Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro
Escola Nacional de Botânica Tropical
Mestrado Profissional
Biodiversidade em Unidade de Conservação

Trabalho de Conclusão

A regularização fundiária de unidades de conservação federais: termos, normas, estrutura e procedimentos – Subsídios para conhecer o processo.

Mariana Fava Cheade

Rio de Janeiro, 2015

Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro
Escola Nacional de Botânica Tropical
Mestrado Profissional
Biodiversidade em Unidade de Conservação

A regularização fundiária de unidades de conservação federais: termos, normas, estrutura e procedimentos – Subsídios para conhecer o processo.

Mariana Fava Cheade

Trabalho de Conclusão apresentado ao Programa de Mestrado Profissional em Biodiversidade em Unidades de Conservação da Escola Nacional de Botânica Tropical, Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Biodiversidade em Unidades de Conservação.

Orientador: Marcelo Rodrigues Kinouchi

Rio de Janeiro, 2015

A regularização fundiária de unidades de conservação federais: termos, normas, estrutura e procedimentos – Subsídios para conhecer o processo.

Mariana Fava Cheade

Trabalho de Conclusão apresentado ao Programa de Mestrado Profissional em Biodiversidade em Unidades de Conservação da Escola Nacional de Botânica Tropical, Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Biodiversidade em Unidades de Conservação.

Aprovado por:

Prof. Doutor Marcelo Rodrigues Kinouchi (Orientador)

Profª Doutora Solange de V. A. Pessoa

Prof. Doutor Luiz Renato Vallejo

Em 02/10/ 2015

Rio de Janeiro, 2015

Cheade, Mariana Fava

C514r A Regularização fundiária de unidades de conservação federais: termos, normas, estrutura e procedimentos: Subsídios para conhecer o processo / Mariana Fava Cheade. – Rio de Janeiro, 2015.

XIII, 110 f.: il. 28cm.

Trabalho de conclusão (Mestrado Profissional em Biodiversidade em Unidades de Conservação) – Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro / Escola Nacional de Botânica Tropical, 2015.

Orientador: Marcelo Rodrigues Kinouchi.

Bibliografia.

1. Regularização Fundiária. 2. Unidades de conservação. 3. Compensação ambiental. I. Título. II. Escola Nacional de Botânica Tropical.

CDD 349.40981

Agradecimentos

Agradeço a todos que me proporcionaram a oportunidade de fazer este mestrado profissional: Ao Governo Federal, que valoriza a capacitação de seus servidores, em especial à Coordenação de Capacitação do ICMBio, que, através dos esforços de pessoas comprometidas com seu papel profissional, oferece-nos a oportunidade de estudar na Escola Nacional de Botânica do Jardim Botânico do Rio de Janeiro. E ao Marcelo Kinouchi que aceitou o desafio de me orientar em um tema incomum nas pesquisas em conservação da biodiversidade.

Aos meus superiores imediatos na Coordenação Geral de Consolidação Territorial – CGTER, Eliani Lima Maciel, Waldemar Pires Dantas e Cléberson Zavaski, que me apoiaram e compreenderam as minhas ausências, e também contribuíram sobremaneira com suas vastas experiências profissionais no tema.

Aos meus colegas de coordenação, que direta ou indiretamente estão representados neste trabalho, pois foi através de seus esforços que juntos contribuímos para a construção da CGTER.

Aos queridos amigos e professores do Mestrado Profissional, que me proporcionaram momentos inesquecíveis de aprendizado e genuína alegria, e estarão comigo para o resto da vida.

Aos colegas em geral de todo o ICMBio e IBAMA, que fazem parte da história contata neste trabalho; ao apoio com bibliografia e informações: Adriana Rodrigues de Azevedo, Daniel Resende, Carla Lessa, Larissa Andrade, Michelle Plácida, Rafael Mello.

À minha família (os Fava e os Cheade) e ao meu namorado Galal, que ficaram nos bastidores e no apoio emocional. Agradeço, em especial, à minha mãe Stela, pelo convívio diário e vibração a cada etapa vencida; à minha irmã Luísa, que participou das primeiras formulações e contribuiu com material e ideias; à minha prima Manuela, que pacientemente leu os primeiros rascunhos; a meu tio Rick, parceiro nas lutas ambientais e assessor para línguas estrangeiras; ao meu pai Salim, que com um convite de viagem irrecusável, me deu o impulso final para terminar o trabalho. Wilza Meireles, Obrigada!

