

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO ESTADO DO AMAZONAS

LAND REGULARIZATION IN THE STATE OF AMAZONAS

Valmir César Pozzetti

Pós Doutor em Direito pela UNISA/Itália; Doutor em Biodireito e Direito Ambiental e Mestre em direito Urbanístico e Ambiental pela UNILIM/França. Prof Adjunto da UFAM – Universidade Federal do Amazonas e Prof. Associado a UEA – Universidade do Estado do Amazonas.

Maria Eduarda Fritz Semen

Graduanda em Direito pela UFAM – Universidade Federal do Amazonas.

Submetido em: Março/2024

Aprovado em: Novembro/2024

Resumo: O objetivo desta pesquisa foi o de analisar e identificar os principais mecanismos relacionados à regularização fundiária no Estado do Amazonas e quais os seus principais desafios. A metodologia utilizada nesta pesquisa foi a do método dedutivo; quanto aos meios, utilizou-se da pesquisa bibliográfica e documental; quanto aos fins a pesquisa foi de cunho qualitativa. A conclusão a que se chegou foi a de que, apesar de existir mecanismos de regularização fundiária no Amazonas, como o Programa Terra Legal (Lei 11.952/2009), há necessidade de maior interesse por parte da Administração Pública, principalmente o poder executivo, para realizar ações conjuntas de regularização e registro dos imóveis existentes rurais no Estado do Amazonas.

Palavras-chave: Amazonas; função social da propriedade; propriedades rurais; regularização fundiária.

Abstract: The objective of this research was to analyze and identify the main mechanisms related to land regularization in the State of Amazonas and what their main challenges are. The methodology used in this research was the deductive method; as for the means, bibliographic and documentary research was used; As for the purposes, the research was qualitative in nature. The conclusion reached was that, despite the existence of land regularization mechanisms in Amazonas, such as the Terra Legal Program (Law 11,952/2009), there is a need for greater interest on the part of the Public Administration, especially the executive branch, to carry out joint actions to regularize and register existing rural properties in the State of Amazonas.

Keywords: Amazon; social function of property; rural properties; land regularization.

SUMÁRIO: Introdução. 1 O regime de terras no estado do Amazonas. 1.1 A função social da propriedade rural. 1.2 O programa Terra Legal (Lei n. 11.952/2009). 1.3 O Sistema Nacional de Cadastro Rural –SNCR. 2 A função dos cartórios de registros de imóveis no Amazonas. 2.1 A atividade pública de registro de imóveis. 2.2 Legislação sobre o registro de Imóveis Rurais. 2.3 Desafios do Estado do Amazonas para a regularização fundiária de Imóveis rurais. 3 Propriedade e posse de terras no Amazonas. 3.1 A Grilagem e Improdutividade de grandes propriedades Rurais no Amazonas. 3.2 A Vocação das terras do Amazonas. 3.3 Mecanismos para a Regularização Fundiária no Amazonas. 3.4 O Provimento n. 144/22023, da Corregedoria Nacional - CNJ. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

Em 1.494 Cristóvão Colombo realiza a sua primeira viagem às Américas e, em seguida, Portugal e Espanha realizaram o primeiro Tratado diplomático da América, denominado de Tratado de Tordesilhas, que partilhava a América do Sul através de uma linha divisória, imaginária, no mapa, posicionada a partir de um meridiano estabelecido a 370 léguas a oeste de um diâmetro imaginário, de Cabo Verde, que definiu os limites das áreas de exploração entre ambos na América do Sul. Em 22 de abril de 1.500 Pedro Álvares Cabral funda, então, a “Terra de Santa Cruz”, tomando-a em nome da coroa portuguesa, e inicia o processo de ocupação e apropriação fundiária. Para povoar e defender as terras portuguesas, Portugal implantou na “Terra de Santa Cruz” o sistema de Sesmarias, que era um instituto que fixava o homem na terra, dando-lhe a posse, o direito de morar, cultivar e ficar com cinco sextos da produção, devendo defender a terra do invasor. Essa outorga de direitos era formalizada através de um documento denominado de “Carta de Data”, gratuitamente, onde o sesmeiro tinha a obrigação de aproveitar a terra integralmente, em prazo determinado, no máximo de cinco anos, sob pena de perdê-la como “devoluta”. Essa Carta era registrada nos livros da Provedoria da Fazenda. Esse livro, onde ficavam registradas as Cartas de Datas, foi o primeiro registro de imóveis do Brasil. Dessa forma, a outorga das Sesmarias era formalizada através da Carta de Data, de forma gratuita. Ressalta-se que as terras eram cedidas de forma gratuita, mas somente o usufruto destas e não a propriedade delas.

Dentro deste contexto, desde os primórdios, a propriedade, no Direito Brasileiro, sempre esteve atrelada a um ato formal que comportava a obrigação de registrar e cultivar a terra e de se pagar a prestação pecuniária (sexta parte) e o destino das terras era de cumprir uma função social. Mais tarde, Dom Pedro I revoga esse sistema de regularização fundiária, denominado de Sesmarias e edita a Lei de Terras – Lei nº 601/1.850, para tentar regularizar e impor novo e eficiente ritmo à regularização fundiária no Brasil.

A questão fundiária no Amazonas envolve uma enorme quantidade de terras disponíveis, já que o Estado continua sendo uma das regiões menos populosas do país, com uma enorme concentração da população na capital, e um interior predominantemente rural e extrativista. Além disso, o Estado também abriga relevante quantidade de áreas de preservação permanentes, áreas indígenas ou reservas de extrativismo que constantemente são alvo de ocupação irregular ou de grilagem, razão pela qual se torna essencial a regularização fundiária na região, para que a Administração possa ter maior controle sobre as terras e as funções a ela destinadas.

Ademais, a regularização fundiária é uma política estatal, que envolve medidas ambientais e sociais, destinada a oferecer proteção jurídica a imóveis e reduzir conflitos em área rural, bem como a grilagem e outros óbices verificados na região.

Portanto, o objetivo desta pesquisa será o de identificar os principais mecanismos relacionados à regularização fundiária no Estado do Amazonas, e também quais os seus principais desafios na região. A problemática que envolve essa pesquisa é: de que forma os mecanismos de Regularização Fundiária existentes na legislação brasileira permitem a efetivação da função social da terra, no Estado do Amazonas, considerando as peculiaridades e desafios da região?

A pesquisa se justifica na necessidade de estabelecer quais os meios disponíveis aos proprietários de terra no Amazonas para regularizar a sua posse, já que as terras regulares podem ser mais facilmente protegidas, tanto da ação de grileiros e outros agentes de má-fé, mas também para fins de fiscalização do poder público, para garantir o cumprimento da legislação ambiental.

A metodologia que se utilizará nesta pesquisa será a do método dedutivo; quanto aos meios a pesquisa será bibliográfica e documental e, quanto aos fins, qualitativa.

1 O REGIME DE TERRAS NO ESTADO DO AMAZONAS

O regime de distribuição de terras no Brasil foi realizado através do instituto das Sesmarias, à época da colonização portuguesa. Esse regime era o que Portugal adotava nas suas terras na Europa e que passou a adotar aqui no Brasil; e se constituía em assentar colonos nas terras para que esses protegessem-nas e as cultivavam e do que auferirem, a sexta parte deveria ser dada à coroa portuguesa como forma de pagamento pelo uso e posse da terra. Em 1.850, Dom Pedro I revoga a legislação das Sesmarias e edita a Lei nº 601/1850, denominada Lei de Terras, a qual transformava a terra em um objeto eminentemente econômico, mas que dispunha sobre as formas de distribuição das Terras Devolutas no Império, e

acerca das eram possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais. E também regulariza a posse legal.

Neste sentido, a União Federal manteve parte das terras devolutas em seu nome, mas também doou parte dessas terras devolutas aos Estados existentes à época. E o Estado do Amazonas também teve o seu quinhão e, a partir daí, cada Estado da federação passou a legislar sobre as suas terras. De forma que o Estado do Amazonas, maior estado em tamanho geográfico, tem regras e diretrizes para fazer a sua regularização fundiária, o que não é fácil, pois o estado possui um tamanho continental.

