

## ***Regularização Fundiária: indicação dos instrumentos de destinação rural no Estado do Amazonas***

O Amazonas é um dos Estados que possui a maior área sem destinação das terras públicas rurais registradas em nome da União Federal ou do INCRA, distribuídas principalmente nas glebas públicas federais e nos projetos de assentamentos do programa de reforma agrária. As atuais políticas públicas voltadas para a regularização fundiária na Amazônia Legal possuem um enfoque dimensional, quantitativo de áreas ou de número de títulos emitidos, sob a justificativa de inclusão produtiva dos novos proprietários de terras ao mercado agroalimentar, e cabe ao Poder Público a política governamental de desenvolvimento rural sustentável, com o objetivo de reordenar a distribuição de terras por meio de um planejamento territorial, mediante a intervenção em um espaço que compreende a maior biodiversidade de floresta tropical do planeta. A maior parte das áreas a serem destinadas no estado do Amazonas possui uma prioridade para conservação e o atual programa de regularização fundiária não garante essa finalidade, considerando a legislação fundiária que permite que as ocupações que estão ocorrendo neste território possam ser regularizadas pelos órgãos fundiários nacionais. Este estudo apresenta como proposta discorrer sobre as políticas agrárias setoriais que estão sendo implementadas pelo Poder Público no estado do Amazonas, indicando os instrumentos legais de destinação rural previstos na legislação de regularização fundiária das áreas de domínio público federal, voltados para a proteção ambiental e o uso racional e sustentável dos recursos naturais localizado no bioma da Amazônia Legal.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas; Regularização Fundiária; Amazônia Legal; Instrumentos de destinação; Áreas prioritárias para conservação.

## ***Land Regularization: indication of rural destination instruments in the State of Amazonas***

Amazonas is one of the states that has the largest area without destination of rural public lands registered in the name of the Federal Union or INCRA, distributed mainly in federal public glebas and in the settlement projects of the agrarian reform program. The current public policies aimed at land title regularization in the Legal Amazon have a dimensional focus, quantitative of areas or of the number of titles issued, under the justification of productive inclusion of the new landowners to the agrifood market. The governmental policy for sustainable rural development is the responsibility of the Public Power, with the objective of reordering land distribution through territorial planning, by means of intervention in a space that comprises the planet's largest tropical forest biodiversity. Most of the areas to be destined in the state of Amazonas have a priority for conservation and the current landholding regularization program does not guarantee this purpose, considering the land legislation that allows the occupations that are occurring in this territory to be regularized by the national land agencies. This study presents as a proposal to discuss the sectorial agrarian policies that are being implemented by the Public Power in the state of Amazonas, indicating the legal instruments of rural destination foreseen in the legislation of land regularization of areas of federal public domain, aimed at environmental protection and the rational and sustainable use of natural resources located in the Legal Amazon biome.

**Keywords:** Public Policies. Land Regularization. Legal Amazon. Allocation Instruments. Priority areas for conservation.

Topic: **Uso Sustentável da Biodiversidade**

Received: **31/03/2021**

Approved: **06/05/2021**

Reviewed anonymously in the process of blind peer.

**Matias Pereira Rodrigues**   
Universidade Federal de Viçosa, Brasil  
<http://lattes.cnpq.br/5008894536786371>  
<http://orcid.org/0000-0002-4093-986X>  
[matiaspereirarodrigues@gmail.com](mailto:matiaspereirarodrigues@gmail.com)



DOI: 10.6008/CBPC2674-6492.2021.002.0005

### **Referencing this:**

RODRIGUES, M. P.. Regularização Fundiária: indicação dos instrumentos de destinação rural no Estado do Amazonas. *Environmental Scientiae*, v.3, n.2, p.39-59, 2021. DOI: <http://doi.org/10.6008/CBPC2674-6492.2021.002.0005>

## INTRODUÇÃO

A regularização fundiária é um instrumento governamental que possui o objetivo de contribuir para o desenvolvimento econômico e social do estado, ao definir e consolidar as ocupações rurais dos agricultores que não possuem os títulos de propriedade de suas áreas ou que se encontram em situação dominial e possessória irregular, e dessa forma, conferir segurança jurídica e atender ao interesse público e da sociedade, no que se refere ao direito de propriedade de um bem imóvel.

No Amazonas, assim como os demais estados que compõem a Amazônia Legal, a estrutura fundiária apresenta uma característica de baixa confiabilidade da base cadastral dos órgãos fundiários, e mesmo os imóveis que estão nestas bases possuem informações incompletas sobre sua titularidade, se pública ou privada, destacando ainda as terras devolutas estaduais e federais não identificadas e passíveis de serem discriminadas e arrecadadas em nome da União Federal, situadas na faixa de fronteira, ou em nome do estado do Amazonas.

Segundo o levantamento do Imazon (MULLER, 2020), o território do estado do Amazonas possui uma área de 155.916.722 ha, sendo 62,5% com destinação fundiária, sendo a maior parte composta por áreas protegidas: 29,5% de Terras Indígenas (TIs) e 24% de Unidades de Conservação (UCs), excluindo-se Áreas de Proteção Ambiental (APA). Os outros 37,5% do estado representam áreas não destinadas ou sem informação de destinação. Além disso, 15% dessa área sem destinação (equivalente a 5,5% do estado) tinha imóveis inscritos no Cadastro Ambiental Rural (CAR), mas sem informações públicas sobre sua situação fundiária.

Dentre as áreas ainda não destinadas pelo Governo Federal, destacam as ocupações rurais inseridas nas glebas públicas federais e as parcelas rurais dos projetos de assentamento rural do Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA, que fazem parte do Programa de Governança Fundiária 1040 – Plano Plurianual 2020-2023, com meta de regularizar 1.025.875 processos administrativos que demandam regularização fundiária pelo INCRA em todo o território nacional. Por região, a demanda de regularização do Programa 1040 é a seguinte: Norte: 275.069, Nordeste: 571.797, Centro-Oeste: 43.370, Sudeste: 94.591 e Sul: 41.048.

Para o Governo Brasileiro, a política pública de regularização fundiária promove a inclusão produtiva dos trabalhadores rurais, facilitando o acesso ao crédito e alavancando investimentos na agricultura nacional. Do ponto de vista social, ao reconhecer o direito de propriedade, a regularização fundiária reduz os conflitos fundiários, garantindo maior segurança jurídica aos cidadãos. Sob a perspectiva ambiental, o governo federal reduziu o desmatamento nos imóveis rurais que foram regularizados pelo governo federal, pelo cumprimento das cláusulas ambientais, uma vez que o não cumprimento levaria a penas administrativas, civis ou penais (BRASIL, 2020-2023).

Ao considerar esta perspectiva ambiental e a regularização fundiária das terras públicas federais no estado do Amazonas, o Poder Público deverá adotar uma política fundiária de ordenamento territorial, através de ações e medidas necessárias para a regularização de áreas que estão sobrepostas à Amazônia Legal, que vem sofrendo com recordes de desmatamento ilegal nos últimos anos.

De janeiro a maio deste ano, um total de 615.95 km<sup>2</sup> foram desmatados no Amazonas, ou seja, 67,4% a mais que o total desmatado no mesmo período do ano passado, quando foram

desmatados 367.79 km<sup>2</sup> de área. (PORTAL G1, 2021)

Observa-se que a Legislação aplicada à regularização fundiária das terras públicas federais apresenta fragilidades em relação às políticas públicas de preservação ambiental e de combate ao desmatamento na Amazônia Legal, por falta de planejamento ou de direcionamento de instrumentos de destinação rural que seja adequado para a conservação do bioma. A utilização de outros instrumentos legais, tais como as Áreas Prioritárias para a Conservação da Biodiversidade do Ministério do Meio Ambiente – MMA, podem contribuir para a implementação de medidas adequadas à conservação, à recuperação e ao uso sustentável de ecossistemas, especialmente o fomento ao uso sustentável e a regularização ambiental, características esperadas de um programa de regularização fundiária em um espaço que compreende a maior biodiversidade de floresta tropical do planeta.

## **METODOLOGIA**

Este estudo propõe a identificação das terras públicas federais inseridas no estado do Amazonas e em processo de regularização fundiária pelo Poder Público, utilizando o portal de software público i3Geo para análise fundiária e construção de mapas temáticos com os dados geoespaciais disponibilizados por esta plataforma e em seguida, verificar a sobreposição das glebas públicas federais e dos projetos de assentamento com as Áreas Prioritárias para Conservação da Biodiversidade. Por fim, o estudo propõe indicar os instrumentos de destinação rural previstos em legislação específica e que seriam mais adequados para a proteção ambiental em conjunto com o uso racional e sustentável dos recursos naturais localizado no bioma da Amazônia Legal.

## **DISCUSSÃO TEÓRICA**

### **A formação das glebas públicas e dos assentamentos rurais no Amazonas**

O contexto-histórico mais recente de ocupação e colonização da Região Norte e do estado do Amazonas apresentam dois programas de desenvolvimento rural que foram implantados em momentos distintos do cenário da política nacional (1964-1985;1985-dias atuais) e que possuíam o mesmo objetivo em suas ações, de povoamento e exploração econômica da região amazônica.