E claro, a Deus, esse maravilhoso Mistério Criador, que me preenche de sentido e encantamento com a vida e com as deslumbrantes áreas que protegemos, pois creio que, sem ele, essas palavras que escrevi não existiriam.

Dedicatória

Aos geógrafos inspiradores e queridos (*in memoriam*), que não estão na bibliografia, mas estão sempre juntos comigo: Aziz Ab'Saber, por sua doçura, e Milton Santos, por sua incisão sempre afiada.

Ao engenheiro agrônomo, ecologista e ambientalista de primeira grandeza José Lutzemberger (*in memoriam*), que traduziu uma de minhas maiores angústias da vida numa única frase: "A criação de uma área protegida é uma confissão de suicídio: uma sociedade que precisa proteger a natureza de si mesma não pode estar certa".

Em que pese a angústia, não podemos ficar inertes diante o absurdo.

Por fim, dedico este estudo especialmente a todos que acreditam que a conservação da biodiversidade é possível, necessária, urgente – e trabalham para realizá-la.

Resumo

Este trabalho apresenta a atividade de regularização fundiária de Unidades de Conservação - UC - federais de forma sistematizada, abordando seus conceitos fundamentais, escopo legal, estrutura organizacional na qual acontece e seus fluxos processuais dentro do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade –ICMBio -, órgão federal responsável pela gestão dessas Áreas Protegidas.

A regularização fundiária tem como finalidade transferir o domínio privado dos imóveis inseridos nas UC para o domínio público, nos casos em que a lei preconiza, através de indenizações aos proprietários, recebimento em doação de imóveis da União ou dos Estados, entre outros meios.

Esta pesquisa compilou informações existentes, e, sob a perspectiva da evolução histórica, registrou o estado da arte da regularização fundiária e os resultados alcançados.

No decorrer dos 3 capítulos, são apresentados e discutidos os principais conceitos utilizados na tarefa de regularizar a situação fundiária das UC, a Instrução Normativa - IN – norteadora dos processos administrativos cujo pleito seja indenização de proprietários privados e Daoção para, a estrutura organizacional do ICMBio contextualizando a regularização fundiária dentro do instituto; descreve os fluxos de processo para cada tipo de regularização fundiária: Indenização Direta ou Indireta, Administrativa ou Judicial, Concessão de Uso ou Cessão de Terras Públicas e Recebimento em Doação por Compensação de Reserva Legal. Finaliza analisando a situação atual do domínio de terras sobrepostas às UC de forma global, recursos financeiros disponíveis / executados e aponta estratégias de ação para a melhoria dessa atividade premissa para a Conservação da Biodiversidade.

Palavras-chave: Regularização Fundiária, Compensação de Reserva Legal, Unidades de Conservação Federais, Indenização, Terra pública.

Abstract

This work presents the activity of land regularization within federal Protected Areas - PA – on a systematically way addressing its fundamental concepts, legal scope, organizational structure when available and its process flows within Chico Mendes Institute for Biodiversity Conservation - ICMBio - federal agency responsible for the management of such protected areas.

Land regularization aims to transfer the private domain of properties within the PA boundaries to the public domain of such PA, whereas defined by law, through indemnity to the owners, real estate donation from Federal and State Governments, among other means .

This research compiled existing information, and from the perspective of historical evolution recorded the state of the art of land regularization and related results achieved.

Along three chapters, there are presented and discussed the main concepts used throughout the task of land regularization of PA, the Instruction Rule - IR - used for instruction and analysis of administrative processes whereas indemnity of private owners and Donation for Legal Reserve Compensation are required, the organizational structure of ICMBio where land regularization is issued within the Institute, describes the process flows for each type of land regularization, i.e, Direct or Indirect Indemnity, Administrative or Lawsuit, Assignment or Grant Award of Public Land and Donation trough Compensation of Legal Reserve. Ends up analyzing the actual situation of the overlapping land domain into the PA in a globally way, financial resources available/applied and points out action strategies for the improvement of such fundamental activitie when addressing Biodiversity Conservation.

Key-words: Land Regularization; Legal Reserve Compensation; Federal Protected Areas; Indemnity; Public Land.

