

DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO FUNDIÁRIA: IDENTIFICAÇÃO DAS GLEBAS PÚBLICAS RURAIS FEDERAIS INSERIDAS NO BIOMA PANTANAL EM CORUMBÁ/MS

DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN FUNDIARIA DE LAS GLEBAS PÚBLICAS RURALES FEDERALES INSERTADAS EN EL BIOMA PANTANAL EN CORUMBÁ/MS

Matias Pereira RODRIGUES*

Resumo: A realização de um diagnóstico da situação fundiária das glebas públicas rurais federais inseridas no bioma Pantanal em Corumbá será necessária para que as ações do governo federal possam garantir um melhor controle sobre os movimentos de ocupação e uso territorial, preservar os recursos naturais e proteger os povos e as comunidades tradicionais reconhecidas. O objetivo é a regularização fundiária, através da identificação e delimitação das áreas rurais, de acordo com os instrumentos de destinação e as competências legais atribuídas ao INCRA e SPU, trazendo segurança jurídica e uma maior integração à estrutura socioeconômica deste município.

Palavras-chave: Pantanal, regularização fundiária, recursos naturais, povos e comunidades tradicionais, segurança jurídica.

Resumen: La realización de un diagnóstico de la situación agraria de las glebas públicas rurales federales insertadas en el bioma Pantanal en Corumbá será necesaria para que las acciones del gobierno federal puedan garantizar un mejor control sobre los movimientos de ocupación y uso territorial, preservar los recursos naturales y proteger los pueblos y las comunidades tradicionales reconocidas. El objetivo es la regularización agraria, a través de la identificación y delimitación de las áreas rurales, de acuerdo con los instrumentos de destino y las competencias

Introdução

A análise da situação fundiária das glebas públicas rurais de domínio da União, arrecadadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA e inseridas no município de Corumbá (Figura 1), visa auxiliar o poder público e a sociedade civil na compreensão das questões agrárias e ambientais de seus territórios, como forma de planejamento e implementação das ações e políticas públicas de regularização rural e urbana das áreas inseridas no bioma Pantanal.

O Pantanal é uma das maiores extensões úmidas contínuas do planeta que está localizado no centro da América do Sul, na bacia hidrográfica do Alto Paraguai. Sua área é de 138.183 km², com 65% de seu território no estado de Mato Grosso do Sul. A região é uma planície aluvial afetada por rios que drenam a bacia do Alto Paraguai, onde

* Graduado em engenharia agrônoma pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Servidor público federal da carreira de Perito Federal Agrário do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). E-mail: matias.rodrigues@cpe.incra.gov.br

legales atribuidas al INCRA y SPU, trayendo seguridad jurídica y una mayor integración a la estructura socioeconómica de este municipio.

Palabras clave: Pantanal, regularización de la tierra, recursos naturales, pueblos y las comunidades tradicionales reconocidas, seguridad jurídica.



se desenvolvem fauna e flora de rara beleza e abundância, e é influenciada por quatro outros grandes biomas: Amazônia, cerrado, chaco e mata atlântica. Pelas suas características e importância, o Pantanal foi reconhecido pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO no ano 2000 como Reserva da Biosfera, por ser uma das mais exuberantes e diversificadas reservas naturais da Terra (EMBRAPA PANTANAL, 2019).

Em 1993, através do Decreto Legislativo nº 33, de 17 de junho de 1992, o Brasil ratificou a Convenção de Ramsar - Convenção sobre as Zonas Húmidas de Importância Internacional Especialmente Enquanto Habitat de Aves Aquáticas, um acordo para cooperação internacional de conservação e uso sustentável dos recursos naturais, com objetivo de promover o planejamento territorial e desenvolvimento de políticas públicas das áreas úmidas localizados nos países signatários.

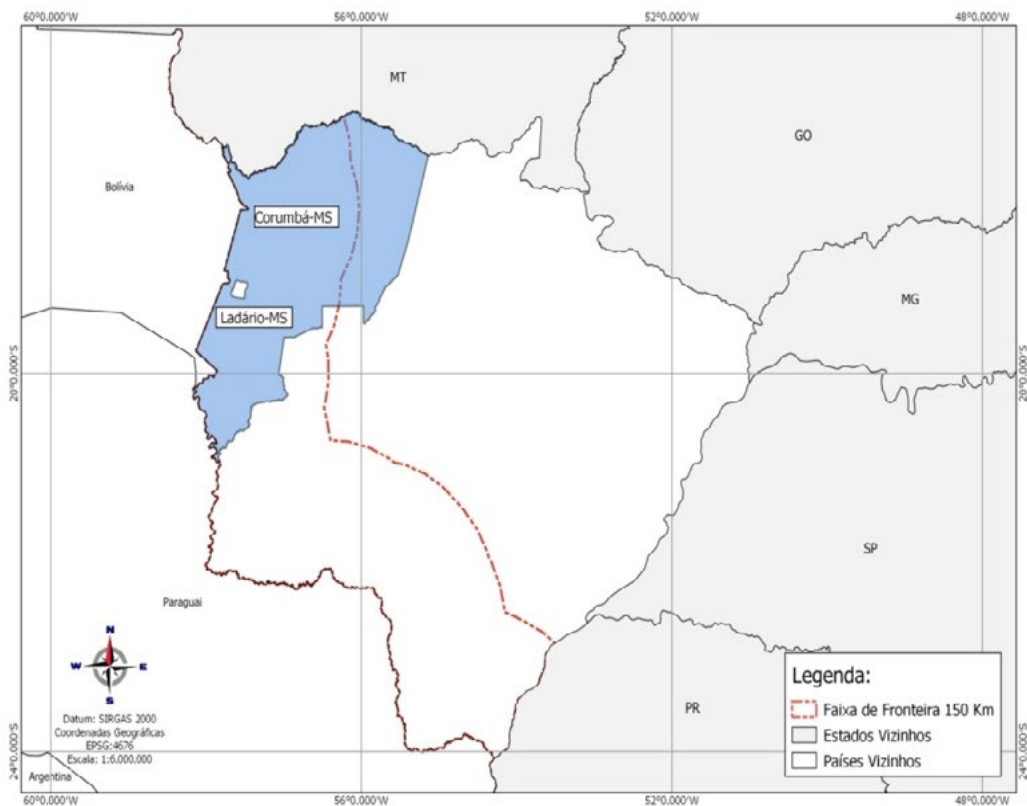
Corumbá apresenta como principais atividades econômicas a bovinocultura de corte, a exploração da madeira, a pesca, a mineração e o turismo ecológico e de pesca. Como consequência dessas atividades, os danos ambientais no Pantanal vêm aumentando nas últimas décadas, principalmente com a aceleração dos processos erosivos, o assoreamento e a contaminação dos rios com agrotóxicos e mercúrio.