O regime da ditadura considerou a região amazônica como um espaço vazio do território nacional, e com o discurso que a baixa ocupação demográfica na região fragilizava a segurança nacional (desconsiderando os objetivos do Estatuto da Terra), adotou as estratégias de ocupação territorial por meio da implantação de projetos de colonização oficial e de concessões de extensas áreas rurais para empresas e corporações se estabelecerem na região. Os slogans utilizados pela ditadura militar a partir de 1964 eram “dar aos homens sem terras, as terras sem homens da Amazônia” ou “integrar a região ao restante do País para não a entregar”. Notadamente, o foco era a exploração capitalista da região amazônica, numa tentativa de atrair o capital privado via incentivos fiscais e creditícios.

Destaque para o Programa de Integração Nacional (PIN), lançado pelo então presidente Emílio

Garrastazu Médici por meio do Decreto-lei nº 1.106, de 16 de junho de 1970 e que tinha o plano de viabilizar a ocupação do espaço amazônico, iniciando pela construção de duas grandes rodovias: a Transamazônica e a Cuiabá-Santarém. Por meio do Decreto-lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971, o governo federalizou a maior parte das terras amazônicas com o projeto de construir polos de desenvolvimento regionais a partir de investimentos federais e da desapropriação de áreas ao longo de rodovias na Amazônia, aos quais seriam construídas colônias ou vilas a serem ocupadas por assentamentos de população de origem nordestina que migrassem para a região, reduzindo a pressão exercida pelos expropriados de regiões com acentuada concentração fundiária e o estímulo à concentração de mais mão-de-obra nas regiões a serem ocupadas pelos grandes projetos na Amazônia.

Nesse período, uma das medidas que o Estado toma é empreender grandes projetos de colonização na Amazônia, fazendo com que a luta pela terra não se transformasse em uma reforma agrária de fato. O Estado utiliza seu aparato para distribuir algumas terras, para não distribuir as terras de fato. Assim, a colonização dirigida pode ser entendida como uma “contra-reforma agrária”. (IANNI, 1979)

Sobre as construções das rodovias no Amazonas, para o professor Muller (2020), o Decreto-lei nº 1.164/1971 atingiu fortemente os territórios indígenas da chamada terra firme amazônica: “A terra firme amazônica, por definição, está distante dos leitos dos grandes rios navegáveis e, por esse motivo, abrigava territórios indígenas relativamente preservados do processo avassalador que dizimou os povos indígenas das várzeas e igapós amazônicos durante os sucessivos períodos de colonização da região”. O professor elenca a situação das rodovias abrangidas pelo Decreto-lei:

No Amazonas, o decreto-lei de federalização atingiu as margens das seguintes rodovias: BR-230 ou Transamazônica no trecho entre as cidades de Itaituba (PA) e Humaitá, construída na década de 1970; BR-317 nos trechos entre as cidades de Rio Branco (AC), Boca do Acre e Lábrea, tendo sido construído somente o primeiro trecho; BR-406 no trecho entre Lábrea e Humaitá, que foi construída, mas passou a fazer parte da Transamazônica; BR-319 nos trechos entre as cidades de Porto Velho (RO), Humaitá e Manaus, construída na década de 1970; BR-174 nos trechos entre Manaus e Caracaraí (RR), trecho concluído ainda na década de 1970; BR-080 nos trechos entre as cidades de Jacareacanga (PA) e Manaus até a fronteira com a Colômbia (em São Gabriel da Cachoeira), que nunca foi construída; BR-307 entre Cruzeiro do Sul (AC), Benjamim Constant e o rio Içana (em São Gabriel da Cachoeira), que teve apenas um trecho construído no Município de São Gabriel da Cachoeira ainda na década de 1970; BR-210 ou Perimetral Norte entre Caracaraí (RR) e o rio Içana (em São Gabriel da Cachoeira) até Mitu (na Colômbia), que não teve nenhum trecho construído no estado do Amazonas. (MULLER, 2020)

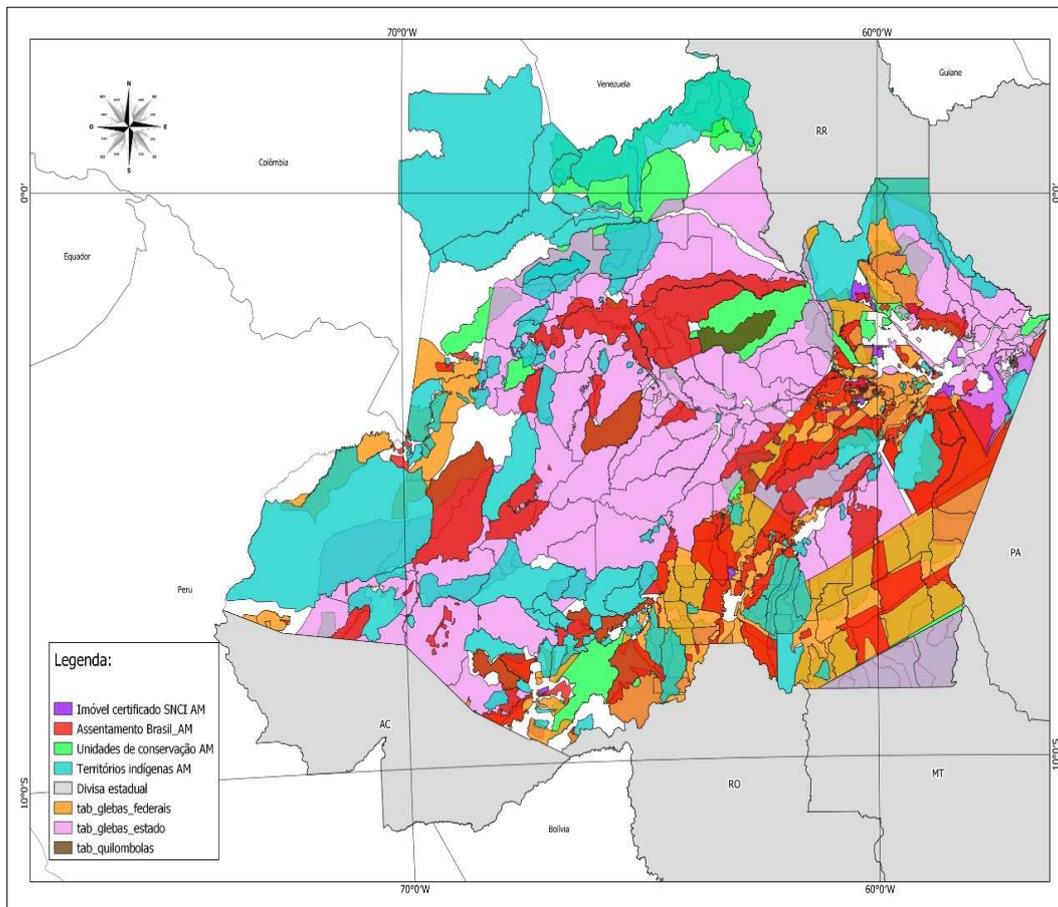
Em 1976, foi editada a lei nº 6.383, que dispôs sobre o processo discriminatório das terras devolutas e autorizou o INCRA a instaurar as Comissões Discriminatórias para atuação na jurisdição e sede estabelecidas no respectivo ato de criação, ficando os seus presidentes investidos de poderes de representação da União, via administrativa ou judicial, e realizar a arrecadação e incorporação ao patrimônio da União das terras devolutas abrangidas pelos efeitos do Decreto-lei nº 1.164/1971. Com a publicação do Decreto-lei nº 2.375, de 24 de novembro de 1987, foi revogado o Decreto-lei nº 1.164/1971 e deixaram de ser consideradas indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais as atuais terras públicas devolutas situadas nas faixas, de cem quilômetros de largura, em cada lado do eixo das rodovias, já construídas, em construção ou projetadas.

Segundo dados do Programa Terra Legal, disponível no Portal da Câmara dos Deputados (2015), responsável pela regularização fundiária das ocupações inseridas nas terras públicas de domínio da União ou do INCRA na Amazônia Legal, no período de 2009 a 2018 foram identificados 120 milhões de hectares referentes às glebas públicas federais, dos quais, aproximadamente 64 milhões já tinham sido destinadas (títulos de propriedades, unidades de conservação, reservas indígenas, quilombolas, áreas militares, etc.) e 56 milhões ainda aguardavam a definição pelo Poder Público, com 160 mil ocupações rurais e 700 núcleos urbanos passíveis de serem regularizados (Figura 1). No estado do Amazonas foram identificadas 34.829.313 ha referentes as glebas públicas federais, sendo 13.471.206 ha referentes as glebas não destinadas pelo Poder Público, principalmente nos projetos de colonização oficial criados pelo INCRA, tais como os Projetos Integrados de Colonização (PIC), os Projetos de Assentamento Dirigidos (PAD), os Projetos de Assentamentos Consolidados (PAC) e os Projetos de Assentamento Rápido (PAR).

A partir da Nova República (1985), a política de ocupação da Amazônia passa a ser implantada através da criação pelo INCRA de projetos de assentamentos rurais do PNRA, e no estado do Amazonas não foi muito diferente em relação aos demais estados da Região Norte, com a criação de assentamentos nas áreas sobrepostas as glebas públicas atingidas pelo Decreto-lei nº 1.164/1971, a base territorial da política federal de colonização da Amazônia. Um dos motivos dessa política de criação de assentamentos é explicado pela dominialidade dessas glebas públicas ser da própria União Federal e demandar menos recursos para a obtenção de terras quando comparado com as outras regiões do país; o outro motivo seria o de povoamento da região amazônica com o escoamento dos trabalhadores rurais descontentes do Nordeste, atingidos pela seca e pela estrutura fundiária do Nordeste (sociedade patronal, coronelismo, latifundiários).