Sumário

AGRADECIMENTOS IV

DEDICATÓRIA V

RESUMO VI

ABSTRACT VII

SUMÁRIO VIII

ÍNDICE DE FIGURAS E TABELAS X

LISTA DE SIGAS E ABREVIATURAS XI

INTRODUÇÃO GERAL 1

CAPÍTULO 1. CONCEITOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E SUA RELAÇÃO COM A BIODIVERSIDADE INSERIDA NAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO FEDERAIS 3

Introdução 3

Metodologia e fontes de informação 7

Resultados 8

Termos e conceitos utilizados na regularização fundiária *8*

Instrução Normativa ICMBio nº 02/2009 (vê-la na íntegra, no anexo I) *38*

Discussão: conservação ambiental, dinâmica agrária brasileira e sua normatização 42

CAPÍTULO 2. O PROCESSO DE CONSOLIDAÇÃO TERRITORIAL DAS UC FEDERAIS NO INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE 47

Introdução 47

Metodologia e fontes de informação 47

Temas relevantes para o processo de regularização fundiária 48

A estrutura organizacional do ICMBio e o lugar da regularização fundiária dentro da instituição *48*

A malha fundiária das unidades de conservação *52*

O Sistema SIGTERRA *54*

Os tipos de processos de regularização fundiária: seus fluxos de análise e tramitação *55*

Descrição dos fluxos de ações no processo de regularização fundiária, por tipo de caso - Em terras públicas *57*

Descrição dos fluxos de ações no processo de regularização fundiária, por tipo de caso - Em terras privadas *58*

O volume de trabalho da CGTER no período recente 64

A estrutura financeira e orçamentária acessada pela CGTER 66

Compensação Ambiental *67*

Conversão de Multas *71*

Orçamento da União para a regularização fundiária: previsões, repasses e execuções *72*

Esforços empreendidos, interna e externamente 79

Os Instrumentos Normativos *79*

Capacitação do Corpo Técnico *80*

Cartilha de regularização fundiária *81*

Manual de Regularização Fundiária do Ministério Público Federal *82*

Plano de Regularização Fundiária de Unidades de Conservação Federais *84*

Breve análise do Plano de Regularização Fundiária e suas metas para o biênio 2013/2014 ..... *88*
Os Relatórios de Gestão do ICMBio 89
Discussão: a incongruência entre demanda e força operacional 92
CAPÍTULO 3. A SITUAÇÃO RECENTE DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO FEDERAIS: DEMANDAS E PERSPECTIVAS 94
Situação dominial das unidades de conservação federais 94
Entendimentos jurídicos 96
Nos casos de posse/indenização de benfeitoria em terra pública *96*
Nos casos de terras devolutas em unidades de conservação *97*
Indenização de benfeitoria construída após criação de UC (caso do PARNA Itatiaia) *97*
Execução Orçamentaria-Financeira e Outras Atividades 99
Resultados compilados de Execução Orçamentária e Financeira no período de 2004 a 2014 ..... *99*
Resultados compilados de execução sem desembolso direto de recurso na aquisição de imóveis *105*
Discussão Final: considerações e estratégias de ação 107
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 111
ANEXO 1: TRANSCRIÇÃO DA IN 02/2009 DO ICMBIO 111
ANEXO 2: INSTRUÇÃO NORMATIVA 05/2016 120
..... 120
ANEXO 3: QUADRO ORGANIZATIVO DA LEGISLAÇÃO CITADA NA IN 02/2009 130
PORTARIA/INCRA/P/Nº 558 DE 15 DE DEZEMBRO DE 1999 135

Índice de figuras e tabelas

QUADRO 1. EVENTOS E INSTRUMENTOS RELEVANTES PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM UC FEDERAIS 42

FIGURA 1. ORGANOGRAMA DO ICMBIO 51

FIGURA 2. ORGANOGRAMA DA DISAT 51

FIGURA 3. TIPOS DE PROCESSOS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA 56

TABELA 1. EVOLUÇÃO DA COMPOSIÇÃO DA EQUIPE E DO VOLUME DE TRABALHO NA CGTER ENTRE OS ANOS 2009 E 2014. 65

TABELA 2. EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE TRAMITAÇÕES PROCESSUAIS DA CGTER ENTRE OS ANOS 2010 E 2014. 66