Com as recentes mudanças na legislação de regularização fundiária,

criou-se uma expectativa pela consolidação e agilidade na titulação das glebas públicas rurais arrecadadas em nome da União. Em Corumbá, não é diferente, porém, por estarem situadas no Pantanal, a identificação e delimitação das ilhas, terrenos marginais, planícies aluviais e álveos de lagoas, como também a caracterização dos povos e comunidades tradicionais devem ser realizadas antes de iniciar qualquer ação de regularização rural nesse município.

Após a definição e caracterização dessas áreas é que se definirão os órgãos responsáveis pela regularização das ocupações rurais, pela preservação dos recursos naturais e criação de espaços ambientalmente protegidos e pela proteção dos povos e comunidades tradicionais, de acordo com os instrumentos de destinação e as competências e atribuições legais, em especial o INCRA e a Secretaria do Patrimônio da União – SPU.

Figura 1. Município de Corumbá



Fonte: INCRA/MS (2019).

Projeto Fundiário Corumbá

Por meio da Portaria INCRA nº 208, de 19 de fevereiro de 1974, o INCRA instituiu o Projeto Fundiário Corumbá – PF/Corumbá, no estado do Mato Grosso do Sul, para atuar sobre a jurisdição de 6 regiões: Bracinho/Castelo, Jacadigo/Albuquerque, Nhecolândia, Paiaguás, Bodoquena e Nabileque, em uma área aproximada de 3.250.000,00 hectares.

A lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976, atribuiu ao INCRA a competência para arrecadar em nome da União Federal, mediante portaria do Presidente, as terras devolutas, após apurar através de pesquisa nos registros públicos, a inexistência de domínio particular em áreas rurais declaradas indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacional. Na instrução do processo de arrecadação devem constar certidões negativas comprobatória da inexistência de domínio particular, expedida pelo Registro de Imóveis Rurais, pela SPU e pela Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural – AGRAER, que comprovem não haver contestação ou reclamação administrativa promovida por terceiros quanto ao domínio e posse do imóvel.

Em conformidade com o Estatuto da Terra (lei nº 4.504, 30 de novembro de 1964), coube ao INCRA em Corumbá promover a discriminação das áreas ocupadas pelos posseiros rurais, efetuando a regularização de suas condições de uso e posse da terra, através da emissão dos títulos de propriedade, sob condições resolutivas. Para ocorrer a legitimação das posses rurais em terras devolutas federais deveriam ser cumpridos os requisitos da cultura efetiva e da moradia habitual, pelo prazo mínimo de 1 (um) ano.

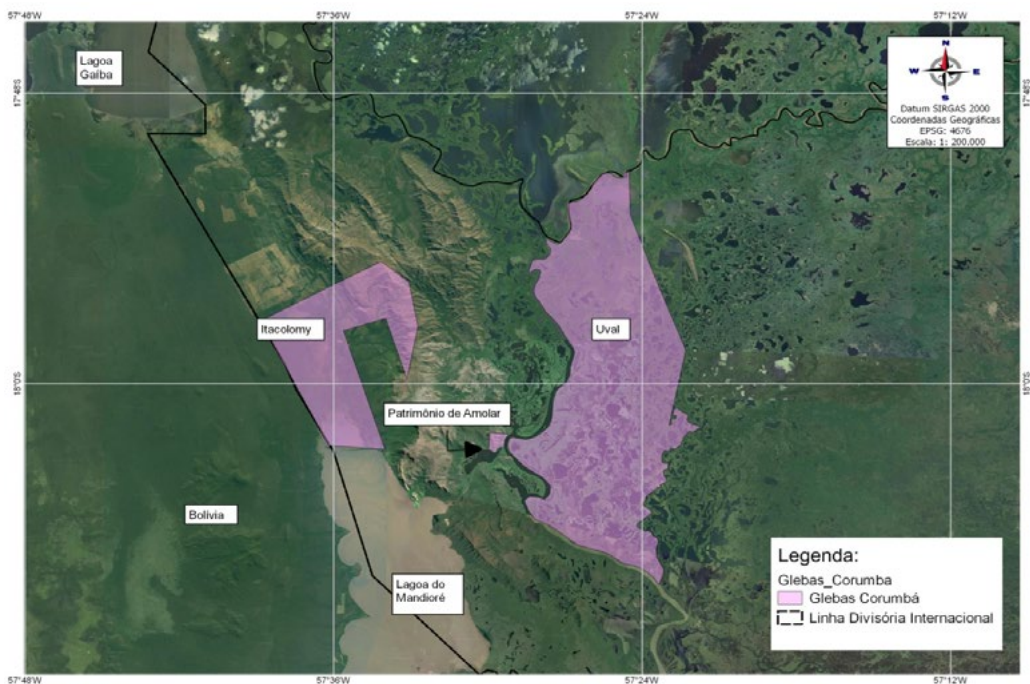
O INCRA em Corumbá também promoveu a ratificação dos títulos de imóveis rurais transferidos pelo Estado do Mato Grosso aos particulares, nos termos da lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966, posteriormente regulamentada pelo Decreto-lei nº 1.414, de 18 de agosto de 1975 e pela lei nº 9.871, de 23 de novembro de 1999, desde que determinados requisitos legais fossem cumpridos pela parte requerente.