Segundo dados do Sistema Informatizado de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA) do INCRA (2021), no estado do Amazonas existem 145 projetos de assentamentos criados ou reconhecidos, com 57.234 famílias beneficiadas pelo PRNA, totalizando uma área de 27.290.997,70 ha (Figura 1); segundo o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – IPAM (2016) o estado do Amazonas gerencia poucos assentamentos (5% do total do bioma), porém engloba 25% da área total de assentamentos da Amazônia Legal.

Os projetos de assentamento rural criados pelo INCRA no estado do Amazonas são os concebidos e concretizados dentro do PNRA, enquanto os reconhecidos são aqueles instituídos com outro propósito e incorporados posteriormente ao programa. Entre os assentamentos criados pelo INCRA, estão o Projeto de Assentamento Federal (PA ou PAF), o Projeto de Assentamento Casulo (PCA), o Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE), o Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS), e o Projeto de Assentamento Florestal (PAF). Já os assentamentos reconhecidos pelo INCRA no estado do Amazonas são: o Projeto de Assentamento Estadual (PE), o Projeto de Assentamento Municipal (PAM), as Reservas Extrativistas (RESEX), a Floresta Nacional (FLONA), a Floresta Estadual (FLOE) e a Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS).

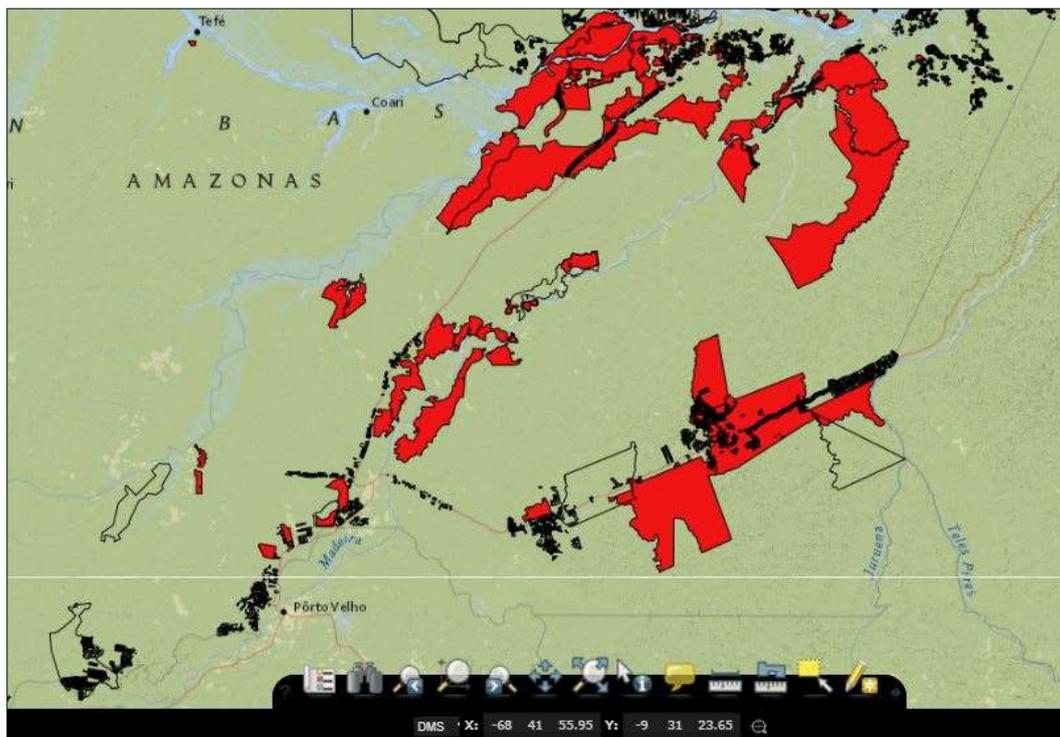


**Figura 1.** Estrutura fundiária do Estado do Amazonas. **Fonte:** I3Geo (Acervo Fundiário do INCRA) (Adaptado)

No estado do Amazonas destacam-se os projetos de assentamentos diferenciados, mais adequadas à conservação e uso florestal, tais como o PDS: projeto ambientalmente diferenciado de interesse social e ecológico destinado a populações que baseiam sua subsistência no extrativismo, na agricultura familiar e outras atividades de baixo impacto ambiental; PAE: projeto ambientalmente diferenciado destinado à exploração de áreas dotadas de riquezas extrativas, por meio de atividades economicamente viáveis, socialmente justas e ecologicamente sustentáveis, a serem executadas pelas populações que ocupem tradicionalmente a respectiva área; e PAF: projeto ambientalmente diferenciado destinado ao manejo de recursos florestais em áreas com aptidão para a produção florestal familiar comunitária e sustentável, especialmente aplicável ao bioma Amazônia (INCRA, 2019). A partir de 2004, a criação dos assentamentos ambientalmente diferenciados foi impulsionada na Amazônia, se consolidando em 2006, quando a categoria de assentamentos convencionais representada pela modalidade de PA deixou de ser criada em áreas de floresta da região; ocupam 65% da área territorial destinada aos projetos de assentamento no estado Amazonas (IPAM, 2016).

O resultado desse processo histórico de criação de assentamentos se reflete no domínio atual, em área e número, dos projetos convencionais, que ocupam 52% da área destinada aos assentamentos e localizados principalmente ao longo do arco do desmatamento do bioma Amazônia, onde estão presentes as áreas de maior concentração de desmatamento na Amazônia brasileira. O arco do desmatamento localiza-se ao longo de um “arco” que se estende do sudeste do Maranhão ao norte de Tocantins, sul do Pará, norte de Mato Grosso, Rondônia, sul do Amazonas e o sudeste de Acre (IPAM, 2016).

Apesar do estado do Amazonas apresentar grande parte de sua vegetação original preservada, as regiões sul e sudoeste atualmente apresentam um aumento da velocidade de área desmatada, em grande parte nas ocupações rurais inseridas nas glebas públicas federais e nas parcelas rurais do projetos de assentamento localizadas no entorno das BR-230 e BR-319 (Figura 2). Os municípios de Boca do Acre, Lábrea, Humaitá, Apuí, Canutama, Novo Aripuanã e Manicoré têm sido indicados como os principais focos de desmatamento no estado do Amazonas.



**Figura 2.** Terras públicas federais ao longo das BR 319 e BR 230. **Fonte:** I3Geo (Acervo Fundiário do INCRA) (Adaptado)

### Os instrumentos de destinação rural em projetos de assentamentos

A Constituição Federal estabelece que os beneficiários do PNRA receberão contratos de concessão de uso - CCU ou títulos de domínio – TD, inegociáveis pelo prazo de dez anos e que serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. A lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, alterada pela lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, regulamentou os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, e definiu, em seu art. 18, os instrumentos de destinação da reforma agrária:

Art. 18. A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á por meio de títulos de domínio, concessão de uso ou concessão de direito real de uso - CDRU instituído pelo art. 7º do Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967.” (BRASIL, 1993)

A Constituição afirma que a alienação e a concessão de terras públicas, quando destinadas à reforma agrária, dispensam a prévia aprovação do Congresso Nacional e serão disciplinadas por lei específica, no caso, a lei nº 8.629/1993, a qual não exige processo licitatório para seleção dos beneficiários da reforma agrária, estabelecendo critérios próprios de regularização (BRASIL, 2018).

A distribuição de imóveis rurais em projetos de assentamento criados pelo INCRA inicia-se com a emissão do CCU, de forma provisória. O CCU, gratuito e inegociável, assegura a posse da parcela ao

beneficiário e o acesso às ações e políticas públicas de apoio à agricultura familiar do PNRA.

Os lotes a serem distribuídos pelo PNRA não poderão ter área superior a 2 módulos fiscais - MF ou terem área inferior à fração mínima de parcelamento - FMP. Nos assentamentos com data de criação anterior a 22 de dezembro de 2014, poderão ocorrer a titulação nas áreas em que ocorreram desmembramentos ou remembramentos após a emissão do CCU ao beneficiário da reforma agrária, desde que observados a FMP e o limite de área de até 4 MF. Segundo a lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, que instituiu o Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR, a fração mínima de parcelamento é a área mínima fixada para cada município, que a lei permite desmembrar, para constituição de um novo imóvel rural, desde que o imóvel original permaneça com área igual ou superior à área mínima fixada.

No estado do Amazonas a média dos módulos fiscais é de 70 a 100 ha nas regiões mais afastada das de Manaus, que possui módulo fiscal de 10 ha; uma pequena propriedade rural no estado do Amazonas pode ter até 400 ha e uma grande propriedade rural ter uma área de no mínimo 1.500 ha.

Os requisitos necessários para ocorrer a transferência definitiva dos lotes dos projetos de assentamentos estão previstos no Decreto Regulamentar nº 9.311, de 15 de março de 2018, que regulamentou as leis nº 8.629/1993 e nº 13.001/2014:

Art. 28. A transferência definitiva dos lotes, por meio de CDRU ou de TD, será efetuada posteriormente:

I - ao registro da área em nome do Incra ou da União;

II - à realização dos serviços de medição e demarcação dos lotes individuais e do georreferenciamento e certificação do perímetro do assentamento;

III - ao cumprimento das cláusulas contratuais do CCU pelo assentado; e

IV - à atualização cadastral do assentado. (BRASIL, 2018)

Observa que após a edição da lei nº 13.001/2014, a consolidação de projetos de assentamento passou a ser realizadas com as seguintes etapas em conjunto (simultaneamente): concessão de créditos de instalação, conclusão dos investimentos e a outorga do instrumento de titulação (TD). Os assentamentos que contarem com 15 anos ou mais de criação, tendo como referência 1º de junho de 2017, deverão ser consolidados em até 3 anos. Esse processo de consolidação, às vezes é denominado de emancipação do projeto de assentamento, o que significa o término do seu vínculo com a intervenção fundiária e a inserção das famílias assentadas em outro contexto socioeconômico, onde as famílias passam a fazer parte do conjunto da agricultura familiar, se beneficiando de políticas agrícolas direcionadas para este segmento.