FIGURA 4. PPA-2004-2007: PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA POR PROGRAMA DO MMA....74

FIGURA 5. PPA-2008-2011: PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA POR PROGRAMA DO MMA....75

FIGURA 6. PPA-2008-2011: PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA POR PROGRAMA DO MMA....76

QUADRO 2. EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO PREVISTO PARA O MMA CONFORME OS PLANOS PLURIANUAIS....77

QUADRO 3. EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO PREVISTO CONFORME AS LEIS DE ORÇAMENTO ANUAIS – LOA....77

QUADRO 4. COMPARAÇÃO ENTRE PPAS E LOAS 79

QUADRO 5. EQUIPE IDEAL A SER IMPLANTADA ATÉ O FINAL DE 2014 86

QUADRO 6. METAS PARA 2014 (PLANO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA) 89

QUADRO 7. QUADRO SÍNTESE DOS RELATÓRIOS DE GESTÃO DO ICMBIO ENTRE 2008 E 2013....91

QUADRO 8. QUADRO SÍNTESE DOS RELATÓRIOS DE GESTÃO DO ICMBIO - TOTAIS .92

QUADRO 9 . UC FEDERAIS DE POSSE E DOMÍNIO PÚBLICOS....94

QUADRO 10. SITUAÇÃO DE DOMÍNIO DO ALVO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA ..96

QUADRO 11. COMPILAÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA (PROGRAMA) 99

QUADRO 12. COMPILAÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA PARA A AÇÃO 6381...100

QUADRO 13. COMPARAÇÃO ENTRE PLANEJADO E EXECUTADO NA AÇÃO 6381 101

QUADRO 14. EXECUÇÃO POR COMPENSAÇÃO AMBIENTAL 102

FIGURA 7. COMPOSIÇÃO DOS GASTOS DA CGTER 103

Lista de Siglas e Abreviaturas

ACADEBio - Academia Nacional de Formação em Biodiversidade
AGU - Advocacia Geral da União
APA - Área de Proteção Ambiental
ARIE - Área de Relevante Interesse Ecológico
C.F /88 - Constituição Federal de 1988
CA - Compensação Ambiental
CAR - Cadastro Ambiental Rural
CC/02 - Código Civil de 2002
CCAF - Comitê de Compensação Ambiental Federal
CDB - Convenção sobre Diversidade Biológica
CDRU - Direito Real de Uso
CGFIN - Coordenação Geral de Finanças
CGFUN - Coordenação de Geral de Regularização Fundiária
CGPT - Coordenação Geral de Populações Tradicionais
CGTER - Coordenação Geral de Consolidação Territorial
CNIR Cadastro Nacional de Imóvel Rural
COCAM - Coordenação de Compensação Ambiental
COP - Conferência das Partes
COPROD - Coordenação de Produção e Uso
COREG - Coordenação Geral de Consolidação Territorial
COREL - Coordenação de Compensação de Reserva Legal e Transferência de Terras Públicas
COTEC - Coordenação Geral de Tecnologia
CPC - Código de Processo Civil
CPF - Cadastro de Pessoa Física
CR - Coordenações Regionais
CREA - Conselho Regional de Engenharia, Agronomia, Arquitetura e Geografia
CRI - Cartório de Registros de Imóveis
DCOL - Divisão de Consolidação de Limites
DIPLAN - Diretoria de Planejamento
DISAT - Diretoria de Ações Socioambientais e Consolidação Territorial em Unidade de Conservação
ESEC - Estação Ecológica
FLONA - Floresta Nacional
IBAMA - Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBDF - Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