Atualmente, conforme dados do INCRA em Corumbá, em seu acervo fundiário existem em torno 2.250 processos administrativos referentes à regularização das posses rurais inseridas no bioma Pantanal. São 3 (três) situações relacionadas a estes processos em termos de regularização fundiária: áreas que foram arrecadadas em nome da União e destinadas pelo INCRA através da emissão de títulos de propriedade, sob condições resolutivas; áreas que foram arrecadadas e registradas com ocupações rurais ainda aguardando a regularização rural; áreas que ainda não foram arrecadadas pelo INCRA, sem domínio ou registro imobiliário. Neste acervo do INCRA foram identificadas em torno de 500 ocupações rurais passíveis

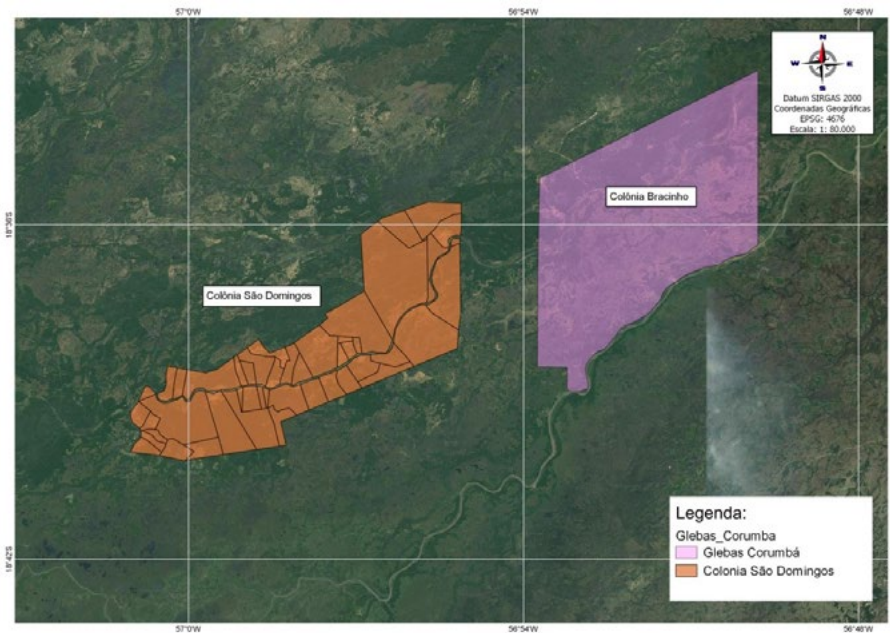
de regularização rural, em um levantamento preliminar, inseridas nas glebas públicas federais arrecadadas pelo INCRA: Itacolomi, Patrimônio do Amolar e Uval (Figura 2), Colônia São Domingos e Colônia Bracinho (Figura 3), Patrimônio do Albuquerque e Patrimônio do Jacadigo (Figura 4), Caronal, Morcego, Capivari, Santa Rosa, Nhecolândia, Capivari, Abobral, Coimbra, Santa Rosa Lima Leste e Oeste, e outras. Muitas destas ocupações rurais possuem documentos expedidos pelo INCRA de reconhecimento das posses, com a Licença de Ocupação - LO e Autorização de Ocupação - AO. (INCRA, 2018).

Há ainda uma estimativa de que no acervo fundiário do INCRA em Corumbá existam mais de 100 áreas a ser concluído o procedimento de arrecadação de terras devolutas, totalizando aproximadamente 200.000/300.000 ha. Dentre estes, citam-se na região do Bracinho/Castelo: Ilha Verde, com 28.000,00 ha, Retiro Guarany, com 2.000,00 ha, Cedro, com 6.000,00 ha; na região do Paiaguás, Morro do Campo, com 7.000,00 ha; na região do Amolar, Sítio Santa Catarina, com 70,00 ha (INCRA, 2018).

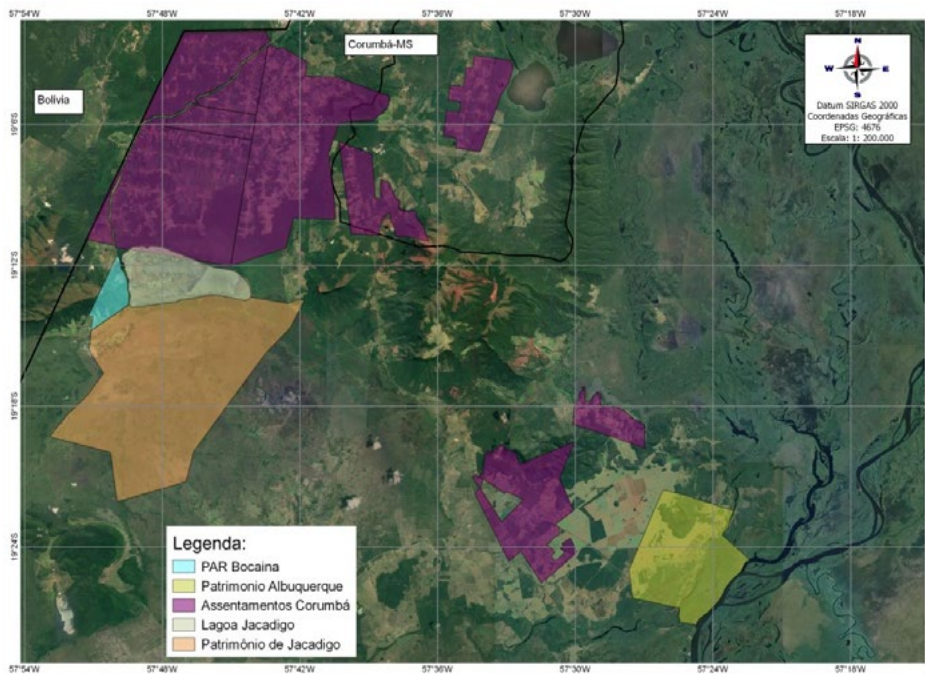
Figura 2. Glebas Públicas Itacolomy, Patrimônio do Amolar e Uval



Fonte: INCRA/MS (2019).

Figura 3. Glebas Públicas Colônia São Domingos e Colônia Bracinho

Fonte: INCRA/MS (2019).

Figura 4. Áreas públicas na região do Jacadigo/Albuquerque

Fonte: INCRA/MS (2019).