A transferência em caráter definitivo, de imóveis rurais em projetos de assentamento federais é realizada por meio de TD, oneroso ou gratuito ou por meio de Concessão de Direito Real de Uso - CDRU gratuito, podendo ser de forma individual ou uma fração ideal nos casos de área coletiva. Os TD e a CDRU são inegociáveis pelo prazo de 10 anos, contado da data de celebração do CCU ou de outro instrumento equivalente.

Segundo os normativos do INCRA (2018), a CDRU é o instrumento contratual com força de escritura pública que transfere, de forma gratuita e em caráter definitivo, de forma individual ou coletiva, o direito real de uso da parcela ou lote da reforma agrária ao beneficiário, condicionado à exploração rural. A CDRU

foi instituída pelo Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, sendo disciplinada pelo Código Civil – lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, considerada um direito real de uso, de forma onerosa ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, para fins específicos de regularização fundiária. É instrumentalizada por meio de um contrato administrativo, que transfere direitos reais da propriedade e pode ser transmissível por ato intervivos e causa mortis. Por ter característica de escritura pública, a CDRU apresenta a necessidade de registro nos de Registro de Imóveis Rurais, nos termos da lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e a possibilidade de ser oferecido em garantia em negócios jurídicos (hipoteca).

a CDRU é o contrato pelo qual a Administração transfere o uso remunerado ou gratuito de terreno público a particular, como direito real resolúvel, para que dele se utilize para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivou qualquer outra exploração de interesse social. (MEIRELLES citado por VENOSA, 2013)

O TD é o instrumento com força de escritura pública, sob cláusulas resolutivas, que transfere de forma onerosa ou gratuita e em caráter definitivo, a propriedade da parcela ou lote da reforma agrária ao beneficiário, inegociável pelo prazo de dez anos (INCRA, 2018). A outorga de TD é um modo especial de alienação de bem público, autorizado por lei específica de transferência ou de autorização para esta finalidade. A outorga "é o instrumento de direito público pelo qual uma entidade de direito público transfere a outrem, gratuita ou onerosamente, bem público de seu domínio" (CARVALHO FILHO, 2001).

O valor da alienação do TD considera a área total do lote em módulos fiscais e está estabelecido em 10% até 1 MF e de 10% até o limite de 30% acima de 1 até 4 MF do valor mínimo da pauta de valores da terra nua, para fins de titulação e regularização fundiária elaborada pelo INCRA, por meio do art. 38 do Decreto nº 9.311/2018. O TD possui condições de pagamento à vista, com desconto de 20% ou pagamento à prazo em até 20 anos, em prestações anuais, com carência de 3 anos. Sobre o valor das parcelas anuais incide taxa de juros de 1% por cento ao ano, com juros de mora e em caso de atraso no pagamento incidirão juros de mora de 0,5% décimos por cento ao mês, além da atualização monetária de 1 por cento ao ano.

Observa-se que para o estado do Amazonas, nos projetos de assentamento criados em terras devolutas arrecadadas em nome da União Federal pelo INCRA, nos termos da lei nº 6.383/1976, a alienação de propriedade objeto de TD de lotes de até 1 MF será gratuita.

Em relação à transferência de titularidade da CDRU, exceto para os casos de sucessão legítima ou testamentária, será cobrado pelo INCRA o valor correspondente a 5% sobre o valor mínimo da pauta de valores para fins de titulação previstos para o pagamento de títulos de domínio.

A pauta de valores da terra nua elaborada pelo INCRA tem como base no valor médio dos imóveis avaliados para fins de obtenção de terras em uma mesma região, sendo utilizado o Relatório Técnico das Regiões Rurais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, com validade de 1 ano e é atualizada anualmente pelo INCRA com base nas avaliações realizadas nos 20 anteriores, corrigidas monetariamente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial – IPCA-E.

### **Os títulos emitidos nas glebas públicas federais**

As áreas inseridas nas glebas públicas e que podem ser regularizadas são aquelas que foram

discriminadas, arrecadadas e registradas em nome da União, com base na lei nº 1.164/1971 ou na lei nº 6.383/1976, as áreas rurais que se encontram registradas em nome do INCRA ou por ele administradas, e as áreas remanescentes de projetos com características de colonização criados pelo Incra, dentro ou fora da Amazônia Legal, anteriormente a 10 de outubro de 1985.

Não há a obrigatoriedade de licitação para a regularização das ocupações rurais com áreas de até 2.500 ha e inseridas nas glebas públicas federais, se atendidos os requisitos legais, pois foram incluídas nas hipóteses de dispensa de licitação (lei nº 8.666/1993) por meio da lei nº 13.465, de 17 de junho de 2017. Os requisitos que devem ser atendidos pelos ocupantes rurais são os seguintes incisos do art. 5º da lei nº 11.952/2009:

- I - ser brasileiro nato ou naturalizado;
- II - não ser proprietário de imóvel rural em qualquer parte do território nacional;
- III - praticar cultura efetiva;
- IV - comprovar o exercício de ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anterior a 22 de julho de 2008;
- V - não ter sido beneficiado por programa de reforma agrária ou de regularização fundiária de área rural, ressalvadas as situações admitidas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário.

As etapas necessárias para a regularização fundiária das ocupações rurais inseridas nas glebas públicas são: georreferenciamento da gleba e das ocupações rurais, atualização cadastral da gleba e das posses no SNCR, instrução processual de regularização da ocupação rural, consultas as outras instituições para manifestação de interesse sobre a gleba (indígena, ambiental, quilombolas, tradicionais etc.) e emissão de TD ou CDRU. O georreferenciamento é exigido para lotes ou parcelas individuais, independentemente do georreferenciamento da eventual gleba destacada, desde que o INCRA reconheça os limites da gleba.

Uma das principais atividades do programa Terra Legal foi o georreferenciamento de glebas públicas federais na Amazônia Legal e os imóveis particulares nelas presentes, seguido pela destinação de áreas de interesse público (municípios, unidades de conservação, terras indígenas, assentamentos e diversas outras categorias de usos públicos) e a regularização de um grande número de ocupações rurais particulares envolvendo cadastramento dos ocupantes, georreferenciamento das parcelas, análise processual, vistorias e verificação de conformidades, concluindo na titulação ou indeferimento. Para o gerenciamento dos dados, em março de 2014, o Programa Terra Legal passou a utilizar o Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF) (INCRA, 2021).

Os requisitos para a regularização fundiária dos imóveis de até 4 MF serão averiguados por meio de declaração do ocupante, sujeita a responsabilização nas esferas penal, administrativa e civil, dispensada a vistoria prévia. Somente as ocupações rurais com áreas superiores a 4 MF até 2.500 ha terão a exigência de vistoria rural presencial, subscrito por profissional habilitado pelo Poder Executivo federal ou por outro profissional habilitado em razão de convênio, acordo ou instrumento congênere firmado com órgão ou entidade da administração pública federal, estadual, distrital ou municipal.

Os instrumentos legais de destinação previstos na lei nº 11.952/2009 são o TD e a CDRU, que deverão

conter, entre outras, cláusulas resolutivas que determinem, pelo prazo de dez anos, a inalienabilidade do imóvel.

As áreas passíveis de regularização que abrange terrenos de marinha, marginais ou reservados, seus acrescidos ou outras áreas insuscetíveis de alienação não demarcadas, são regularizadas pela SPU por meio da CDRU. A SPU deve delimitar a faixa da gleba que não será suscetível à alienação e a regularização das ocupações inseridas nessas áreas, total ou parcialmente. Se apenas parte da área objeto de regularização fundiária rural ser inalienável, poderão ser expedidos para o ocupante rural, após a delimitação devida, concomitantemente, TD correspondente à área alienável e CDRU referente à parte inalienável. O INCRA é o órgão fundiário responsável pela emissão, em nome da União, de CDRU de imóveis rurais da União situados em glebas públicas arrecadadas no âmbito da Amazônia Legal.

As ocupações rurais inseridas em unidades de conservação de uso sustentável das categorias de Área de Proteção Ambiental - APA e Área de Relevante Interesse Ecológico – ARIE, que permitem serem constituídas por áreas públicas e particulares, poderão ser regularizadas pelos instrumentos de destinação definidos pela lei nº 11.952/2009.

Na ocupação de área contínua de até 1 MF, a alienação por meio de TD ou a CDRU ocorrerão de forma gratuita, dispensada a licitação nos termos da lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Conforme o Decreto Regulamentar nº 10.592, de 24 de dezembro de 2020, o preço do imóvel alienado por meio de TD considera a extensão da área em MF e é estabelecido entre dez (10%) e cinquenta por cento (50%) do valor mínimo da pauta de valores da terra nua, para fins de titulação e regularização fundiária, instrumento elaborado pelo INCRA, nos seguintes termos (Decreto nº 10.592, § 1º do art. 23): I - até 1 MF - 10% do valor mínimo; II - acima 1 até 4 MF – entre 10% e 30% do valor mínimo; e III - acima de 4 MF e até 2.500 ha - entre 30% e 50% do valor mínimo.

