2º ano do Programa Terra Legal .....	22
4.1. Cadastramento de posses .....	22
4.1.1. Regularização Fundiária em Paragominas, Pará .....	28
4.2. Georreferenciamento .....	29
4.3. Vistoria .....	31
4.4. Titulação .....	32
4.4.1. Valor da terra .....	34
4.4.2. Regularização ambiental de imóveis titulados .....	36
5. Cancelamento de títulos falsos e retomada de terra .....	39
5.1. Ações judiciais de cancelamento de títulos falsos .....	40
5.2. Atuação da Corregedoria do Tribunal de Justiça do Estado .....	41
5.2.1. Provimento 13/2006 .....	42
5.3. Reforço do CNJ ao cancelamento administrativo .....	43
5.4. Modernização de cartórios de registros de imóveis .....	45
6. Conclusões e recomendações .....	46
7. Referência Bibliográfica .....	48
Anexo 1 – Portaria 80/2010 .....	50
Anexo 2 - Principais estatísticas de cadastramento no Programa Terra Legal, por Estado, até janeiro de 2011 .....	58
Acre .....	58
Amapá .....	58
Amazonas .....	59
Maranhão .....	60
Mato Grosso .....	61
Pará .....	62
Rondônia .....	65
Roraima .....	66
Tocantins .....	67
Anexo 3 - Audiências para início do Georreferenciamento em 2010 .....	70

## Lista de Figuras

<b>Figura 1.</b> Glebas federais na Amazônia de atuação do Programa Terra Legal. . . . .	16
<b>Figura 2.</b> Estrutura executiva do Programa Terra Legal. . . . .	18
<b>Figura 3.</b> Principais fases do Programa Terra Legal para emissão de títulos de terra. . . . .	22
<b>Figura 4.</b> Procedimentos na fase de cadastramento de posses no Programa Terra Legal. . . . .	23
<b>Figura 5.</b> Distribuição percentual do número de posses e área cadastradas, por Estado, até abril de 2011 no Programa Terra Legal. . . . .	24
<b>Figura 6.</b> Distribuição do número e da área de posses cadastrados, por tamanho de módulo fiscal (MF), até abril de 2011 no Programa Terra Legal. . . . .	25
<b>Figura 7.</b> Distribuição percentual do número de posses cadastradas, por Estado e tamanho de módulo fiscal (MF), até abril de 2010 no Programa Terra Legal. . . . .	26
<b>Figura 8.</b> Distribuição percentual da área cadastrada, por Estado e tamanho de módulo fiscal (MF), até abril de 2010 no Programa Terra Legal. . . . .	26
<b>Figura 9.</b> Situação de processos gerados a partir de cadastros no Programa Terra Legal até abril de 2011. . . . .	27
<b>Figura 10.</b> Situação de cumprimento de contratos para georreferenciamento. . . . .	29
<b>Figura 11.</b> Distribuição percentual do número de títulos e área correspondente, por Estado, até janeiro de 2011 no Programa Terra Legal. . . . .	32
<b>Figura 12.</b> Valor básico da terra nua (Vtn) praticado pelo Incra e por institutos de terra estaduais de acordo com análise do Programa Terra Legal. . . . .	35
<b>Figura 13.</b> Percentual de quantidade e área de títulos com CAR no Pará. . . . .	37
<b>Figura 14.</b> Bases de informações para o CNIR (Adaptado de Barreto <i>et al.</i> , 2008). . . . .	38
<b>Figura 15.</b> Número de bloqueios, cancelamentos e determinação de inexistência de matrículas e registros na Corregedoria do TJPA, por ano (1990-2006). . . . .	41

## Lista de Quadros

<b>Quadro 1.</b> Novas regras fundiárias na Amazônia. . . . .	21
<b>Quadro 2.</b> Fórmula para cálculo do valor do hectare para regularização fundiária no Programa Terra Legal. . . . .	34

## Lista de Tabelas

<b>Tabela 1.</b> Estatísticas do cadastro de posses, por Estado, até abril de 2011 no Programa Terra Legal. . . . .	24
<b>Tabela 2.</b> Metas para conclusão de análise dos pedidos de cadastramento pelas coordenadas estaduais do Terra Legal (MDA, 2011b). . . . .	27
<b>Tabela 3.</b> Metas de emissão de títulos do Programa Terra Legal em 2010 e 2011. . . . .	32
<b>Tabela 4.</b> Títulos emitidos até abril de 2011, por município, pelo Programa Terra Legal. . . . .	33
<b>Tabela 5.</b> Metodologias utilizadas para definição de preços de terra (MDA, 2010c). . . . .	36
<b>Tabela 6.</b> Quantidade de ações judiciais para cancelamento de títulos de terra no Pará. . . . .	40
<b>Tabela 7.</b> Localização das comarcas com ações judiciais para cancelamento de títulos de terra no Pará. . . . .	40
<b>Tabela 8.</b> Situação de ações judiciais com decisão provisória ou definitiva. . . . .	40

## Resumo Executivo

A indefinição de direitos fundiários na Amazônia é um entrave ao avanço de políticas de desenvolvimento sustentável na região. Até 2010, 50% das terras na região estavam distribuídas em área protegidas, assentamentos da reforma agrária e terras militares. O restante se dividia em terras públicas sem destinação ou devolutas, terras públicas ocupadas informalmente e títulos de terras privadas. No entanto, a ausência de cadastro de terras com dados confiáveis não permitia afirmar com certeza qual a proporção ocupada por essas categorias.

Em 2009, o governo federal lançou o programa Terra Legal, baseado na Lei 11.952/2009, com o objetivo de acelerar a regularização de até 300 mil ocupações informais em terras públicas na Amazônia Legal. O programa é implementado diretamente pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com apoio do Instituto de Colonização de Reforma Agrária (Incra), e conta com uma instância consultiva de tomada de decisão, o Grupo Executivo Intergovernamental (GEI), do qual participam outros ministérios, governos estaduais e alguns representantes da sociedade civil.

O programa previa emitir títulos de terra em até 60 dias por meio de cinco fases principais: cadastramento de posses, georreferenciamento, vistoria, titulação e monitoramento pós-titulação. No entanto, o Terra Legal não conseguiu alcançar essa ambiciosa meta em seu primeiro ano e apenas 276 títulos foram emitidos, provenientes de processos iniciados antes do programa.

Passado mais um ano de implementação, avaliamos os principais acontecimentos e resultados do programa entre junho de 2010 e maio de 2011. Avaliamos também as medidas de combate à grilagem de terras tomadas pelo setor judiciário no Estado do

Pará, outro aspecto importante para estimular a regularização fundiária.

Verificamos que em seu segundo ano o programa alcançou 87.992 posses cadastradas em 10,3 milhões de hectares. No entanto, apenas 335 novos títulos foram emitidos, totalizando 611 títulos desde 2009.

### CADASTRAMENTO DE POSSES

A maioria das posses cadastradas estava concentrada no Pará (47% de cadastros em 46% da área), seguido de Rondônia (22% de posses em 24% da área) e Amazonas (13% de posses em 13% da área) (Figura 5). Amapá e Roraima apresentavam menor quantidade de posses e área cadastrada, não alcançando 1% das posses e da quantidade de área cadastrada pelo programa.

Além disso, a maior parte das posses cadastradas (64%) estava concentrada na categoria de até 1 módulo fiscal (que em média varia de 59 a 87 hectares na Amazônia Legal), considerando o tamanho médio de módulo fiscal por município. No entanto, essas posses ocupavam uma área de apenas 17% do total de cadastros. De fato, a maior parte da área cadastrada (78%) estava nas posses incluídas nas categorias que devem pagar pela regularização, entre 1 e 15 módulos fiscais, com destaque para imóveis entre 4 e 15 módulos fiscais (44%). Havia ainda 231 imóveis acima de 15 módulos fiscais, ocupando em torno de 525 mil hectares, mas que não podem ser regularizados pelo Terra Legal por excederem o limite de 15 módulos fiscais da Lei 11.952/2009.

Em relação à análise dos pedidos de regularização, a maioria (56%) dos processos abertos a partir dos 87.922 cadastros ainda estava na fase inicial do trâmite, sendo classificados como casos com Requerimento Realizado. Outros 41%, cujos cadastros fo-

ram obtidos a partir de migração de dados de outros sistemas, ainda não estavam sob análise e estavam classificados como Registro Migrado. Apenas 2% (2.021 casos) já estavam em análise e, finalmente, 1% dos cadastros já havia recebido titulação, totalizando 611 títulos.

### GEORREFERENCIAMENTO DE POSSES

Em 2010, o programa assinou contrato com 50 empresas para mapeamento dos imóveis (georreferenciamento). Os contratos abrangem aproximadamente 85 mil ocupações em 31 milhões de hectares. Desses contratos, 22% haviam sido concluídos até dezembro de 2010, e a maioria (56%) ainda estava em execução, com destaque para 46% considerados dentro do prazo. Outros 18% estavam atrasados há mais de 30 dias, enquanto 4% estavam em fase inicial.

Até abril de 2011, as empresas já haviam encaminhado cerca de 12.000 peças técnicas de imóveis georreferenciados à coordenação do Terra Legal, sendo que aproximadamente 6.000 já estavam validadas ou em análise. A Coordenação do programa também decidiu compartilhar os mapas georreferenciados com membros do GEI do Terra Legal e também com instituições selecionadas. Os mapas estarão acessíveis apenas para essas instituições em plataforma na internet criada pelo Incra. Esse compartilhamento aumentará a capacidade de fiscalização sobre os resultados do georreferenciamento, mas ainda é necessário ampliar o acesso para prefeituras e sindicatos de produtores e trabalhadores rurais dos municípios.

### VISTORIA DE POSSES

Na fase de vistoria, o programa não avançou em um dos aspectos críticos identificados no primeiro ano: a identificação prévia de territórios ocupados por populações tradicionais. Essa identificação é essencial para evitar titulações privadas nessas áreas, principalmente nos casos em que a lei dispensa vistoria do imóvel antes da titulação (imóveis de até 4 módulos fiscais). A nova proposta do MDA para resolver esse problema é a contratação de instituições para realizar o trabalho de identificação de territórios habitados por populações tradicionais.

### TITULAÇÃO

A maioria dos 611 títulos emitidos desde o início do programa está no Pará (54% dos títulos e 81% da área), seguido de Rondônia com 20% dos títulos em 9% da área. Os 335 títulos emitidos no segundo ano do Terra Legal representam apenas 1,4% da meta de 23.001 títulos anunciada pelo programa em 2010. Além disso, a meta para análise dos pedidos de regularização pelas coordenações estaduais do programa somam 20.020 processos em 2011, o que é incompatível com a meta de emissão de 39.671 títulos nesse mesmo ano. Assim, já é possível antecipar que essa meta de titulação deverá ser reformulada.

### VALOR DA TERRA

A Instrução Normativa 01/2010, que determina o valor da terra, ainda está em vigência, mas sob revisão. Após solicitação do GEI, o Terra Legal elaborou um estudo comparativo das diferentes metodologias adotadas pelos órgãos estaduais para

cálculo do preço da terra, considerando o Amazonas, Mato Grosso, Pará e Tocantins. Com exceção do Amazonas, onde os valores médios de terra foram muito similares à planilha referencial usada pelo programa, o estudo revelou grande variação dos valores praticados. Além disso, mesmo os valores da IN 01/2010 estão abaixo daqueles praticados no mercado de terras, o que pode continuar incentivando novas ocupações. Baseado no estudo comparativo, o programa realizará novo estudo com os Governos Estaduais, Ministério Público Federal e Tribunal de Contas da União para aperfeiçoamento da Portaria 01/2010, visando à aproximação das metodologias e dos resultados de preços praticados nos Estados em terras federais e estaduais.

## REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL

Nesse segundo ano do programa também avaliamos se os imóveis já titulados estavam cumprindo com os passos iniciais para a regularização ambiental, exigida pela Lei 11.952/2009. A verificação foi feita a partir dos imóveis inscritos no Cadastro Ambiental Rural (CAR) no Pará e Mato Grosso, Estados onde os dados de CAR são acessíveis pela internet. Concluímos que nenhum título emitido no Mato Grosso e quase metade dos títulos emitidos no Pará (47%) não possuía CAR, ou seja, não haviam iniciado o cumprimento das cláusulas resolutivas ambientais.

## COMBATE À GRILAGEM DE TERRAS

Na Amazônia há vários casos de apropriação ilegal e falsificação de títulos de terra, fenômeno

conhecido como grilagem de terras. No Pará, entre 1995 e 2010, a Procuradoria do Estado ingressou com 85 ações judiciais relacionadas a cancelamento de títulos de terra falsos. No entanto, apenas 21% (ou 18 ações) haviam alcançado algum tipo de decisão provisória ou definitiva, incluindo quatro sentenças para cancelamento do título, cinco liminares ou tutela antecipada para bloqueio de matrícula, uma tutela antecipada para cancelamento e uma decisão para desocupação do imóvel.

Outra forma mais célere de cancelamento de títulos falsos ocorre via administrativa, por ordem da Corregedoria do Tribunal de Justiça do Estado, sem necessidade de ação judicial. Em 2009, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), responsável pelo controle da atuação administrativa do setor judiciário no Brasil, determinou o cancelamento da matrícula de um imóvel no município de Vitória do Xingu, cujo tamanho (410 milhões de hectares) era três vezes maior que a área do Estado do Pará. No ano seguinte, o CNJ cancelou mais de 5 mil títulos bloqueados no Pará. A decisão de cancelamento pode ser revertida se forem apresentados documentos que comprovem a legalidade dos títulos. No entanto, o Tribunal de Justiça do Estado do Pará determinou que a avaliação desses documentos é de responsabilidade do oficial do cartório onde o imóvel está registrado, ao invés de delegar essa tarefa a um juiz para aumentar o controle da aplicação da decisão.

Finalmente, a decisão do CNJ provocou reações de empresários, que até dezembro de 2010 já haviam ingressado com três ações no Supremo Tribunal Federal (STF) contrárias à medida. Uma

dessas ações, iniciada pelo Sindicato das Indústrias Madeireiras do Vale do Acará (Simava), obteve decisão liminar em junho de 2011 para suspensão do efeito do cancelamento apenas para os imóveis dos atuais filiados a este sindicato. No entanto, a decisão ressalta que até o julgamento final da ação, as matrículas desses imóveis permanecem bloqueadas.

### RECOMENDAÇÕES

- A decisão de compartilhamento de dados do georreferenciamento com membros do GEI é positiva, mas ainda precisa ser ampliada para prefeituras e sindicatos de produtores e trabalhadores rurais dos municípios. Essas duas instituições têm grande potencial de contribuir com a revisão e validação dos mapas de posses por conhecerem a realidade de ocupação de terras nos municípios.
- Para aumentar a transparência sobre informações fundiárias e ambientais dos imóveis, incluindo inscrição no cadastro ambiental rural, o governo federal deve avançar no projeto de construção do cadastro único de imóveis e torná-lo acessível ao público.
- A nova proposta apresentada pelo MDA para a identificação de áreas ocupadas por comunidades tradicionais precisará ser acompanhada ao longo do terceiro ano do programa para avaliação de sua efetividade.
- Os valores de terra cobrados pelo governo federal e estadual precisam ser revisados e compatibilizados, além de levarem em consideração o valor de mercado para evitar estímulo a novas invasões e especulação fundiária.
- Apesar do avanço no processo de cancelamento de títulos, o Tribunal de Justiça do Estado do Pará deve revisar e fortalecer as normas que permitem a suspensão dessa medida em casos de comprovação da legalidade dos títulos. A atribuição de revalidação de títulos deve ser delegada aos juízes para garantir maior controle.
- Com as ações questionando judicialmente a decisão de cancelamento de títulos e considerando a liminar que suspendeu parcialmente o efeito dessa medida, o STF precisa inserir esse tema como prioridade em sua pauta de julgamento. Do contrário, os avanços recentes no combate à grilagem de terras na região poderão sofrer retrocesso.

# 1. Introdução

A indefinição de direitos fundiários na Amazônia é reconhecidamente um grave entrave para o avanço de políticas de desenvolvimento sustentável na região. Até 2010, 50% das terras na Amazônia estavam concentradas em área protegidas, assentamentos da reforma agrária e terras militares. O restante se dividia em terras públicas sem destinação ou devolutas, terras públicas ocupadas informalmente e títulos de terra privadas. No entanto, a ausência de cadastro de terras com dados confiáveis não permitia afirmar com certeza a proporção ocupada por essas categorias.

Em 2009, o governo federal promulgou a Lei 11.952/2009 com o objetivo de acelerar a regularização de ocupações informais em terras públicas federais na Amazônia Legal. Em seguida, lançou o programa Terra Legal para implementar essa lei e beneficiar até 300 mil posseiros. O objetivo inicial do programa era emitir títulos de terra em até 60 dias por meio de cinco fases principais: cadastramento de posses, georreferenciamento, vistoria, titulação e monitoramento pós-titulação.

No entanto, o Terra Legal não conseguiu alcançar essa ambiciosa meta em seu primeiro ano e apenas 276 títulos foram emitidos, provenientes de processos iniciados antes do programa. Den-

tre as cinco fases, o cadastramento de terras foi a que obteve maiores avanços, atingindo 74.132 posses em 8,3 milhões de hectares. Na etapa de georreferenciamento, a atuação concentrou-se na revisão de normas e contratação de empresas terceirizadas para realizar o serviço. O programa enfrentou ainda críticas do Ministério Público Federal (MPF) relacionadas à dispensa de vistoria de áreas inferiores a 4 módulos fiscais, além de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) à Lei 11.952/2009<sup>1</sup>, que ainda depende de julgamento (Brito e Barreto, 2010).

Passado mais um ano de implementação do programa, avaliamos seus principais acontecimentos e resultados entre junho de 2010 e maio de 2011. Além de analisar as fases do Terra Legal, também incluímos neste estudo uma avaliação das medidas de combate à grilagem de terras tomadas pelo setor judiciário, com destaque para o Estado do Pará. Em 2010, o CNJ determinou o cancelamento de mais de 5 mil títulos falsos de terra no Estado, mas está sofrendo questionamentos judiciais. Essa decisão influencia o programa, pois o cancelamento desses títulos é necessário para permitir as novas titulações. Ao final, destacamos recomendações para a continuidade das ações do Terra Legal

<sup>1</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.269/2009.

## 2. Programa Terra Legal

Em 2009, o Governo Federal lançou o programa Programa Terra Legal, com o objetivo de beneficiar até 300 mil posseiros dentro das glebas federais, em 463 municípios na Amazônia Legal (Figura 1). A execução do programa foi delegada ao MDA, que promoveu adaptações em sua estrutura executiva para exercer essa nova atribuição.