1.1 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL

Segundo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2022), o Brasil é um país de amplitudes continentais, sendo o maior país da América do Sul, o quinto maior do planeta, com uma área territorial de 8.510.417,771 km²; possui 27 estados e o distrito federal e, desses estados, o Amazonas é o maior estado da federação e possui uma área geográfica de 1.559.255,881 km² de área. A maior parte do território do Amazonas é área de floresta e pertence à União federal, além das terras indígenas e áreas de Proteção ambiental. E de reserva legal. Lidar com essa quantidade de espaço territorial é uma tarefa que exige muito.

Dessa forma, o termo função social da propriedade foi previsto na Constituição de 1967, e se manteve sem modificações pela emenda constitucional de 1969, figurando como princípio da ordem econômica e social, conforme:

Art. 157 - A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios:

I - liberdade de iniciativa;

II - valorização do trabalho como condição da dignidade humana;

III - função social da propriedade (gn)

Percebe-se, pelo texto do artigo 157/1969, que a principal evolução entre a visão da função social nos tempos das sesmarias, para a sua concepção atual dentro da Constituição Federal de 1988, é que além de visar a produtividade do campo, a função social também em o condão de garantir o bem-estar social, especialmente dos trabalhadores da propriedade, como é explicitado na norma infraconstitucional, o Estatuto da Terra (1964):

Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.

§ 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

- a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;
- b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;
- c) assegura a conservação dos recursos naturais;
- d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem. (gn)

Assim, considerando a enorme quantidade de terras no país, muitas ainda em desuso, e a desigualdade na distribuição dessas propriedades, a Constituição de 1988 – CF/88 – determina que o direito à propriedade deve ser acessível a todos; entretanto, essa propriedade deve cumprir a sua função social:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...] omissis

XXII – é garantido o direito de propriedade

XXIII – a propriedade atenderá a sua função social. (gn)

A função social da propriedade se define como o instituto que garante que a terra, sendo essencial à vida humana, deve ter uma utilidade à sociedade, e caso o proprietário não dê à terra essa função, este pode ser desapropriado, de modo a que o próximo proprietário o faça, garantido o prol da coletividade.

A função social, isto é, o conceito de que as terras precisam ser utilizadas para o benefício comum, sendo que as terras que forem deixadas improdutivas podem ser retiradas de seus proprietários negligentes, em nome do interesse social, não é instituto novo dentro da legislação brasileira, tendo a sua gênese positiva dentro da Lei das Sesmarias, que por sua vez pôs em escrito um costume já existente, em que se retirava a área daqueles proprietários negligentes, com o objetivo de aumentar a produção, cultivando maiores quantidades de produtos, é o que explica Optiz (2017, p. 90):

A propriedade deve cumprir sua função econômico-social (como dizem os arts. 170, III, e 184 da Constituição de 1988 e art. 2º do ET), sob pena de ser desapropriada, **porque é de interesse social o aproveitamento de toda a propriedade rural improdutiva ou explorada sem manter níveis satisfatórios de produtividade.**

É velha a praxe de se tirarem as terras cultiváveis aos donos, por as terem abandonado ou desleixado, para serem entregues àqueles que as

lavrassem e cultivassem. **Quando se publicou a Lei das Sesmarias, era já velho esse costume.**

Seguindo essa linha de raciocínio, Fonseca (2019, p. 152) menciona sobre o instituto, na sua análise sobre a função social da propriedade rural e sua relação com a reserva legal na Amazônia:

Ressalta-se que a função social da propriedade não significa mero estabelecimento de limitações ao exercício do direito de propriedade ou limitações ao uso da propriedade, é muito mais amplo. **A função social da propriedade é o conteúdo da propriedade privada que deve atender aos fins e políticas públicas na promoção do bem coletivo, que é objetivo da República.** (gn)

Dessa forma, a função social da terra é a diretriz pela qual para a terra deve ser dada utilidade, de modo que respeite os direitos e a dignidade daqueles que nela trabalham e respeitando as normas ambientais que atendam o bem-estar coletivo.

A propriedade rural, para atender ao princípio da função social da propriedade, deve atender aos seguintes pré-requisitos estabelecidos na CF/88:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

- I - aproveitamento racional e adequado;
- II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Com a edição da Lei nº 8.629/93, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, detalhou-se os requisitos da “função social da propriedade rural”, adicionando novos elementos a sua concepção:

Art. 9º **A função social** é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos nesta lei, os seguintes requisitos:

- I - aproveitamento racional e adequado;
- II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

§ 1º Considera-se racional e adequado o aproveitamento que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados nos §§ 1º a 7º do art. 6º desta lei.

§ 2º Considera-se adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade.

§ 3º Considera-se preservação do meio ambiente a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas.

§ 4º A observância das disposições que regulam as relações de trabalho implica tanto o respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parceria rurais.

§ 5º A exploração que favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais é a que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observa as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel. (gn)

Vê-se, então, que aos requisitos constitucionais, a lei nº 8.629/93 ainda acrescentou que a terra que cumpre sua função social também utiliza seus recursos naturais de modo adequado, respeitando a vocação natural da terra.

Isto é, para a propriedade rural cumprir sua função social, ela precisa, além da propriedade urbana, também ser aproveitada para produção, em respeito a conservação do meio ambiente, os recursos naturais e o solo, enquanto respeita os direitos e o bem-estar dos trabalhadores e proprietários.

No mesmo sentido, Marques (2015, p. 35/41) destaca a importância da Função Social da propriedade rural, fls. 35/41:

No Brasil, particularmente, esse princípio está profundamente arraigado, de sorte que a legislação agrária dele se ocupa em diferentes textos, como a dizer que ele constitui, realmente, o cerne do jusagrarismo. **E não podia ser diferente, na medida em que a necessidade de reforma agrária em nosso país é explicada exatamente pelo elevado índice de concentração de terras nas mãos de poucos, sem que estejam cumprindo a sua função social.**

[...] *omissis*

Sabe-se que milhões de hectares de terras existem neste país continental, concentrados nas mãos de poucos privilegiados que não estão cumprindo a função social. Na outra ponta, milhões de trabalhadores chamados “sem-terra” buscam, em bloco, o acesso à terra improdutiva.

Nessa luta, que vem ganhando proporções preocupantes, diferentes sugestões são apresentadas, na busca de soluções dentro da ordem democrática, mediante a aplicação do instrumental jurídico existente. (gn)

Em seus comentários sobre a função social da propriedade, Zambrano, Pozzetti e Magnani (2021, p. 19) destacam que:

Observa-se que a função social da propriedade envolve a classe trabalhadora, que tem direito ao bem-estar e a eliminação da diversidade de cultura trará a monocultura, com a eliminação de mão-de-obra. A monocultura elimina a possibilidade de utilização racional dos recursos naturais disponíveis.

Assim, considerando-se a importância do instituto para a organização fundiária nacional, é importante destacar que a regularização fundiária é essencial para a fiscalização do cumprimento dos requisitos da função social da propriedade rural, para que se proceda com a desapropriação das terras consideradas improdutivas, dando a elas o destino correto e permitindo que tenha acesso à terra, o cidadão que a merece e que a torna produtiva.

1.2 O PROGRAMA TERRA LEGAL (LEI N. 11.952/2009)

Uma das principais legislações concernentes a temática da Regularização Fundiária no Estado do Amazonas, é a Lei nº 11.952/2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, que ficou conhecida como o Programa Terra Legal, sendo a norma aplicável para a regularização das terras pertencentes à união.

A Lei nº 11.952/2009 foi resultado da conversão da Medida Provisória nº 458, de 2009, de autoria do Presidente da República, na época, o Sr. Luiz Inácio Lula da Silva, que tinha o objetivo de retirar a Amazônia de sua situação de insegurança, como disse o, na época, ministro extraordinário de Assuntos Estratégicos, Mangabeira Unger, *apud* matéria jornalística eletrônica do Poder360 (2020) “sem tirar a Amazônia da situação de insegurança jurídica em que se encontra, ninguém sabe quem tem o quê, não avançaremos em nada mais.”.

Assim, a Lei nº 11.952/2009 aborda os conceitos de ocupação, quais as terras que podem ser passíveis de regularização, bem como o procedimento para que se realize a regularização, estando vedado, na forma do parágrafo único do artigo primeiro, que se beneficie a pessoa natural ou jurídica com mais de uma área:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, definida no art. 2º da Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007, mediante alienação e concessão de direito real de uso de imóveis.