IN - Instrução Normativa
INCRA - Instituto Nacional de Reforma Agrária
INEA/RJ - Instituto Estadual do Ambiente
INTERMART - Instituto de Terras de Mato Grosso
ITEAM - Instituto de Terras do Estado do Amazonas
ITERPA - Instituto de Terras do Estado do Pará
ITR - Imposto Territorial Rural
IUCN - *International Union for Conservation of Nature*
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA - Lei Orçamentária Anual
LPR - Lei de Registros Públicos
MDA - Ministério de Desenvolvimento Agrário
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MMA - Ministério do Meio Ambiente
MONA - Monumento Natural MPOG Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão
OU - Orçamento da União
PAC - Plano Anual de Capacitação
PADDD - *Protected Areas Downsizing, Downgrading and Degazettement*
PARNA - Parque Nacional
PFE - Procuradoria Jurídica Especializada
PNAP – Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas
PNMA - Política Nacional de Meio Ambiente
PNRA - Plano Nacional de Reforma Agrária
PPA - Plano Plurianual
RDS - Reserva de Desenvolvimento Sustentável
REBIO - Reserva Biológica
REFAU - Reserva de Fauna
RESEX - Reservas Extrativistas
RPPNA - Reserva Natural do Patrimônio Natural
REVIS - Refúgio de Vida Silvestre
SCT - Sistema de Consolidação Territorial
SEMA - Secretaria Especial do Meio Ambiente
SGDOC - Sistema de Gerenciamento Documental
SIG - Sistema de Informações Geográficas
SIGTERRA - Sistema de Informações de Consolidação territorial de Unidades de Conservação Federais
SISNAMA - Sistema Nacional de Meio Ambiente
SNCR - Sistema Nacional de Cadastro Rural
SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SPU - Secretaria de Patrimônio da União
SUDEPE - Superintendência do Desenvolvimento da Pesca
SUDHEVEA - Superintendência da Borracha

TNC - *The Nature Conservancy*
UAAF - Unidades Avançadas de Administração e Finanças
UC - Unidades de Conservação da Natureza

Introdução Geral

Este trabalho tem a intenção de servir como guia para os gestores e servidores do ICMBio, ou outros órgãos, que atuem na regularização fundiária de unidades de conservação, ou pelo menos tenham interesse no tema. A partir dele será possível, de acordo com o interesse do órgão, se construir um manual técnico para a gestão do processo de regularização fundiária das unidades de conservação federais.

A conservação da biodiversidade (e por que não dizer da sociobiodiversidade) como política pública federal é aplicada, dentre outras formas, na criação e gestão de áreas protegidas (AP). Essa é uma estratégia de ação que separa territórios para finalidades específicas de proteção e conservação, procurando apartar diferentes entes e/ou minorias que precisam da garantia e tutoria do Estado para serem protegidos.

São consideradas áreas protegidas no Brasil, segundo o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP (Decreto 5.785 de 13 de abril de 2006): Terras Indígenas; Territórios Quilombolas e unidades de conservação (UC). Além dessas áreas, são objeto de interesse estratégico para a política nacional de proteção e conservação ambiental os espaços territoriais identificados como elementos integradores da paisagem – Reservas Legais (RL) e Áreas de Preservação Permanente (APP) – e os instrumentos de gestão territorial de grandes paisagens – Reservas da Biosfera, corredores ecológicos, mosaicos, bacias hidrográficas e zona costeira (BRASIL, 2006).

A Política Nacional de Meio Ambiente, disposta na Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981, institui o Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, do qual faz parte o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, autarquia federal criada em 28 de agosto de 2007 (BRASIL, 2007), a partir de um desmembramento do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. Desde esta data, as unidades de conservação sob governança federal são geridas pelo Instituto Chico Mendes.

A Lei 9.985 de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, definiu doze diferentes categorias de manejo, para as quais se prevê tanto um uso e domínio exclusivamente públicos de seus territórios (Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna e Reserva de Desenvolvimento Sustentável), quanto um uso e domínio misto ou exclusivamente privado, desde que as formas de uso sejam compatíveis

com os objetivos da unidade de conservação (Monumento Natural, Refúgio da Vida Silvestre, Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico e Reserva Particular do Patrimônio Natural) (BRASIL, 2000).

Nas categorias cujo domínio deve ser público, torna-se premissa que este domínio se consolide efetivamente público, para que a gestão da UC possa acontecer plenamente em seu território. No Brasil, via de regra, as unidades de conservação têm sido criadas sem que antes se faça a regularização de sua situação fundiária, gerando um passivo crescente de áreas a serem transferidas para o domínio público, seja por meio da indenização de particulares, seja por outros meios. Ao conjunto dessas atividades necessárias para a efetivação do domínio público nas áreas assim requeridas chamamos de regularização fundiária. Entre as instâncias administrativas do ICMBio existe uma Coordenação Geral de Consolidação Territorial – CGTER, na qual se encontra a Coordenação de Regularização Fundiária – COREG, responsável pela condução dessas atividades.