A principal mudança estrutural do MDA ocorreu com o Decreto 6.813/2009, que criou dentro da Secretaria Executiva do MDA o De-

partamento de Planejamento, Monitoramento e Avaliação da Regularização Fundiária na Amazônia Legal. O mesmo decreto também criou o cargo de Secretário Executivo Adjunto de Regularização Fundiária na Amazônia Legal, que tem como funções: 1) coordenar, normatizar e supervisionar o processo de regularização fundiária de áreas rurais na Amazônia Legal; 2) expedir os títulos de terra; 3) celebrar contratos, convênios e termos necessários ao cumprimento das metas e objetivos relati-

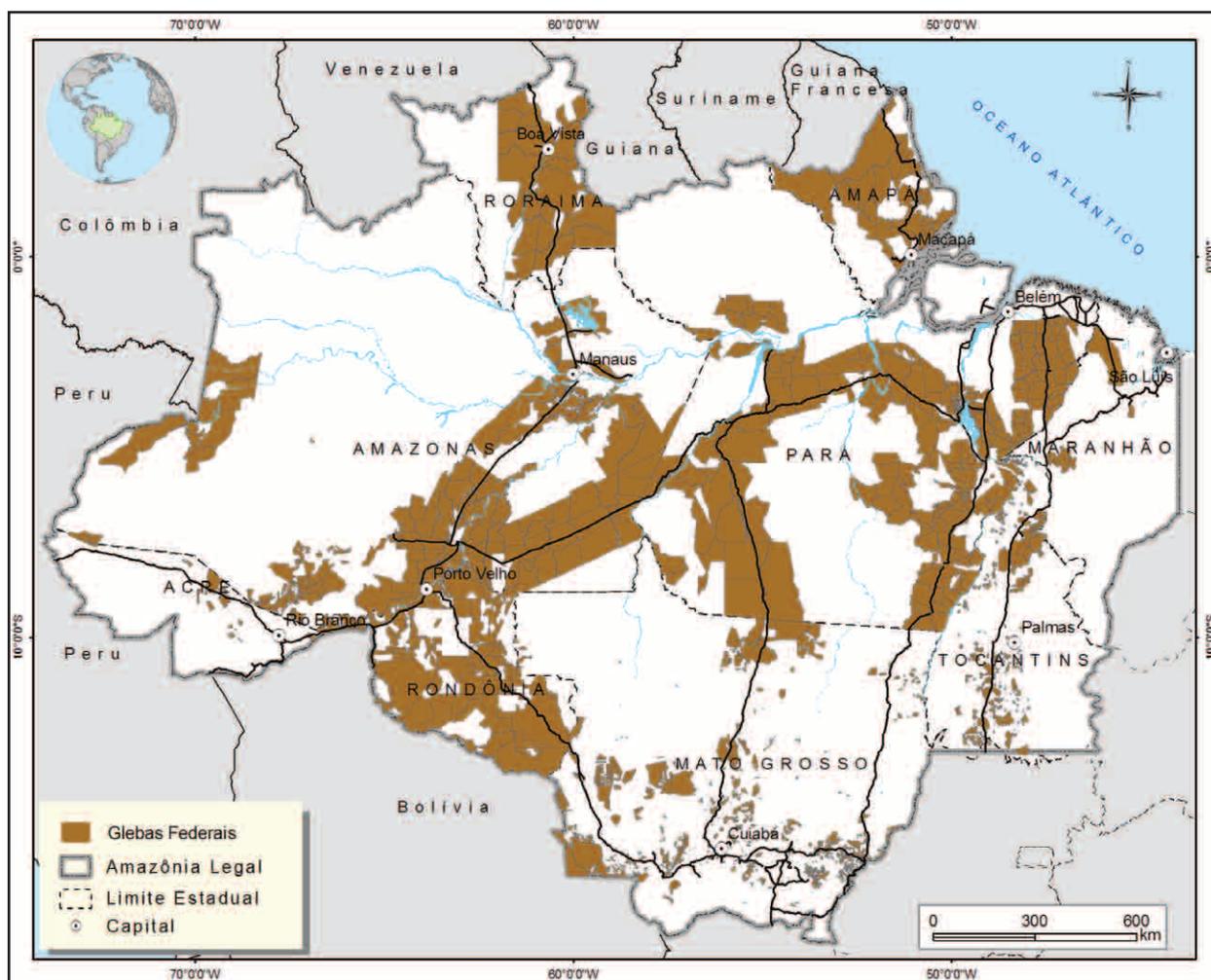


Figura 1. Glebas federais na Amazônia de atuação do Programa Terra Legal.

vos à regularização fundiária na Amazônia Legal; e 4) determinar à Superintendência Nacional de Regularização Fundiária na Amazônia Legal, órgão do Incra, a execução de medidas administrativas e atividades operacionais relacionadas à regularização fundiária na região (Figura 2).

Para auxiliar as funções do Secretário Executivo Adjunto de Regularização Fundiária na Amazônia Legal, o MDA criou onze coordenações estaduais do Terra Legal, sendo uma em cada Estado da Amazônia Legal e duas adicionais no Pará (Santarém e Marabá). Na maioria dos casos, os coordenadores estaduais e técnicos que trabalham nos Estados são funcionários do Incra, que foram alocados nessas novas funções. Além disso, o próprio Incra também colabora com o Terra Legal por meio de sua Superintendência Nacional de Regularização Fundiária na Amazônia Legal, que está subordinada ao MDA. Por sua vez, esta superintendência também possui representantes estaduais (chefes de divisão), que apoiam as coordenações estaduais do Terra Legal (Figura 2).

A estrutura do Terra Legal também inclui o GEI, criado pelo Decreto sem número de 27 de abril de 2009 (Figura 2). O GEI, que se reúne a cada três meses, define diretrizes e monitora as ações de regularização fundiária no Terra Legal. O grupo é formado por órgãos do governo federal e estaduais, incluindo um representante de cada governo dos Estados da Amazônia Legal, Casa Civil, MDA, Incra, Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Secretaria de Relações Institucionais

da Presidência da República, Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério das Cidades (MC) e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). A sociedade civil participa do GEI na categoria de convidados, ou seja, sem direito a voto nas decisões, e tem direito a apenas três representações. Atualmente, essas vagas são ocupadas pela Confederação Nacional de Agricultura (CNA), Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag) e Fórum Amazônia Sustentável, o qual é representado pelo Grupo de Trabalho Amazônico (GTA) e pelo Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon). O MPF também passou a participar do GEI como convidado a partir de 2010.

Além disso, cada Estado possui um Grupo Executivo Estadual, com funções similares ao GEI, mas em nível local (Figura 2). Em geral, esses grupos são formados pela coordenação estadual do Terra Legal, algumas secretarias estaduais (por exemplo, secretaria de meio ambiente), órgão de terra, representação estadual da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater) e centro regional do Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam). Nos Estados, o Terra Legal também criou um Grupo de Controle Social, formado por representações locais da sociedade civil, MPF e Ministério Público Estadual (MPE), além de outros órgãos. As reuniões desses grupos têm ocorrido geralmente quinze dias antes da reunião do GEI. Nas seções seguintes, analisamos as novidades legislativas e os avanços ocorridos no programa até março de 2011.

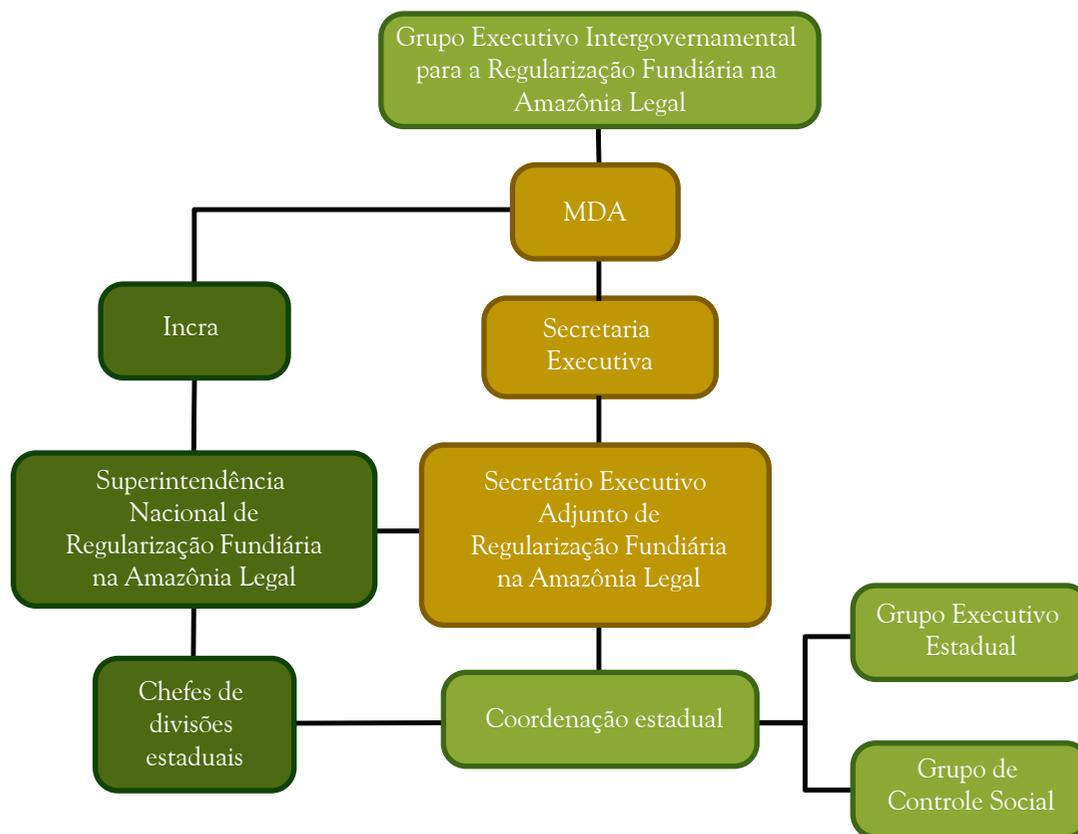


Figura 2. Estrutura executiva do Programa Terra Legal.

## Análise da legislação

As principais normas utilizadas pelo Terra Legal foram lançadas em 2009, especialmente a Lei 11.952/2009 e o Decreto 6.992/2009 (Quadro 1). No entanto, alguns aspectos operacionais dessas normas ainda estão sendo detalhados em instruções normativas e portarias. Entre junho de 2010 e maio de 2011, a novidade normativa foi a portaria do MDA que estabelece os procedimentos para análise e validação de títulos de terra com pendências emitidos pelo Incra até fevereiro de 2009 (Portaria 80/2010), seguindo o determinado no art.19 da Lei 11.952/2009<sup>2</sup>.

Segundo levantamento do MDA, há pelo menos quinze tipos de títulos que foram emitidos na Amazônia nas últimas décadas, que podem chegar a 120 mil casos em 15 milhões de hectares, sendo a maioria no Pará. Os tipos de títulos emitidos foram:

- Título de Propriedade
- Título Definitivo transferido com Anuência
- Título Definitivo sujeito a re-ratificação
- Contrato de Compra e Venda
- Contrato de Direito Real de Uso
- Contrato de Promessa de Compra e Venda
- Contrato de Concessão de Domínio de Terras Públicas
- Contrato de Concessão de Terras Públicas
- Título Definitivo Liberado
- Autorização de Ocupação

- Título de Domínio
- Licença de Ocupação
- Contrato de Cessão de Uso
- Contrato de Alienação de Terras Públicas
- Autorização Provisória de Titulação

Muitos desses títulos possuem pendência de pagamento ou de cumprimento de cláusulas resolutivas, ou seja, das cláusulas que foram impostas em cada caso para efetivar a transferência da terra pública e que podem extinguir o contrato em caso de descumprimento. Por exemplo, algumas cláusulas resolutivas prevêm a utilização de percentual mínimo da área para fins econômicos ou ainda manutenção da área pelo destinatário original por um tempo mínimo (cláusula de inalienabilidade).

Para determinar a validade desses títulos, o MDA analisará a situação de cumprimento e a possibilidade de liberação, ou seja, de quitação das obrigações. A portaria destaca procedimentos para dois tipos mais comuns de cláusulas resolutivas:

- *Cláusulas resolutivas ambientais*: a análise será baseada em certidão ou outro documento similar emitido pelo órgão ambiental (art. 4, §1º da Portaria 80/2010). Em caso de cláusula relacionada à averbação de reserva legal, o interessado deverá apresentar certidão atualizada da matrícula que ateste o cumprimento de tal obrigação (art. 5º da Portaria 80/2010).

<sup>2</sup> Art. 19 da Lei nº 11.952/2009: No caso de inadimplemento de contrato firmado com o Incra até 10 de fevereiro de 2009, ou de não observância de requisito imposto em termo de concessão de uso ou de licença de ocupação, o ocupante terá prazo de 3 (três) anos, contados a partir de 11 de fevereiro de 2009, para adimplir o contrato no que foi descumprido ou renegociá-lo, sob pena de ser retomada a área ocupada, conforme regulamento.

- *Cláusulas resolutivas de inalienabilidade*: será avaliada a ocorrência de transferência para terceiros. Se o imóvel foi transferido antes do prazo estipulado, com exceção de *causa mortis*, o pedido de liberação da cláusula resolutiva será indeferido (art. 6º da Portaria 80/2010). O ocupante poderá solicitar regularização da área via Programa Terra Legal se atender os requisitos legais (art. 7º, parágrafo único da Portaria 80/2010).

Quando a pendência for relativa a pagamento, a portaria indica que deverão ser utilizados os valores da Portaria 01/2010 da Secretaria-Executiva Adjunta Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal do MDA, mesmo que essa ainda esteja em revisão pelo Terra Legal (Ver seção 4.4.1). No entanto, se a área total dos imóveis exceder 15 módulos fiscais, a referência passa a ser o valor mínimo da terra nua da planilha referencial de preços de terras do Incra (art. 22, §2º). Os valores poderão ser parcelados até 11 de fevereiro de 2012. Na análise de pendências de pagamentos, serão adotados dois procedimentos:

- *Pagamento parcial*: o MDA calculará a porcentagem da área paga em relação à área total alienada, a fim de se calcular a área remanescente a ser paga (art. 22, I da Portaria 80/2010);
- *Nenhum pagamento*: o MDA calculará o valor da área total alienada ou concedida (art. 22, II da Portaria 80/2010).

Outro aspecto importante da portaria é a previsão de que as decisões relativas aos títulos analisados com base na Portaria 80/2010 serão publicadas no sítio eletrônico do MDA. Dentre essas decisões estarão os casos de rescisão e cancelamento de títulos que não tiverem solicitado renegociação ou cujo pedido tenha sido indeferido. Finalmente, a portaria não conseguiu abranger três situações, que ficam aguardando definição de regras:

- Procedimento de liberação ou renegociação de títulos emitidos à pessoa jurídica;
- Procedimento para títulos que incidem total ou parcialmente em áreas inalienáveis da União<sup>3</sup>; e
- Regras para retomada do imóvel ao patrimônio da União, incluindo pagamento de benfeitorias, no caso de títulos rescindidos e cancelados.

### 3.1. MUDANÇAS NA LEGISLAÇÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA ESTADUAL NO PARÁ

Em maio de 2011 ocorreu uma mudança relevante na Constituição do Estado do Pará que alterou regras estaduais para regularização fundiária no Estado. Apesar de não estar diretamente relacionada ao Programa Terra Legal, essa alteração foi em parte influenciada pela pressão de ocupantes de terras estaduais em facilitar as regras para regularização de suas áreas, que não são contempladas pela Lei 11.952/2009.

A Constituição do Estado permite alienação de terras públicas estaduais a pessoas físicas e jurídicas no limite de 2,5 mil. Até maio de 2011, o Insti-

tuto de Terras do Pará (Iterpa) deveria consultar o Conselho Estadual de Política Agrícola, Agrária e Fundiária para alienar áreas acima de 100 hectares. No entanto, em junho de 2011, a Assembleia Estadual do Pará modificou essa regra e retirou a necessidade de consulta para regularização de imóveis de até 1.500 hectares. Sendo assim, a regularização de terras estaduais deverá obedecer dois critérios (Art. 241 da Constituição Estadual do Pará):

- Até 1.500 hectares mediante aprovação do Iterpa
- Entre 1.500 e 2.500 hectares mediante aprovação prévia da Assembleia Legislativa, além da

<sup>3</sup> Por exemplo, títulos que incidem em Terras Indígenas.

aprovação do plano de exploração econômica pelo Conselho Estadual de Política Agrícola, Agrária e Fundiária.

A consulta ao conselho estadual era a única previsão legal de participação pública na tomada de decisão para alienação de terras estaduais. Assim, com a eliminação dessa instância para imóveis de

até 1.500 hectares, será essencial que o Iterpa aumente a transparência e crie outras formas de controle social de suas ações em terras estaduais. Isso pode incluir, por exemplo, disponibilização ao público de listas de posses cadastradas, como ocorre no Terra Legal, além da divulgação de mapas de posses georreferenciadas antes de sua efetiva titulação.

### Quadro 1. Novas regras fundiárias na Amazônia.

A Lei 11.952/2009 dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal. Para a regularização, o ocupante da terra deve exercer cultura efetiva no imóvel, ter ocupação mansa e pacífica, realizar o georreferenciamento do imóvel (de acordo com a Lei 10.267/2001 e Decreto 4.449/2002) e não pode ser proprietário de outro imóvel rural. Quanto ao pagamento da terra, imóveis de até 1 módulo fiscal serão doados; imóveis entre 1 e 4 módulos fiscais serão vendidos com valores diferenciados e abaixo do valor de mercado; e imóveis entre 4 e 15 módulos fiscais serão vendidos por valores determinados nas tabelas de referência do Incra, sobre as quais incidirão índices relativos à localização e condição de acesso, tempo de ocupação e tamanho do imóvel.

A lei também restringe os tipos de pessoas que podem se beneficiar da regularização fundiária. Ficam excluídas as pessoas jurídicas, proprietários de imóveis, estrangeiros, quem exerce cargo ou emprego público no Incra, no MDA, na Secretaria de Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão ou nos órgãos estaduais de terras.

Um aspecto polêmico dessa lei é a isenção de vistoria obrigatória para imóveis abaixo de 4 módulos fiscais, como forma de acelerar o processo de titulação. Essa medida foi amplamente criticada antes da aprovação da lei, pois fragiliza a verificação da real existência de ocupações e principalmente porque dificulta a identificação de demandas de reconhecimento de territórios de povos e comunidades tradicionais nas áreas que serão tituladas. O Decreto 6.992/2009 que regulamentou a Lei 11.952/2009 buscou minimizar parcialmente a isenção de vistoria ao estabelecer que ela deverá ocorrer em áreas abaixo de 4 módulos fiscais em três situações: 1) existência de autuação por infração ambiental ou trabalho análogo à escravidão; 2) cadastramento da posse feito via procuração em vez de pelo próprio ocupante; e 3) existência de conflito no imóvel<sup>4</sup>.

Em relação a imóveis acima de 1,5 mil hectares, a Lei 11.952/2009 estabelece que seus ocupantes poderão regularizar apenas o limite que estiver de acordo com os requisitos previstos nesta norma. Ou seja, a área excedente deverá ser devolvida ao poder público. Assim, de acordo com a legislação vigente, a regularização de áreas acima de 1,5 mil hectares só poderá ocorrer mediante processo licitatório<sup>5</sup>. Para áreas acima de 2,5 mil hectares, continua prevalecendo a exigência constitucional de autorização prévia do Congresso Nacional de acordo com o Art. 49, XVII da Constituição Federal de 1988.

<sup>4</sup> Art. 5º, I, II e III do Decreto 6.992/2009.

<sup>5</sup> A Lei 8.666/93, Art. 17, I, i dispensa licitação para alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União na Amazônia Legal onde incidam ocupações até o limite de 15 (quinze) módulos fiscais ou 1.500 hectares, para fins de regularização fundiária.

## 4. Análise do 2º ano do Programa Terra Legal

As principais fases para a titulação de imóveis no Programa Terra Legal são cadastramento, georreferenciamento, vistoria (quando previsto em lei), emissão do título e monitoramento pós-titulação (Figura 3). No lançamento do Programa, em 2009, o MDA anunciou que a execução das quatro primeiras fases duraria apenas 60 dias em virtude da mudança e simplificação das regras de regularização promovidas pela Lei 11.952/2009. No entanto, o início da implementação da lei e do programa demonstrou que o grande acúmulo de problemas fun-

diários da Amazônia Legal fora subestimado quando essa meta foi estabelecida.

Até maio de 2011, o programa havia avançado na fase de cadastramento e na fase de georreferenciamento de posses. Nesse período, também foram emitidos 611 títulos de terras, sendo 276 títulos provenientes de demandas anteriores ao Terra Legal e ações de georreferenciamento realizadas entre 2007 e 2008. As seções seguintes avaliam os principais avanços e dificuldades ocorridos nas fases do programa até maio de 2011.

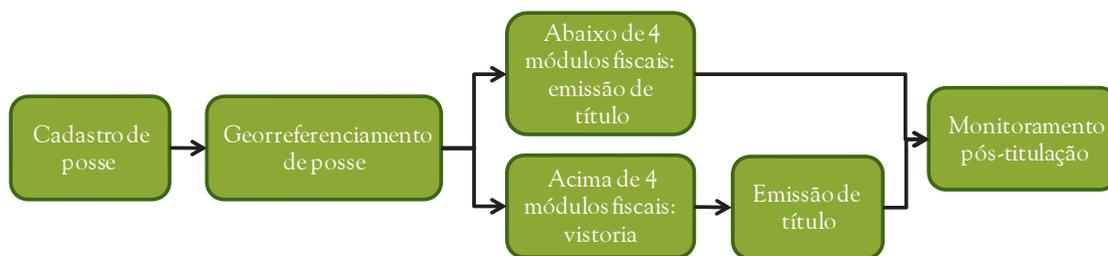


Figura 3. Principais fases do Programa Terra Legal para emissão de títulos de terra.