Parágrafo único. Fica vedado beneficiar, nos termos desta Lei, pessoa natural ou jurídica com a regularização de mais de uma área ocupada. (gn)

A Lei nº 11.952/2009 se aplica às terras das regiões que podem ser regularizadas, apresentando hipóteses de regularização, conforme o art. 3º da mesma:

Art. 3º São passíveis de regularização fundiária nos termos desta Lei as ocupações incidentes em terras:

I - discriminadas, arrecadadas e registradas em nome da União com base no art. 1º do Decreto-Lei no 1.164, de 1º de abril de 1971;

II - abrangidas pelas exceções dispostas no parágrafo único do art. 1º do Decreto-Lei no 2.375, de 24 de novembro de 1987;

III - remanescentes de núcleos de colonização ou de projetos de reforma agrária que tiverem perdido a vocação agrícola e se destinem à utilização urbana;

IV - devolutas localizadas em faixa de fronteira; ou

V - registradas em nome do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, ou por ele administradas.

Parágrafo único. Esta Lei aplica-se subsidiariamente a outras áreas sob domínio da União, na Amazônia Legal, sem prejuízo da utilização dos instrumentos previstos na legislação patrimonial. (gn)

Percebe-se que a Lei nº 11.952/2009 encarrega-se de se posicionar como a regra aplicável, também subsidiariamente, por meio do parágrafo único, expandindo a sua aplicabilidade às áreas de domínio da União que porventura não estavam listadas na legislação.

A Lei nº 11.952/2009 também limita a área que pode ser regularizada em 2.500 ha (dois mil e quinhentos hectares), no art. 6º, §1º: “Serão regularizadas as ocupações de áreas não superiores a 2.500 ha (dois mil e quinhentos hectares).”

A Lei nº 11.952/2009 apresenta outras vedações à regularização da propriedade, como as terras ocupadas por populações indígenas ou por benfeitorias federais:

Art. 4º Não serão passíveis de alienação ou concessão de direito real de uso, nos termos desta Lei, as ocupações que recaiam sobre áreas:

I - reservadas à administração militar federal e a outras finalidades de utilidade pública ou de interesse social a cargo da União;

II - tradicionalmente ocupadas por população indígena;

III - de florestas públicas, nos termos da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, de unidades de conservação ou que sejam objeto de processo administrativo voltado à criação de unidades de conservação, conforme regulamento; ou

IV - que contenham acessões ou benfeitorias federais. (gn)

A preocupação principal do instituto é proteger as terras que fazem parte do patrimônio da Administração, com os incisos I, III e IV, resguardando o direito do Poder Público sobre as terras que estejam sob sua posse. E o art. II protegendo os direitos das populações indígenas.

Não obstante, a Lei nº 11.952/2009 estipula uma série de limitações à regularização dos imóveis de área rural:

Art. 5º Para regularização da ocupação, nos termos desta Lei, o ocupante e seu cônjuge ou companheiro deverão atender os seguintes requisitos:

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 limitações, “ser brasileiro”, “não ter outro imóvel rural”, “praticar cultura”, “comprovar a posse mansa anterior a 22 de julho de 2008”, “não ter sido beneficiado por programa de reforma agrária ou de regularização fundiária de área rural”, montam o perfil de que a norma pretende alcançar, aqueles indivíduos de

agricultura familiar, que não tenham outra propriedade e que plantam, e garantindo a produção de consumo interno e a função social da terra.

A Lei nº 11.952/2009 restringe-se àqueles que tenham a posse desde antes da criação da Lei, deixando de englobar qualquer indivíduo que tenha obtido a posse, ainda que mansa, pacífica, e garantindo a função social da terra, após essa data. Desse modo, considerando as determinações legais, se observa como funciona a regularização fundiária em relação às terras da União, que visa beneficiar aquele agricultor rural e a economia familiar, concedendo o direito real de uso de imóveis.

Mas apesar da intenção da Lei nº 11.952/2009, suas estipulações foram muito criticadas, inclusive por ONGs de proteção ambiental, por incentivar a destruição da floresta amazônica ao oferecer a possibilidade de regularização do título precário, tanto o Título de Domínio de concessão de uso ou CPCV - Contrato de Promessa de Compra e Venda.

Assim, a Lei nº 11.952/2009 também foi apelidada de Lei da Grilagem por seus opositores, conforme explica Moraes, (2017, p. 36-37):

A referida lei foi considerada, por muitos setores, e até mesmo apresentada pelos propositores da lei, como um instrumento de inclusão social e justiça agrária, pois seria dada a oportunidade de regularização da ocupação ou posse de boa-fé de propriedades rurais ocupadas por famílias que estão na mesma área há décadas e que tiram da referida terra o seu sustento. Além de proporcionar a melhor fiscalização do desmatamento na região, a partir do conhecimento do que se fez neste aspecto, nas próprias áreas objeto da regularização. **Em contrapartida, tal instrumento normativo também foi chamado de “lei de grilagem”, pois várias entidades de proteção ao meio ambiente, entre eles o Greenpeace Brasil, o qual veiculou em seu site que tal lei incentivava a destruição da floresta amazônica (gn).**

Nesse sentido, o Programa Terra Legal, apesar de importante elemento da política de regularização fundiária do Estado do Amazonas, ainda possui suas falhas e críticas, não sendo o suficiente para lidar com as disputas fundiárias que englobam a região amazônica.

1.3 O SISTEMA NACIONAL DE CADASTRO RURAL - SNCR

O Regime de Terras no Estado do Amazonas é organizado pelos vários cadastros de terras, fundiários e temáticos, instituídos pela legislação fundiária, com o objetivo de catalogar e especificar as propriedades e suas características, considerando a política agrária determinada pelo país. A Organização das Nações Unidas

(1996, p. 11, *apud* Raybon, 2015, p. 128). destaca a importância do cadastro de terras para a Administração fundiária:

O cadastro é semelhante a um registro de terras na medida em que contém um conjunto de informações sobre a terra. Cadastros são baseados tanto na parcela de terra de propriedade que é a área definida pela propriedade como na área de passivo de terra que pode ser diferente da extensão da propriedade ou em áreas definidas pelo uso da terra em vez de propriedade da terra. Os cadastros podem apoiar tanto os registros de direitos de propriedade como a tributação de terra ou as informações sobre o uso da terra. O cadastro é um sistema de informações que consiste em duas partes: uma série de mapas que indicam o tamanho e a localização das parcelas de terra juntamente com registros que descrevem os atributos das mesmas. Distingue-se de um sistema de registro de terras em que seu objetivo é apenas o direito de propriedade. **Cadastros também podem ter um caráter multiuso para fornecer uma ampla variedade de informações relacionadas com a terra (gn).**

Nesse sentido, o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), criado pela lei nº 5.868/1972, é um cadastro fundiário, isto é, focado na propriedade, de responsabilidade do INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), como determinado pelo artigo 3º do decreto nº 72.106, de 18/4/1973, e subordinado ao MDA (Ministério do Meio Ambiente).

O objetivo do SNCR – Sistema Nacional de Cadastro rural - seria de unificar o cadastro de imóveis e terras devolutas dos Estados e da União e os cadastros de terras privadas, a partir da coleta de informações dos demais cadastros relacionados a terra, como o CAFIR (Cadastro de Imóveis Rurais) de responsabilidade da RFB (Receita Federal do Brasil) e o SINTER (Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais), do Governo Federal.

Neste sentido, Reydon (2015, p. 132) destaca que:

O Cadastro de Imóveis Rurais do INCRA foi criado pela Lei 4.504/64 (Estatuto da Terra) com o objetivo de caracterizar os imóveis rurais, incluindo informações sobre proprietário dominial, localização descritiva, entre outros, para o zoneamento agrário, políticas de reforma e desenvolvimento agrário e tributação da terra.

A metodologia do SNCR é de autodeclaração, isto é, os próprios proprietários, tanto entes públicos como privados, declaram a sua propriedade, em fins de receber em troca o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR), que permite a venda, arrendamento, hipoteca, entre outros, do imóvel rural, com a lei nº 4.947, de 06 de abril de 1966.