Os capítulos a seguir fornecem um suporte conceitual para compreender as atividades voltadas à regularização fundiária das áreas geridas pelo ICMBio e apresentam a estrutura de funcionamento desse processo, para que o leitor possa entende-lo de maneira integral e contextualizada. Nesse exercício de sistematização, buscamos também detalhar um pouco mais a formação histórica desse processo, que pode trazer subsídios importantes para planejamentos futuros e tomadas de decisão.

A partir de uma visão mais detalhada do processo de regularização fundiária, acreditamos ser possível obter melhor compreensão sobre o quanto se avançou nessa área de ação institucional, bem como do tamanho dos desafios que se colocam à frente.

Capítulo 1. Conceitos da regularização fundiária e sua relação com a biodiversidade inserida nas unidades de conservação federais

Introdução

O objetivo deste primeiro capítulo é apresentar os principais termos e conceitos envolvidos no âmbito da regularização fundiária das UC federais. As definições apresentadas são ferramentas úteis para que o interessado possa transitar pelas diferentes áreas do conhecimento envolvidas no processo de regularização fundiária – tais como, biologia da conservação, direito ambiental, direito civil e constitucional – de forma a possibilitar uma melhor compreensão das atividades desenvolvidas e das especificidades legais que regem essa matéria.

Para adentrarmos nos conceitos propriamente ditos afetos à regularização fundiária de unidades de conservação federais, faz-se oportuno uma breve contextualização que demonstre o fio condutor que alinhava duas grandes áreas da ciência: o Direito e as ciências da Natureza e sua conservação; como se apresentam na lida prática, fora da teoria e inseridos na complexidade do contexto real onde se aplicam.

Como exceções, algumas poucas sociedades humanas tinham ou ainda tem em seus modos de vida a interação não destrutiva com o meio, como por exemplo, povos indígenas, aborígenes e africanos, grupamentos caiçaras, pequenas comunidades quilombolas ou de populações tradicionais, dentre outras. Esses grupamentos conseguem viver por várias gerações sem esgotar os recursos do meio em que vivem. Porém, a maior parte das sociedades humanas forma um segundo grande grupo, que baseia seu modo de vida no consumo de recursos naturais acima da capacidade de suporte[1] de seus meios, e o que é mais grave, resultando na poluição dos mesmos, para além de suas fronteiras políticas ou físicas, gerando doenças (não só para a espécie humana), descaracterização de ecossistemas e de processos naturais, escassez de alguns recursos e esgotamentos de outros. A sociedade moderna industrializada e globalizada da qual fazemos parte se encaixa neste segundo grupo.

---

[1] Capacidade de suporte é a taxa máxima de consumo de recursos e lançamento de efluentes que pode ser sustentada indefinidamente sem afetar a integridade funcional e a produtividade dos ecossistemas (Folke *et al*, 1998).

Como resposta a essa forma destrutiva de ocupar o ambiente, desde o ano 700 a.C., reservas reais de caça aparecem nos registros Assírios; em 252 a.C., os romanos já se preocupavam em reservar madeira para construções náuticas; e na Índia, a sociedade local também percebia a necessidade de manter reservas de recursos naturais (Bensusan, 2014). Estas áreas fechadas e protegidas, que garantiam condições de vida e reprodução de espécies desejadas (vegetais ou animais), são tão antigas quanto as mais antigas civilizações humanas.

Foi nos Estados Unidos, com a criação dos Parques Nacionais Yellowstone (1872), Yosemite (1890) entre outros, que a forma de separar e proteger uma área contendo recursos naturais valorizados – e não só recursos, mas também o conjunto da paisagem natural considerada sublime – consolidou-se, e daí, disseminou-se para o mundo, tornando-se o modelo mais utilizado para orientar a política mundial de conservação da natureza (DAVENPORT, L. ; RAO, M. A, 2002).

Com o passar do tempo, esse conceito inicial de área protegida foi evoluindo e se ampliando: atualmente, as áreas protegidas não visam somente proteger recursos ou paisagens, mas também, sustentar a provisão de serviços ambientais e conservar e manejar a biodiversidade em todas as suas instâncias, que vão da diversidade no nível genético dos seres vivos até a diversidade de grupos sociais, culturas e modos de vida.