### 4.1. CADASTRAMENTO DE POSSES

A primeira etapa para obtenção do título via Terra Legal é o cadastramento de posses no Sistema do Terra Legal (Sisterleg), criado para gerenciar os dados do Terra Legal. Os cadastros são provenientes dos mutirões realizados pelo programa em seu primeiro ano e da importação de dados de outros sistemas de informação, principalmente o sistema de Declaração de Aptidão (DAP) ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

(Pronaf), administrado pelo Incra<sup>6</sup>. Por exemplo, até abril de 2011 59% dos cadastros haviam sido efetuados presencialmente e 41% via importação de dados (MDA, 2011a). No entanto, um problema em potencial dessa prática é que não há previsão legal de vistoria obrigatória para imóveis cadastrados via importação de dados de outros sistemas. Ou seja, os imóveis de até 4 módulos fiscais cadastrados dessa forma podem ser dispensados de vistoria e, com isso,

<sup>6</sup> Segundo o Terra Legal, também foram incorporados cadastros dos seguintes sistemas: Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Pará (Adepará); Planos de Manejo Comunitário do Estado do Amazonas; Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal Sustentável do Estado do Amazonas (Idam); e Agência de Defesa Sanitária Agrossilvopastoril do Estado de Rondônia (Idaron) (MDA, 2010a)

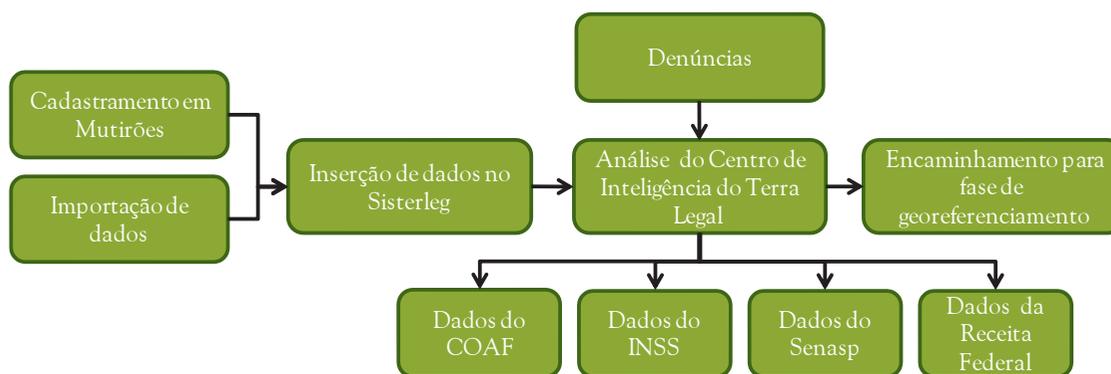
não seria possível confirmar se essas informações são verdadeiras e se essas áreas realmente estão sendo ocupadas pelas pessoas indicadas nos sistemas.

As informações básicas desses cadastros são disponibilizadas no sítio eletrônico do programa, incluindo nome do posseiro, endereço, tamanho do imóvel, município, Estado e número do processo. A partir do Sisterleg, os dados entram na fase de análise, quando são repassados ao Centro de Inteligência do Terra Legal, que envolve o Sipam e a Agência Brasileira de Inteligência (Abin). Esses dados são cruzados com informações do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) e Receita Federal (por exemplo, com dados do Imposto Territorial Rural-ITR). A análise do Centro de Inteligência também detecta casos de cadastros que contêm o mesmo telefone ou que possuem o mesmo sobrenome para identificação de casos suspeitos de fracionamento irregular de imóveis.

Além disso, o programa criou um sistema de denúncias via Internet<sup>7</sup>. As denúncias recebidas também são avaliadas pelo Centro de Inteligência e por funcionários do programa, que exibem as reclamações e suas respostas de encaminhamentos no próprio sítio eletrônico. Cada cadastro inserido no Sisterleg forma um processo administrativo diferenciado, que é encaminhado para a fase de georreferenciamento (Figura 4).

Para avaliar o resultado da fase de cadastramento analisamos as informações do Sisterleg até abril de 2011. Para isso, excluimos 35 cadastros cuja área cadastrada era igual a zero e 44 cadastros cujo nome do Estado aparecia no lugar do nome do município, os quais abrangiam 6.764 hectares (0,06% do total da área cadastrada).

Até abril de 2011 havia 87.992 posses cadastradas em 10,3 milhões de hectares (Tabela 1). A proporção de cadastros por Estado seguiu o mesmo padrão observado no primeiro ano do programa (Brito e Barreto, 2010), ou seja, a maioria das posses es-



Legenda  
COAF: Conselho de Controle de Atividades Financeiras  
INSS: Instituto Nacional do Seguro Social  
Senasp: Secretaria Nacional de Segurança Pública

**Figura 4.** Procedimentos na fase de cadastramento de posses no Programa Terra Legal.

<sup>7</sup> <http://portal.mda.gov.br/terralegal>

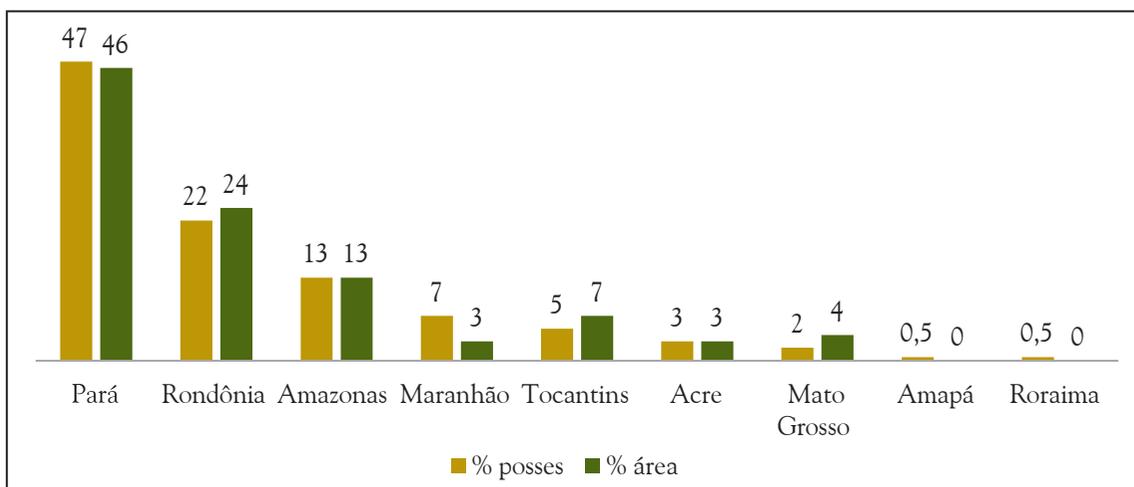
tava concentrada no Pará (47% de cadastros em 46% da área), seguido de Rondônia (22% de posses em 24% da área) e Amazonas (13% de posses em 13% da área) (Figura 5). Amapá e Roraima apresentavam menor quantidade de posses e área cadastrada, não alcançando 1% das posses e da quantidade de área cadastrada pelo programa. De fato, o Amapá manteve o mesmo número de cadastros (299) observado

no primeiro ano do programa, o que indica ausência de novas ações de cadastramento nesse Estado.

A área média de posses cadastradas em todos os Estados foi de 118 hectares. Tal como no primeiro ano do programa, Mato Grosso apresentou maior tamanho médio de posse cadastrada (266 hectares), seguido de Tocantins (145 hectares) e Rondônia (128 hectares) (Tabela 1).

**Tabela 1.** Estatísticas do cadastro de posses, por Estado, até abril de 2011 no Programa Terra Legal.

Estado	Número de posses	Área (hectares)	Tamanho médio por posse (hectares)	Desvio padrão (hectares)
Pará	41.354	4.779.304	116	226
Rondônia	19.488	2.503.930	128	236
Amazonas	11.396	1.282.251	113	278
Tocantins	4.573	664.129	145	330
Mato Grosso	1.647	438.714	266	409
Maranhão	6.264	344.531	55	105
Acre	2.676	296.782	111	115
Roraima	295	30.152	102	137
Amapá	299	9.107	30	29
<b>Total</b>	<b>87.992</b>	<b>10.348.900</b>	<b>118</b>	<b>207</b>



**Figura 5.** Distribuição percentual do número de posses e área cadastradas, por Estado, até abril de 2011 no Programa Terra Legal.

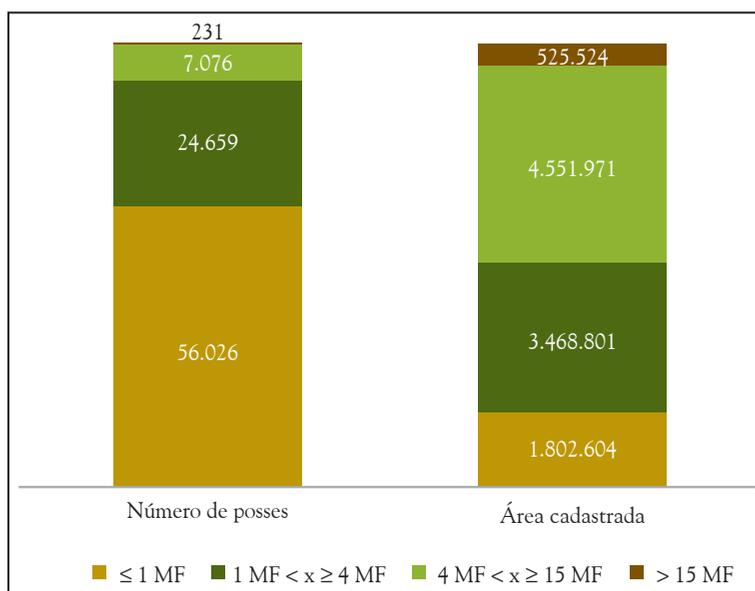
A maior parte das posses (64%) estava concentrada na categoria de até 1 módulo fiscal, considerando o tamanho médio de módulo fiscal por município (Figura 6). No entanto, essas posses ocupavam uma área de apenas 17% do total de cadastros. De fato, a maior parte da área cadastrada (78%) estava nas posses incluídas nas categorias que devem pagar pela regularização entre 1 e 15 módulos fiscais, com destaque para imóveis entre 4 e 15 módulos fiscais (44%).

Havia 231 imóveis acima de 15 módulos fiscais, ocupando cerca de 525 mil hectares (Figura 6). Esse número é menor que o total encontrado por Brito e Barreto (2010) no primeiro ano do programa, pois a análise anterior utilizou o valor médio de módulo fiscal por Estado, enquanto a nova análise considera essa medida por município. Esses imóveis não podem ser regularizados pelo Terra Legal por excederem o limite de 15 módulos fiscais da Lei 11.952/2009. Nesses casos, seus ocupantes poderão pleitear a regularização de até 1,5 mil hectares e devolver o excedente ao domínio público (art.14 da Lei 11.952/2009) ou poderão regularizar a totali-

dade desde que dentro de um processo de licitação pública, segundo regras da Lei 8.666/1993.

Outra opção de regularização de imóveis acima de 15 módulos fiscais seria por meio de institutos de terras estaduais, como é o caso do Iterpa. O Pará, por exemplo, possui legislação que autoriza regularização até 2.500 hectares (Lei estadual 7.289/2009), desde que em terras de jurisdição estadual. Acima desse limite a regularização só é permitida mediante autorização do Congresso Nacional, de acordo com o art. 49, XVII da Constituição Federal.

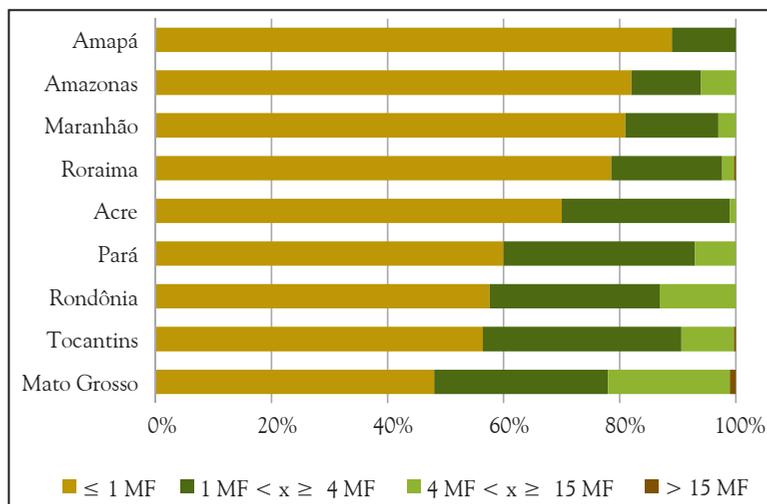
Porém, o Terra Legal tem procurado atuar em colaboração com o órgão estadual para agilizar a regularização fundiária de municípios que apresentam melhorias de indicadores socioambientais, como é o caso de Paragominas (PA). Considerando que esse município obteve destaque ao cumprir os requisitos de saída da lista de municípios críticos do desmatamento publicada anualmente pelo MMA, algumas medidas de incentivo à produção sustentável têm sido adotadas, inclusive a solução de problemas fundiários (Ver item 4.1.1).



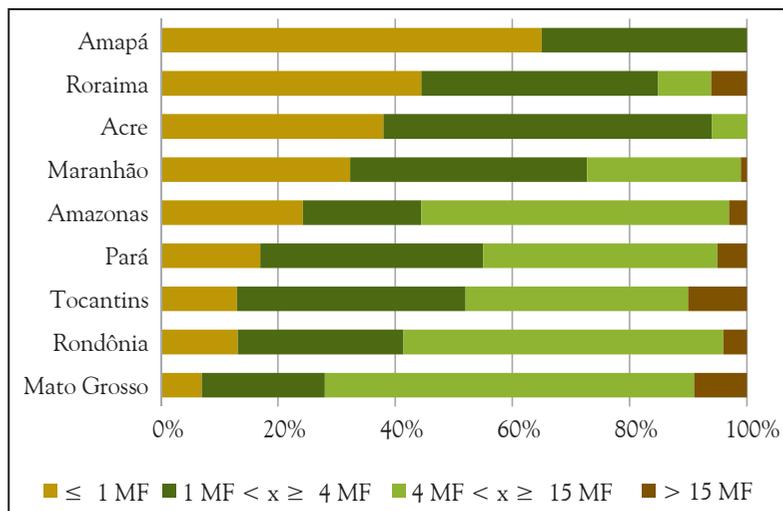
**Figura 6.** Distribuição do número e da área de posses cadastrados, por tamanho de módulo fiscal (MF), até abril de 2011 no Programa Terra Legal.

No detalhamento por Estado, Amazonas, Mato Grosso e Rondônia apresentaram maior concentração de terra na categoria de 4 a 15 módulos fiscais (52%, 63% e 54% respectivamente), apesar de o número de posses nesse grupo ser de no máximo 21% nesses Estados (6%, 21% e 13% respectivamente). Mato Grosso e Rondônia também se destacaram,

juntamente com Tocantins, por apresentarem a menor área cadastrada em imóveis de até 1 módulo fiscal (7%, 13% e 13% respectivamente), apesar desses casos representarem mais da metade dos imóveis cadastrados em cada Estado (48%, 57% e 56%) (Figuras 7 e 8). Mais detalhes das estatísticas do cadastro de terras por Estado e por município estão no Anexo 2.



**Figura 7.** Distribuição percentual do número de posses cadastradas, por Estado e tamanho de módulo fiscal (MF), até abril de 2010 no Programa Terra Legal.



**Figura 8.** Distribuição percentual da área cadastrada, por Estado e tamanho de módulo fiscal (MF), até abril de 2010 no Programa Terra Legal.

Finalmente, até abril de 2011 a maioria (56%) dos processos abertos a partir dos 87.922 cadastros ainda estava na fase inicial do trâmite, sendo classificados como casos com Requerimento Realizado. Outros 41% cujos cadastros foram obtidos a partir de migração de dados de outros sistemas ainda não estavam sob análise e estavam classificados como Registro Migrado no Systerleg. Apenas 2% (2.021 casos) já estavam em análise e, finalmente, 1% dos cadastros já havia recebido titulação, totalizando 611 títulos (Figura 9).

Para avançar com a análise dos processos, a coordenação do Terra Legal estabeleceu metas mensais e anuais da quantidade de processos em cada Esta-

do. De acordo com o planejamento, as coordenações analisarão 1.964 processos ao mês e devem concluir a análise de 20.020 processos até dezembro de 2011 (Tabela 2) (MDA, 2011b). As análises incluem a verificação dos dados dos posseiros com outros bancos de dados federais (Ver item 4.1) e também as análises do georreferenciamento. Isso representa 23% dos cadastros que ainda não obtiveram titulação ou indeferimento do pedido (total de 86.896). Mesmo que a meta seja atingida, os processos ainda deverão seguir para a avaliação da coordenação nacional, incluindo análise da Procuradoria Jurídica do MDA, antes que a emissão de títulos seja autorizada.

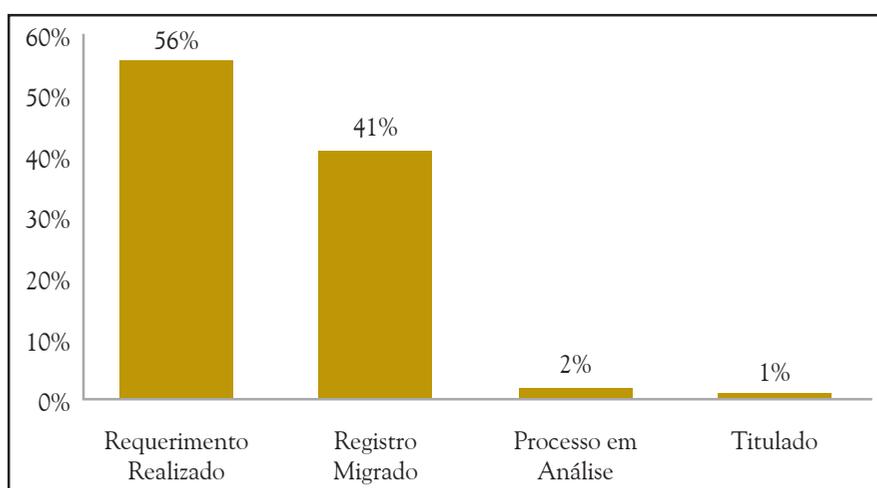


Figura 9. Situação de processos gerados a partir de cadastros no Programa Terra Legal até abril de 2011.

Tabela 2. Metas para conclusão de análise dos pedidos de cadastramento pelas coordenações estaduais do Terra Legal (MDA, 2011b).<sup>8</sup>

Estado	Meta Mensal (nº de cadastros)	Meta Anual (nº de cadastros)
Acre	72	300
Amazonas	150	1.658
Maranhão	250	1.305
Mato Grosso	62	711
Pará	875	10.076
Rondônia	400	5.383
Tocantins	155	587
<b>Total</b>	<b>1.964</b>	<b>20.020</b>

<sup>8</sup> A coordenação do programa não estipulou metas para o Amapá e Roraima.

#### 4.1.1. Regularização Fundiária em Paragominas, Pará

O Programa Terra Legal fez um acordo especial para apoiar a regularização fundiária no município de Paragominas, no Pará, considerando que este avançou no combate ao desmatamento. O sucesso no combate ao desmatamento também possibilitou um acordo para flexibilizar as exigências de cadastramento fundiário para obtenção de crédito.

O compromisso do município para reduzir o desmatamento ocorreu a partir de 2007 quando o MMA incluiu Paragominas na lista de municípios críticos para controle do desmatamento, juntamente com outros 35 municípios. A permanência na lista implicava na prioridade para ações de fiscalização ambiental pelo governo federal. Para sair dessa lista, o município teria que reduzir o desmatamento para nível inferior a 40 quilômetros quadrados e inserir 80% da área do município no CAR, administrado pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente (Sema/PA).

Como reação, a Prefeitura, em conjunto com associações e sindicatos locais de produtores rurais e outros setores socioeconômicos, celebraram um pacto local pelo desmatamento zero. Em seguida, buscaram apoio de organizações não governamentais para implementar ações de monitoramento e controle do desmatamento, capacitação de técnicos da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, educação ambiental e aumento da quantidade de imóveis inseridos no CAR (Brito *et al.*, 2010).

Em março de 2010 Paragominas tornou-se o primeiro município a sair da lista, reduzindo desmatamento e atingindo cerca de 90% da área ca-

dastrável no CAR<sup>9</sup>. Mesmo assim, muitos imóveis continuavam com restrição ao crédito rural devido a uma resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) que desde 2008 impedia concessão de crédito para áreas sem regularização ambiental e fundiária. Apesar de os imóveis possuírem CAR como comprovante de regularidade ambiental, eles não possuíam comprovação fundiária, principalmente o Certificado de Cadastro de Imóveis Rurais (CCIR).

Baseado nos avanços de Paragominas, o CMN flexibilizou a exigência e autorizou que produtores do município apresentassem apenas o protocolo de pedido do CCIR em substituição ao cadastro efetivo para acessar crédito. Essa flexibilização vale para as safras 2010/2011 e 2011/2012, apenas para Paragominas (Guimarães *et al.*, 2011).