E continua Reydon (2015, p. 133):

O SNCR é um sistema de cadastro que tem, de modo geral, a atribuição de cadastrar terras públicas e privadas **por meio da autodeclaração dos entes públicos e privados de modo a abranger todos os imóveis rurais do país** (art. 7º). Assim, a lei obriga todos os proprietários, titulares de domínio útil ou possuidores de qualquer título de imóveis rurais que sejam ou possam ser destinados à exploração agrícola, pecuária, extractiva vegetal ou agroindustrial a efetuarem o cadastro (art. 2º da lei nº 5868/72). (gn)

Apesar do avanço no processo de catalogação das terras no Brasil pelo SNCR, é importante verificar que o sistema possui críticas, não sendo capaz de fornecer toda informação necessária para uma efetiva regularização fundiária, conforme destaca Reydon, (2015, p. 138):

Os principais fatores que contribuíram para a fragilidade das informações prestadas pelo sistema são: a) O fato de o sistema não ter os dados gráficos ou geoespaciais do imóvel rural, privilegiando as informações literais, o que não possibilitou a construção de uma base fundiária; b) Ser autodeclaratório independentemente de as informações serem válidas ou não, estando a sanção restrita a lançamento ex officio nas alíquotas máximas (§1º, do art. 2º da lei nº 5.868/72); c) Não ter tido as revisões/ atualizações previstas no decreto, sendo certo que a última revisão/re cadastramento foi em 1992; d) Ainda, o caráter fiscal dos cadastros ter sido atribuído a outra instituição, a Receita Federal do Brasil (RFB), pela lei nº 8.022, de 12 de abril 1990.

Laskos, Cazella, Rebollar (2016, p. 195) também notam falhas do sistema, especialmente em relação à possibilidade de fraude pela ação de grileiros e a baixa fiscalização das propriedades:

Tanto o INCRA quanto os cartórios de registros de imóveis não dispõem de uma base de dados oficiais para confrontar as informações declaradas pelos proprietários de imóveis rurais. Sem essa base, não é possível verificar se as informações declaradas são verdadeiras. No caso do INCRA, somente os imóveis acima de quatro módulos fiscais são fiscalizados. A escolha dos imóveis a serem fiscalizados ocorre de forma aleatória, sendo eleitos por área de atuação. Além disso, a lei não obriga os proprietários de imóveis com menos de quatro módulos fiscais a atualizarem as formas de uso. Assim, os dados cadastrais de todas as propriedades e posses médias e pequenas não são confiáveis e não podem ser utilizados para a gestão socioambiental ou para a elaboração de políticas públicas, nem para monitoramento da aplicação da legislação ambiental.

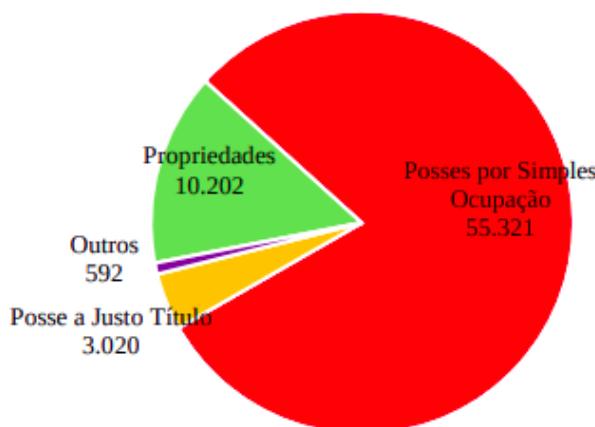
Em regiões de difícil acesso, é ainda mais evidente a impossibilidade de gestão fundiária confiável, como é o caso do interior do Amazonas, frustrando a organização da região, bem como a segurança jurídica da propriedade que fica à mercê de invasores.

De acordo com Schwade (2019, p. 9), em razão da obtenção dos dados ocorrer por declaração do próprio proprietário, não é possível excluir a possibilidade de ocorrência de fraude:

Importante destacar que o fato de serem declarados como propriedades no SNCR, cujos ocupantes seriam detentores do título de propriedade e do registro que atestariam a alienação do bem público, **não exclui a possibilidade de serem documentos fraudados. Essa não é uma constatação isolada**. Na verdade, esse é um ponto amplamente debatido em diversas áreas do conhecimento. A lista de trabalhos nesse sentido é extensa, a exemplo, podemos citar alguns dos que retratam essa questão na Amazônia Legal: o relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Investigar a Ocupação de Terras Públicas na Região Amazônica (BRASIL, 2002a), o livro branco da grilagem de terras no Brasil publicado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (gn).

Mais ainda, se observa que a maior parte dos registros de imóvel no sistema no Amazonas são de imóveis obtidos por posse por simples ocupação, conforme Schwade (2019):

Gráfico 1 – Situação jurídica do imóvel informada pelo declarante (2014).



Fonte: Schwade, 2019, p. 9

Desta forma, tendo em vista que a ocupação de terras devolutas pode levar à regularização do título, conforme o programa da Amazônia Legal, é nesse cenário que se encontra a necessidade da política de regularização fundiária, já que a insegurança jurídica que perdura na região amazônica pode facilitar a ocorrência de fraudes e obtenções ilegais de terra.

2 A FUNÇÃO DOS CARTÓRIOS DE REGISTROS DE IMÓVEIS NO AMAZONAS

Os cartórios de registros de imóveis desempenham um papel fundamental na estruturação e segurança jurídica das propriedades, sendo parte essencial do processo de Regularização Fundiária dos Imóveis. Ao compreendermos a função desses cartórios, poderemos apreciar melhor o papel crucial que desempenham na administração e no ordenamento territorial do Estado do Amazonas, que é parte de uma das regiões mais emblemáticas e ecologicamente importantes do mundo.

Assim, o estudo da função dos cartórios de registros de imóveis se faz necessária para o aprofundamento da temática da Regularização Fundiária dos Imóveis no Estado do Amazonas.

2.1 A ATIVIDADE PÚBLICA DE REGISTRO DE IMÓVEL

No centro da discussão sobre Regularização Fundiária se encontra a atividade de registro de imóveis, isto é, a atividade de catalogar e dar publicidade aos atos jurídicos e títulos de propriedade, criando um arquivo que possibilita ter informações sobre os bens e seus proprietários, como informa Almeida (2016, p. 1):

O Registro de Imóveis tem por função primordial proporcionar segurança para a sociedade a respeito da situação dominial de um determinado imóvel. **Quanto mais seguras (e completas) as informações contidas no fólio real, mais se possibilitará o conhecimento sobre o bem, e de todos os seus contornos e características.** Nesse sentido, contribui sobremaneira o Registro de Imóveis com o próprio desenvolvimento da sociedade, diminuindo o custo das transações e os riscos de eventuais litígios. (gn)

Dentro deste contexto Cristina Bonatto, (2012, p. 98) esclarece que:

O serviço registral caracteriza-se pelo conjunto de serviços organizados de forma técnica e administrativa, colocados a disposição da sociedade no intuito de dar **publicidade, autenticidade e eficácia aos atos jurídicos e assim garantir a segurança das relações jurídicas entre os indivíduos** (art. 1º da Lei 6015/1973). A preocupação dos indivíduos

de resguardar seus direitos não é de maneira alguma atual, uma vez que encontra suas origens mesmo antes do advento da escrita, conforme nos esclarece KINDEL: “Antes do advento da escrita, os cidadãos que necessitavam resguardar seus direitos em negócios, se valiam da figura do sacerdote memorista, que inspirava confiança a todos. (gn)

O registro imobiliário nada mais é que uma atividade exercida em caráter privado, por delegação do Poder Público, conforme o art. 236, *caput*, da Constituição Federal de 1988:

Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

Isto é, trata-se de atividade pública exercida por pessoa privada, a quem lhe foi delegada atribuição pela Administração Pública, sem que o Estado perca a titularidade do serviço público, como destacam Salles e Matos (2018, p. 11):

Como se depreende do artigo em comento, a atividade registral constitui um serviço tipicamente público que é delegado a um particular. A delegação é uma espécie de descentralização dos serviços públicos, em que embora a prática da atividade seja realizada por terceiro estranho à Administração Pública, a titularidade do serviço permanece com o Estado.

Assim, quem realiza o registro é o tabelião ou registrador, que ingressa na carreira por meio de concurso público, que detém fé pública para realizar os processos notariais.