Áreas de domínio da União, de gestão da SPU

A identificação pela Secretaria do Patrimônio da União - SPU das áreas de domínio da União sob sua gestão apresenta a seguinte fundamentação legal:

- a lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009 (alterada pela lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017), que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras rurais de domínio da União e do INCRA. De acordo com o § 1º do art. 4º:

§ 1º As áreas ocupadas que abrangem parte ou a totalidade de terrenos de marinha, terrenos marginais ou reservados, seus acréscidos ou outras áreas insuscetíveis de alienação nos termos do art. 20 da Constituição Federal, poderão ser regularizadas mediante outorga de título de concessão de direito real de uso.

- o art. 1º do Decreto-lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, que dispõe sobre os bens imóveis da União:

Art. 1º Incluem-se entre os bens imóveis da União:

[...]

b) os terrenos marginais dos rios navegáveis, em Territórios Federais, se, por qualquer título legítimo, não pertencerem a particular;

c) e os terrenos marginais de rios e as ilhas nestes situadas na faixa da fronteira do território nacional e nas zonas onde se faça sentir a influência das marés;

- o artigo 20 da Constituição Federal:

Art. 20. São bens da União:

[...]

III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

- a Instrução Normativa/SPU nº 02/2018, que dispõe sobre os conceitos e os critérios para identificação das áreas de domínio da União, de gestão da SPU, relacionadas nos incisos III, IV, VI e VII do art. 20 da Constituição Federal. Segundo o § 1º do art. 4º:

§ 1º São bens da União abrangidos por esta IN:

I - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

II - as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países, as praias marítimas, as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II, da CF/88;

III - o mar territorial; e

IV - os terrenos de marinha e seus acrescidos.

Ainda de acordo com o art. 3º:

Art. 3º Constituem bens da União relacionados nesta IN e que não necessitam de processo de demarcação para a sua individualização:

I - os corpos e correntes de água federais, assim como os álveos, leitos fluviais, leitos maiores, planícies aluviais, planícies de inundação, várzeas, várzeas de maré ou qualquer outra designação para as áreas que sofrem alagamento periódico adjacentes aos leitos menores ou leitos de vazante dos cursos d'água federais, independentemente de sua navegabilidade e localizadas aquém da faixa de terrenos marginais, ou adjacentes ao mar, que sofrem influência de maré e estão localizadas aquém dos terrenos de marinha;

[...]

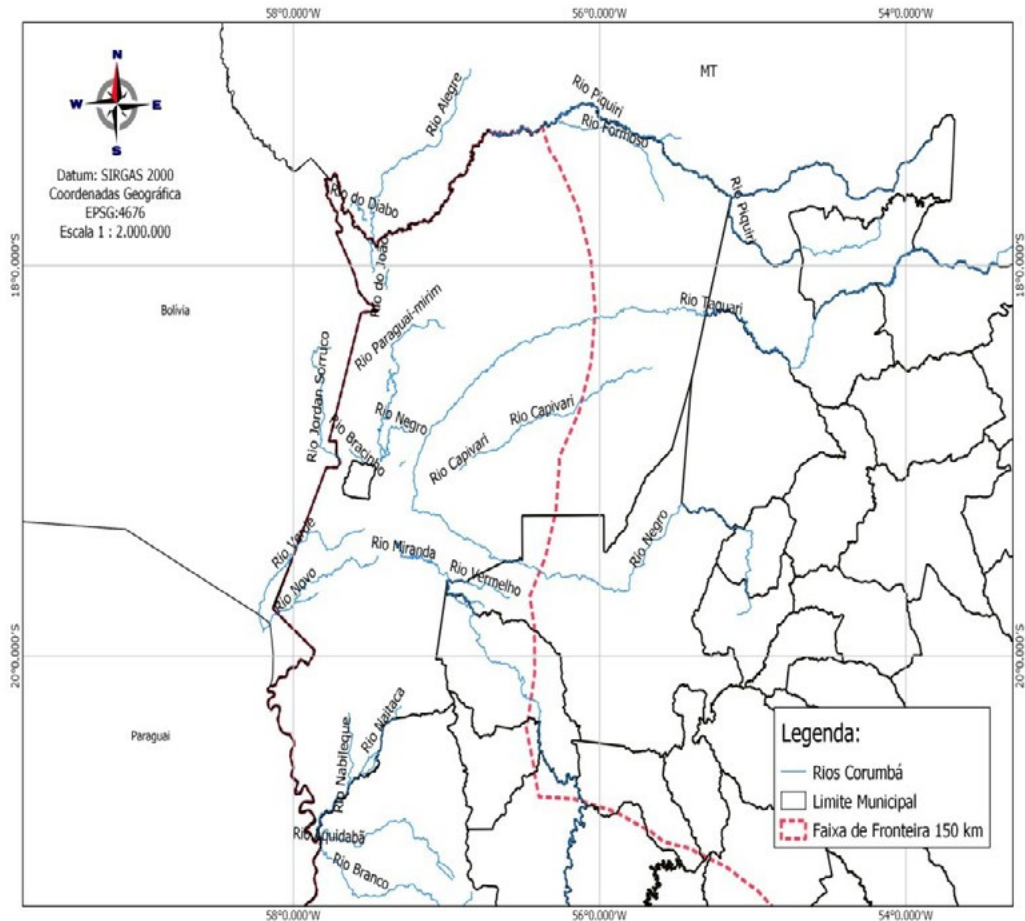
III - as ilhas localizadas em faixa de fronteira, as oceânicas e costeiras que não contenham sede de Municípios e as que estejam localizadas em cursos d'água que estejam completamente inseridos em áreas registradas em nome da União;

As ilhas fluviais (rios) e lacustres (lagos) permanentes pertencem à União quando estão situadas na fronteira com outro país.

Os terrenos de marginal de rio compreendem uma faixa de 15 metros, medidos horizontalmente em direção à parte da terra, contados a partir da Linha Média das Enchentes Ordinárias (LMEO). A competência para demarcar a LMEO é da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), por meio de procedimento administrativo e declaratório, definido no Decreto-lei nº 9.760/1946:

Art. 12-C. Fica a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) autorizada a concluir até 31 de dezembro de 2025 a identificação dos terrenos marginais de rio federal navegável, dos terrenos de marinha e seus acrescidos, de que tratam os arts. 2º, 3º e 4º deste Decreto-Lei.