Além disso, para que haja avanços efetivos na situação fundiária do município até o final do período autorizado pelo CMN, os governos federal, estadual do Pará e municipal em Paragominas assinaram acordo, em março de 2011, para acelerar as ações de regularização. Pelo acordo, o Terra Legal realizará o georreferenciamento de todos os imóveis nas áreas de jurisdição federal e daquelas de até 4 módulos fiscais nas áreas estaduais. Nas terras de jurisdição federal, o Terra Legal realizará a regularização de acordo com a Lei 11.952/2009. Nas terras de jurisdição estadual, equivalentes a 90% do município (segundo levantamento recente do Terra Legal), o Iterpa fará a regularização de acordo com a Lei Estadual 7.289/2009 e Constituição do Estado do Pará (Ver item 3.1 sobre recentes alterações nas regras para regularização de áreas estaduais no Pará).

<sup>9</sup> A área cadastrável para CAR exclui o perímetro urbano e Áreas Protegidas no município.

## 4.2. GEORREFERENCIAMENTO

Após a fase de cadastramento, o programa Terra Legal realiza o georreferenciamento dos imóveis. Desde 2010 a coordenação decidiu georreferenciar todos os imóveis dentro das glebas federais destinadas ao programa, mesmo os que ainda não estavam cadastrados (Brito e Barreto, 2010). Dessa forma, será possível ter um diagnóstico da situação da ocupação dessas áreas públicas.

Até agosto de 2010, o Terra Legal já havia contratado, via licitação, o georreferenciamento em 500 glebas federais, abrangendo 204 municípios na Amazônia Legal. Os contratos abrangem aproximadamente 85 mil ocupações em 31 milhões de hectares. Além disso, outras 46 mil ocupações devem ser georreferenciadas em 2011 (MDA, 2010b).

Dos cinquenta contratos assinados em 2010, 22% haviam sido concluídos até dezembro do mesmo ano. A maioria ainda estava em execução, com

destaque para 46% considerados dentro do prazo, enquanto 18% estavam atrasados há mais de 30 dias (Figura 10) (MDA, 2010b). Até abril de 2011, as empresas já haviam encaminhado cerca de 12.000 peças técnica de imóveis georreferenciados à coordenação do Terra Legal, sendo que aproximadamente 6.000 já estavam validadas ou em análise (MDA, 2011a).

A fase de georreferenciamento tem sido apontada pela própria coordenação do programa como a mais demorada e a responsável pelo atraso no cumprimento das metas de titulação, que serão apresentadas na próxima seção. Isso ocorreu pela demora na contratação das empresas e, em seguida, pelas dificuldades enfrentadas pelas empresas no trabalho de campo. Primeiro, as licitações feitas em outubro, novembro e dezembro de 2009 e março de 2010 demoraram em virtude de recursos apresenta-

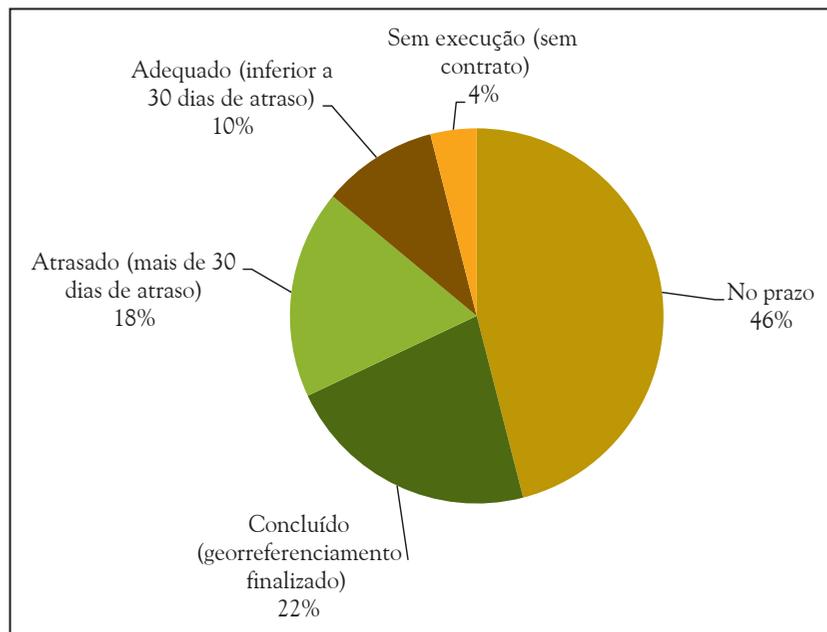


Figura 10. Situação de cumprimento de contratos para georreferenciamento

dos pelas empresas perdedoras. Vencida essa etapa, as empresas contratadas tiveram que se adaptar aos trabalhos de campo, pois, segundo o coordenador do programa, muitas não tinham experiência de fazer georreferenciamento no bioma Amazônia (Folha de São Paulo, 2011). Com isso, até dezembro de 2010, 28% dos contratos estavam com algum tipo de atraso (Figura 10).

Outro elemento importante para o avanço do georreferenciamento é o apoio dos posseiros de glebas federais. As empresas precisam pedir autorização dos posseiros para realizar o serviço, que inclui identificar os limites físicos de cada imóvel. Dessa forma, o trabalho não pode ser concluído se não houver pessoas responsáveis pelos imóveis no momento de contato das empresas ou se não houver permissão dos mesmos. Para facilitar esse contato e mobilização, o programa realizou 50 audiências nos municípios para apresentar os técnicos das empresas e solicitar colaboração (Anexo 3).

Entendemos que o georreferenciamento é uma das principais fases do programa, pois seu resultado irá demonstrar sobreposições entre os próprios cadastros feitos nos programas e com outros tipos de imóveis, como propriedades privadas não geor-

referenciadas, áreas protegidas e assentamentos. Em 2010, destacamos a necessidade de o Terra Legal divulgar os dados georreferenciados antes de prosseguir para as fases de vistoria e titulação (Brito e Barreto, 2010). Isso permitiria que os atores locais em cada município e outros órgãos de reconhecimento de direito a terra (por exemplo, Fundação Nacional do Índio-Funai e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade-ICMBio) pudessem verificar e validar o resultado. A mesma recomendação foi feita pelo MPF, que acompanha o programa dentro do GEI.

Como resposta, a coordenação do Terra Legal anunciou em reunião do GEI, de 29 de abril de 2011, que disponibilizará os mapas georreferenciados para membros do GEI e também de instituições selecionadas. Os mapas estarão acessíveis em plataforma acessível na internet criada pelo Incra para compartilhamento de seu acervo fundiário<sup>10</sup>. Cada usuário receberá uma senha de acesso e haverá diferentes níveis de privilégio dentro dessa plataforma, dependendo do usuário. Para aumentar o potencial de acesso a esses dados, sugerimos que o programa permita acesso a esses dados pelas prefeituras e sindicatos de produtores e trabalhadores rurais dos municípios.

<sup>10</sup> <http://acervofundiario.incra.gov.br/i3geo/aplicmap/geral.htm?28c14f14047d5bb35e388de1b9479077>

### 4.3. VISTORIA

Após o georreferenciamento, as solicitações de regularização são encaminhadas para a fase de vistoria ou diretamente para a titulação, dependendo do tamanho do imóvel. Por exemplo, para áreas de até 4 módulos fiscais a vistoria é obrigatória apenas quando existe: 1) autuação por infração ambiental ou trabalho análogo à escravidão; 2) cadastramento da posse feito via procuração em vez de pelo próprio ocupante; e 3) existência de conflito no imóvel<sup>11</sup>. Outros casos abaixo desse limite são dispensados de vistoria antes da emissão do título.

No primeiro ano do Programa Terra Legal, essa fase gerou vários desdobramentos e questionamentos devido à dispensa de vistoria para imóveis abaixo de 4 módulos fiscais. Uma das principais preocupações era a de titulações sem vistoria em áreas com outros tipos de ocupação prioritária pela lei (como áreas de povos indígenas e comunidades tradicionais), mas que não estão formalmente identificadas e reconhecidas.

Apesar das propostas do MDA para evitar esse risco, até março de 2011 houve poucos avanços. O destaque foi o informe do ICMBio sobre as áreas de interesse para criação de Reservas Extrativistas (Resex) e Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS), para evitar que o Terra Legal

atuasse nessas áreas. No entanto, a principal proposta do MDA não foi implementada: estabelecer uma cooperação técnica com o MMA para identificação de populações tradicionais com demandas de terras ainda não reconhecidas. A proposta previa a ação integrada entre Incra, MMA e organizações da sociedade civil representantes de populações tradicionais. Porém, a Assessoria Especial de Controle Interno e da Consultoria Jurídica do MMA entendeu que esse arranjo não era juridicamente viável com repasse de recursos.

Dessa forma, o MDA decidiu realizar uma chamada pública com base na Lei 12.188/2010 com as novas regras de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) para contratar instituições para realizar o trabalho de identificação de territórios habitados por populações tradicionais. Além disso, o MDA formalizará uma cooperação com o MMA sem repasse de recursos a fim de ampliar a integração das ações de acompanhamento dos trabalhos de mapeamento e diagnóstico das populações tradicionais. Dessa forma, como esse novo arranjo ainda está em fase de elaboração e não houve ações concretas em campo, a falta de identificação desses territórios continua sendo um aspecto crítico para o Terra Legal e que precisa ser acompanhado nos próximos anos do programa.

<sup>11</sup> Art. 5º, I, II e III do Decreto 6.992/2009.

#### 4.4. TITULAÇÃO

Até abril de 2011 o Terra Legal havia emitido 611 títulos abrangendo 93.416 hectares. Desse total, 335 foram emitidos no segundo ano do programa e representam os primeiros emitidos a partir do cadastramento feito pelo Terra Legal, já que os 276 emitidos em 2009 refletiam demandas anteriores ao programa (Brito e Barreto, 2010).

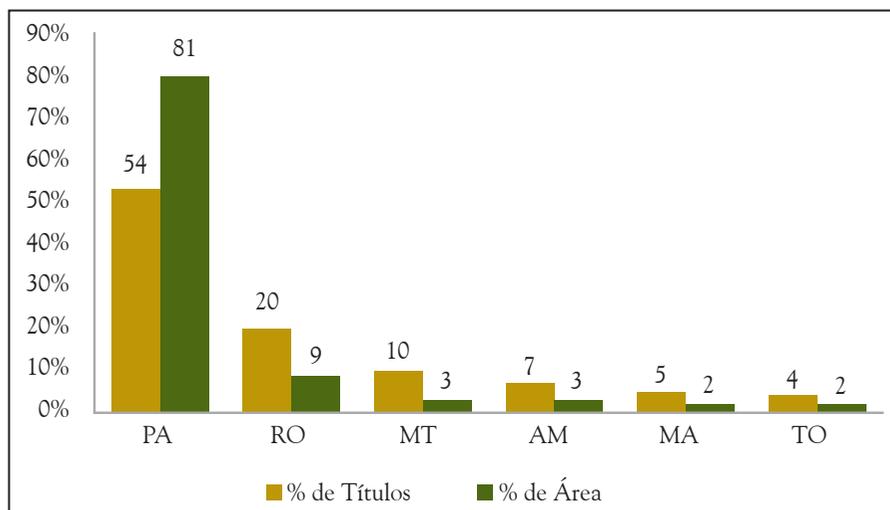
A maioria dos títulos (611) foi emitida no Pará (54% dos títulos e 81% da área), seguido de Rondônia com 20% dos títulos em 9% da área (Figura 11). Em comparação à meta anual de 23.001 títulos anunciada pelo programa em 2010 (Tabela 3), os 335 títulos emitidos nesse ano representam

apenas 1,4% desse valor. Além disso, a meta para conclusão da análise dos pedidos de cadastramento pelas coordenações estaduais do programa somam 20.020 processos em 2011 (Tabela 2 na seção 4.1), o que é incompatível com a meta de emissão de 39.671 títulos nesse ano. Assim, já é possível antecipar que essa meta de titulação deverá ser reformulada.

Novo Progresso (PA) continua sendo o município com maior quantidade de títulos emitidos pelo programa (233 títulos), mesmo que todos sejam de 2009. Dentre os 335 novos títulos de 2010, os destaques foram Mirante da Serra (RO), com 43 títulos, e Cuiabá (MT), com 41 (Tabela 4).

**Tabela 3.** Metas de emissão de títulos do Programa Terra Legal em 2010 e 2011.

Estado	2010	2011
PA	10.936	20.999
RO	5.375	11.725
MA	1.909	2.603
AM	1.813	2.319
TO	1.734	1.433
AC	628	297
MT	606	295
<b>Total</b>	<b>23.001</b>	<b>39.671</b>



**Figura 11.** Distribuição percentual do número de títulos e área correspondente, por Estado, até janeiro de 2011 no Programa Terra Legal.

Tabela 4. Títulos emitidos até abril de 2011, por município, pelo Programa Terra Legal.

Município	Estado	Títulos	Área Total (hectares)	Área média (hectares)	Quantidade por tamanho em módulos fiscais		
					≤ 1 módulo fiscal (MF)	1 MF < x ≤ 4 MF	4 MF < x ≤ 15 MF
Novo Progresso	PA	238	62.204	261	49	111	78
Cuiabá	MT	50	1.699	34	34	15	1
Mirante da Serra	RO	45	3.351	74	33	10	2
Concórdia do Pará	PA	44	1.104	25	41	3	-
Canutama	AM	38	2.406	63	34	4	-
Porto Velho	RO	37	2.090	56	31	6	-
Altamira	PA	25	16.743	670	1	6	18
Zé Doca	MA	24	1.056	44	17	7	-
Guaraí	TO	20	2.056	103	12	7	1
Alvorada D' oeste	RO	17	1.531	90	9	8	-
Itapuã do Oeste	RO	16	1.335	83	10	6	-
Bujaru	PA	14	438	31	13	1	-
Marabá	PA	10	1.089	109	5	5	-
Acorizal	MT	7	120	17	7	-	-
Urupá	RO	5	941	188	-	4	1
Pedro do Rosário	MA	4	262	65	3	1	-
Monção	MA	3	155	52	2	1	-
Nova Ubiratã	MT	3	1.442	481	1	1	1
Careiro	AM	2	102	51	2	-	-
Penalva	MA	2	113	56	1	1	-
Cachoeirinha	TO	2	164	82	1	1	-
Borba	AM	1	91	91	1	-	-
Manaquiri	AM	1	255	255	-	1	-
Araguanã	MA	1	34	34	1	-	-
Itaituba	PA	1	944	944	-	-	1
Machadinho D' oeste	RO	1	40	40	1	-	-
<b>Total</b>		<b>611</b>	<b>101.766</b>	<b>167</b>	<b>309</b>	<b>199</b>	<b>103</b>

#### 4.4.1. Valor da terra

Imóveis acima de 1 módulo fiscal devem pagar pela terra titulada, de acordo com a Lei 11.952/2009. Em 2010, o MDA publicou a Portaria 01/2010, que fixa o procedimento para cálculo do valor da terra no Programa Terra Legal. Essa regra foi elaborada com base em dois princípios: a capacidade de pagamento do ocupante e a tabela de preços referenciais de terras e imóveis rurais produzida pelo

Incra, que possui valores de terra nua por hectare e por município.

A portaria estabelece que a partir da tabela referencial do Incra, considerando o valor mínimo da terra nua, incidirão índices relativos ao tempo de ocupação (chamado de índice de ancianidade), localização e condição de acesso, além do tamanho do imóvel. Assim, o valor final de cada hectare será obtido conforme descrito no Quadro 2.

**Quadro 2. Fórmula para cálculo do valor do hectare para regularização fundiária no Programa Terra Legal.**

$VTNf/ha = VTNR/ha \times Fdis \times Fcon \times Fdim \times Fanc$ , onde

VTNf/ha: Valor final da terra nua por hectare.

VTNR/ha: Valor referencial da terra nua por hectare (baseado na tabela do Incra).

Fdis: índice do fator distância ao núcleo urbano ou distrito mais próximo.

Fcon: índice do fator acesso ao imóvel.

Fdim: índice do fator dimensão do imóvel.

Fanc: fator de ancianidade da ocupação, ou seja, tempo de ocupação.

Conforme reportado por Brito e Barreto (2010), o GEI iniciou um processo de revisão da Portaria 01/2010 devido a críticas apresentadas pelos membros do grupo. Os principais motivos alegados para revisão foram:

- 1) ausência de dados confiáveis sobre a capacidade de pagamento dos produtores, o que prejudicaria a utilização dessa variável como um princípio norteador da definição de preços;
- 2) necessidade de considerar outros fatores, como estado de conservação ambiental dos imóveis;
- 3) ausência de metodologia regulamentada para elaboração da planilha referencial de preços do Incra, o que daria a cada superintendência do instituto a prerrogativa de fazer as adaptações que entender necessárias; e

- 4) o valor referencial do imóvel que equivale ao mínimo apresentado na planilha referencial já estava abaixo do mercado e ainda eram aplicados índices que podem gerar até 80% de desconto sob o valor mínimo, além do desconto de 20% por pagamento à vista. Ao final, o valor por hectare seria irrisório (MPF, 2010).
- 5) necessidade de conciliar preços cobrados pelo Terra Legal com os preços já aplicados pelos institutos estaduais de terra na regularização de terras de jurisdição estadual.

Em resposta, o Terra Legal elaborou um estudo comparativo das diferentes metodologias adotadas pelos órgãos estaduais para cálculo do preço da terra. Esse estudo abrangeu Amazonas, Mato Grosso, Pará e Tocantins e não incluiu

análise de valores praticados no mercado (MDA, 2010c).

Pela análise, é possível observar que há grande variação do valor referencial médio adotado pela tabela do Incra e pelos órgãos estaduais (Figura 12). A exceção foi o Amazonas, onde os valores médios foram muito similares à planilha do Incra (MDA, 2010c). Além disso, há grande variação dos tipos e quantidade de índices aplicados sobre esse valor referencial. Enquanto o Terra Legal utiliza quatro índices (Quadro 2), alguns Estados, como o Pará, chegam a aplicar nove (Tabela 5).

Destaca-se também o fato de que o preço de mercado é bem maior do que o ofertado pelos órgãos públicos. Por exemplo, o preço de mercado das

terras mais baratas do Tocantins em 2010<sup>12</sup> era de 13 a 22 vezes maior do que o valor máximo praticado pelo Instituto de Terras de Tocantins (Itertins). No Mato Grosso, a diferença era de três a sete vezes na mesma comparação. A diferença é muito maior quando considerado o valor das terras mais valiosas pelo mercado.

Tendo como base essa análise, o GEI do Terra Legal decidiu, em sua 7ª reunião ordinária, que será realizado novo estudo com os Governos Estaduais, MPF e Tribunal de Contas da União (TCU) para aperfeiçoamento da Portaria 01/2010, visando à aproximação das metodologias e dos resultados de preços praticados nos Estados em terras federais e estaduais (Petrarca, 2010).

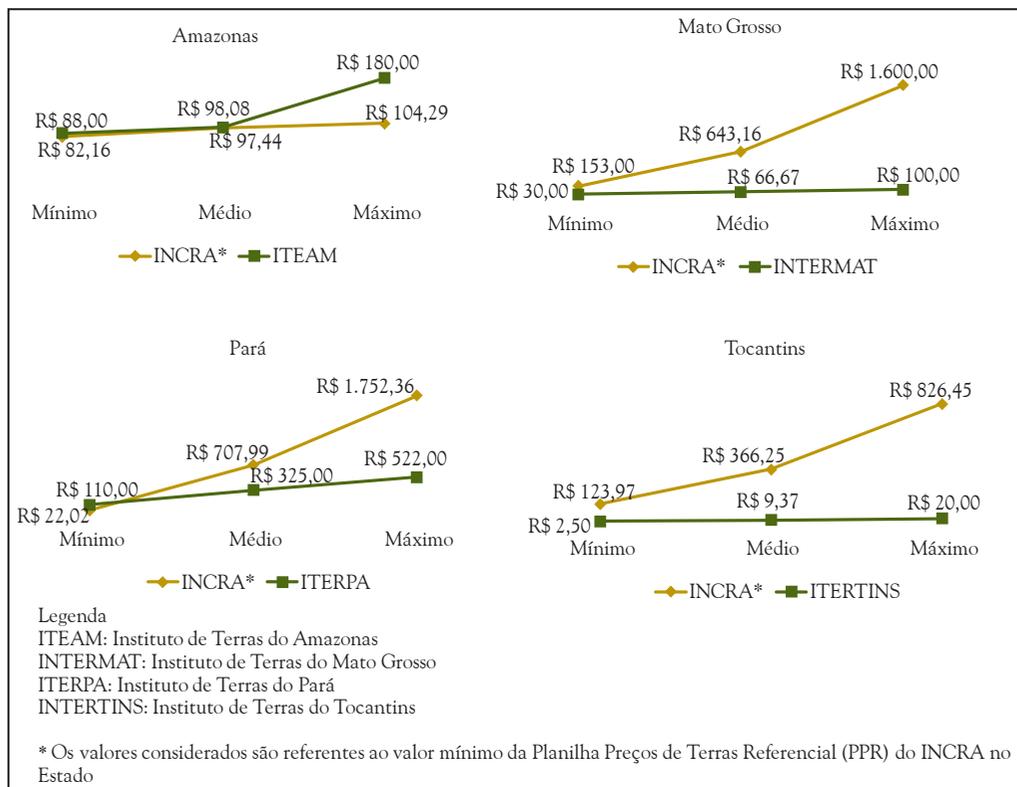


Figura 12. Valor básico da terra nua (Vtn) praticado pelo Incra e por institutos de terra estaduais de acordo com análise do Programa Terra Legal.