2.2 LEGISLAÇÃO SOBRE O REGISTRO DE IMÓVEIS RURAIS

O imóvel rural, por sua natureza, tem um processo distinto de registro, em comparação ao imóvel urbano, já que, para o registro dos imóveis urbanos é necessário apenas a avaliação da matrícula do imóvel e débitos de IPTU, enquanto que, nos imóveis rurais também se analisa documentação de cadastro no INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), e na Receita Federal através do ITR (Imposto Territorial Rural).

Além disso, de acordo com o artigo 176, §1º, II, a) da Lei 6.015/73, o imóvel rural precisa apresentar os dados constantes do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR), que é emitido online ou presencialmente pelo INCRA, da denominação e de suas características, confrontações, localização e área.

Outrossim, destaca-se que em foi aprovada a Lei 10.267 de 28 de agosto de 2001, que altera diversos dispositivos das nº 4.947, de 6 de abril de 1966, 5.868,

de 12 de dezembro de 1972, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.739, de 5 de dezembro de 1979, 9.393, de 19 de dezembro de 1996.

As alterações legais tiveram, entre outros, o feitio de determinar o georreferenciamento das propriedades rurais, para evitar a atividade de grileiros que se utilizam da desorganização dos registros para fraudar documentos de propriedade, especialmente contra propriedades indígenas ou da Administração.

Destarte, a Lei do Georreferenciamento causou grande avanço nas tratativas de organizar o sistema fundiário brasileiro, sendo parte essencial do processo de regularização, mas que simultaneamente se torna um novo obstáculo ao indivíduo procurando regularizar sua propriedade.

Ainda assim, é do Oficial de Registro a responsabilidade de comparar a área descrita no memorial e sua correspondência ao imóvel objeto de determinada matrícula, impedindo que ocorra o uso indevido de áreas pertencentes a terceiros, sejam pessoas de direito privado ou público.

2.3 DESAFIOS DO ESTADO DO AMAZONAS PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE IMÓVEIS RURAIS

Assim, vários são os desafios que encabeçam a dificuldade de se realizar o procedimento adequado de regularização fundiária no Estado do Amazonas, entre eles, se encontra o desinteresse da Administração Pública local na sua ocorrência.

Nesse sentido, conforme analisado, já se conhece a atuação dos servidores na grilagem de terras, desencadeando na CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) da Grilagem de Terras Públicas na Amazônia no ano de 2001 mas, para além da atuação nociva de alguns entes estatais, também existe o desinteresse do poder executivo, que arrisca perder suporte ao realizar o processo, conforme esclarece Provin (2023, p. 16):

Muitos municípios não veem na regularização fundiária um ponto de apoio para gerar receitas e dignidade à sua população. Em alguns locais, pelo contrário, as autoridades temem encabeçar projetos dessa natureza e perder qualquer apoio político para eleições vindouras. Assim, o projeto de regularização pode ser visto como um custo, não um investimento na qualidade de vida dos municíipes e da prestação de serviços públicos adequados.

Isto é, existe um medo por parte da Administração Pública local de que a regularização das terras rurais, teriam efeitos negativos sobre a arrecadação, ao afastar a arrecadação de impostos. Outrossim, também os custos para o procedimento, que envolve o georreferenciamento, com a realização de um levantamento

topográfico da área a ser regularizada, se tratando de um gasto que o Município não tenha como, ou não tenha interesse em realizar, como explica Provin (2023, p. 16):

Muitos municípios, de fato, vivem de repasses e não produzem renda suficiente para arcar com os valores necessários a um levantamento topográfico da área a ser regularizada. Os fundos criados para auxiliar os municípios nessa empreitada nem sempre chegam ao seu destino, inclusive por desinteresse desses em solicitá-los.

Assim, sem a efetivação ordenada pelos Municípios, a regularização fundiária no Estado do Amazonas se torna atividade de interesse dos particulares, em específico, os grileiros e praticantes de esbulho, que inclusive se utilizam de violência para obter a posse do imóvel.

Outro obstáculo à realização fundiária é a falta de capacitação, tanto humana quanto material, dos serviços para exercer a atividade, como bem explica Provin (2023, p. 20):

Para Gouvêa (2009), a situação é agravada quando constatado que um dos obstáculos à implementação da regularização fundiária e de políticas de planejamento urbano em geral é a falta de capacitação adequada dos municípios em termos humanos e materiais. A União transferiu terras aos municípios com a condição de promoverem uma urbanização adequada, sem, contudo, capacitá-los para isso, tampouco fiscalizar o cumprimento das condições impostas por lei e pelos títulos. Em muitos casos, antes mesmo do registro do título de área rural o beneficiário já parcelou o imóvel de fato, como se urbano fosse. E isso se apresenta como um dos obstáculos de maior dificuldade de contorno na prática da regularização.

Não é possível ignorar a importância do Município para este processo, já que, independentemente de ser o autor ou não do procedimento, vai ser envolvido no mesmo. Bem como, os demais órgãos envolvidos na matéria, que, por falta de capacitação ou de conexão das informações entre os mesmos, não sabem qual a sua competência e acabam emitindo novas matrículas ou títulos falsos, é o que explana Provin (2023, p. 24):

Os órgãos que emitem esses títulos não dispõem de meios adequados para a confirmação de sua veracidade. Em algumas Superintendências do INCRA, inclusive, é recusada a confirmação de veracidade de títulos de “pequena área”. O INCRA e demais órgãos que realizam a titulação não possuem controle quanto ao registro dos títulos autênticos que são emitidos, menos ainda dos que carecem de autenticidade. **A emissão dos**

títulos não é a garantia de que foram registrados. A informalidade existe inclusive após a entrega de títulos de regularização, os quais são negociados antes mesmo do seu registro ou do cumprimento das suas condições. (gn)

Assim, a falta de verificação das informações declaradas, auxiliadas pelo desinteresse da própria administração na regularização das terras, são os desafios enfrentados na procura pela regularização fundiária. Todavia, tais desafios não tornam a sua efetivação menos importante para o desenvolvimento da região, cuja falta de registro fundiário deixa o território à mercê da ação de grileiros, do desmatamento e da improdutividade do latifúndio.

3 PROPRIEDADE E POSSE DE TERRAS NO AMAZONAS

No vasto território do Estado do Amazonas, o maior em extensão do país, a questão da propriedade e posse de terras assume uma importância singular, dadas as peculiaridades ambientais, sociais e econômicas da região. O Estado do Amazonas, como parte desse cenário complexo, apresenta desafios e dinâmicas únicas relacionadas à ocupação e uso da terra, como a extensiva ação de grileiros e a improdutividade das grandes propriedades da região.

Assim, torna-se necessário explorar os conflitos, as políticas e as perspectivas associadas à gestão do território amazônico, como a utilidade da terra e os meios para sua regularização, especialmente em meio a debates sobre desenvolvimento sustentável e conservação ambiental.

3.1 A GRILAGEM E IMPRODUTIVIDADE DE GRANDES PROPRIEDADES RURAIS NO AMAZONAS

O tamanho continental do estado do Amazonas, bem como seu *status* de área pouco populosa, composta em grande parte por áreas não desmatadas, torna o ambiente propício para a ação de grileiros, isto é, agentes fraudadores de títulos de terra, conforme destacam Nogueira e Lima, (2017, p. 11)

No Amazonas, há 55 milhões de hectares com indícios de grilagem (BRA-SIL, 2002). Por possuir ampla extensão territorial e uma população muito rarefeita, o estado oferece o espaço ideal para a grilagem. De acordo com o Relatório da CPI, já houve casos de investigação em que se descobriu que um só grileiro se dizia dono de 6,8 milhões de hectares (4,37% da área do estado). As terras se localizam nos municípios de Boca do Acre, Canutama, Lábrea, Pauini e Tapauá. Somente depois de minuciosa Correição Extraordinária da CGTJAM e de intensas disputas judiciais, é que o INCRA conseguiu cancelar esses títulos irregulares.