A CDRU onerosa possui o preço do imóvel à razão de 40% (quarenta por cento) do valor mínimo da pauta de valores da terra nua, para fins de titulação e regularização fundiária.

O TD e a CDRU possuem as seguintes condições de pagamento: à vista (com desconto de 20%) ou a prazo, em até 20 anos, em prestações anuais e sucessivas, com carência de 3 anos. O cálculo de pagamento das prestações adota o sistema de amortização constante e o regime de juros simples e terão aplicados encargos financeiros para atualização dos valores dos títulos (Decreto nº 10.592, do art. 24): I - até 4 MF - 1% a.a.; II - acima de 4 até 8 MF - 2% a.a.; III - acima de 8 até 15 MF - 4% a.a.; e IV - acima de 15 MF até 2500 ha - 6% a.a.

Ainda na Amazônia Legal é prevista a venda direta das terras públicas, quando se tratar de ocupações posteriores a 22 de julho de 2008 ou em áreas em que tenha havido interrupção da cadeia alienatória posterior à referida data, desde que preenchidos os demais requisitos para regularização previstos na lei nº 11.952/2009 e comprovado o período da ocupação atual por prazo igual ou superior a cinco anos, apurado até 23 de dezembro de 2016; e quando o requerente for proprietário de outros imóveis rurais, desde que a soma das áreas não ultrapasse o limite de 2500 hectares, preenchidos os demais requisitos para regularização previstos na lei nº 11.952/2009. A alienação na modalidade de venda direta será realizada por

meio do pagamento de cem por cento (100%) do valor máximo da terra nua definido na pauta de valores da terra nua para fins de titulação e regularização fundiária, elaborada pelo INCRA.

### **As cláusulas resolutivas dos títulos emitidos pelo INCRA**

Após o cumprimento das cláusulas resolutivas constantes nos títulos emitidos pelo INCRA, os beneficiários dos títulos deverão solicitar ao INCRA a certidão de baixa das cláusulas resolutivas, de caráter declaratório, para ser averbada à margem das matrículas no Registro de Imóveis Rurais. O descumprimento das condições resolutivas implica a resolução de pleno direito do TD ou da CDRU, com reversão da área ao INCRA, para posterior destinação as outros beneficiários do programa de reforma agrária ou retorno à condição de uma posse rural se for uma área inserida em uma gleba pública. Nas hipóteses de rescisão ou reversão, o INCRA procederá ao imediato pedido de cancelamento da presente concessão no registro do imóvel, na forma do art. 250, inciso IV, da Lei nº 6.015/1973.

Nos casos de reversão da área pelo INCRA, estão assegurados o direito da ampla defesa e do contraditório aos interessados, de acordo com os procedimentos administrativos no âmbito da Administração Pública Federal (Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999).

Durante o período da vigência das cláusulas resolutivas poderá ocorrer a transferência da propriedade aos herdeiros em virtude de lei ou testamento ou sucessão causa mortis. Em relação às situações de inadimplência quanto ao pagamento, existem condições especiais para atualização das parcelas que estiveram atrasadas ou possível reenquadramento dos valores dos títulos que não foram pagos, como também a possibilidade de antecipação das parcelas ou a realização de pagamento único, inclusive com a possibilidade de extinção das cláusulas resolutivas, após o cumprimento do período de carência de 3 anos.

Nos projetos de assentamento, as obrigações contratuais dos títulos (CCU, TD, CDRU), denominadas de cláusulas resolutivas, são as seguintes (Decreto nº 9.311/2018, art. 15):

I - explorar o imóvel direta e pessoalmente, por meio de sua unidade familiar, exceto se verificada situação que enseje justa causa ou motivo de força maior reconhecido pelo Incra, admitidas a intermediação de cooperativas, a participação de terceiros, onerosa ou gratuita, e a celebração de contrato de integração de que trata a Lei nº 13.288, de 16 de maio de 2016.

II - não ceder, a qualquer título, a posse ou a propriedade da parcela recebida, ainda que provisória e parcialmente, para uso ou exploração por terceiros.

III - observar a legislação ambiental, em especial quanto à manutenção e à preservação das áreas de reserva legal e de preservação permanente.

IV - observar as diretrizes técnicas, econômicas e sociais definidas pelo Incra para o projeto de assentamento.

V - firmar o instrumento de titulação definitiva, conforme previsto nesta Instrução Normativa; e

VI - cumprir demais obrigações e compromissos previstos no instrumento contratual.

Nas glebas públicas, o TD ou a CDRU, além da inalienabilidade do imóvel, apresentam as seguintes condições contratuais (Lei nº 11.952/2009, art. 15):

I - a manutenção da destinação agrária, por meio de prática de cultura efetiva;

II - o respeito à legislação ambiental, em especial quanto ao cumprimento do disposto no

capítulo VI, da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012;

III - a não exploração de mão de obra em condição análoga à de escravo; e

IV - as condições e a forma de pagamento.

### **Da necessidade de prévio assentimento do CDN**

Os projetos de assentamento e as glebas públicas que estiverem situadas na faixa de fronteira do estado do Amazonas, a titulação e concessão de terras somente ocorre com a solicitação do assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional – CDN, sendo encaminhado com o parecer do órgão federal responsável pela atividade (INCRA ou SPU), nos termos da lei nº 6.634, de 2 de março de 1979.

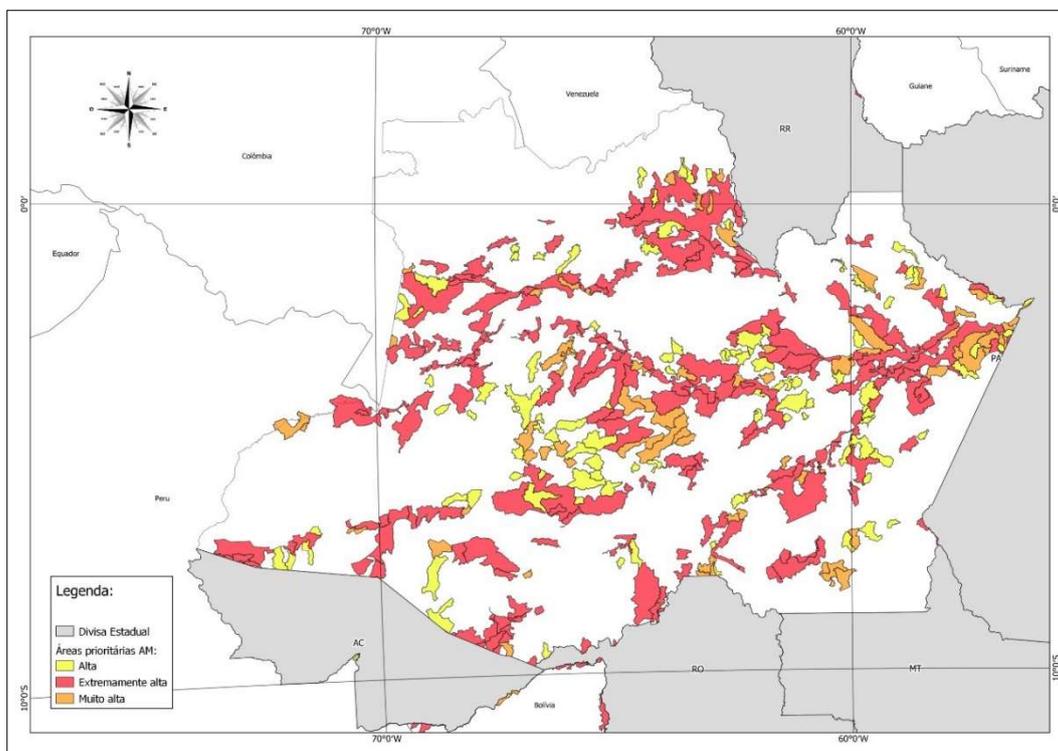
O ato de Assentimento Prévio (AP) do CDN é uma autorização prévia essencial para a prática de determinados atos ou o exercício de determinadas atividades, para a ocupação e a utilização, in casu, de terras ao longo da faixa de fronteira terrestre, com 150 km de largura, considerada fundamental para a defesa do território nacional e posta sob regime jurídico excepcional, com base no disposto no § 2º do art. 20, da Constituição Federal de 1988.

### **As áreas prioritárias para conservação da biodiversidade na Amazônia Legal**

As regras para a identificação das Áreas Prioritárias para Conservação da Biodiversidade (Figura 3) foram instituídas pelo MMA por meio do Decreto nº 5.092, de 21 de maio de 2004, e reconhecidas atualmente pela Portaria/MMA nº 463, de 18 de dezembro de 2018, sendo consideradas as seguintes classes de importância biológica: extremamente alta, muito alta, alta e insuficientemente conhecida; e as classes de priorização de ação: extremamente alta, muito alta e alta.

As Áreas Prioritárias para a Conservação, Utilização Sustentável e Repartição dos Benefícios da Biodiversidade ou Áreas Prioritárias para Conservação da Biodiversidade são um instrumento de política pública para apoiar a tomada de decisão, de forma objetiva e participativa, no planejamento e implementação de ações voltadas para o cumprimento dos compromissos assumidos pelo Brasil no tratado da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB): a conservação da diversidade biológica, a utilização sustentável de seus recursos e a repartição justa e equitativa dos benefícios provenientes da utilização dos recursos genéticos e conhecimento tradicional associado (MMA, 2019).