**Tabela 5.** Metodologias utilizadas para definição de preços de terra (MDA, 2010c).

Órgão/Estado	Valor referencial	Forma de definição de valor	Critérios incidentes sobre o valor referencial	Variação percentual em relação ao Valor Referencial (VR)
MDA/Incra	Planilha referencial de preços de terra elaborada pela Superintendência Regional	Definição de valor individualizada	1. Dimensão; 2. Acesso; 3. Ancianidade; 4. Localização.	MIN = 11,6% do VR MAX = 100,3% do VR
Iteam/AM	Tabela aprovada por decreto do Governo do Estado	Definição de valor individualizada	1. Localização do imóvel; 2. Dimensão de área; 3. Potencialidade aparente da região; e 4. Coeficiente socioeconômico	MIN = 3% do VR MAX = 500% do VR
Intermat/MT	Definição do valor referencial pelo próprio instituto	Definição de valor individualizada	1. Aspectos pedológicos <sup>13</sup> ; 2. Vegetação; e 3. Acesso	MIN = 75% acima do VR MAX = 168% acima do VR
Iterpa/PA	Planilha Cepaf <sup>14</sup>	Definição de valor para um conjunto de imóveis, de acordo com a dimensão, da mesma região.	1. Topografia; 2. Fertilidade do solo; 3. Distância da sede municipal; 4. Acesso; 5. Hidrografia; 6. Áreas de preservação permanente; 7. Área de reserva legal; 8. Dimensão; 9. Ancianidade	MIN = 6,78% do VR MAX = 33,21% do VR
Itertins/TO	Definição do valor referencial pelo próprio instituto.	Definição de valor individualizada	1. Dimensão	

#### 4.4.2. Regularização ambiental de imóveis titulados

Após recebimento do título, o novo proprietário deve providenciar a regularização ambiental do seu imóvel junto ao órgão ambiental estadual de seu Estado. O título contém cláusulas resolutivas que determinam a averbação da Reserva Legal (RL), identificação das Áreas de Preservação Permanente (APP), além da recomposição em caso de desmatamento não autorizado (Art. 15, I e II da Lei 11.952/2009).

O primeiro passo para a regularização ambiental é a inscrição do imóvel no CAR. O CAR é um registro georreferenciado dos imóveis rurais que possui dados sobre o detentor do imóvel e sobre as características do imóvel, incluindo identificação de APP, RL e áreas desmatadas e degradadas. Quando há passivo ambiental (por exemplo, desmatamento além do permitido pela legislação ambiental), o detentor do imóvel celebra um acordo para recuperação ou compensação. Apesar de ter sido estabelecido para toda a Amazônia Legal em 2009 (Decreto

<sup>13</sup> Referentes ao tipo de solo.

<sup>14</sup> Conselho Estadual de Política Agrícola, Agrária e Fundiária.

Federal 7.029/2009), o CAR já estava em implementação no Mato Grosso e no Pará, sob administração das secretarias estaduais de meio ambiente.

Para agilizar essa inscrição, a coordenação do Terra Legal tem buscado estabelecer cooperação com esses órgãos ambientais para que a emissão do título seja feita em conjunto com o CAR. Porém, segundo a coordenação do programa, os órgãos estaduais não têm respondido à proposta de cooperação e até maio de 2011 não havia nenhuma parceria nesse sentido.

Para avaliar o cumprimento dessa cláusula resolutiva, verificamos quantos títulos emitidos pelo Programa Terra Legal já estavam inscritos no CAR. Dentre os três Estados contemplados com títulos, a checagem foi realizada nos títulos do Pará e Mato Grosso, Estados mais avançados na implementação do CAR, por meio de acesso aos sítios eletrônicos das secretarias de meio ambiente estaduais.

Em Mato Grosso, a busca por CAR no sítio eletrônico da Sema/MT só é possível por meio do nome do imóvel e, até março de 2011, não encon-

tramos CAR relacionado a nenhum dos 60 títulos emitidos no Estado. No Pará, a busca foi realizada por meio do CPF dos requerentes. Verificamos que pouco mais da metade dos títulos possuía CAR até junho de 2011 (53% ou 176 dos 332 títulos), o que correspondia a 75% da área titulada pelo programa no Estado (Figura 13).

Sendo assim, concluímos que nenhum título emitido no Mato Grosso e quase metade dos títulos emitidos no Pará não havia iniciado o cumprimento das cláusulas resolutivas ambientais. Além disso, a falta de transparência sobre inserção no CAR nos outros Estados (AM, MA, RO e TO) prejudica a verificação da situação de início de cumprimento.

A limitação de acesso a informações do CAR nos imóveis titulados reforça a necessidade de um cadastro único de imóveis, que reúna informações fundiárias e ambientais. Segundo Barreto *et al.* (2008), o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), criado pela Lei 10.267/2001, seria o instrumento adequado para reunir informações não apenas de órgãos fundiários, mas também por outras instituições interessadas em compartilhar

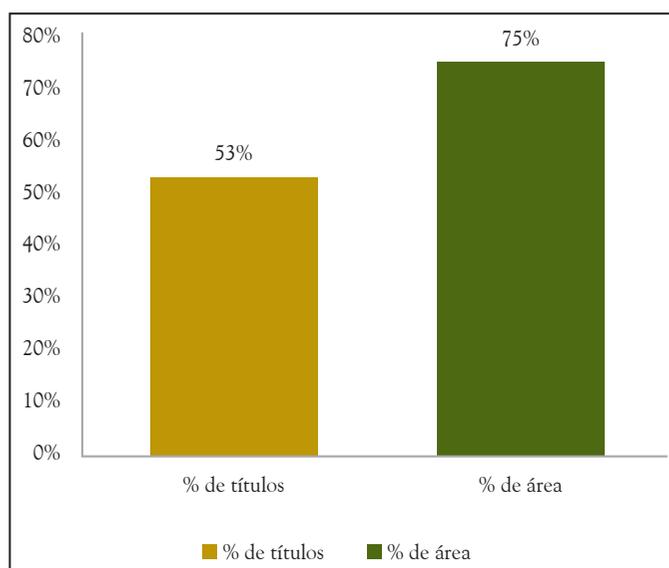
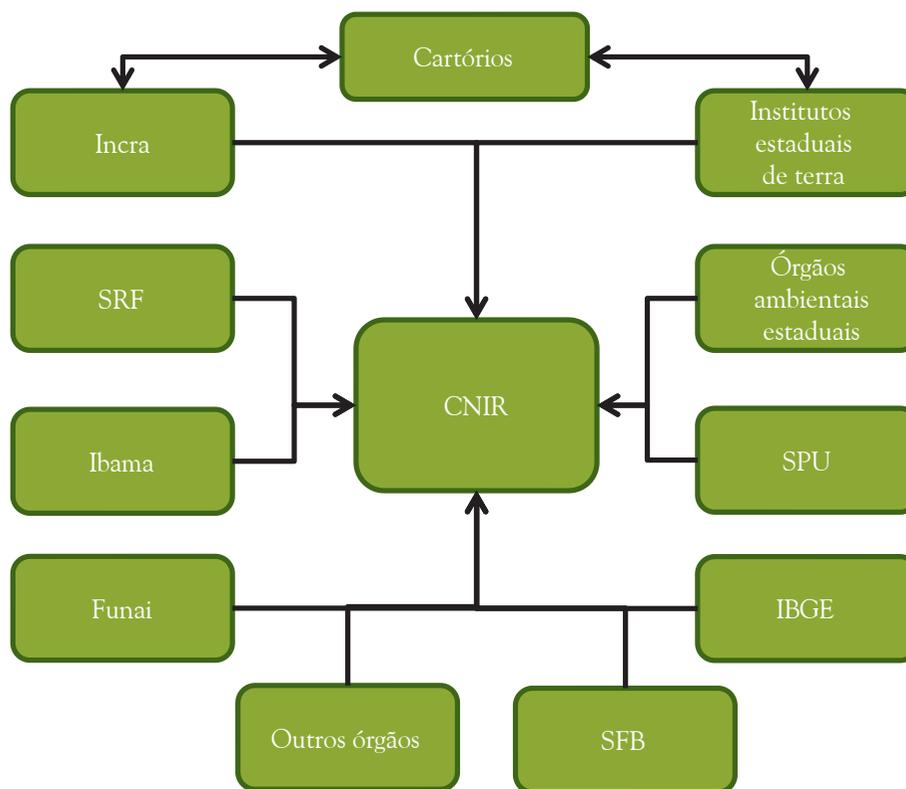


Figura 13. Percentual de quantidade e área de títulos com CAR no Pará.

seus bancos de dados. O projeto de implementação do cadastro foi desenvolvido e, em 2006, tinha custo estimado em U\$ 260 milhões. Ele previa, por exemplo, compartilhamento de dados do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), Funai e Receita Federal (Figura 14). Porém, até 2008 não houve avanços significativos na sua implementação (Barreto *et al.*, 2008).

Uma notícia recente no site do Incra indica, entretanto, que o CNIR seria implantado até 2012

pela Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária do Incra (Incra, 2011). Considerando os investimentos atuais no Programa Terra Legal e o planejamento de emissão de títulos, é essencial que o projeto do cadastro único de imóveis seja efetivado para organizar as bases de dados fundiária e ambiental sobre os imóveis. Para isso, além das instituições inicialmente previstas para compartilhamento de dados, é essencial firmar acordos com os órgãos ambientais estaduais para disponibilização da base de dados do CAR.



Legenda: CNIR (Cadastro Nacional de Imóveis Rurais ); SFB (Serviço Florestal Brasileiro); SPU (Secretaria de Patrimônio da União); SRF (Secretaria da Receita Federal)

**Figura 14.** Bases de informações para o CNIR (Adaptado de Barreto *et al.*, 2008).

## 5. Cancelamento de títulos falsos e retomada de terra

As ações de regularização fundiária da Amazônia precisam estar acompanhadas de medidas de combate à falsificação de títulos de terra, conhecida como grilagem de terras. Do contrário, muitas posses que estão sendo cadastradas e georreferenciadas não poderão ser tituladas, devido à existência de títulos falsos incidindo no mesmo território. Além disso, a grilagem também contribui com a degradação ambiental na região, já que parte das áreas griladas é geralmente desmatada para sinalizar a sua ocupação (Fearnside, 2005).

O Terra Legal não prevê medidas diretas para o cancelamento dos títulos falsos. No entanto, o MDA tem celebrado acordos de cooperação com instituições atuantes nesse assunto, especialmente com o CNJ, para disponibilizar recursos financeiros e ampliar o impacto das medidas de combate à grilagem.

Estimativas do Governo Federal em 1999 indicavam que cerca de 100 milhões de hectares em todo o país estavam sob suspeita de grilagem (Incra, s/d). Nesse mesmo ano, diferentes instituições passaram a adotar medidas para tentar combater esse problema. Por exemplo, o Incra iniciou um recadastramento de imóveis rurais acima de 10 mil hectares para detectar títulos fraudados (Barreto *et al.*, 2008). Em seguida, o então Ministério de Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário lançou o livro *Branco da Grilagem*, no qual

apontava os resultados dos levantamentos feitos pelo Incra sobre o assunto (Incra, s/d). Além disso, o Congresso Nacional iniciou uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) sobre a ocupação de terras públicas na Amazônia. O relatório dessa CPI, finalizado em 2001, apontou diversos casos de irregularidades em registro de imóveis na Amazônia, destacando os problemas encontrados no Pará (Brasil, 2001).

No Pará, Estado com amplo histórico de grilagem de terras, a Corregedoria do Tribunal de Justiça do Estado, MPF, Iterpa e a Procuradoria Geral do Estado (PGE) também vêm atuando no bloqueio e cancelamento de títulos falsos. Os dois fatos mais marcantes de combate à grilagem no Estado foram o bloqueio de mais de 5 mil títulos de terra considerados ilegais em 2006 e o cancelamento desses títulos pelo CNJ em 2010. Essa última medida foi solicitada por uma Comissão Estadual de Combate à Grilagem de Terras composta por 12 instituições do poder público e sociedade civil no Pará.<sup>15</sup>

Paralelamente, o poder judiciário e o MDA têm atuado para aumentar a organização de dados sobre registros de imóveis, além de capacitar cartorários e juízes que atuam em assuntos fundiários. A seguir, apresentamos mais detalhadamente as principais medidas implementadas para combater a grilagem de terras no Pará, com potencial de replicação em toda a Amazônia.

<sup>15</sup> Os membros da Comissão Estadual de Combate à Grilagem de Terras são: Tribunal de Justiça do Estado (TJ), PGE, Iterpa, Incra, MPF, MPE, Advocacia Geral da União (AGU), Ordem dos Advogados do Brasil – Seção do Pará (OAB), Federação dos Trabalhadores da Agricultura (Fetagri), Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos (SPDDH), Comissão Pastoral da Terra (CPT) e Federação da Agricultura e Pecuária do Pará (Faepa).

## 5.1. AÇÕES JUDICIAIS DE CANCELAMENTO DE TÍTULOS FALSOS

A medida mais comumente utilizada para combate à grilagem de terras é o cancelamento dos títulos falsos registrados em cartório. No Pará, entre 1995 e 2010, a Procuradoria do Estado ingressou com 85 ações judiciais relacionadas a cancelamento de títulos de terra falsos (Tabela 6). A maioria das ações estava nas comarcas de Altamira, Castanhal e Redenção, pois se referiam a imóveis localizados na jurisdição das varas agrárias desses três municípios (Tabela 7).

Do total de ações identificadas, apenas 21% (ou 18 ações) havia alcançado algum tipo de de-

cisão provisória ou definitiva, incluindo quatro sentenças para cancelamento do título, cinco liminares ou tutela antecipada para bloqueio de matrícula, uma tutela antecipada para cancelamento e uma decisão para desocupação do imóvel (Tabela 8). Esses dados demonstram a morosidade das ações judiciais para bloquear e cancelar títulos falsos. No entanto, conforme será apresentado na próxima seção, há outro tipo de procedimento mais célere para essa finalidade, cuja utilização tem sido confirmada por decisões do CNJ: o cancelamento administrativo de títulos.

**Tabela 6.** Quantidade de ações judiciais para cancelamento de títulos de terra no Pará.

Tipo de ação	Quantidade
Ação de Nulidade e Cancelamento	41
Ação Civil Pública	30
Ação de Nulidade e Cancelamento	9
Ação Declaratória de Inexistência do Domínio	1
Ação Declaratória de Nulidade de Títulos	1
Ação Popular	1
Ação Reivindicatória	1
Protesto Judicial	1
<b>Total</b>	<b>85</b>

**Tabela 7.** Localização das comarcas com ações judiciais para cancelamento de títulos de terra no Pará.

Município	Número de ações
Altamira	18
Castanhal	15
Redenção	15
Salvaterra	13
Marabá	10
Belém	6
Marapanim	2
Santarém	2
Almeirim	1
Benevides	1
Igarapé-Miri	1
Portel	1
<b>Total</b>	<b>85</b>

**Tabela 8.** Situação de ações judiciais com decisão provisória ou definitiva.

Situação	Quantidade
Sentença proferida para cancelamento	4
Liminar de bloqueio de matrícula	3
Tutela antecipada para bloqueio	2
Processo extinto	2
Recurso	2
Arquivado	2
Decisão para desocupação do imóvel	1
Tutela antecipada inibitória de cancelamento	1
Tutela antecipada para cancelamento	1
<b>Total</b>	<b>18</b>

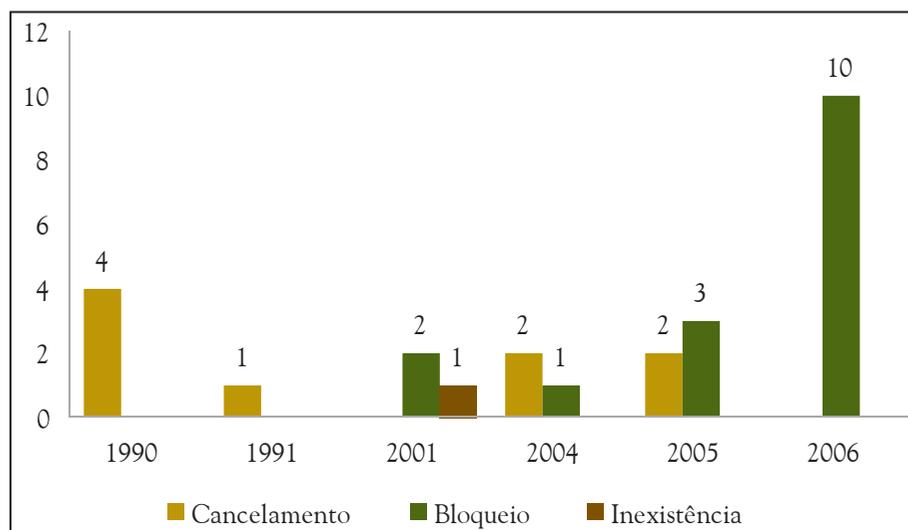
## 5.2. ATUAÇÃO DA CORREGEDORIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO

O cancelamento administrativo de títulos de terra pode ser realizado pela Corregedoria dos Tribunais de Justiça sem a necessidade de ação judicial, de acordo com a Lei 6.739/1979. No entanto, a aplicação dessa lei tem sido objeto de controvérsia entre corregedores, pois alguns entendem que ela é incompatível com a Constituição Federal de 1988 e, por isso, não pode ser aplicada. Dessa forma, alguns corregedores efetuam apenas o bloqueio de registros de imóveis como forma de impedir a livre utilização desses documentos, mas recomendam o ingresso de ações de cancelamento para decretar sua nulidade.

De acordo com informações do sítio eletrônico do Tribunal de Justiça do Estado (TJ) do Pará, de 1990 a 2006 a Corregedoria da Região Metropolitana e a Corregedoria do Interior do TJ elaboraram

24 provimentos que tratavam de bloqueio, cancelamento ou determinação de inexistência de matrículas e registros de imóveis no Estado<sup>16</sup>. Ao todo, foram 16 ordens de bloqueio, 9 de cancelamento e uma que declarou a inexistência da matrícula e do registro (Figura 15).

A atuação mais expressiva na repressão a problemas em registro de imóveis aconteceu em 2006, com a elaboração de 10 provimentos de bloqueio de imóveis pela Corregedora do Interior Osmarina Nery, auxiliada pelo Juiz corregedor José Torquato de Alencar. Não foi possível determinar o número exato de propriedades e a área total envolvidas em todos esses provimentos, pois nem todos especificam esses dados. No entanto, esta informação estava presente em 18 provimentos, que envolveram cerca de 150 imóveis e 3,2 milhões de hectares.



**Figura 15.** Número de bloqueios, cancelamentos e determinação de inexistência de matrículas e registros na Corregedoria do TJPA, por ano (1990-2006).

<sup>16</sup> Coletamos informações nos sítios eletrônicos das Corregedorias (<http://www.tjpa.jus.br/corregedoria/interior/provimentosInterior.do> e <http://www.tjpa.jus.br/corregedoria/capital/provimentosCapital.do>), que informam o conteúdo dos provimentos emitidos pela Corregedoria do TJPA. Não encontramos provimentos relacionados a bloqueio e cancelamento de registro de imóveis após 2006.

A divergência de aplicação do cancelamento administrativo pode ser observada em casos similares que obtiveram decisões diferentes dentre os provimentos analisados. Por exemplo, em 2001, a inexistência de título comprovando a transferência da propriedade pública para o particular foi suficiente para determinar a inexistência de matrícula (Provimento 08/2001). Porém, em 2006, o mesmo motivo provocou apenas o bloqueio (Provimentos 2, 3 e 14/2006). Em outro caso, um título considerado falso pelo Iterpa ensejou o cancelamento da transcrição do imóvel para um particular; porém, em 2006, um caso semelhante provocou apenas o bloqueio do registro (Provimento 12/2006).

No entanto, a partir de 2006 a corregedoria passou a adotar uma estratégia diferenciada de combate a títulos falsos. Ao invés de emitir provimentos relativos a casos individuais ou a um grupo pequeno de títulos falsos, os corregedores expediram um provimento de amplo alcance, atingindo mais de 5 mil títulos de uma só vez, como será apresentado a seguir.