A própria denominação “grilagem” surge da antiga prática de inserir documentos em uma caixa com grilos, que os deixava com aparência amarelada e esburacada, de modo a parecerem documentos antigos, isto é, para lhe dar aparência de legitimidade a um título de terras falso, como explicam Nogueira e Lima (2017, p. 4):

A grilagem de terras consiste na apropriação privada de maneira irregular das terras públicas, utilizando-se da antiga prática de envelhecimento dos documentos de aquisição da propriedade, colocando-os em gavetas ou caixas junto com grilos para que a ação do tempo e a urina desses insetos ajam sobre o material, dando-lhe uma falsa aparência de mais desgastado e envelhecido. Ou seja, grilar é fazer títulos falsos de terra.

A grilagem não é fenômeno recente, nem no Brasil, nem no Estado do Amazonas, tendo a obtenção irregular de terras da união, facilitado a concentração de terras, e a criação de latifúndios improdutivos, que por esta razão não cumprem a sua função social.

A grilagem está associada com demais problemas que assolam a região, como a violência e a disputa por terras, bem como com a morte de líderes indígenas e demais opositores.

A grilagem de terras públicas na Amazônia está relacionada ainda a outros problemas, como tráfico de drogas e armas, escoamento ilegal de madeira, descumprimento de direitos humanos, insegurança alimentar, aumento das emissões de gases de efeito estufa, insegurança jurídica e econômica, falsa percepção de impunidade, corrupção de servidores públicos, violência no campo e garimpo ilegal, por exemplo. “Tratar destes temas é emergencial pela impossibilidade de dissociar a questão ambiental de temáticas sociais e econômicas tão urgentes em nosso país. Precisamos lembrar ainda que a Amazônia também tem influência na dinâmica ecossistêmica de outros biomas.” comenta Alexandre Gaio, presidente da ABRAMPA e promotor de justiça no Ministério Público do Paraná. (CNMP, 2022) (gn)

Mais ainda, no Estado do Amazonas é notória a conivência serventuária na realização da grilagem, que ocorre mais comumente por meio das fraudes nos títulos expedidos, processos de aquisição de terras, demarcação de áreas, localização do imóvel e registros imobiliários, conforme Nogueira e Lima (2017, p. 7) explanam:

Sem ter o devido respaldo documental e aplicando mecanismos ilícitos, grandes quantidades de terras foram transferidas para o nome de particulares, pessoas físicas e jurídicas, em detrimento ao direito de pro-

priedade da União, INCRA, estado do Amazonas e até mesmo de outros particulares.

A relação entre a grilagem e o serviço público inclusive já se torna motivo de escrutínio na mídia, com explica Provin (2023, p. 17):

No sul do Estado do Amazonas, por exemplo, no município de Lábrea, **diversas denúncias e manchetes na mídia sobre conivência de servidores da Secretaria Nacional de Regularização Fundiária da Amazônia Legal na titulação de grileiros fizeram com que houvesse a exoneração da chefia da Divisão respectiva do PTL.**

Nesse mesmo sentido, Schwade (2019, p. 5) esclarece que, das terras cadastradas no SNCR, no Amazonas, a maioria do território se trata de latifúndios improdutivos, concentrado nas mãos de poucos proprietários.

De acordo com o SNCR, existem 50.126 minifúndios ocupando 12% do total da área dos imóveis cadastrados no estado do Amazonas, 13.657 pequenos imóveis com 13%, 3.327 médios imóveis com 15% e apenas 1.978 grandes imóveis com 60% das terras cadastradas. Existem ainda 47 imóveis não classificados ocupando 35.537,44 hectares. A concentração fundiária é evidente. **Enquanto que os minifúndios somam 73% dos imóveis rurais e ocupam somente 12% das terras cadastradas, os grandes imóveis são menos de 3% do total cadastrado, mas ocupam 60% das terras** (Gráfico 2). (gn)

Além disso, tais latifúndios são, em grande parte, improdutivos, apesar de se encontrarem regularizados, estando sujeitos a possibilidade de desapropriação por meio da reforma agrária, como Schwade, (2019, p. 18) esclarece:

Portanto, **o SNCR aponta que o hectare mais comum encontrado entre os imóveis rurais de uso privado no estado do Amazonas é aquele pertencente a uma grande propriedade regularizada e improdutiva.** A grande propriedade regularizada e improdutiva cobria 41% da superfície dos imóveis cadastrados e considerados válidos. Logo, toda essa superfície fica, pela legislação atual, sujeita à reforma agrária. (gn)

Também se observa, pelo restante dos dados coletados por Schwade (2019, p. 18), a prevalência do minifúndio dentro do total de imóveis (63%), sobre o qual não se coletam informações sobre a sua produtividade, mas que representa apenas 11% da superfície cadastrada:

Por outro lado, se buscarmos apontar o tipo de imóvel privado mais comum, encontraremos a posse, originada de simples ocupação e com menos de 35 hectares. **Os minifúndios originados por simples ocupação**

representam 63% do total de imóveis registrados, mas correspondem a somente 11% da superfície cadastrada.

Essas são as características da propriedade rural no Amazonas, sendo que a terra é utilizada como uma reserva de valor ou um instrumento de extração de renda, sem que se explore o seu potencial produtivo, nem mesmo para o extrativismo vegetal. Assim, verifica-se a improdutividade do latifúndio no Amazonas.

3.2 A VOCAÇÃO DAS TERRAS DO AMAZONAS

Considerando a importância da função social da terra dentro do âmbito Regularização Fundiária, é necessária a análise da vocação das terras do Amazonas, isto é, qual função podem e devem cumprir, tendo em vista as suas próprias características e natureza do solo, sendo inclusive um dos requisitos para a efetivação da sua função social, conforme o supramencionado art. 9º da Lei nº 8.629/93, que versa sobre reforma agrária.

Inicialmente, não se pode ignorar a atividade agrícola e pecuária na região, que são de grande maioria de subsistência das famílias que moram na terra, sem ter como o objetivo o lucro, e que cuja produção excedente abastece a cadeia de alimentos local, especialmente a metrópole, Manaus.

Cavalcante, Maricaua, Oliveira, e Oliveira Neto (2023, p. on line) destacam que:

Em se tratando dos modelos de produção no estado do Amazonas, têm-se que o modelo de subsistência é dominante no cenário, visto que a agricultura familiar responde por mais da metade da fortuna gerada pela indústria primária amazônica. Essa pluralidade da agropecuária familiar leva à produção diversificada de alimentos e outros produtos extraídos ou cultivados, e sua versatilidade a torna uma essencial provedora de serviços ambientais resultantes da conservação da biodiversidade da agricultura familiar e da pecuária.

Mas cabe ressaltar que o crescimento da produção está associado ao desmatamento, bem como, a fácil obtenção de terras na região amazônica, que, como supramencionado, está intimamente conectado a atividade grileira na região (IMAZON, 2015):

Esse aumento da produção agropecuária amazonense e em toda região do bioma Amazônia se deve a fatores como os baixos preços de compra das terras para a produção na região e a grande capacidade produtiva destas terras, fatores que, aliados ao clima propício para algumas culturas e crescentes incentivos governamentais, aumentam em muito a lucratividade, tornando a região alvo de investimentos no setor primário.

Considerando a relação entre a utilização das terras do Amazonas e o desmatamento e proteção ambiental, o estudo da vocação das terras da Amazônia tem sido destaque nas discussões há muito tempo, segundo a revista Folha de S. Paulo (1999), “relatório de ONG e Banco Mundial conclui que 83% da região amazônica recebe chuvas demais para agropecuária rentável, sendo inutilizável para o plantio de grãos e para o gado”.

Dezesete anos depois, a agricultura e pecuária voltadas para o lucro ainda não encontram rentabilidade no espaço, apesar dos avanços em tecnologia e do aquecimento global, especialmente a produção de açaí, essências de cosméticos e o reflorestamento se destacam dentro dos ramos de uso da terra dentro da região amazônica, segundo a Revista Época (2016).

Ressalta-se nos últimos anos um incentivo à produções alternativas, voltadas para a manutenção da floresta, com o extrativismo vegetal ou o reflorestamento. Além disso, o mercado de créditos de carbono tornou-se parte das chamadas “Finanças Verdes”, que atraem o interesse e investimento das empresas interessadas em se diferenciar, sendo outra possibilidade de utilização da terra, como destaca Brito e Pozzetti, (2021, p. 5-6):

As chamadas “Finanças Verdes” são todas as iniciativas dentro do mercado financeiro de capitais que propiciam o financiamento de projetos ambientalmente sustentáveis e rentáveis. Especialmente na Amazônia, verifica-se um campo promissor e necessário a ser investido, haja vista o avanço devastador do desmatamento da região.