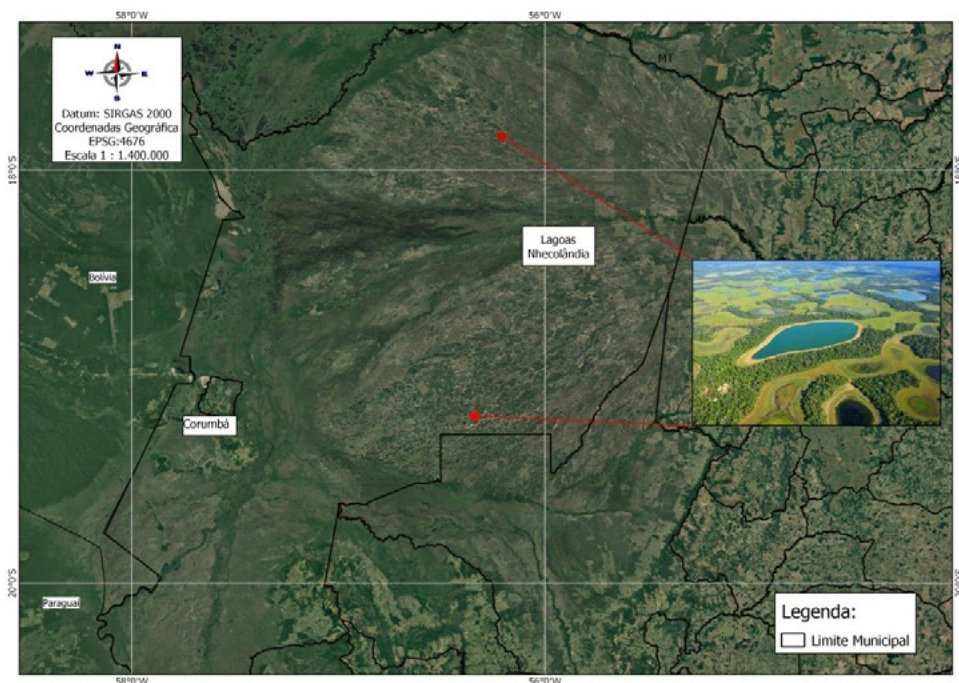
Os principais rios de Corumbá são: Paraguai, Capivari, Correntes, Cuiabá e São Lourenço, Formoso, Miranda, Nabileque, Naitaca, Negro, Novo, Itiquira, Paraguai-Mirim, Taquari, Verde e Vermelho (Figura 5).

Figura 5. Principais rios de Corumbá

Fonte: INCRA/MS (2019)

No Pantanal destacam-se também os álveos de lagos e lagoas, definido nos termos do art. 9º do Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934 - Código de Águas: “Art. 9º Álveo é a superfície que as águas cobrem sem transbordar para o sólo natural e ordinariamente enxuto”.

Essas lagoas são localmente denominadas “baías”, destacando-se as baías Mandioré e Gaíba (Figura 2), Vermelha, Negra, Cachorro e Jacadigo (Figura 4) e os lagos salinos na Nhecolândia (Figura 6).

Figura 6. Localização dos lagos de Nhecolândia

Fonte: INCRA/MS (2019)

Áreas indubitáveis da União

As ocupações rurais localizadas em ilhas, terrenos marginais, planícies aluviais e álveos de lagoas localizadas no Pantanal em Corumbá estão inseridas na faixa de terra compreendida como áreas indubitáveis da União, de gestão da SPU, pois o domínio pertence à União, e esses imóveis são caracterizados como inalienáveis.

O Pantanal é considerado um patrimônio nacional pela Constituição Federal de 1988 (§ 4º do art. 225), ao qual o atribui, como bem incorpóreo e imaterial, a qualificação jurídica de bem de uso comum do povo. O Poder Público tem o dever de conservá-los, melhorá-los e mantê-los ajustados a seus fins, sempre em benefício da coletividade:

§ 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.

O Novo Código Civil (lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002), classifica os bens de uso comum do povo como aqueles que pertencem, indivisivelmente, a

todos os indivíduos da coletividade e não integra o patrimônio disponível do Estado, responsável por sua gestão e guarda patrimonial; são inalienáveis, enquanto conservarem esta qualificação.

A Convenção de Ramsar define como limites das áreas úmidas a linha máxima das enchentes nas planícies pantaneiras, sendo a extensão e expansão lateral dessas áreas, que varia ao longo da paisagem e do ano, o aspecto mais importante na análise desse ecossistema, evidenciando que a proteção só é eficiente usando o nível máximo de inundação como ponto de referência.

Destacam-se para estudo no Pantanal a identificação das áreas indubitavelmente da União às margens dos rios federais que compreendem o leito maior dos rios. Essas áreas coincidem em sua totalidade ou em partes com as áreas de preservação permanente definidas como zonas ripárias pelo Código Florestal e também dependendo da sua localização geográfica com as áreas úmidas (planícies aluviais). É um conceito subjacente ao conceito de terreno marginal, correspondendo ao leito maior do rio, ou seja, são o próprio rio e não os terrenos marginais. São áreas que, devido à dinâmica natural do rio, estão localizadas entre o leito menor do curso d'água e a faixa de terrenos marginais, localizando-se aquém destes terrenos. Ao contrário da caracterização dos terrenos marginais, que dependem da delimitação da LMEO, a identificação das áreas indubitáveis depende de verificação da existência de elementos da paisagem/ambiente que as caracterizem como áreas periodicamente alagadas ou como várzeas de rios federais (AMORIM, 2016).

Portanto, não há um único método estabelecido para a identificação das áreas indubitáveis, devido à sua natureza de identificação direta, visual. Levantamentos cartográficos temáticos sobre relevo, solo, regime de enchentes, chuvas ou vegetação, por exemplo, servem como indícios ou como comprovação do que venha a ser averiguado em campo, com coleta de coordenadas e outros elementos que ajudam na definição da área. Se já existem mapeamentos dessas áreas, elaborados por órgão público ou instituições de ensino ou científicas reconhecidas, tais produtos podem constituir prova do domínio inequívoco da União (BRASIL, 2008).

Os procedimentos de identificação das áreas indubitáveis da União estão disciplinados pelo § 1º do art. 3º da Instrução Normativa/SPU nº 02/2018:

§ 1º A identificação das áreas definidas no art. 3º será feita a partir de sua localização, imagens de satélite, aplicação de metodologias de geoprocessamento, mapeamentos, consulta a referências bibliográficas oficiais e/ou de entidades de ensino e pesquisa, das características ambientais e registros naturais das dinâmicas das águas no espaço, por constituírem evidências irrefutáveis passíveis de verificação em campo.