### 5.2.1. Provimento 13/2006

Uma das medidas mais importantes da Corregedoria do TJPA no combate à grilagem em 2006 foi a publicação do Provimento 13/2006. Este provimento determinou o bloqueio de matrículas dos imóveis que ultrapassam os limites constitucionais impostos em 1934, 1964 e 1988 para aquisição de propriedade sem a necessidade de autorização do Congresso Nacional. O bloqueio estende-se para as matrículas dos imóveis desmembrados dessas áreas. Sendo assim, ficaram bloqueadas:

- áreas superiores a 10 mil hectares e registradas no período de 16/07/1934 a 08/11/1964;
- áreas superiores a 3 mil hectares e registradas entre 09/11/1964 e 04/10/1988; e
- áreas acima de 2,5 mil hectares e registradas a partir de 05/10/1988.

O Provimento também determinou que os cartórios só poderiam realizar novas matrículas de áreas acima de 2,5 mil hectares com prévia autorização do juiz da vara agrária e após ouvir o Iterpa. Essa foi uma forma criativa de tornar mais eficiente a fiscalização do registro de imóveis, já que em um só provimento a Corregedoria do TJPA abrangeu vários casos. Além disso, os supostos proprietários é que teriam o ônus de procurar legalizar sua situação.

O desbloqueio das matrículas atingidas pelo Provimento 13/2006 cabia às varas agrárias do Pará, com possibilidade de recurso para a Corregedoria<sup>17</sup>. A exceção seria para casos de bloqueio feitos de forma equivocada pelos cartórios, nos quais os oficiais dos cartórios poderiam efetuar o desbloqueio. Porém, eles deveriam comunicar o ato e apresentar os motivos à Corregedoria em até 30 dias, sob pena de serem responsabilizados<sup>18</sup>.

Para efetuar o desbloqueio, os supostos proprietários das áreas bloqueadas deveriam fazer a solicitação nas varas agrárias do TJ por meio de um procedimento administrativo. As solicitações deveriam incluir<sup>19</sup>:

- Certidão atualizada (emitida após a data do provimento) do Iterpa ou Incra provando a regularidade do título de origem;
- Para os imóveis titulados a partir de 05/10/1988, autorização legislativa da Assembleia Legislativa Estadual e do Congresso Nacional; e

<sup>17</sup> Instrução 02/2007 da Corregedoria das Comarcas do Interior do TJPA.

<sup>18</sup> Instrução 006/2006 da Corregedoria das Comarcas do Interior.

<sup>19</sup> Instrução 01/2007 da Corregedoria das Comarcas do Interior do TJPA.

- Para os imóveis titulados no período anterior à 05/10/1988, autorização legislativa do Senado da República;
- Memorial descritivo e georreferenciamento do imóvel; e
- Certidão do Cartório de Registro de Imóveis da Comarca onde se localiza o imóvel, emitida após a data do provimento, com todos os dados da matrícula e da cadeia sucessória.

O Provimento 13/2006 também determinou que os cartórios deveriam submeter à Corregedoria um relatório sobre todas as matrículas bloqueadas. Para acompanhar a aplicação desse provimento e avançar na discussão sobre atuação do TJPA nesse tema, em 2007 o Tribunal criou a Comissão Permanente de Monitoramento, Estudo e Assessoramento das Questões Ligadas à Grilagem (Iterpa, 2010).

Essa comissão foi formada por 13 instituições públicas e privadas, que realizaram levantamentos sobre os casos de bloqueios de títulos<sup>20</sup>.

Durante os primeiros três anos, a comissão analisou mais de doze mil registros cartoriais e concluiu que a quantidade de títulos registrados nos cartórios do Pará era 3,8 vezes superior a área do Estado (Iterpa, 2010). A partir desse diagnóstico, a comissão apresentou ao TJPA um pedido de cancelamento administrativo dos títulos falsos encontrados, que chegavam a 5.450. No entanto, o TJPA não aceitou a proposta, indicando que o cancelamento só poderia ocorrer por meio de ações judiciais individuais. Baseada nessa resposta, a Comissão apresentou uma representação no CNJ para viabilizar o cancelamento administrativo no Pará (Iterpa, 2010).

### 5.3. REFORÇO DO CNJ AO CANCELAMENTO ADMINISTRATIVO

Apesar da divergência de interpretações sobre a possibilidade de aplicar o cancelamento administrativo de títulos falsos, o CNJ passou a sinalizar, a partir de 2006, a constitucionalidade dessa medida. Ainda em 2006, o CNJ tornou válida uma decisão da Corregedoria de Justiça do Amazonas que determinou o cancelamento de vários registros nulos, com fundamento na Lei 6.739/1979. Esta decisão havia sido anulada pelo Conselho de Magistratura do Tribunal de Justiça do Amazonas, mas a procuradoria federal especializada do Incra/AM solicitou ao CNJ providências contra a anulação. A decisão do CNJ admite a aplicação plena da Lei 6.739/1979.

No Pará, em resposta à representação enviada pela Comissão Permanente de Monitoramento, Estudo e Assessoramento das Questões Ligadas à

Grilagem, o CNJ emitiu duas decisões importantes. A primeira foi o cancelamento da matrícula de um imóvel em Vitória do Xingu, cujo tamanho (410 milhões de hectares) era três vezes maior que a área do Estado do Pará. No ano seguinte, o CNJ decidiu favoravelmente ao pedido de cancelamento dos títulos bloqueados no Provimento 13/2006 da Corregedoria do TJPA (Iterpa, 2010).

Como forma de regulamentar a aplicação da decisão do CNJ, a Corregedoria do TJPA publicou o Provimento 02/2010 e duas instruções normativas (02 e 03/2010). A princípio, todos os cartórios devem efetuar o cancelamento das matrículas e enviar relatório à corregedoria informando sobre os casos cancelados num prazo de trinta dias<sup>21</sup>. Além disso, os cartórios devem encaminhar notificação com

<sup>20</sup> A comissão é formada por: TJPA, MPE, MPE/PA, OAB seção Pará, Iterpa, Incra, PGE/PA, AGU, Fetagri, CPT, SPDDH e Faepa.

<sup>21</sup> Provimento 02/2010.

aviso de recebimento ao titular do registro cancelado, ao titular de direito real vinculado ao registro (por exemplo, instituições bancárias por meio de hipoteca) e qualquer outro titular de domínio vinculado ao imóvel<sup>22</sup>.

No entanto, o procedimento previsto na Instrução Normativa 02/2010 para anular o efeito do cancelamento é frágil se comparado ao rigor adotado no provimento 13/2006 para desbloqueio de títulos. Se o titular do imóvel apresentar certidão do Iterpa ou do Incra atestando a idoneidade do registro, o cartorário poderá imediatamente revalidar o título, procedimento denominado requalificação administrativa.<sup>23</sup> Como o cancelamento é uma medida mais grave do ponto de vista de extinção de direitos de propriedade, seria recomendável que a decisão sobre a anulação desse efeito fosse feita após análise do juiz da vara agrária competente, tal qual acontecia com os pedidos de desbloqueio. Além disso, não há exigência da apresentação de georreferenciamento do imóvel, como também ocorria nos casos de desbloqueio. Sendo assim, recomendamos que o TJPA fortaleça as regras para requalificação administrativa dos títulos cancelados.

Outro aspecto importante relacionado à decisão do CNJ são as reações de empresários afeta-

dos com o cancelamento, que até dezembro de 2010 já haviam ingressado com três ações no Superior Tribunal de Justiça (STJ) contrárias à medida<sup>24</sup>. O desfecho dessas ações poderá levar a dois resultados opostos: 1) consolidar as medidas de cancelamento judicial como válidas e eficazes para combate à grilagem; ou 2) negá-las e condenar os órgãos de fiscalização e controle a ajuizar milhares de ações judiciais que prorrogarão por várias décadas a incerteza de direitos fundiários na região.

Uma dessas ações, iniciada pelo Simava, obteve decisão liminar em junho de 2011 para suspensão do efeito do cancelamento, mas manutenção de bloqueio de matrícula, apenas para os imóveis dos atuais filiados a este sindicato<sup>25</sup>. O Simava alegou, dentre outros motivos<sup>26</sup>, que o cancelamento provocou a perda das garantias aos empréstimos bancários feitos para viabilizar a atividade produtiva. Por isso, a Ministra Ellen Greice destaca em sua decisão que a ação confronta a tentativa do Pará de tentar colocar ordem na atividade registral e, por outro lado, a continuidade de atividades produtivas nos imóveis atingidos pela medida<sup>27</sup>.

Segundo a Ministra, além do potencial de danos aos imóveis, a decisão liminar também considerou que os proprietários não tomaram prévio co-

<sup>22</sup> Instrução Normativa 02/2010.

<sup>23</sup> Instruções Normativas 02 e 03/2010.

<sup>24</sup> As ações foram iniciadas pelo Simava - Mandado de Segurança 29.312; Associação da Cadeia Produtiva Florestal da Amazônia (Unifloresta). - Mandado de Segurança 30.231 e por um particular - Mandado de Segurança 29.375.

<sup>25</sup> Mandato de Segurança 29.312.

<sup>26</sup> O Simava alegou inconstitucionalidade da Lei 6.739/1999 (que permite o cancelamento administrativo) e que não houve oitiva dos proprietários antes da decisão.

<sup>27</sup> Decisão do dia 30/06/2011, publicada no DJE nº 146, divulgado em 29/07/2011.

nhecimento da decisão do CNJ, pois o processo que levou ao cancelamento corria em segredo de justiça. Dessa forma, os proprietários não foram previamente intimados para se defender, o que é um requisito para decisões do CNJ com potencial de afetar terceiros interessados.<sup>28</sup>

No entanto, reconhecendo a gravidade do problema e os riscos de deixar os imóveis sem restrições<sup>29</sup>, a Ministra manteve o bloqueio das matrículas dos imóveis de filiados ao Simava, de acordo

com o Provimento 13/2006 da Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior do TJPA. Essa decisão em liminar demonstra que o STF reconhece a gravidade do tema, mas também abre oportunidade para que outros proprietários afetados pleiteiem judicialmente a flexibilização do cancelamento. Dessa forma, é essencial que o STF insira esse tema como prioridade em sua pauta de julgamento para evitar retrocessos no combate à grilagem de terras na Amazônia.

#### 5.4. MODERNIZAÇÃO DE CARTÓRIOS DE REGISTROS DE IMÓVEIS

Outra medida para reforçar o combate à grilagem é o investimento para organizar e digitalizar a base de dados de registro de imóveis nos cartórios da Amazônia. Essa ação garantirá maior segurança da informação sobre títulos existentes.

Em 2010, o CNJ assinou uma série de acordos com o MDA, Incra, TJPA e outras instituições para iniciar a modernização dos cartórios da Amazônia (CNJ, 2010). As ações previstas incluem digi-

talização do acervo de 553 cartórios da Amazônia, desenvolvimento de softwares para gerenciamento dos documentos digitalizados, aquisição de equipamentos e capacitação de 3.000 pessoas em direito registral e notarial, entre cartórios e juízes. Para viabilizar as ações, o Incra se comprometeu a repassar R\$ 10 milhões para do CNJ, que coordenará esse trabalho junto aos TJs e cartórios de registro de imóveis (CNJ, 2010).

<sup>28</sup> Orientação de acordo com acórdão proferido no Mandado de Segurança 27.154.

<sup>29</sup> Um dos principais riscos associados à manutenção dos registros sem restrições é a possibilidade de prejuízo a terceiros de boa-fé, ou seja, pessoas físicas ou jurídicas que sem saber dos problemas com o imóvel aceitam realizar transações com o mesmo (por exemplo, compra, recebimento como garantia de empréstimos etc).

## 6. Conclusões e recomendações

Nossa avaliação sobre o segundo ano do Programa Terra Legal demonstrou que de forma semelhante ao primeiro ano, o MDA não atingiu as metas propostas de titulação. Apenas 335 títulos adicionais ao primeiro ano foram emitidos, totalizando 611 desde 2009. Entretanto, ocorreram avanços na fase de georreferenciamento, que é fundamental para identificação dos imóveis e verificação de sobreposição com outras demandas de reconhecimento de terras. Até dezembro de 2010, 46% dos contratos de georreferenciamento estavam sendo executados no prazo e 22% já estavam concluídos.

No quesito transparência houve avanços, mas algumas limitações continuam. É positiva a iniciativa de publicar no sítio eletrônico do MDA as decisões de títulos com pendências revalidados com base da Portaria 80/2010. Da mesma forma, a ampliação do acesso a dados de imóveis georreferenciados para todos os membros do GEI aumenta a capacidade de análise dos dados antes da emissão de títulos. Po-

rém, esse acesso ainda precisa ser expandido para prefeituras e sindicatos de produtores e trabalhadores rurais dos municípios.

Além disso, há limitações de acesso a informações sobre cumprimento de condicionantes ambientais dos títulos emitidos, pois nem todas as Semas disponibilizam informações na internet sobre o CAR. Esse aspecto reforça a necessidade de retomada do projeto de construção de um cadastro único de imóveis, que poderia combinar informações ambientais e fundiárias.

Em relação à vistoria, o MDA não concretizou a proposta apresentada em 2010 de parceria com o MMA para facilitar a identificação de áreas ocupadas por populações tradicionais sem reconhecimento de terra. Como alternativa, a nova proposta é contratar empresas que viabilizem essa identificação, mas a efetividade dessa nova medida só poderá ser avaliada ao longo do terceiro ano do programa.

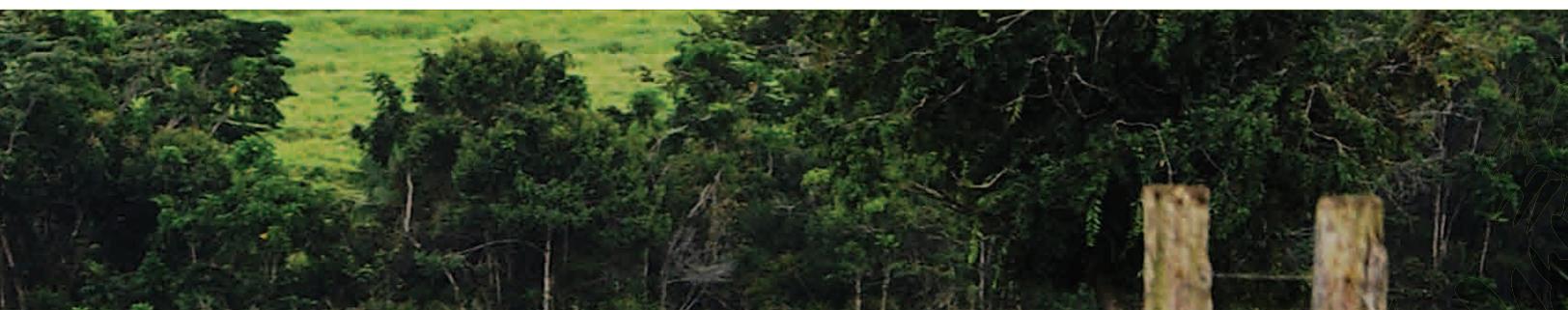


Outra grande pendência está relacionada à análise de valor da terra. Apesar da Instrução Normativa 01/2010 ainda ser utilizada para definição de preços, o MDA apurou que há grande diferença em relação aos valores aplicados nos processos estaduais de regularização de terras. Além disso, os preços de terra no mercado são muito maiores do que os valores cobrados pelos órgãos de terra (principalmente os estaduais), o que tende a continuar incentivando a ocupação de terras públicas. Portanto, recomendamos que a revisão dos valores de terras leve em consideração o valor de mercado para eliminar esse incentivo.

Um aspecto externo ao programa, mas com grande impacto, foi o cancelamento de mais de 5.000 títulos falsos de terra no Pará pelo CNJ. Essa medida foi baseada em ações anteriores do TJPA para bloqueio de títulos e em seguida ganhou força com as demandas da Comissão Permanente de Monitoramento, Estudo e Assesso-

ramento das Questões Ligadas à Grilagem, criada em 2007 no Estado. No entanto, recente decisão em liminar do STF determinou a suspensão do cancelamento e manutenção do bloqueio dos registros para alguns imóveis. Isso pode levar ao aumento de pedidos judiciais para flexibilização da decisão do CNJ e demonstra a necessidade de o STF inserir o julgamento definitivo dessa ação como prioridade.

Além disso, consideramos necessária a revisão das normas que permitem a suspensão do cancelamento pelos oficiais de cartório em casos de comprovação da legalidade dos títulos. Para fortalecer o controle da aplicação da decisão, recomendamos que o poder decisório de revalidação dos títulos seja delegado aos juízes da vara agrária e que seja exigido o georreferenciamento dos imóveis, tal como aconteceu nos procedimentos para desbloqueio de imóveis adotado em 2006 pelo Tribunal de Justiça do Estado.



## 7. Referência Bibliográfica

- AgraFNP. 2010. *Agrianual 2011. Anuário da Agricultura Brasileira*. São Paulo: Agra FNP Pesquisas Ltda.
- Barreto, P. et al. 2008. *Quem é dono da Amazônia? Uma análise do cadastramento de imóveis rurais*. Belém-PA: Imazon. 72 p.
- Brasil. 2001. Relatório da comissão parlamentar de inquérito destinada a investigar a ocupação de terras públicas na região amazônica. Brasília-DF: Câmara dos Deputados.
- Brito, B. & Barreto, P. 2010. *Primeiro ano do Programa Terra Legal: avaliação e recomendações*. Belém-PA: Imazon.
- CNJ. 2010. Termo de Cooperação 04/2010. Brasília-DF: CNJ. Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/images/programas/forumdeassuntosfundarios/tc%2004-2010%20e%20plano%20de%20trabalho.pdf>>. Acesso em 06 jul. 2011.
- Fearnside, P. 2005. Deforestation in Brazilian Amazonia: History, Rates, and Consequences. *Conservation Biology* 19, n. 3.
- Folha de São Paulo. 2011. Regularização de terra na Amazônia cumpre 1% da meta. Folha de São Paulo: São Paulo, 28 fev. Poder, A6.
- Incrá. s/d. *O Livro Branco da Grilagem de Terras no Brasil*. Brasília-DF: Incra.
- Incrá. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. 2011. Incra esclarece produtores de SP sobre cadastro e certificação de imóveis rurais. Disponível em <[http://www.incrá.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15935:incrá-esclarece-duvidas-de-produtores-de-sp-sobre-cadastro-e-certificacao-de-imoveis-rurais&catid=1:ultimas&Itemid=278](http://www.incrá.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=15935:incrá-esclarece-duvidas-de-produtores-de-sp-sobre-cadastro-e-certificacao-de-imoveis-rurais&catid=1:ultimas&Itemid=278)>. Acesso em 18 jul. 2011.
- Iterpa. 2010. Relatório de gestão 2010 e análise do período 2007-2010. Belém-PA: Iterpa.
- MDA. 2010a. Programa Terra Legal Amazônia. Departamento de planejamento, monitoramento e avaliação da regularização fundiária na Amazônia Legal. Relatório de execução 2009. Brasília-DF: MDA.
- MDA. 2010b. Georreferenciamento. Disponível em <<http://portal.mda.gov.br/terralegal/pages/georreferenciamento1>>. Acesso em 01 mar. 2011.
- MDA. 2010c. Estudo comparativo entre a alienação de terras públicas realizada pelos Estados e pela União na Amazônia Legal. Brasília-DF: MDA.
- MDA. 2011a. 8ª Reunião Ordinária do Grupo Executivo Intergovernamental – GEI. Brasília-DF: MDA.
- MDA. 2011b. Memo-Circular Conjunto nº 003/2011/SRFA/SERFAL/MDA. Brasília-DF: MDA.
- MPF. 2010. Parecer Técnico 114/2010 da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão. Brasília-DF: MPF.
- Petrarca, L. 2010. Comunicação pessoal por meio eletrônico para Brenda Brito. 12 dez.



# ANEXOS



## Anexo 1 – Portaria 80/2010

### Portaria 80, de 21 de dezembro de 2010

Estabelece os procedimentos para análise e conclusão dos processos administrativos relativos a títulos definitivos e precários emitidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) até 10 de fevereiro de 2009, decorrentes de regularização fundiária em áreas rurais da União e do Incra no âmbito da Amazônia Legal, nos termos do art. 19 da Lei 11.952, de 25 de junho de 2009.