Os processos de revisão das Áreas Prioritárias para a Conservação da Biodiversidade Brasileira são realizados, preferencialmente, seguindo a abordagem do Planejamento Sistemático da Conservação, conforme Deliberação CONABIO nº 39 de 14/12/2005. O Planejamento Sistemático da Conservação (PSC), de Margules et al. (2000), contempla conceitos ecológicos, tais como, representatividade, complementariedade, eficiência, flexibilidade, vulnerabilidade, e insubstituibilidade, considerando os alvos de conservação. A análise dos dados é feita a partir de ferramentas específicas de modelagem espacial, como o Marxan ou Zonation, e Sistemas de Informação Geográfica (SIG) (MMA, 2019).



**Figura 3.** Mapa das áreas prioritárias no Estado do Amazonas. **Fonte:** Arquivo Shapefile (MMA).

Segundo a Portaria/MMA nº 463, de 18 de dezembro de 2018, as áreas prioritárias reconhecidas para a conservação, utilização sustentável e repartição de benefícios da biodiversidade brasileira devem ser utilizadas para a formulação e implementação de políticas públicas, programas, projetos e atividades sob a responsabilidade do governo federal voltados à:

- I - conservação in situ da biodiversidade;
- II - utilização sustentável de componentes da biodiversidade;
- III - repartição de benefícios derivados do acesso a recursos genéticos e ao conhecimento tradicional associado;
- IV - pesquisa e inventários sobre a biodiversidade;
- V - recuperação de áreas degradadas e de espécies sobreexploradas ou ameaçadas de extinção; e
- VI - valoração econômica da biodiversidade.

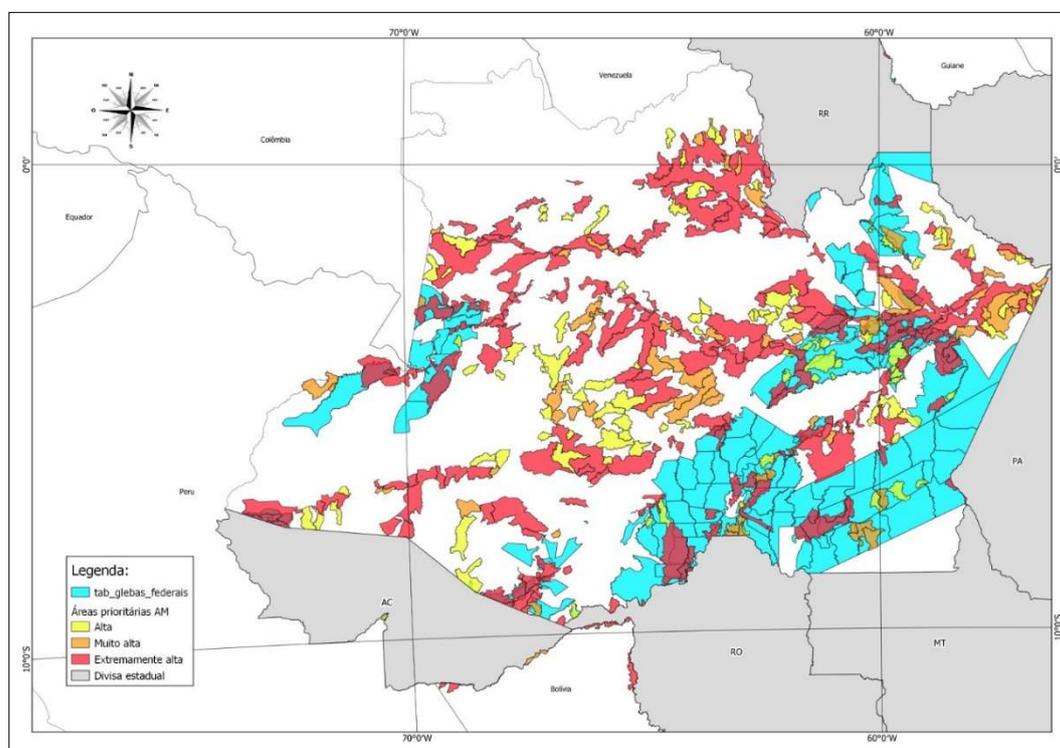
### **Os instrumentos de destinação rural indicados para as terras que sobrepõe às áreas prioritárias no Estado do Amazonas**

No estado do Amazonas, as ações de regularização fundiária nas terras públicas federais que estão sobrepostas ao mapa das Áreas Prioritárias para Conservação da Biodiversidade se apresentam como um procedimento necessário para o desenvolvimento rural para a região amazônica, por meio da produção sustentável, do ponto de vista social, ambiental e econômico, em uma área estratégica para o país. Sobre estas áreas “prioritárias”, que possuem limites definidos e estão sob regime especial de administração, o Poder Público, através de um planejamento territorial, poderá indicar a utilização dos instrumentos adequados de destinação rural que demandam do meio rural a proteção de sua paisagem e de suas florestas tropicais.

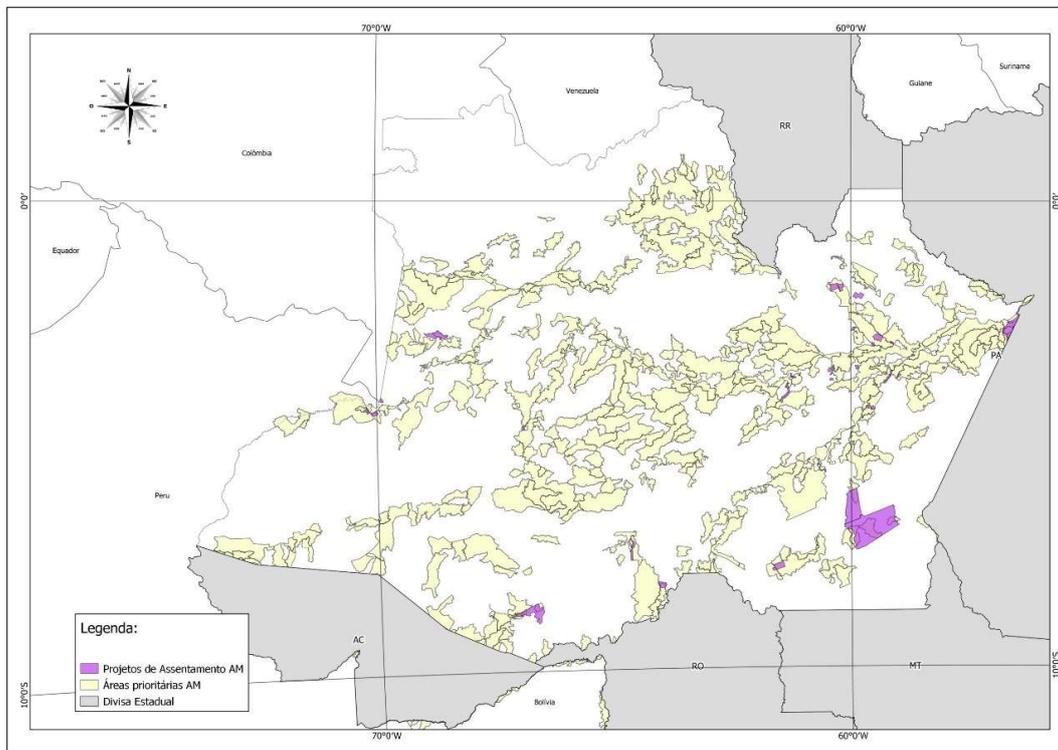
Ao sobrepor as áreas passíveis de regularização fundiária pelo INCRA no estado do Amazonas com as Áreas Prioritárias para Conservação da Biodiversidade, identificam-se as áreas rurais que devem ter finalidades específicas de proteção e conservação dos recursos naturais. Para realização dessa análise de sobreposição, através dos arquivos disponibilizados no portal Acervo Fundiário do INCRA e no I3Geo, identificou-se as propriedades certificadas no estado do Amazonas e foram baixadas as camadas de georreferenciamento (privado, público, Sigef/SNCI) em formato Shapefile do estado do Amazonas; e em seguida, no site do MMA, foi baixado o arquivo Shapefile das Áreas Prioritárias da Amazônia; por fim, utilizando a ferramenta de geoprocessamento - software QGIS, identificou-se as sobreposições das Áreas Prioritárias com as áreas de interesse deste estudo: glebas públicas federais (Figura 4) e projetos de assentamento (Figura 5), também baixadas do I3Geo. Acredita-se que nem todas as glebas públicas estão cadastradas no Acervo Fundiário do INCRA, especialmente aquelas que foram discriminadas, administrativa ou judicialmente, e arrecadadas em nome da União e localizadas às margens da BR-319 e da BR-230.

O Acervo Fundiário Digital do Incra contém dados produzidos pelo Instituto sobre projetos de reforma agrária, imóveis rurais, glebas, territórios quilombolas e faixas de fronteira. Parcerias com outras instituições também permitiram a visualização de áreas de proteção ambiental, sistema viário, hidrografia, limites políticos (estadual e municipal), terras indígenas, títulos minerários, mapeamento sistemático e imagens de satélite.