Todavia, para a adequação da propriedade para a entrada no mercado de carbono é necessária a regularidade do título, sendo que a atual desorganização fundiária se torna um empecilho para a aplicação dessa atividade no Estado.

Assim, percebe-se que a vocação das terras do Amazonas são aquelas atividades que tenham o cunho de preservar a floresta, impedindo o avanço do desmatamento, mas que ainda assim garantam à pessoa do campo capacidade de auto sustento, se destacando o extrativismo vegetal.

3.3 MECANISMOS PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO AMAZONAS

Os mecanismos de Regularização Fundiária são parte da gama de serviços do governo federal, atualmente disponibilizados virtualmente na plataforma do governo, *gov.com*, que unifica os serviços, permitindo que o usuário faça as suas transações com o governo (Brasil, 2024).

O órgão competente para a análise dos procedimentos é o INCRA, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, que é quem fornece a Certidão de Regularização Fundiária, realizando o procedimento de modo administrativo.

Além disso, os canais de solicitação da regularização fundiária podem ser de difícil acesso, sendo presencialmente em uma unidade do Incra. Todavia, no Amazonas são apenas cinco unidades em que o proprietário pode realizar a solicitação, a primeira na capital e as outras no interior, Manacapuru, Humaitá, Rio Juma, Boca do Acre e Careiro (Brasil, 2024).

Percebe-se a ausência de certos municípios notórios por seus conflitos de terra, como Lábrea e Novo Aripuanã, que não possuem acesso presencial ao INCRA.

Existe, todavia, o *Sigef* (Sistema de Gestão Fundiária) *Titulação*, sistema virtual desenvolvido pelo INCRA e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, que funciona como ponte de acesso ao serviço, como explica Dalcul (2020, p. 14):

Por ele são efetuadas a recepção, validação, organização, regularização e disponibilização das informações georreferenciadas de limites de imóveis rurais, públicos e privados. Por meio do SIGEF são realizadas a certificação de dados referentes a limites de imóveis rurais (§ 5º do art. 176 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973) e a gestão de contratos de serviços de georreferenciamento com a administração pública.

Nisso, também é necessário que seja feito o pagamento pela terra. Todavia, existe previsão de o título ser gratuito para os imóveis de até um módulo fiscal na Amazônia Legal conforme o art. 11 da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009: “Na ocupação de área contínua de até um módulo fiscal, a alienação e, no caso previsto no § 4º do art. 6º desta Lei, a concessão de direito real de uso dar-se-ão de forma gratuita, dispensada a licitação.”.

Assim, o *Sigef Titulação* é o principal mecanismo de regularização fundiária utilizado para legitimação de terras no país, e no Estado do Amazonas, mas ainda assim, ocorre uma alta judicialização decorrente do direito à propriedade, que incentivou o Poder Judiciário a tomar medidas para garantir a celeridade nas demandas.

3.4 O PROVIMENTO N. 144/22023, DA CORREGEDORIA NACIONAL - CNJ

Uma das inovações constituídas para auxiliar na regularização fundiária foi o Programa Permanente de Regularização Fundiária, instituído pelo Provimento n. 144/22023, da Corregedoria Nacional de 25 de abril de 2023, que além de estabelecer o programa também institui a Semana Nacional de Regularização Fundiária.

Art. 1º Instituir, no âmbito do Poder Judiciário, o Programa Permanente de Regularização Fundiária, com vigência e eficácia sobre a área territorial da Amazônia Legal, constituída pelos Estados do Pará, Acre, Amazonas, Roraima, Rondônia, Mato Grosso, Amapá, Tocantins e Maranhão, **com a finalidade de definir, coordenar e dar celeridade às medidas relativas à Regularização Fundiária Urbana – Reurb e rural, bem como à identificação de áreas públicas e daquelas destinadas à proteção ambiental**, na forma prevista na legislação pertinente (gn)

O programa tem o objetivo de trazer maior celeridade ao processo de regularização fundiária dentro da Amazônia Legal, entre eles, o Estado do Amazonas, considerando a dificuldade de acesso à Justiça enfrentada pelas famílias da região, buscando o combate à falsificação de documentos e o respeito ao legítimo produtor.

O Provimento nº 144/2202 destaca as Corregedorias-Gerais de Justiça estaduais a competência de planejar, desenvolver e monitorar as ações voltadas à regularização fundiária do programa:

Art. 4º As Corregedorias-Gerais de Justiça estaduais que formam a Amazônia Legal realizarão de forma contínua, no âmbito de suas atribuições, o planejamento, o desenvolvimento e o monitoramento de ações voltadas à regularização fundiária previstas no Programa Permanente de Regularização Fundiária.

Mas é o art. 5º que institui a “Semana Nacional de Regularização Fundiária”, evento a ser realizado anualmente, com o objetivo de realizar a emissão célere dos títulos de propriedade, sem a necessidade de ingresso judicial:

Art. 5º Fica instituída a “Semana Nacional de Regularização Fundiária”, que ocorrerá, no mínimo, uma vez a cada ano nos diversos Estados que formam a Amazônia Legal, com a convocação prévia pela Corregedoria Nacional de Justiça.

A semana ocorreu pela primeira vez em 2023, e contou com a entrega de 22 mil títulos de propriedades em áreas rurais e urbanas a famílias da região da Amazônia Legal, sendo que no Estado do Amazonas, ocorreu uma audiência pública em São Gabriel da Cachoeira para lidar com a temática, de acordo com a Agência CNJ de Notícias (2023):

A Corregedoria Nacional de Justiça coordena, entre os dias 28 de agosto e 1º de setembro, a primeira edição da Semana Nacional de Regularização Fundiária na Amazônia Legal. Os eventos programados pelos órgãos de Justiça incluem a entrega de, ao menos, 22 mil títulos de propriedades

em áreas rurais e urbanas a famílias que vivem nos estados do Acre, do Amapá, do Amazonas, do Maranhão, de Mato Grosso, do Pará, de Rondônia, de Roraima e do Tocantins.

O provimento e a consolidação da Semana Nacional de Regularização Fundiária demonstram a resposta do Judiciário para a questão fundiária na Amazônia Legal, dentre as quais se destacam as tentativas de evitar a judicialização de conflitos, incentivando a resolução extrajudicial.

CONCLUSÃO

A problemática que instigou essa pesquisa foi a de se verificar de que forma os mecanismos de Regularização Fundiária existentes na legislação brasileira permitem a efetivação da função social da terra no Estado do Amazonas, considerando as peculiaridades e desafios da região amazônica, como a grilagem de terras e a improdutividade das grandes propriedades.

Os objetivos foram cumpridos à medida em que se analisou a legislação brasileira relacionada à regularização fundiária, especialmente a Lei nº 11.952/2009, também conhecida como Programa Terra Legal, a atividade do cartório de registro de imóveis, bem como se fez um estudo das características da propriedade rural do Amazonas. O resultado dessa pesquisa foi o de que a regularização fundiária é essencial para o cumprimento da função social das terras existentes no estado Amazonas, que são em sua maioria grandes latifúndios improdutivos, cuja vocação é relacionada a preservação máxima da floresta, com o auxílio das finanças verdes, como o mercado de crédito de carbonos. Nesse sentido, existem mecanismos disponíveis para a regularização das terras produtivas, especialmente por meio do Programa Terra Legal, que estabelece quais ocupações são passíveis de regularização, dando preferência ao pequeno produtor posseiro, sendo que os sistemas facilitam o procedimento. Entretanto, se observou que a Lei nº 11.952/2009 não foi suficiente para extinguir a insegurança jurídica associada com a desorganização fundiária, já que não exclui a possibilidade de serem documentos fraudados.

Além disso, observou-se que, entre os desafios para a Regularização e cadastramento total das propriedades rurais do Amazonas, está o próprio desinteresse político, por se tratar de procedimento custoso e amplamente resistente, especialmente por grileiros, que detém forte influência nas políticas da região.