O MINISTRO DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, no uso da atribuição que lhe confere o art. 87, II, da Constituição, e o art. 33 da Lei . 11.952, de 25 de junho de 2009, resolve:

### CAPÍTULO I

#### DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta portaria estabelece procedimentos para análise e conclusão dos processos administrativos relativos a títulos definitivos e precários emitidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA até 10 de fevereiro de 2009, decorrentes de regularização fundiária em áreas rurais da União e do Incra no âmbito da Amazônia Legal, nos termos do art. 19 da Lei 11.952, de 25 de junho de 2009.

Parágrafo único. Para efeitos desta Portaria considera-se:

I - título definitivo: contrato administrativo firmado pelo Incra que, embora contenha condições ou cláusulas resolutivas, é documento apto a transferir o direito de propriedade da área ao outorgado e que possui planta e memorial descritivo da área titulada;  
II - título precário: contrato ou ato administrativo firmado ou emitido pelo Incra que autoriza a ocupação regular de imóvel rural, com a perspectiva eventual e futura de emissão de título definitivo,

mediante o cumprimento de cláusulas ou condições resolutivas;

III - emissão: a simples impressão do documento, mediante preenchimento dos requisitos legais;

IV - entrega: a efetiva entrega do título ao outorgado beneficiário, mediante preenchimento dos requisitos legais e assinatura das partes; e

V - adimplemento: cumprimento, por parte do beneficiário de título definitivo ou precário, das condições e cláusulas resolutivas pactuadas no respectivo instrumento, nos casos admitidos pelo ordenamento jurídico brasileiro.

### CAPÍTULO II

#### DO PROCEDIMENTO DE LIBERAÇÃO DE CLÁUSULAS OU CONDIÇÕES RESOLUTIVAS

Art. 2º A liberação de cláusula ou condição resolutiva deverá ser promovida de ofício ou mediante requerimento específico do beneficiário ou detentor do título apresentado perante a Divisão Estadual da Superintendência Nacional de Regularização Fundiária na Amazônia Legal assinado, por si ou procurador devidamente constituído.

Art. 3º O requerimento será instruído com os documentos necessários à verificação do adimplemento das cláusulas e condições expressas no título, e será autuado, sempre que possível, em apenso ao processo administrativo em que se concedeu o benefício.

§ 1º Na hipótese de procedimento instaurado de ofício, a administração, depois de formar o novo processo, notificará o beneficiário ou detentor do título para apresentação dos documentos que entender pertinentes.

§ 2º Em qualquer caso, o processo deverá conter cópia autenticada de documento de identidade e de

Cadastro de Pessoa Física (CPF) do requerente e do título definitivo ou precário.

§ 3º A autenticação pode ser feita pelo servidor encarregado de receber a documentação.

§ 4º O requerente deverá informar, obrigatoriamente, se o título foi levado a registro, devendo ser juntada a respectiva certidão.

Art. 4º A verificação do adimplemento das cláusulas e condições resolutivas que prevejam o cumprimento de obrigações de natureza ambiental será feita mediante certidão ou outro documento similar emitido pelo órgão ambiental competente.

§ 1º A liberação das cláusulas ou condições só estará vinculada ao cumprimento de questões de natureza ambiental se previsto no título ou contrato.

§ 2º Todos os títulos ou contratos emitidos ou liberados terão suas informações cadastrais e geoespaciais encaminhadas aos órgãos ambientais competentes.

Art. 5º Se o título estabelecer como condição ou cláusula resolutiva a averbação da reserva legal, o interessado deverá apresentar certidão atualizada da matrícula que ateste o cumprimento de tal obrigação.

Art. 6º A transferência irregular da ocupação da área a terceiro, assim considerada aquela ocorrida em data anterior ao prazo estabelecido em cláusula de inalienabilidade, ou em estado de inadimplemento, acarretará o indeferimento do pedido, salvo hipótese de sucessão causa mortis.

Art. 7º Todas as cessões ou transferências de direitos irregulares a terceiros que envolvam títulos expedidos pelo Incra em nome do ocupante originário

antes de 11 de fevereiro de 2009, servirão somente para fins de comprovação da ocupação do imóvel pelo adquirente ou por seus antecessores.

Parágrafo único. O terceiro adquirente ou cessionário mencionado no caput poderá regularizar a área por ele ocupada, nos termos da Lei 11.952, de 2009.

Art. 8º Caso o título com área igual ou abaixo de quatro módulos fiscais contenha alguma cláusula ou condição resolutiva cujo implemento deva ser verificado por meio de vistoria, esta será realizada pela Divisão Estadual de Regularização Fundiária na Amazônia Legal.

§ 1º É obrigatória a vistoria de áreas acima de quatro módulos fiscais ou naquelas em que o requerimento de liberação das cláusulas seja feita por procuração.

§ 2º A utilização das áreas tituladas poderá ser aferida por meio indireto, sensoriamento remoto ou outro meio equivalente.

Art. 9º O servidor responsável pela análise processual deverá identificar em documento próprio, uma a uma, cada cláusula ou condição resolutiva estabelecida no título.

§ 1º A Divisão Estadual de Regularização Fundiária na Amazônia Legal deverá, de ofício, tomar providências para a comprovação do cumprimento de cada cláusula ou condição identificada.

§ 2º O pagamento do valor expresso nos títulos será aferido mediante consulta à área administrativa da Superintendência Regional do Incra.

§ 3º A Divisão Estadual de Regularização Fundiária na Amazônia Legal deverá notificar, por escrito, o requerente, para que apresente os documentos necessários à aferição do cumprimento das cláusulas e condições resolutivas, fixando prazo de sessenta

dias, prorrogáveis, para o atendimento da solicitação, sob pena de encerramento da instrução processual.

Art. 10. Depois de empreendidas todas as diligências e juntados ao processo administrativo todos os documentos necessários, deverá ser elaborado parecer fundamentado e conclusivo quanto ao cumprimento ou não das cláusulas e condições estabelecidas por servidor lotado ou em exercício no serviço técnico da Divisão Estadual de Regularização Fundiária na Amazônia Legal.

Art. 11. Em seguida, o processo deve ser encaminhado ao Chefe da Divisão Estadual de Regularização Fundiária na Amazônia Legal para aprovação ou não do parecer.

Art. 12. Na sequência, o processo será encaminhado ao Coordenador Estadual de Regularização Fundiária na Amazônia Legal para manifestação conclusiva.

Parágrafo único. Em caso de dúvida, o Coordenador Estadual de Regularização Fundiária na Amazônia Legal poderá solicitar parecer jurídico sobre o assunto junto ao Núcleo de Assessoramento Jurídico da Advocacia-Geral da União.

Art. 13. Após manifestação do Coordenador Estadual de Regularização Fundiária na Amazônia Legal, o processo deverá ser encaminhado ao Secretário Extraordinário de Regularização Fundiária na Amazônia Legal para decisão.

Parágrafo único. Em caso de dúvida, o Secretário Extraordinário de Regularização Fundiária na Amazônia Legal poderá ouvir a Consultoria Jurídica do Ministério do Desenvolvimento Agrário (Conjur/MDA).

Art. 14. O Secretário Extraordinário de Regularização Fundiária na Amazônia Legal decidirá pelo deferimento ou não do pedido.

§ 1º Deferido o pedido, a Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal - SERFAL deverá:

I - expedir certidão da liberação das cláusulas e condições resolutivas, na hipótese do requerente ser beneficiário de título definitivo, conforme anexo I; ou II - promover a emissão de título definitivo, em favor do requerente.

§ 2º A SERFAL deverá elaborar relação contendo número do processo, nome do interessado, CPF, nome do imóvel, número do título e dimensão do imóvel para posterior publicação em Boletim de Serviço - BS do MDA e no sítio eletrônico do MDA da decisão tomada pelo Secretário Extraordinário de Regularização Fundiária na Amazônia Legal.

§ 3º Qualquer que seja a decisão, o interessado deverá ser notificado por escrito pela Divisão Estadual de Regularização Fundiária na Amazônia Legal.

§ 4º Caso haja impossibilidade de notificação pessoal do interessado, esta poderá ser feita por meio de edital.

Art. 15. Da decisão que indeferir o requerimento caberá recurso ao Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário no prazo quinze dias, contados da data da notificação.

Parágrafo único. Apresentado recurso, o processo administrativo será encaminhado ao Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário para decisão final, após manifestação jurídica da Conjur/MDA.

Art. 16. Sendo indeferido o pedido, o requerente poderá requerer o adimplemento das cláusulas descumpridas ou a sua renegociação, nos termos desta Portaria.

Art. 17. Caso não seja apresentado requerimento de adimplemento ou renegociação a SERFAL deverá promover o cancelamento do título.

### CAPITULO III

#### DO PROCEDIMENTO PARA O ADIMPLEMEN- TO OU RENEGOCIAÇÃO

Art. 18. Os valores dos títulos emitidos pelo Incra entre 1º de maio de 2008 e 10 de fevereiro de 2009 para ocupantes em terras públicas federais na Amazônia Legal poderão ser adequados aos critérios estabelecidos nos arts. 19 e 20 do Decreto 6.992, de 28 de outubro de 2009, desde que o beneficiário tenha apresentado requerimento até 29 de outubro de 2010.

§ 1º Se o título se referir à área de até um módulo fiscal, o beneficiário poderá requerer a gratuidade da área regularizada.

§ 2º Havendo pagamento parcial do valor na forma expressa no título, a revisão prevista no caput será de acordo com a porcentagem da área paga em relação à área total alienada, a fim de se calcular a área remanescente a ser paga.

Art. 19. O beneficiário que tenha descumprido cláusula ou condição resolutive expressa em título firmado pelo Incra em data anterior a 11 de fevereiro de 2009, poderá, até 11 de fevereiro de 2012, apresentar requerimento para:

- I - adimplemento do título naquilo que foi descumprido; ou
- II - renegociação.

Art. 20. O requerimento para adimplemento ou renegociação deverá ser apresentado por escrito perante a Divisão Regional de Regularização Fundiária na Amazônia Legal, e deverá conter proposta do beneficiário assim como a informação acerca do registro ou não do título, acompanhado dos seguintes documentos:

- I - cópia do documento de identidade;
- II - cópia do título emitido pelo Incra;
- III - declaração do beneficiário atestando o descumprimento de cláusula resolutive, conforme anexo II desta Portaria; e
- IV - procuração, quando for o caso.

§ 1º O requerimento não assinado será considerado inexistente.

§ 2º O servidor responsável por receber o requerimento deverá verificar junto ao postulante a forma mais viável de notificá-lo do resultado do pedido.

Art. 21. Autuado o requerimento, se possível em apenso ao processo que originou o título, a proposta de adimplemento ou renegociação deverá ser analisada por servidor lotado ou em exercício na Divisão Estadual de Regularização Fundiária na Amazônia Legal, avaliando-se a sua viabilidade técnica.

Art. 22. No caso de falta de pagamento, o adimplemento ou a renegociação deverá observar os seguintes critérios:

- I - no caso de ter sido efetuado o pagamento de uma ou mais parcelas, será calculada a porcentagem da área paga em relação à área total alienada, a fim de se calcular a área remanescente a ser paga;
- II - no caso de não ter sido paga nenhuma parcela, considerar-se-á o débito de cem por cento em relação à área total alienada ou concedida.

§ 1º Para áreas até quinze módulos fiscais o cálculo do valor a ser pago será realizado em conformidade com a Portaria Serfal 1, de 19 de maio de 2010.

§ 2º Para áreas acima de quinze módulos fiscais o cálculo do valor a ser cobrado será realizado pelo valor mínimo da terra nua da planilha referencial de preços de terras do INCRA para o município ou região em que se localiza o imóvel.

Art. 23. Quando não houver valor estipulado nos títulos, a renegociação será condicionada ao pagamento do atual valor do imóvel, cujo cálculo se dará conforme dispõe a Portaria Serfal 1, de 19 de maio de 2010, da Secretaria-Executiva Adjunta Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal, ou ato regulamentar que venha a substituí-la.

§ 1º No caso de inadimplemento de prestações pecuniárias, o saldo devedor poderá ser pago de forma parcelada, desde que a última parcela não vença posteriormente a 11 de fevereiro de 2012, incidindo juros e correção monetária.

§ 2º O saldo devedor deverá ser calculado em conformidade com o disposto na Portaria Serfal 1, de 2010.

§ 3º O saldo devedor para áreas acima de quinze módulos fiscais será cobrado utilizando-se o valor mínimo da planilha referencial de preços do Incra.

Art. 24. Com base na análise prevista no art. 21, o Chefe da Divisão Estadual da Superintendência Nacional de Regularização Fundiária na Amazônia Legal emitirá parecer fundamentado e conclusivo opinando pela aprovação ou não da proposta de adimplemento renegociação.

Art. 25. Após o parecer conclusivo do Chefe da Divisão Estadual de Regularização Fundiária na Amazônia Legal, o processo será encaminhado ao Coordenador Regional de Regularização Fundiária na Amazônia Legal para manifestação conclusiva quanto ao pedido de adimplemento renegociação.

Parágrafo único. Em caso de dúvida, o Coordenador Estadual de Regularização Fundiária na Amazônia Legal poderá solicitar parecer jurídico sobre o assunto junto ao Núcleo de Assessoramento Jurídico da Advocacia-Geral da União.

Art. 26. Realizada a análise pela Coordenação Estadual de Regularização na Amazônia Legal o proces-

so deverá ser encaminhado ao Secretário Extraordinário de Regularização Fundiária na Amazônia Legal para decisão quanto ao mérito do pedido.

Parágrafo único. O Secretário Extraordinário de Regularização Fundiária na Amazônia Legal poderá ouvir a Conjur/MDA.

Art. 27. Na hipótese de indeferimento do pedido, a Divisão Estadual de Regularização Fundiária na Amazônia Legal notificará o interessado para, querendo, apresentar recurso no prazo de quinze dias.

§ 1º Apresentado recurso, o processo administrativo será encaminhado ao Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário para decisão final, após manifestação da Conjur/MDA.

§ 2º Qualquer que seja a decisão do recurso, o requerente deverá ser notificado de seus termos.

§ 3º Não apresentado recurso ou não acolhido, o título deverá ser cancelado nos termos do Capítulo IV desta Portaria.

Art. 28. Deferido o pedido de renegociação ou adimplemento, a SERFAL elaborará relação contendo número do processo, nome do interessado, número do CPF, nome do imóvel, número do título e dimensão do imóvel para posterior publicação em Boletim de Serviço - BS do MDA.

Parágrafo único. Os termos do adimplemento ou renegociação deverão ser averbados no registro de imóveis, no caso de título definitivo, ou constarão de termo aditivo, na hipótese de título precário.

Art. 29. A verificação do adimplemento dos termos da renegociação da proposta será feita na forma do Capítulo II desta Portaria.

Art. 30. Será incluída, nos termos do adimplemento ou da renegociação, cláusula específica que preveja o cumprimento da legislação ambiental.

#### CAPITULO IV DA RESCISÃO E DO CANCELAMENTO

Art. 31. Caso tenha havido o descumprimento de cláusula ou condição resolutiva constante em títulos decorrentes de regularização fundiária, e não tenha sido requerido o adimplemento ou renegociação dentro do prazo legal, ou tenha sido indeferido o pedido, os títulos deverão ser rescindidos ou cancelados com posterior publicação de relação dos documentos no BS e no sítio eletrônico do MDA.

Parágrafo único. É prova do descumprimento de cláusula ou condição resolutiva a declaração prevista no inciso III do artigo 20.

Art. 32. A reversão dos imóveis para a União será disciplinada em procedimento próprio.

Art. 33. Se o título tiver sido registrado, a Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal, instruída com certidão de conclusão do processo administrativo, comunicará ao Cartório de Registro de Imóveis - CRI em que o imóvel esteja registrado sobre a rescisão ou cancelamento do título, a fim de que seja providenciado o cancelamento da matrícula do imóvel.

Art. 34. Rescindido o título na forma deste Capítulo, as benfeitorias úteis e necessárias, desde que realizadas com observância da lei, serão indenizadas, conforme definido em procedimento próprio.

Art. 35. Após a publicação em BS da rescisão ou cancelamento definitivo do título, o processo administrativo deverá ser encaminhado à Divisão Estadual de Regularização Fundiária na Amazônia Legal para providenciar a inibição do cadastro do imóvel rural no Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR e posterior arquivamento.

#### CAPITULO V DO GEORREFERENCIAMENTO DOS TÍTULOS

Art. 36. Para a liberação de cláusulas, o adimplemento ou renegociação será exigido o georreferenciamento das áreas independentemente de sua dimensão, de acordo com a Norma Técnica de Georreferenciamento em Ações de Regularização Fundiária Aplicada a Amazônia Legal - NTGARFAL, ainda que registradas.

§ 1º O Secretário Extraordinário de Regularização Fundiária na Amazônia Legal poderá dispensar o georreferenciamento nas áreas abaixo de quatro módulos fiscais, desde que estejam registradas no Cartório de Registro de Imóveis - CRI.

§ 2º Em áreas de até quatro módulos fiscais o serviço de georreferenciamento poderá ser executado pelo Inbra.

§ 3º Os custos dos serviços topográficos de áreas acima de quatro módulos fiscais, quando executados pelo poder público, serão cobrados dos detentores das áreas.

Art. 37. Será admitida a diferença de, no máximo, dez por cento de acréscimo entre a área descrita no título e a georreferenciada.

#### CAPITULO VI DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 38. Os processos de liberação de cláusulas, adimplemento ou renegociação cujos objetos sejam áreas em litígio judicial deverão ser suspensos até o trânsito em julgado da demanda.

Art. 39. Os processos nos quais houve decisão do Superintendente Regional do Inbra pelo cancelamento ou rescisão do título ou pela liberação de cláusulas, posteriormente a edição da Lei No 11.952, de 2009,

deverão ser reanalisados pela Divisão Estadual de Regularização Fundiária na Amazônia Legal que verificará a adequação do procedimento ao estabelecido na presente Portaria, remetendo os autos para o Secretário Extraordinário de Regularização Fundiária na Amazônia Legal para convalidar o ato, se possível.

Art. 40. Serão estabelecidos em normativos específicos:

I - procedimento de liberação ou renegociação de títulos emitidos à pessoa jurídica;

II - procedimento a ser adotado nos casos de títulos que incidem total ou parcialmente em áreas inalienáveis da união; e

III - medidas administrativas visando à reversão do imóvel ao patrimônio da União, no caso da rescisão dos títulos objeto da presente Portaria.

Art. 41. Nos casos de falecimento do titular do contrato, o requerimento de liberação de cláusula ou adimplemento deverá ser feito pelo inventariante ou por seus herdeiros, que deverão comprovar a sua qualidade.

Parágrafo único. O documento de liberação ou adimplemento deverá ser emitido em nome do falecido.

Art. 42. Os títulos emitidos pelo Incra em data anterior à da publicação da Lei 11.952, de 2009, que não chegaram a ser entregues deverão ser declarados insubsistentes, após a extinção da decisão administrativa que lhes derem suporte, por impossibilidade jurídica, com aplicação do art. 52 da Lei No 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

Art. 43. Os questionamentos oriundos da interpretação desta Portaria serão dirimidos pelo Secretário Extraordinário de Regularização Fundiária da Amazônia Legal.

Art. 44. O art. 5º da Portaria No 23, de 30 de abril de 2010, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 5º .....

§ 3º Ainda que o requerente tenha sido beneficiado com títulos precários ou definitivos, será admissível a regularização fundiária desde que atendidos, simultaneamente, os seguintes requisitos:

I - tenha decorrido mais de cinco anos da data em que poderia ter sido realizada a liberação da cláusula ou condição resolutiva; e

II - o interessado tenha pedido o cancelamento do título antes da instauração do processo para a liberação de cláusula ou condição resolutiva.” (NR)

Art. 45. Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.  
GUILHERME CASSEL

ANEXO I

SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - MDA

CERTIDÃO DE LIBERAÇÃO DE CLÁUSULAS E CONDIÇÕES RESOLUTIVAS

CERTIDÃO SERFAL MDA/Nº. /2010

O Secretário Extraordinário de Regularização Fundiária na Amazônia Legal, no uso de suas atribuições que lhe foram conferidas pela Lei No 11.952, de 25 de junho de 2009, e considerando o disposto no processo nº. \_\_\_\_\_, referente ao Título de Definitivo No \_\_\_\_\_, expedido em favor de \_\_\_\_\_ em \_\_/\_\_/\_\_, imóvel \_\_\_\_\_, com área total de \_\_, \_\_\_ ha ( \_\_\_\_\_), localizado na Gleba \_\_\_\_\_, no Município de \_\_\_\_\_, DECLARA a liberação das cláusulas e condições resolutivas, contidas no referido instrumento de titulação, para que, produzindo seus efeitos jurídicos e legais, torne plena a propriedade sobre o imóvel.