O sistema I3Geo foi desenvolvido pela Divisão de Geoprocessamento da autarquia, em conjunto com técnico do serviço de Cartografia da Superintendência Regional do Incra no Maranhão. Para isso, a equipe utilizou o i3Geo, software livre voltado à criação de mapas interativos, elaborado pelo Ministério do Meio Ambiente. (PORTAL MUNDOGEO, 2011)



**Figura 4.** Sobreposição das glebas públicas federais sobre as áreas prioritárias. **Fonte:** Fonte: I3Geo (Acervo Fundiário do INCRA) (Adaptado).



**Figura 5.** Sobreposição dos PA/PAF sobre as áreas prioritárias. **Fonte:** I3Geo (Acervo Fundiário do INCRA) (Adaptado)

O mapa das Áreas Prioritárias apresentam as ações que possuem preferência e que devem ser implementadas pelo Poder Público na Amazônia, considerando as classes de importância biológica e de priorização de ação (extremamente alta, muito alta e alta), e dentre estas ações, especialmente em relação aos temas de governança fundiária e uso dos recursos naturais, ao qual a utilização do instrumento de regularização fundiária adequado poderá contribuir para a conservação e o uso sustentável de um bioma que vem sofrendo processos de degradação e redução da biodiversidade (queimadas, desmatamento).

Na Amazônia, a regularização fundiária deve possuir o enfoque do uso sustentável dos recursos naturais e da conservação da biodiversidade, com os imóveis rurais objeto de regularização fundiária fornecendo serviços ambientais associados a exploração agrícola das áreas. É uma mudança (abrupta) de política de modelo de desenvolvimento rural que poderia ser implantada pelo Poder Público, buscando alternativas produtivas mais sustentáveis e que também gerem renda agrícola. Mudança que em 2004 o próprio INCRA passou a adotar com a criação e implantação de projetos de assentamentos diferenciados, tais como o PAE e a RDS.

O resultado da regularização fundiária, nos termos da legislação atual em um curto prazo, será a exploração com as atividades agropecuárias mais lucrativas e de retorno rápido: criação de gado e produção de grãos (soja), por exemplo. Tais atividades exigem a derrubada de vegetação de grandes áreas, o que interrompe a geração dos serviços ambientais prestados pela floresta que precisa ser derrubada.

Na Amazônia, 56% da área não destinada (32,5 milhões de hectares) possui prioridade para conservação, de acordo com o levantamento coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) de áreas prioritárias para a conservação, utilização sustentável e repartição de benefícios da biodiversidade. A maior parte seria de áreas classificadas como de importância biológica extremamente alta (22,3 milhões de hectares), seguida de 5,1 milhões de hectares de alta prioridade e de 5 milhões de hectares com prioridade muito alta. (MULLER, 2020)

A Constituição Federal de 1988 elevou o bioma da Amazônia a categoria de patrimônio nacional, e prescreveu que a exploração de seus recursos naturais deve ser limitada às condições que assegurem a sua preservação, na forma da lei:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

[...]

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. (BRASIL, 1988)

A lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (atual Código Florestal), que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, de uma forma geral, conferiu uma proteção somente às Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal localizadas no Bioma Amazônia e com várias exceções, principalmente em relação à exigência dos imóveis rurais manter o percentual de 80% de cobertura florestal como Reserva Legal. Os imóveis rurais que detinham, em 22 de julho de 2008, área de até 4 MF e que possuíam remanescente de vegetação nativa em percentuais inferiores 80%, a Reserva Legal será constituída com a área ocupada com a vegetação nativa existente em 22 de julho de 2008, vedadas novas conversões para uso alternativo do solo. Imóveis que realizaram desmatamentos na Amazônia entre 1989 e 1996 obedecendo percentual mínimo de 50% de Reserva Legal em vigor na época, estão desobrigados de recompor suas áreas ao percentual de 80%. No caso da Amazônia Legal, em áreas de florestas, o poder público estadual, ouvido o Conselho Estadual do Meio Ambiente, poderá reduzir a Reserva Legal para até 50% para fins de regularização nos seguintes casos:

1. Quando o Estado tiver Zoneamento Ecológico-Econômico aprovado e mais de 65% do seu território ser ocupado por unidades de conservação da natureza de domínio público, devidamente regularizadas, e por terras indígenas homologadas;
2. Quando o município tiver mais de 50% da área ocupada por unidades de conservação da natureza de domínio público e por terras indígenas homologadas.

Há interpretações em que se argumentam que, com exceção do Bioma Mata Atlântica, que possui uma legislação própria (lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006), os demais Biomas elencados no art. 225, § 4º da CF, não seriam objeto de especial preservação, pois ainda não possuem uma regulamentação legal específica. Esse questionamento decorre da presença no texto do referido parágrafo da Constituição Federal de 1988 da expressão "sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais."

Para o geólogo Aziz Nacib Ab'Saber, em sua análise sobre a elaboração do Novo Código Florestal de 2012, ressalta que apenas um Código da Biodiversidade, que considere as peculiaridades de cada ecossistema, estaria apto a disciplinar a exploração de recursos naturais em nosso país, seja pela imensidão de seu território, seja pela vasta biodiversidade que o caracteriza. (PORTAL ECODEBATE, 2011)

Atualmente, entre as principais mudanças ocorridas recentemente na legislação agrária, destaque para a exigência da inscrição no CAR do imóvel e o uso de tecnologia de sensoriamento remoto para análise dos processos de regularização rural pelo INCRA. Verifica-se que, nas ações de regularização fundiária, o CAR é utilizado como um instrumento para o controle de uso e ocupação do solo, de forma que garanta a

preservação ambiental. Estudos realizados pelo IPAM (2017) demonstram que a adesão ao CAR pelos proprietários rurais no início da implantação do sistema teve resultados satisfatórios no combate ao desmatamento na Amazônia, porém a maioria dos proprietários rurais continuou a desmatar mesmo após entrar nos sistemas estaduais de CAR, sendo que em vários anos as derrubadas dentro do cadastro eram maiores do que nas propriedades que ainda não haviam aderido. A demora da emissão de multas de infrações estimulou a volta da derrubada, até que o efeito positivo se perdeu, principalmente com a retomada das ações de regularização fundiária e a política ambiental de não inibir novas derrubadas. A adesão ao CAR nos estados da Amazônia também não garantiu a recuperação das áreas desmatadas ilegalmente no passado.

Já em 2020, o IPAM realiza um novo estudo e aponta que o CAR, sendo utilizado como um dos principais instrumentos públicos para avançar em processos de regularização ambiental, tem sido usado por grileiros de terras para tomarem terra pública na Amazônia. Até o fim de 2020, nada menos que 18,6 milhões de hectares de florestas, uma área equivalente a 18 milhões de campos de futebol, foram declarados ilegalmente como imóvel rural, dentro do sistema nacional do CAR:

O levantamento foi feito pelo Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam), que avaliou o avanço das ocupações irregulares sobre as florestas públicas "não destinadas", termo usado para se referir a áreas públicas das florestas que não receberam ainda nenhuma destinação para uso específico, como reserva extrativista ou parque nacional, por exemplo, entre outras classificações de unidades de conservação. Como essas áreas não têm nenhum tipo de regramento, acabam ficando ainda mais vulneráveis a todo tipo de especulação e ataques por grileiros. E não se trata de pouca terra. Os dados mostram que essas florestas públicas não destinadas, conhecidas no setor ambiental pela sigla FPND, ocupam uma área de nada menos que 57,5 milhões de hectares, território superior aos de países como a Espanha e equivalente a 14% da área total do bioma Amazônia. Por lei, essas florestas devem ser protegidas pelo governo e voltadas a fins específicos de conservação, ocupação indígena ou uso sustentável de seus recursos. A demora na correta destinação destas florestas públicas, porém, abriu as matas para explorações dos grileiros, que buscam formas de regularizar posses ilegais. É onde entra o uso do CAR. Feito para registrar e validar a situação ambiental dos imóveis rurais, esse registro é autodeclaratório, ou seja, feito pelo próprio ocupante, por meio de um sistema, o que facilita seu uso indevido por grileiros que cadastram frações de florestas públicas como suas. (PORTAL TERRA, 2021)

Diante do quadro apresentado e de expansão agrícola sem um controle do desmatamento na Amazônia, e em especial no estado do Amazonas (sul e sudoeste), o instrumento adequado de destinação rural nas ações de regularização fundiária seria a CDRU, principalmente nas glebas públicas federais e nos projetos de assentamento que sobrepõem as Áreas Prioritárias para a Conservação da Biodiversidade, de forma que o Poder Público controle o uso e a ocupação do solo, garanta a preservação ambiental e dos recursos naturais (hídricos), em conjunto com uma política fundiária de ordenamento territorial necessária à proteção da Amazônia.

A lei nº 11.481/2007 alterou o Decreto-lei nº 271/1967 e ampliou os objetivos sociais que podem ser aplicados por meio de CDRU:

Art. 7º É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse

social em áreas urbanas. (BRASIL, 2007)

O Poder Público pode valer-se de meios coercitivos para o cumprimento e atendimento dos fins específicos constantes na CDRU, e na falta do seguimento desses pressupostos (previstos nas cláusulas resolutivas), a concessão poderá ser declarada nula (resolúvel), tendo em vista o desvio de finalidade no uso do bem destinado para a regularização fundiária. O foco da regularização fundiária deve ter o sentido da preservação das áreas rurais ocupadas, com direitos e deveres entre as partes, para que alcancem os objetivos de proteção de um espaço geográfico, neste caso a Amazônia, de modo a conservar a biodiversidade por meio do uso sustentável de seus componentes, considerando o país como provedor de recursos genéticos.