O Decreto nº 9.309, de 15 de maio de 2018, regulamentou a lei nº 11.952/2009, estabelecendo em seus artigos 16 e 17 que caso a gleba a ser regularizada abranja

terrenos de marinha, marginais ou reservados, seus acrescidos ou outras áreas insuscetíveis de alienação não demarcadas, caberá à SPU delimitar a faixa da gleba que não será suscetível à alienação:

Art. 16. Na hipótese de a gleba a ser regularizada abranger terrenos de marinha, marginais ou reservados, seus acrescidos ou outras áreas insuscetíveis de alienação não demarcadas, caberá à Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão delimitar a faixa da gleba que não será suscetível à alienação.

Art. 17. A Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão instituirá comissão para delimitar a faixa a que se refere o art. 16, a qual será composta por servidores da referida Secretaria.

§ 1º Os representantes da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República e de outros órgãos públicos envolvidos no processo de regularização fundiária poderão ser convidados para participar da comissão de que trata o caput.

§ 2º A faixa a que se refere o art. 16 será definida em cada uma das glebas, nos termos estabelecidos no Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946.

Identificação dos povos e comunidades tradicionais

As populações tradicionais foram reconhecidas no Brasil pelo Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais. Este decreto garante o cumprimento dos artigos 215 e 216 da Constituição Federal, além do previsto na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo Brasil pelo Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002. Também assegura aos povos e comunidades tradicionais os seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais. Para os fins do art. 3º:

I - Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

No Pantanal existem áreas protegidas que mantêm no seu entorno comunidades tradicionais que podem ser diretamente envolvidas na gestão dessas áreas. As comunidades tradicionais ribeirinhas Barra de São Lourenço, Uval, Amolar e Itacolomi, situadas no entorno do PARNA Pantanal, como também as comunidades Colônia São Domingos, Colônia Bracinho, Água Verde, Cedro, Porto Esperança e outras, são diferenciadas em relação a ocupação do espaço e meios de sobrevivência, são formadas por pessoas que vivem durante anos nessa região e há várias gerações, numa dinâmica de vida e historicidade marcada pelo ciclo

das águas. E ainda, possuem um sentimento comum: o reconhecimento de serem ribeirinhos/pantaneiros inseridos no bioma Pantanal, com forte sentimento de pertencer ao lugar onde estão inseridos, pois não se consideram dissociados desse lugar, onde a natureza é parte integrante do cotidiano. A tradição intelectual sobre o ambiente é resultado de uma estreita e longa relação de subsistência. Entretanto, a pressão do turismo da pesca esportiva e profissional como também do agronegócio faz com que atividades de subsistência percam espaço para atividades comerciais (ALMEIDA; SILVA, 2011).

Regularização das ocupações inseridas nas glebas de domínio da União no Pantanal Sul-mato-grossense

O instrumento adequado de destinação das terras inseridas nas áreas indubitáveis da União localizadas no Pantanal e previsto na lei nº 11.952/2009 (§ 1º do art. 4º) é o Contrato de Concessão de Direito Real de Uso – CDRU, outorgada pela SPU:

As áreas ocupadas que abrangem parte ou a totalidade de terrenos de marinha, terrenos marginais ou reservados, seus acrescidos ou outras áreas insuscetíveis de alienação nos termos do art. 20 da Constituição Federal, poderão ser regularizadas mediante outorga de título de concessão de direito real de uso.

A CDRU pode ser gratuita ou onerosa (paga), individual ou coletiva. Trata-se do Contrato Administrativo que transfere direitos reais da propriedade e pode ser transmissível por ato inter vivos e causa mortis. Prevista no Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967 e na lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, poderá ser aplicada nos casos previstos em Terrenos de Marinha e acrescidos – áreas inalienáveis. A CDRU também pode ser aplicada: em áreas vazias destinadas à provisão habitacional; em áreas ocupadas, sujeitas à pressão imobiliária ou em áreas de conflito fundiário; no uso sustentável das várzeas e para a segurança da posse de comunidades tradicionais; para fins comerciais. (BRASIL, 2010).

De acordo com o professor Meirelles (2001) 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.

Já para Mello (1995),

É o contrato pelo qual a Administração transfere, como direito real resolúvel, o uso remunerado ou gratuito de terreno público ou do espaço aéreo que o recobre, para que seja utilizado com fins específicos por tempo certo ou por prazo indeterminado.

Realizada a identificação das áreas indubitáveis da União e se os ocupantes preencherem os critérios e requisitos previstos na Lei nº 11.952/2009 e nos normativos elaborados pela SPU, serão realizadas as etapas de georreferenciamento das glebas rurais e das áreas ocupadas, bem como o cadastramento de cada ocupação e a instrução processual administrativa para a destinação do imóvel por meio de CDRU, de forma onerosa, dispensada a licitação e que possui cláusulas, sob condições resolutivas.

A lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001 alterou a lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, e obrigou os proprietários rurais a atualizar o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR):

§ 3º Ficam também obrigados todos os proprietários, os titulares de domínio útil ou os possuidores a qualquer título a atualizar a declaração de cadastro sempre que houver alteração nos imóveis rurais, em relação à área ou à titularidade, bem como nos casos de preservação, conservação e proteção de recursos naturais.

A identificação do imóvel rural para os fins e efeitos do § 3º do art. 176 da lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, será precedida do georreferenciamento, obtida a partir de memorial descritivo, sendo necessária para a retificação administrativa de matrícula de imóvel rural, inclusive nos casos de desmembramento, parcelamento ou remembramento de imóveis rurais. Esta identificação do imóvel rural também é obrigatória para a efetivação do registro, em qualquer situação de transferência de imóvel rural:

§ 3º Nos casos de desmembramento, parcelamento ou remembramento de imóveis rurais, a identificação (...) será obtida a partir de memorial descritivo, assinado por profissional habilitado e com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional a ser fixada pelo INCRA, garantida a isenção de custos financeiros aos proprietários de imóveis rurais cuja somatória da área não exceda a quatro módulos fiscais.

O Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018, alterou o Decreto nº 4.449, de 30 de outubro de 2002 e trouxe como novidade a dispensa da declaração de reconhecimento de limites dos confinantes quando a retificação de matrícula de imóvel rural relativo à gleba pública da União for formulada pelo INCRA, acompanhada de declaração de que o memorial descritivo apresentado refere-se somente ao perímetro originário do imóvel cuja matrícula esteja sendo retificada.

As ocupações rurais que não estiverem inseridas nas áreas indubitáveis da União poderão ser regularizadas através da emissão do Título de Domínio (TD), sob condições resolutivas, de acordo com os critérios e requisitos previstos na lei nº 11.952/2009, regulamentada pelo Decreto nº 9.309, de 15 de março de 2018. O

TD é o instrumento com força de escritura pública que transfere, de forma onerosa ou gratuita e em caráter definitivo, a propriedade do imóvel rural.

A outorga de título de domínio é modo especial de alienação de bem público. Segundo Carvalho Filho (2001), a outorga de domínio “é o instrumento de direito público pelo qual uma entidade de direito público transfere a outrem, gratuita ou onerosamente, bem público de seu domínio”.

Na hipótese de apenas parte da área objeto de regularização fundiária rural ser inalienável, poderão ser expedidos ao ocupante, após a delimitação devida, concomitantemente, TD correspondente à área alienável e CDRU referente à porção inalienável.

A SPU poderá outorgar a CDRU aos povos e as comunidades tradicionais localizadas no Pantanal situadas sobre terras públicas federais inalienáveis. Nas áreas indubitavelmente da União, pendentes de incorporação ao seu patrimônio, a SPU poderá emitir o Termo de Autorização de Uso Sustentável - TAUS, nos termos da Portaria SPU/MP nº 89, de 15 de abril de 2010, havendo interesse dos povos e das comunidades tradicionais envolvidas.

As áreas sob exploração comercial, em especial as atividades minerárias, que estiverem situadas no Pantanal, sendo sua manutenção de interesse da União, serão destinadas pela SPU mediante a Certidão de Outorga.

A lei nº 11.952/2009 também prevê a doação aos municípios das áreas urbanas ou expansão urbana inseridas nas glebas públicas de domínio da União, como exemplo uma área urbana na região do distrito de Albuquerque. Através do Termo de Doação, os municípios podem realizar a regularização fundiária urbana (Reurb), seguindo as diretrizes do Estatuto da Cidade.

Assentimento do Conselho de Defesa Nacional

A legislação que trata da faixa de fronteira é a lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, regulamentada pelo Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980, cujo teor foi ratificado pela Constituição Federal de 1988 (§ 2º do art. 20):

§ 2º A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.

A alienação e a concessão de terras públicas na faixa de fronteira somente ocorrem com a solicitação do assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional – CDN, com o parecer do órgão federal responsável pela atividade.

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 (GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL, 2019).

Considerações finais

Com relação à regularização das ocupações inseridas no Pantanal sul-mato-grossense, entende-se que as ocupações rurais e os povos e as comunidades tradicionais que ocupam as áreas indubitáveis da União estão inseridas em áreas que não foram transferidas ao patrimônio público do Estado, não foram afetadas, ou seja, não são alienáveis, pois são consideradas bens de uso comum (de todos), ainda que não estejam dentro de áreas delimitadas.

O Zoneamento Ecológico Econômico do Estado do Mato Grosso do Sul – ZEE classificou Corumbá como uma Zona de Recuperação - 2ª aproximação; inserido na Zona da Planície Pantaneira, Corumbá possui uma potencialidade socioeconômica e alta vulnerabilidade natural de seu ecossistema, por causa da conservação de suas planícies e o histórico de suas ocupações.

O Novo Código Florestal (lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012) classificou os pantanais e planícies pantaneiras como áreas de uso restrito, sendo permitida a exploração ecologicamente sustentável, devendo-se considerar as recomendações técnicas dos órgãos oficiais de pesquisa, ficando novas supressões de vegetação nativa para uso alternativo do solo condicionadas à autorização do órgão estadual do meio ambiente do Estado do Mato Grosso do Sul.

O centro da discussão é a conservação do Pantanal, com a promoção da conservação da biodiversidade por meio dos instrumentos de destinação e regularização fundiária, resultando na preservação de espécies, no incentivo a atividades econômicas de baixo impacto ambiental e na promoção do desenvolvimento sustentável. O CDRU é o instrumento adequado para ser aplicado aos usos especiais, principalmente os relacionados à proteção do meio ambiente.

Há uma “vulnerabilidade institucional” para a proteção do Pantanal, pois não há uma legislação específica para a sua preservação, isto é, uma política nacional de áreas úmidas, embora a Constituição Federal de 1988 o declare patrimônio nacional e preveja a regulamentação dessa proteção. O projeto de lei do Senado

Federal 750/2011, que dispõe sobre a Política de Gestão e Proteção do Bioma Pantanal pode direcionar a gestão da estrutura fundiária de Corumbá, definindo o papel dos órgãos envolvidos na regularização fundiária das áreas públicas rurais e suas formas de atuação.

Por fim, destacamos que a presença do INCRA e da SPU é um fator determinante para a gestão da estrutura fundiária em Corumbá, pois além do papel estratégico que possuem, podem servir à administração de uma instituição qualquer que seja a sua natureza, pois seus arquivos funcionam para a história e para a cultura do Pantanal, como fonte de pesquisa para atender os interesses de toda a sociedade, sejam pessoais ou oficiais.

Referências

ALMEIDA, M. A.; DA SILVA, C. J. As comunidades tradicionais pantaneiras Barra de São Lourenço e Amolar, Pantanal, Brasil. *História e Biodiversidade*, Cáceres, v. 1, n 1. 2011.

AMORIM, Rafael Alves. *Identificação de áreas indubitavelmente da União na gleba Palmeirante como instrumento para gestão de políticas ambientais*. 2016. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2016. Disponível em: <http://repositorio.uft.edu.br/handle/11612/331> Acesso em: 12 fev. 2019.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 fev. 2019.

BRASIL. *Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934*. Decreta o Código de Águas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D24643.htm. Acesso em: 10 fev. 2019.