Secretário Extraordinário de Regularização Fundiária na Amazônia Legal

ANEXO II

DECLARAÇÃO DE IMPLEMENTO DE CLÁUSULA OU CONDIÇÃO RESOLUTIVA

Eu, (nome do beneficiário), inscrito no Cadastro de Pessoas Físicas sob o número (CPF), beneficiário do (número do título e tipo), DECLARO, para os fins de direito, que descumpri as seguintes cláusulas ou condições resolutivas da (tipo de título) No \_\_\_\_\_, expedido em meu favor em \_\_/\_\_/\_\_, imóvel \_\_\_\_\_, com área total de \_\_, \_\_\_ ha ( \_\_\_\_\_), localizado na Gleba \_\_\_\_\_, no Município de \_\_\_\_\_:  
(Descrição das cláusulas) (Cidade, data) (assinatura)

## Anexo 2 - Principais estatísticas de cadastramento no Programa Terra Legal, por Estado, até janeiro de 2011.

### ACRE

Município	Número de posses	Área total cadastrada (hectares)	Tamanho médio do imóvel (hectares)
Brasileia	331	77.998	236
Cruzeiro do Sul	196	7.497	38
Epitaciolândia	132	10.748	81
Feijó	502	65.375	130
Mâncio Lima	121	5.223	43
Manoel Urbano	391	45.681	117
Plácido de Castro	1	100	100
Rodrigues Alves	30	2.165	72
Sena Madureira	509	43.751	86
Senador Guiomard	1	400	400
Tarauacá	462	37.844	82
<b>Total</b>	<b>2.676</b>	<b>296.782</b>	<b>1.386</b>

### AMAPÁ

Município	Número de posses	Área total cadastrada (hectares)	Tamanho médio do imóvel (hectares)
Pedra Branca do Amapari	38	2.531	67
Porto Grande	219	4.495	21
Serra do Navio	42	2.080	50
<b>Total</b>	<b>299</b>	<b>9.107</b>	<b>137</b>

## AMAZONAS

Município	Número de posses	Área total cadastrada (hectares)	Tamanho médio do imóvel (hectares)
Anamá	102	268	3
Anori	6	197	33
Apuí	157	125.170	797
Autazes	328	28.623	87
Beruri	172	12.110	70
Boa Vista do Ramos	3	250	83
Boca do Acre	738	130.490	177
Borba	1.098	43.541	40
Caapiranga	227	5.217	23
Canutama	554	100.547	181
Carauari	3	199	66
Careiro	1.103	61.840	56
Careiro da Várzea	1	6	6
Coari	1	5	5
Guajará	693	46.189	67
Humaitá	297	110.571	372
Iranduba	563	24.185	43
Itacoatiara	148	8.011	54
Itamarati	1	4	4
Lábrea	2.345	411.058	175
Manacapuru	320	6.895	22
Manaquiri	1.264	41.219	33
Manaus	90	5.497	61
Manicoré	21	9.328	444
Maués	17	13.964	821
Nova Olinda do Norte	1	60	60
Novo Aripuanã	10	7.790	779
Pauini	2	2.030	1.015
Presidente Figueiredo	967	69.987	72
Rio Preto da Eva	149	4.056	27
Tapauá	13	12.930	995
Tefé	2	11	6
<b>Total</b>	<b>11.396</b>	<b>1.282.251</b>	<b>6.679</b>

## MARANHÃO

Município	Número de posses	Área total cadastrada (hectares)	Tamanho médio do imóvel (hectares)
Açailândia	221	25.313	115
Amapá do Maranhão	3	29	10
Amarante do Maranhão	495	20.828	42
Araguanã	227	16.379	72
Boa Vista do Gurupi	37	3.170	86
Bom Jardim	15	3.834	256
Bom Jesus das Selvas	23	1.801	78
Buriticupu	1	104	104
Buritirana	39	2.339	60
Carolina	2	456	228
Carutapera	4	494	124
Centro do Guilherme	171	11.559	68
Centro Novo do Maranhão	329	19.420	59
Chapadinha	1	91	91
Cidelândia	12	1.783	149
Coroatá	1	55	55
Davinópolis	3	297	99
Governador Edison Lobão	6	242	40
Governador Newton Bello	77	4.151	54
Governador Nunes Freire	138	6.807	49
Imperatriz	104	6.691	64
Itinga do Maranhão	49	11.221	229
João Lisboa	52	11.453	220
Junco do Maranhão	29	2.088	72
Maracaçumé	153	7.815	51
Maranhãozinho	126	12.282	97
Monção	1.341	10.653	8
Montes Altos	16	830	52
Nova Olinda do Maranhão	470	42.528	90
Olinda Nova do Maranhão	3	231	77
Pedreiras	1	100	100
Pedro do Rosário	286	20.845	73
Penalva	485	5.127	11
Pinheiro	1	50	50
Presidente Médici	81	10.974	135



➤ Continuação Maranhão

Município	Número de posses	Área total cadastrada (hectares)	Tamanho médio do imóvel (hectares)
Santa Helena	38	4.128	109
Santa Inês	1	146	146
Santa Luzia	4	169	42
Santa Luzia do Paruá	291	21.534	74
São Francisco do Brejão	46	5.124	111
São Francisco do Maranhã	1	73	73
São Jose de Ribamar	1	128	128
São Pedro da Água Branca	345	11.615	34
Senador La Rocque	61	8.586	141
Vila Nova dos Martírios	157	8.793	56
Zé Doca	317	22.196	70
<b>Total</b>	<b>6.264</b>	<b>344.531</b>	<b>4.151</b>

## MATO GROSSO

Município	Número de posses	Área total cadastrada (hectares)	Tamanho médio do imóvel (hectares)
Acorizal	36	751	21
Barra do Garças	19	6.035	318
Campo Novo do Parecis	16	14.355	897
Canabrava do Norte	2	998	499
Chapada dos Guimarães	6	599	100
Colíder	91	4.236	47
Cuiabá	141	5.725	41
Diamantino	2	2.220	1.110
Gaúcha do Norte	1	840	840
General Carneiro	1	535	535
Guarantã do Norte	356	150.762	423
Guiratinga	73	14.032	192
Juína	37	19.061	515
Luciara	54	11.873	220
Matupá	48	61.792	1.287
Nova Canaã do Norte	4	225	56
Nova Guarita	3	328	109
Nova Maringá	27	25.991	963
Nova Mutum	9	3.639	404



➤ Continuação Mato Grosso

Município	Número de posses	Área total cadastrada (hectares)	Tamanho médio do imóvel (hectares)
Nova Ubiratã	36	18.945	526
Nova Xavantina	1	254	254
Novo Mundo	8	7.063	883
Novo São Joaquim	6	628	105
Peixoto de Azevedo	27	3.014	112
Pontal do Araguaia	1	400	400
Pontes e Lacerda	309	29.807	96
Porto Alegre do Norte	7	1.851	264
Porto Esperidião	173	11.175	65
Poxoréo	1	133	133
Rosário Oeste	2	1.372	686
Santo Antônio do Leverge	1	167	167
São Félix do Araguaia	8	8.235	1.029
São José do Rio Claro	1	755	755
Sorriso	27	9.890	366
Tangará da Serra	46	17.794	387
Terra Nova do Norte	3	609	203
Tesouro	2	882	441
Várzea Grande	60	1.640	27
Vila Bela da Santíssima	2	101	51
<b>Total</b>	<b>1.647</b>	<b>438.714</b>	<b>15.528</b>

## PARÁ

Município	Número de posses	Área total cadastrada (hectares)	Tamanho médio do imóvel (hectares)
Abel Figueiredo	296	23.775	80
Acara	2.470	82.771	34
Água Azul do Norte	632	95.845	152
Alenquer	12	2.108	176
Almeirim	1	11	11
Altamira	888	402.134	453
Anapu	23	14.291	621
Aurora do Pará	652	41.634	64
Aveiro	110	27.892	254
Baião	9	3.409	379
Belém	4	592	148



➤ Continuação Pará

Município	Número de posses	Área total cadastrada (hectares)	Tamanho médio do imóvel (hectares)
Belterra	221	12.794	58
Bom Jesus do Tocantins	91	15.016	165
Brasil Novo	545	137.054	251
Brejo Grande do Araguaia	4	785	196
Breu Branco	1.236	90.326	73
Breves	2	1.095	548
Bujaru	1.542	44.146	29
Canaã dos Carajás	40	7.218	180
Capitão Poço	256	10.314	40
Conceição do Araguaia	2	551	276
Concordia do Para	1.366	54.292	40
Cumaru do Norte	1	797	797
Curionópolis	151	18.515	123
Curuá	2	510	255
Dom Eliseu	423	28.818	68
Eldorado dos Carajás	267	20.774	78
Faro	1	100	100
Floresta do Araguaia	13	1.967	151
Garrafão do Norte	344	20.095	58
Goianésia do Pará	1.236	85.595	69
Ipixuna do Pará	496	34.189	69
Irituia	373	11.445	31
Itaituba	1.559	314.882	202
Itupiranga	743	97.605	131
Jacareacanga	3	1.746	582
Jacundá	246	32.439	132
Juruti	2	2.410	1.205
Mãe do Rio	438	22.803	52
Marabá	1.449	213.144	147
Medicilândia	189	27.088	143
Moju	1	20	20
Monte Alegre	329	7.487	23
Nova Esperança do Piriá	357	12.381	35
Nova Ipixuna	200	20.702	104
Novo Progresso	2.094	548.067	262
Novo Repartimento	2.010	298.616	149



•> Continuação Pará

Município	Número de posses	Área total cadastrada (hectares)	Tamanho médio do imóvel (hectares)
Óbidos	33	6.290	191
Oriximiná	14	4.669	334
Ourilândia do Norte	136	15.453	114
Pacajá	2.232	320.382	144
Palestina do Pará	1	50	50
Paragominas	848	73.805	87
Parauapebas	26	6.121	235
Pau D'arco	2	327	164
Piçarra	7	1.805	258
Placas	784	88.446	113
Portel	505	253.587	502
Porto de Moz	30	14.426	481
Prainha	926	58.720	63
Quatipuru	1	950	950
Rio Maria	40	3.269	82
Rondon do Pará	908	90.640	100
Rurópolis	515	48.238	94
Santa Luzia do Pará	401	13.489	34
Santa Maria das Barreiras	18	7.254	403
Santana Do Araguaia	2	1.239	620
Santarém	2.911	117.633	40
São Domingos do Araguaia	5	1.524	305
São Domingos do Capim	675	35.197	52
São Félix do Xingu	1.965	279.923	142
São João do Araguaia	6	363	61
São Miguel do Guamá	2	61	31
Sapucaia	18	2.976	165
Senador José Porfírio	40	10.800	270
Soure	1	97	97
Tailândia	1	50	50
Terra Santa	2	59	30
Tome-açu	932	35.530	38
Trairão	374	60.486	162
Tucumã	672	57.038	85
Tucuruí	547	35.484	65
Ulianópolis	92	17.597	191



➤ Continuação Pará

Município	Número de posses	Área total cadastrada (hectares)	Tamanho médio do imóvel (hectares)
Uruará	1.115	129.715	116
Vigia	1	52	52
Viscu	750	29.565	39
Vitoria do Xingu	354	49.108	139
Xinguara	133	16.635	125
<b>Total</b>	<b>41.354</b>	<b>4.779.304</b>	<b>16.482</b>

## RONDÔNIA

Município	Número de posses	Área total cadastrada (hectares)	Tamanho médio do imóvel (hectares)
Alta Floresta D' oeste	940	140.649	150
Alto Alegre dos Parecis	704	84.599	120
Alto Paraíso	225	36.996	164
Alvorada D' oeste	206	13.607	66
Ariquemes	64	7.695	120
Buritis	98	35.345	361
Cabixi	143	16.889	118
Cacaulândia	23	712	31
Cacoal	38	1.371	36
Campo Novo de Rondônia	473	47.563	101
Candeias do Jamari	973	138.169	142
Castanheiras	13	513	39
Cerejeiras	74	30.708	415
Chupinguaia	554	30.910	56
Colorado do Oeste	21	3.772	180
Corumbiara	102	7.865	77
Costa Marques	744	105.546	142
Cujubim	508	64.390	127
Espigão D' oeste	267	16.300	61
Governador Jorge Teixeira	164	7.385	45
Guajará-mirim	252	29.813	118
Itapuã do Oeste	91	8.859	97
Jaru	34	1.404	41
Ji-paraná	4	113	28
Machadinho D' oeste	234	56.607	242
Ministro Andreazza	42	1.407	34



➤ Continuação Rondônia

Município	Número de posses	Área total cadastrada (hectares)	Tamanho médio do imóvel (hectares)
Mirante da Serra	91	7.112	78
Monte Negro	38	11.915	314
Nova Brasilândia D' oeste	658	24.069	37
Nova Mamoré	1.096	138.907	127
Novo Horizonte do Oeste	341	10.659	31
Ouro Preto do Oeste	2	130	65
Parecis	305	27.413	90
Pimenta Bueno	559	117.121	210
Pimenteiras do Oeste	309	67.866	220
Porto Velho	3.736	588.768	158
Presidente Médici	95	2.167	23
Primavera de Rondônia	57	1.288	23
Rio Crespo	29	2.397	83
Rolim de Moura	7	932	133
Santa Luzia D' oeste	129	31.670	246
São Felipe D' oeste	107	2.087	20
São Francisco do Guaporé	1.182	208.439	176
São Miguel do Guaporé	1.184	90.704	77
Seringueiras	295	61.693	209
Teixeirópolis	1	38	38
Theobroma	270	15.521	57
Urupá	25	4.339	174
Vale do Anari	645	43.338	67
Vale do Paraíso	5	75	15
Vilhena	1.331	156.097	117
<b>Total</b>	<b>19.488</b>	<b>2.503.930</b>	<b>5.896</b>

## RORAIMA

Município	Número de posses	Área total cadastrada (hectares)	Tamanho médio do imóvel (hectares)
Boa Vista	3	403	134
Bonfim	1	60	60
Caracaráí	2	50	25
Iracema	117	14.572	125
Mucajaí	172	15.067	88
<b>Total</b>	<b>295</b>	<b>30.152</b>	<b>431</b>



## TOCANTINS

Município	Número de posses	Área total cadastrada (hectares)	Tamanho médio do imóvel (hectares)
Abreulândia	1	316	316
Ananás	10	483	48
Angico	13	445	34
Aparecida do Rio Negro	8	1.267	158
Araguaçu	2	209	105
Araguaína	262	13.819	53
Araguanã	1	10	10
Araguatins	36	1.998	56
Augustinópolis	67	3.113	46
Axixá do Tocantins	10	869	87
Babaçulândia	533	61.361	115
Bandeirantes do Tocantins	1	179	179
Barra do Ouro	52	20.618	396
Barrolândia	15	364	24
Bernardo Sayão	10	646	65
Bom Jesus do Tocantins	1	82	82
Brasilândia do Tocantins	9	4.030	448
Brejinho de Nazaré	2	319	160
Buriti do Tocantins	41	1.223	30
Cachoeirinha	34	5.688	167
Carrasco Bonito	3	673	224
Centenário	1	193	193
Colinas do Tocantins	9	537	60
Colmeia	5	289	58
Couto de Magalhães	43	6.958	162
Cristalândia	2	1.368	684
Crixas do Tocantins	1	158	158
Darcinópolis	84	16.165	192
Dianópolis	1	83	83
Divinópolis do Tocantins	7	842	120
Dois Irmãos do Tocantins	2	87	44
Dueré	3	234	78
Esperantina	13	877	67
Figueirópolis	1	126	126
Filadélfia	580	83.662	144
Formoso do Araguaia	14	3.204	229



➤ Continuação Tocantins

Município	Número de posses	Área total cadastrada (hectares)	Tamanho médio do imóvel (hectares)
Fortaleza do Tabocão	10	1.510	151
Goianorte	3	282	94
Goiatins	566	101.001	178
Guaraí	202	34.091	169
Ipueiras	3	78	26
Itacajá	58	12.762	220
Itaguatins	116	10.595	91
Itapiratins	72	18.191	253
Itaporã do Tocantins	1	266	266
Jaú do Tocantins	1	24	24
Lagoa da Confusão	117	27.963	239
Lajeado	10	1.134	113
Luzinópolis	71	10.740	151
Marianópolis do Tocantins	11	1.624	148
Maurilândia do Tocantins	70	5.368	77
Miracema do Tocantins	144	6.041	42
Miranorte	7	852	122
Monte do Carmo	16	2.839	177
Nazaré	2	196	98
Nova Olinda	292	38.269	131
Nova Rosalândia	5	206	41
Palmas	67	9.062	135
Palmeirante	263	67.308	256
Palmeiras do Tocantins	1	44	44
Palmeirópolis	2	181	90
Pau D'arco	5	641	128
Pedro Afonso	18	2.037	113
Peixe	7	11.561	1.652
Pequizeiro	5	735	147
Piraquê	17	2.927	172
Pium	2	265	133
Porto Nacional	17	2.466	145
Praia Norte	28	1.525	54
Presidente Kennedy	2	1.252	626
Rio dos Bois	11	1.176	107
Rio Sono	155	12.845	83
Sampaio	5	511	102



➤ Continuação Tocantins

Município	Número de posses	Área total cadastrada (hectares)	Tamanho médio do imóvel (hectares)
Sandolândia	13	927	71
Santa Fé do Araguaia	12	358	30
Santa Maria do Tocantins	12	2.343	195
Santa Rosa do Tocantins	2	195	98
São Bento do Tocantins	68	6.376	94
São Miguel do Tocantins	5	352	70
São Sebastião do Tocantins	9	1.327	147
São Valério da Natividade	4	498	125
Sítio Novo do Tocantins	24	1.347	56
Sucupira	1	922	922
Tocantínia	55	5.504	100
Tocantinópolis	2	203	101
Tupirama	26	4.933	190
Tupiratins	51	9.989	196
Wanderlândia	27	7.262	269
Xambioá	3	529	176
<b>Total</b>	<b>4.573</b>	<b>664.129</b>	<b>14.842</b>

## Anexo 3 - Audiências para início do Georreferenciamento em 2010.

Estado	Número de audiências	Municípios
Acre	8	Feijó
		Guajará
		Manoel Urbano (2)
		Mâncio Lima
		Parauacá
		Rodrigues Alves
		Sena Madureira
Amazonas	4	Boca do Acre
		Irاندuba
		Lábrea
		Manacapuru
Maranhão	4	Amarante do Maranhão
		Senador La Roque
		Imperatriz/João Lisboa
		Santa Luzia do Paruá
Mato Grosso	2	Guarantã do Norte
		Pontes e Lacerda



Estado	Número de audiências	Municípios
Pará	25	Abel Figueiredo
		Acará
		Água Azul do Norte
		Altamira
		Bom Jesus do Tocantins
		Brasil Novo
		Breu Branco
		Canaã dos Carajás
		Capitão Poço
		Concórdia do Pará
		Goianésia do Pará
		Irituía
		Itupiranga
		Jacundá
		Mãe do Rio
		Marabá
		Nova Ipixuna
		Novo Repartimento
		Pacajá
		Santarém
		São Domingos do Capim
		Tomé-Açu
		Ulianópolis
		Uruará
		Xinguara
Rondônia	7	Corumbiara
		Nova Mamoré (2)
		Porto Velho
		São Francisco do Guaporé
		Vale do Anari
Vilhena		
<b>Total</b>		<b>50</b>



A INDEFINIÇÃO DE DIREITOS FUNDIÁRIOS NA AMAZÔNIA é reconhecidamente um grave entrave para o avanço de políticas de desenvolvimento sustentável na região. Até 2010, 50% das terras na Amazônia estavam concentradas em área protegidas, assentamentos da reforma agrária e terras militares. O restante se dividia em terras públicas sem destinação ou devolutas, terras públicas ocupadas informalmente e títulos de terra privadas. No entanto, a ausência de cadastro de terras com dados confiáveis não permitia afirmar com certeza a proporção ocupada por essas categorias.

Em 2009, o governo federal promulgou a Lei 11.952/2009 com o objetivo de acelerar a regularização de ocupações informais em terras públicas federais na Amazônia Legal. Em seguida, lançou o programa Terra Legal para implementar essa lei e beneficiar até 300 mil posseiros. Nessa publicação, avaliamos os principais acontecimentos e resultados do segundo ano de implementação desse programa. Analisamos também as medidas mais recentes de combate à grilagem de terras na Amazônia, com destaque para o Estado do Pará. Ao final, destacamos recomendações para a continuidade das ações de regularização fundiária na região.

Realização



Apoio



FORDFOUNDATION

*Na Linha de Frente das Mudanças Sociais*



Ministério de  
Desenvolvimento, Indústria  
e Comércio Exterior

Ministério do  
Meio Ambiente



defra

Department for Environment  
Food and Rural Affairs

ISBN 978-85-86212-39-0