Ainda assim, verificou-se esforço por parte do poder público, em especial o poder judiciário, em promover ações de regularização de propriedades, como a criação da Semana Nacional de Regularização Fundiária pelo Conselho Nacional de Justiça.

Dessa forma, concluiu-se que há necessidade de maior interesse por parte da Administração Pública, principalmente o poder executivo, para realização de ações conjuntas de regularização e registro dos imóveis existentes nas áreas rurais do Estado do Amazonas.

REFERÊNCIAS

ABREU, Maurício de Almeida. *A apropriação do território no Brasil colonial*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2016.

ALMEIDA, Ingrid Noetzold de. O registro de Imóveis como instrumento de proteção socioambiental. *Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – IRIB*. 2016. Disponível em: <https://www.irib.org.br/noticias/detalhes/o-registro-de-imoveis-como-instrumento-de-protectao-socioambiental>. Acesso em 15 fev 2024

AGÊNCIA CNJ DE NOTÍCIAS. Amazônia Legal brasileira recebe 1^a edição da Semana de Regularização Fundiária. *Agência CNJ de Notícias*. 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/amazonia-legal-brasileira-recebe-primeira-edicao-da-semana-de-regularizacao-fundiaria/>. Acesso em 17 mar 2024

BONATTO, Derlise Cristina. *O registro de imóveis e a atividade registral na prática*. *egov.ufsc.br*. 2012. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/conteudo/o-registro-de-im%C3%B3veis-e-atividade-registral-na-pr%C3%A1tica>. Acesso em: 12 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. *Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: 07 dez. 2023.

BRASIL. Constituição (1969). Lex: *Constituição da República Federativa do Brasil, de 1967*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm. Acesso em: 02 fev. 2024.

BRASIL. LEI Nº 5.868, DE 12 DE DEZEMBRO DE 1972. *Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural e dá outras providências*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5868.htm. Acesso em: 15 fev. 2024.

BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. *Desmatamento e grilagem em terras públicas da Amazônia são temas de evento que reúne representantes do Ministério Público, sociedade civil e instituições interessadas*. Brasília - DF. 2022. Disponível em: <https://www.cncmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/15970-desmatamento-e-grilagem-em-terras-publicas-da-amazonia-sao-temas-de-evento-que-reune-representantes-do-ministerio-publico-sociedade-civil-e-instituicoes-interessadas>. Acesso em: 04 fev. 2024.

BRASIL. Constituição (1988). Lex: *Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 8.629 de 25 de fevereiro de 1993. *Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm. Acesso em: 07 dez. 2023.

BRASIL. Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009. *Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia*

Legal; altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11952.htm. Acesso em: 07 dez. 2023.

BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. *Amazônia Legal brasileira recebe 1ª edição da Semana de Regularização Fundiária*. Brasília-DF: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/amazonia-legal-brasileira-recebe-primeira-edicao-da-semana-de-regularizacao-fundiaria/>. Acesso em: 08 fev. 2024.

BRITO, Ana Carolina LUCENA; POZZETTI, Valmir César. Mercado de créditos de carbono na amazônia e comunidades indígenas e tradicionais. *Revista Percurso*, [S.I.], v. 3, n. 40, p. 85-91, dez. 2021. ISSN 2316-7521. Disponível em: <https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/percurso/article/view/5536/371373548>. Acesso em: 06 mar. 2024. doi:<http://dx.doi.org/10.21902/RevPercurso.2316-7521.v3i41.5536>.

CAVALCANTE, Zuila Paulino; MARICAUA, Gabriel Brito; OLIVEIRA, Caio Medeiros de; OLIVEIRA NETO, Bernardo Brelais de. Agricultura Familiar no Estado do Amazonas: desafios e perspectivas. *Revista Agronomia, Ciências Agrárias*, v. 28 - Edição 128/NOV 2023. Disponível em: <https://revistaft.com.br/agricultura-familiar-no-estado-do-amazonas-desafios-e-perspectivas/>. Acesso em: 15 mar. 2024.

CAZELLA, Ademir Antonio; LASKOS, André Arruda; REBOLLAR, Paola Beatriz May. O sistema nacional de cadastro rural: história, limitações atuais e perspectivas para a conservação ambiental e segurança fundiária. *Revistas UFPR*, Curitiba, v. 36, abril 2016. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/39124/27911>. Acesso em: 15 jan. 2024.

CPT - Centro de Documentação Dom Tomás Balduíno - CPT. *Conflitos no campo Brasil* 2022. Goiânia: CPT Nacional, 2023. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/downlodls?task=download.send&id=14302&catid=41&m=0>.

DALCUL, Luna Parode. *A importância do georreferenciamento de imóveis rurais no processo de retificação de áreas*. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Geomática) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, 2020.

FAO/SEAD. *Governança de terras*: da teoria à realidade brasileira, Brasília: Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), 2017. Disponível em: https://www.eco.unicamp.br/images/Livro_NEA.pdf. Acesso em: 10 mar. 2024.

FONSECA, Luciana Costa da. A Função Social da Propriedade Rural e a Reserva Legal na Amazônia. *Revista Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 16, n. 36, p. 143-169; set./dez. 2019. Disponível em: <http://revista.domholder.edu.br/index.php/veredas/article/view/1480>. Acesso em: 02 mar. 2024.

IRIB – Instituto de Registro Imobiliário do Brasil. *Os Imóveis Rurais na Prática Notarial e Registral – Noções Elementares*. São Paulo: IRIB, 2014.

IWASAKI, Micheli Mayumi. Função Social da Propriedade Rural e a Proteção Jurídica do Meio Ambiente. *Revista Eletrônica do CEJUR*, [S.I.], dez. 2007. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/cejur/article/view/16750/11137>. Acesso em: 10 mar. 2024. Doi: <http://dx.doi.org/10.5380/cejur.v1i2.16750>.

LEITE, Marcelo. Amazônia tem vocação florestal, diz estudo. *Folha de São Paulo*, 07 out. 1999. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/ciencia/fe2210200006.htm>. Acesso em: 18 fev. 2024.

MACHADO, Tônia; MARCUCCI, Cíntia; JAGGI, Isabella. A vocação da Amazônia. *Época*, 02 nov. 2016. Disponível em: <https://epoca.globo.com/colunas-e-blogs/blog-do-planeta/noticia/2014/10/vocacao-da-bamazoniab.html>. Acesso em: 18 fev 2024.

MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito Agrário Brasileiro*. – 11. ed. rev. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2015.

MORAIS, Henrique Michael Andreetta de Oliveira Matos de. *Regularização Fundiária Rural na Amazônia Legal: Uma análise da Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017*. 2017. Tese (Trabalho de Conclusão de Curso) – Curso de Direito – Universidade de Brasília - UnB, Brasília, 2017.

NOGUEIRA, Bianor; LIMA, Neuton Alves de. Combatendo a Grilagem no Amazonas Através dos Projetos de Desenvolvimento Sustentável. *Nova Hileia / Revista Eletrônica de Direito Ambiental da Amazônia*, [S.l.], v. 3, n. 1, dez. 2018. ISSN 2525-4537. Disponível em: <https://periodicos.uea.edu.br/index.php/novahileia/article/view/1261>. Acesso em: 20 jan. 2024.

OPITZ, Oswaldo.; OPITZ, Sílvia C. B. *Curso Completo de Direito Agrário*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. E-book.

PROVIN, Alan Felipe. Desafios Práticos para a Implementação da Regularização Fundiária no Estado do Amazonas. *Nova Hileia / Revista Eletrônica de Direito Ambiental da Amazônia*. ISSN: 2525 – 4537, [S.l.], v. 15, n. 2, jul. 2023. ISSN 2525-4537. Disponível em: <https://periodicos.uea.edu.br/index.php/novahileia/article/view/2903>. Acesso em: 20 mar. 2024.

SCHWADE, Tiago Maiká Müller. A estrutura fundiária do Amazonas segundo o sistema nacional do cadastro rural. *Revista GeoAmazônia*, v. 10, n. 20. 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/geoamazonia/article/view/13656>. Acesso em: 07 fev. 2024.

ZAMBRANO, Virginia; POZZETTI, Valmir César; MAGNANI, Maria Clara Barbosa Fonseca. Revolução Verde e Retrocesso Ambiental. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, v. 12, n. 1, 1-27, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.17345/rcda3013>. Acesso em: 10 mar. 2024.