O ato administrativo desinformado de um fim público e por certo informado por um fim de interesse privado é nulo por desvio de finalidade (passa – se de uma finalidade de interesse público para outro interesse privado, a exemplo do ato de desapropriação praticado para prejudicar o proprietário). É o que se chama de desvio de finalidade genérico.” (GASPARINI, 2010)

A principal vantagem da utilização da CDRU nas ações de regularização fundiária no estado do Amazonas é a criação de condições à implementação de finalidades sociais necessárias para a proteção do Bioma da Amazônia, assegurando um monitoramento e controle da destinação dos imóveis por parte da Administração Pública. Diferentemente do TD, com a CDRU, a União Federal ou o INCRA (nos casos de projetos de assentamento) se mantém na qualidade de proprietária-concedente, podendo fiscalizar se o concessionário-usuário preenche os requisitos legais e contratuais, e, ainda, em caso de revogação da concessão por descumprimento das cláusulas contratuais, o mesmo bem pode ser conferido a outro interessado que dê a destinação adequada, permitindo a proteção social necessária e em atendimento ao interesse público. É essencial que o Poder Público estabeleça as condições jurídicas de uso dos seus imóveis rurais para fins sociais, adotando uma postura regulatória que afaste esses bens da pressão do mercado imobiliário e que reconheça a validade dos títulos conferidos em equivalência com o direito de propriedade.

Por fim, destaque para o interesse público que vai além da simples proteção ambiental, ao considerar a influência da floresta amazônica nas mudanças climáticas que estão ocorrendo no país, e que possuem projeções que indicam consequências e impactos futuros como um possível processo de savanização, devido ao aumento da temperatura, e eventos extremos, como os períodos de seca e inundações, que irão afetar diretamente a segurança alimentar das populações que vivem nessa região.

## CONCLUSÕES

O poder público por meio do ordenamento territorial deverá adotar as medidas necessárias para a regularização fundiária das terras públicas federais no estado do Amazonas, por meio de um planejamento que compreenda os espaços rurais ocupados e consiga alcançar a complexidades das dinâmicas sociais, com ações intervencionistas que reduza os conflitos pela posse das terras, além de contribuir para a preservação do meio ambiente, aumentar a segurança jurídica, a inclusão produtiva e o acesso as políticas públicas.

A regularização fundiária pode ser utilizada como uma estratégia para viabilizar a ocupação rural e a

preservação da região amazônica de forma sustentável, ao definir e optar pela utilização de instrumentos de destinação rural mais adequados para a proteção da Amazônia. A CDRU se apresenta, em termos legais quanto técnicos, como o instrumento que possui finalidades específicas quando se pretende associar um interesse social ao meio rural, como a proteção ambiental. A indicação da sobreposição das Áreas Prioritárias para a Conservação da Biodiversidade com as glebas públicas federais e os projetos de assentamento rurais é um dos instrumentos que podem ser utilizados pelo Poder Público para uma melhor gestão das terras inseridas em um bioma que precisa ser preservado. Outros instrumentos não abordados nesse estudo, como o zoneamento ecológico econômico e a identificação das áreas indubitáveis da União devem ser utilizados, de forma a complementar as informações necessárias para que ocorra uma regularização fundiária de forma eficiente e adequada à região amazônica.

O próprio INCRA já iniciou este passo, quando a partir de 2006 optou pela criação de projetos de assentamentos rurais diferenciados e a utilização da CDRU como o instrumento a ser aplicado na regularização fundiária das parcelas rurais. O CDRU também é indicado para a regularização das comunidades tradicionais, como uma forma de reconhecer os territórios tradicionalmente ocupados, preservando os recursos naturais, a cultura e os conhecimentos tradicionais associados.

Há uma “vulnerabilidade institucional” para a proteção do Bioma da Amazônia, pois não há uma legislação específica para a preservação e conservação de sua biodiversidade, isto é, uma política nacional de proteção da floresta amazônica, embora a Constituição Federal de 1988 o declare patrimônio nacional e preveja a regulamentação dessa proteção..

## REFERÊNCIAS

ALVARES, L. R.. **Manual do registro de imóveis**: aspectos práticos da qualificação registral. São José dos Campos: Crono, 2015.

AZEVEDO, A. A., RAJÃO, R., COSTA, M. A., STABILE, M. C., MACEDO, M. N., DOS REIS, T. N., ALENCAR, A., SOARES FILHO, B. S., e PACHECO, R.. Limits of Brazil's Forest Code as a means to end illegal deforestation. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, v.114, n.29, p.7653-7658, 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

BRASIL. **Decreto nº 10.592**, de 24 de dezembro de 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.311**, de 15 de março de 2018.

BRASIL. **Decreto-lei nº 1.106**, de 16 de junho de 1970.

BRASIL. **Decreto-lei nº 1.164**, de 1º de abril de 1971.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.375**, de 24 de novembro de 1987.

BRASIL. **Decreto-lei nº 271**, de 28 de fevereiro de 1967.

BRASIL. **Lei nº 10.267**, de 28 de agosto de 2001.

BRASIL. **Lei nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002.

BRASIL. **Lei nº 11.428**, de 22 de dezembro de 2006.

BRASIL. **Lei nº 11.481**, de 31 de maio de 2007.

BRASIL. **Lei nº 11.952**, de 25 de junho de 2009.

BRASIL. **Lei nº 12.651**, de 25 de maio de 2012.

BRASIL. **Lei nº 13.001**, de 20 de junho de 2014.

BRASIL. **Lei nº 13.123**, de 20 de maio de 2015.

BRASIL. **Lei nº 13.465**, de 11 de julho de 2017.

BRASIL. **Lei nº 4.504**, de 30 de novembro de 1964.

BRASIL. **Lei nº 5.868**, de 12 de dezembro de 1972.

BRASIL. **Lei nº 6.015**, de 31 de dezembro de 1973.

BRASIL. **Lei nº 6.383**, de 7 de dezembro de 1976.

BRASIL. **Lei nº 6.634**, de 2 de maio de 1979.

BRASIL. **Lei nº 8.629**, de 25 de fevereiro de 1993.

BRASIL. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993.

BRASIL. **Lei nº 9.874**, de 29 de janeiro de 1999.

BRASIL. **Plano plurianual 2020-2023**. Programa de Governança Fundiária.

CARVALHO FILHO, J. S.. **Manual de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris. 2001.

DI PIETRO, M. S. Z.. **Direito administrativo**. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GASPARINI, D.. **Direito administrativo**. 15 ed. São Paulo: Saraiva, p. 115, 2010.

IANNI, O.. **Colonização e contrarreforma Agrária na Amazônia**. Coleção Sociologia Brasileira; v. 11. Petrópolis: Vozes, 1979.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Amazônia Legal: O que é?**. 2020.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Acervo Fundiário**. I3Geo INCRA.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Estatísticas de Imóveis Rurais: Amazonas**. Núcleo de Estudos Fundiários/Cadastro Rural. 2014.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Instrução Normativa nº 99**, de 30 de dezembro de 2019.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Sistema Informatizado de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA)**. 2021.

IPAM. Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia. **A grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira**. Brasília: 2006.

IPAM. Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia. **Desmatamento nos assentamentos da Amazônia: histórico, tendências e oportunidades**. Brasília. 2016.

ISA. Instituto Socioambiental. **A aberração dos quatro módulos fiscais**. Márcio Santilli. 2011.

ISA. Instituto Socioambiental. **O arco do desmatamento e suas flechas**. 2019.

MEIRELLES, H. L.. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Metodologia para revisão das áreas prioritárias**. 2019.

MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Portaria nº 463**, de 18 de dezembro de 2018.

MULLER, T. M. S.. Ordenamento territorial das margens de rodovias federais no Amazonas: 50 anos do Decreto-lei 1.164/1971. In: OLIVEIRA, A. U.. **A grilagem de terras na formação territorial brasileira**. São Paulo: FFLCH/USP, 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Regularização fundiária**. Programa Terra Legal. 2015.

PORTAL ECODEBATE. **Aziz Ab'Saber volta a defender criação do Código da Biodiversidade, em vez de um limitado Código Florestal**. 2011.

PORTAL G1. **Desmatamento no Amazonas cresce 67,4% nos cinco primeiros meses de 2021, aponta Inpe**. Rebeca Beatriz. Manaus: G1 AM, 2021.

PORTAL MUNDO GEO. **Acervo Fundiário Digital**, 2011.

PORTAL TERRA. **Cadastro ambiental rural é usado por grileiros para requerer 18 milhões de hectares de florestas**. André Borges, 2021.

SILVEIRA, C. A. **Georreferenciamento**. São Paulo, 2006.

VENOSA, S. S.. **Direito civil: direitos reais**. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

A CBPC – Companhia Brasileira de Produção Científica (CNPJ: 11.221.422/0001-03) detém os direitos materiais desta publicação. Os direitos referem-se à publicação do trabalho em qualquer parte do mundo, incluindo os direitos às renovações, expansões e disseminações da contribuição, bem como outros direitos subsidiários. Todos os trabalhos publicados eletronicamente poderão posteriormente ser publicados em coletâneas impressas sob coordenação da **Cognitionis Publishing**, da Companhia Brasileira de Produção Científica e seus parceiros autorizados. Os (as) autores (as) preservam os direitos autorais, mas não têm permissão para a publicação da contribuição em outro meio, impresso ou digital, em português ou em tradução.