BRASIL. *Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980*. Regulamenta a lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, que dispõe sobre a faixa de fronteira. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d85064.htm. Acesso em: 10 fev. 2019.

BRASIL. *Decreto nº 4.449, de 30 de outubro de 2002*. Regulamenta a Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001, que altera dispositivos das Leis nºs. 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; e 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4449.htm. Acesso em: 12 fev. 2019.

BRASIL. *Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007*. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6040.htm. Acesso em: 12 fev. 2019.

BRASIL. *Decreto nº 9.309, de 15 de março de 2018*. Regulamenta a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas rurais, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9309.htm. Acesso em: 10 fev. 2019.

BRASIL. *Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018*. Regulamenta a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e a Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, para dispor sobre o processo de seleção, permanência e titulação das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9311.htm. Acesso em: 10 fev. 2019.

BRASIL. *Decreto Legislativo nº 33, de 17 de junho de 1992*. Aprova o texto da convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional, especialmente como Habitat de Aves Aquáticas, concluída em

Ramsar, Irã, a 2 de fevereiro de 1971. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1992/decretolegislativo-33-16-junho-1992-358327-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 10 fev. 2019.

BRASIL. *Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002*. Aprova o texto da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre os povos indígenas e tribais em países independentes. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2002/decretolegislativo-143-20-junho-2002-458771-convencao-1-pl.html>. Acesso em: 10 fev. 2019.

BRASIL. *Decreto-lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946*. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del9760compilado.htm. Acesso em: 11 fev. 2019.

BRASIL. *Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0271.htm. Acesso em: 11 fev. 2019.

BRASIL. *Decreto-lei nº 1.414, de 18 de agosto de 1975*. Dispõe sobre o processo de ratificação das concessões e alienações de terras devolutas na Faixa de Fronteira. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1414.htm. Acesso em: 11 fev. 2019.

BRASIL. *Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964*. Estatuto da Terra. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm. Acesso em: 10 fev. 2019.

BRASIL. *Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966*. Fixa normas de Direito Agrário e dispõe sobre o sistema de organização e funcionamento do IBRA. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4947.htm. Acesso em: 10 fev. 2019.

BRASIL. *Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972*. Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5868.htm. Acesso em: 12 fev. 2019.

BRASIL. *Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973*. Dispõe sobre os registros públicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm. Acesso em: 10 fev. 2019.

BRASIL. *Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976*. Dispõe sobre o Processo Discriminatório de Terras Devolutas da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6383.htm. Acesso em: 10 fev. 2019.

BRASIL. *Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979*. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira e altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6634.htm. Acesso em: 11 fev. 2019.

BRASIL. *Lei nº 9.636 de 15 de maio de 1998*. Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9636.htm. Acesso em: 11 fev. 2019.

BRASIL. *Lei nº 9.871, de 23 de novembro de 1999*. Estabelece prazo para as ratificações de concessões e alienações de terras feitas pelos Estados na faixa de fronteira, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9871impresao.htm. Acesso em: 11 fev. 2019.

BRASIL. *Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001*. Altera dispositivos das Leis nº 4.947, de 6 de abril de 1966; nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972; nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973; nº 6.739, de 5 de dezembro de 1979 e nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10267.htm. Acesso em: 12 fev. 2019.

BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm. Acesso em: 12 fev. 2019.

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 nº

8.666, de 21 de junho de 1993, e nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11952.htm. Acesso em: 10 fev. 2019.

BRASIL. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm. Acesso em: 10 fev. 2019.

BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: 10 fev. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO. *Contribuições ao Plano Amazônia Sustentável (PAS)*. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.casacivil.gov.br/arquivos/110106%20-%20MI%20-%20Plano%20Amazonia%20Sustentavel%20-%20PAS.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO. *Orientações para a destinação do Patrimônio da União*. Brasília. DF. 2010. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/legislacao/cartilha-memo-90-destinacao-orientacoes-para-a-destinacao-do-patrimonio-da-uniao.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO. *Portaria nº 89, de 15 de abril de 2010*. Disciplinar a utilização e o aproveitamento dos imóveis da União em favor das comunidades tradicionais, com o objetivo de possibilitar a ordenação do uso racional e sustentável dos recursos naturais disponíveis na orla marítima e fluvial, voltados à subsistência dessa população, mediante a outorga de Termo de Autorização de Uso Sustentável - TAUS, a ser conferida em caráter transitório e precário pelos Superintendentes do Patrimônio da União. Brasília. DF. 2010. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/legislacao/portarias/portarias>. Acesso em: 12 fev. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO. *Instrução Normativa nº 02, de 27 de julho de 2018*. Dispõe sobre os conceitos e os critérios para identificação das áreas de domínio da União, de gestão da SPU, relacionadas nos incisos III, IV, VI e VII do art. 20 da Constituição Federal. Disponível em: http://www.lex.com.br/legis_27686085_INSTRUCAO_NORMATIVA_N_2_DE_27_DE_JULHO_DE_2018.aspx. Acesso em: 12 fev. 2019.

BRASIL. SENADO FEDERAL. *Projeto de lei nº 750/2011*. Dispõe sobre a Política de Gestão e Proteção do Bioma Pantanal e dá outras providências. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/103831>. Acesso em: 12 fev. 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 8. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001.

MATO GROSSO DO SUL. *Zoneamento Ecológico-Econômico do estado do Mato Grosso do Sul (ZEE) – 2ª aproximação*. Campo Grande. MS. SEMAGRO. 2015. Disponível em: <http://www.semagro.ms.gov.br/wp-content/uploads/2018/04/Consolida%C3%A7%C3%A3o-ZEE-2%C2%AA-Aproxima%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 485/490.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 535.

Sites:

EMBRAPA PANTANAL. <https://www.embrapa.br/pantanal/apresentacao/o-pantanal>. Acesso em 10 fev. 2019.

GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL. <http://www.gsi.gov.br/imagens-acesso-a-informacao/assentimento-previo.pdf>. Acesso em 10 fev. 2019.

INCRA. SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO INCRA NO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. UNIDADE AVANÇADA DO INCRA EM CORUMBÁ. 2018. Acervo Fundiário.

INCRA. SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO INCRA NO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. SETOR DE CARTOGRAFIA. 2019. Mapas temáticos.