A grande maioria dos países mantem suas reservas de recursos sob alguma forma de proteção territorial. Mas foi partir da revolução industrial, nos séculos XVII e XVIII, quando se intensificou a forma predatória de uso dos recursos naturais, degradando ecossistemas e sociedades mais frágeis, que emergiram no cenário internacional diversas iniciativas de sistematização e organização das políticas de conservação da biodiversidade.

Como um exemplo da importância que esse tema ganhou, em 1948 surgiu a *International Union for Conservation of Nature* - IUCN[2]. Essa instituição agrupa Estados,

---

[2] Organização civil fundada em 1948. Participavam, no início, 18 governos, 7 organizações internacionais e 107 organizações nacionais de conservação da natureza, que concordaram em mantê-la de natureza privada, assinando "ata constitutiva" de "União Internacional para a Proteção da Natureza" (em inglês *International Union for the Protection of Nature*. (**UIPN**). Em 1990 - UIPN adota A adota o nome de União Internacional para a Conservação da Natureza, ao mesmo tempo que se segue utilizando **UICN** como abreviatura de *International Union for Conservation of Nature*. Em 1992 - A UICN redige o texto-base da Convenção sobre Diversidade Biológica, que é depois discutido e adaptado pelos países participantes da Conferência do Rio de 1992. Atualmente, reúne mais de 1250 organizações, incluindo 84 governos nacionais, 112 agências de governo e um grande número de organizações não-governamentais (ONG) nacionais e internacionais, e cerca de 10.000 membros individuais. A esses números somam-se os mais de mil funcionários do secretariado da IUCN, alocados em mais de 60 países. Sua sede está localizada em Gland, na Suíça. Fonte: < http://www.iucn.org/> acessado em 16/08/2015.

agências governamentais e grande número de organizações não-governamentais numa aliança única para a conservação da natureza. A IUCN procura influenciar, incentivar e ajudar as sociedades ao redor do mundo a conservar a integridade e a diversidade da natureza, buscando assegurar que todo o uso de recursos naturais seja equitativo e ecologicamente sustentado, nos níveis local, regional e global. (IUCN, 2015)

Durante o encontro denominado Eco-92, realizado no Brasil, foi constituída a Convenção sobre Diversidade Biológica – CDB, um tratado proposto pela Organização das Nações Unidas – ONU e ratificado por mais de 190 países (CDB, 2014). Segunda essa Convenção Internacional, os países signatários se comprometem com alguns programas e metas que objetivam a conservação da Biodiversidade, incluindo as suas dimensões relacionadas ao desenvolvimento das sociedades humanas (p.ex., a diversidade cultural associada, os modos de vida tradicionais etc.). (IUCN, 2015).

Nesse momento histórico em que os argumentos ambientalistas alcançavam sua maior expressão internacional, em 1988, o Brasil estava revendo e republicando a sua Lei Magna – a Constituição Brasileira – onde os legisladores asseguraram, no Artigo 225, inciso III, o compromisso nacional de:

> *"Definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção"* (C.F., BRASIL, 1988).

Após 12 anos, em 18 de julho de 2000, o Brasil promulgou a Lei 9.985 criando o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, que, entre outros aspectos, refletia a diversidade e os conflitos de pensamentos que perpassavam o debate ambiental à época: de um lado, a ideia de separação entre o homem e a natureza como uma condição necessária para protegê-la, e de outro, a proposição de formas de ação mais integradoras, articulando a conservação e desenvolvimento humano como princípios compatíveis, materializadas com maior vigor na instituição das Reservas Extrativistas, uma das categorias do SNUC – RESEX. Em resposta a esse contexto de distintas concepções, a estruturação do SNUC acabou por incorporar doze diferentes categoriais de manejo,

distribuídas em dois grupos de proteção denominados como Proteção Integral (PI) e Uso Sustentável (US).

Ainda que a conservação da biodiversidade tenha sido atribuída como principal razão de uma UC, suas funções extrapolam esse objetivo, haja vista sua importância para a manutenção de serviços ambientais, proteção de habitats e de modos de vida tradicionais, freio ao desmatamento, representação de diferentes ecossistemas e suas espécies, além de proporcionarem, quando implementadas, a pesquisa científica e a visitação turístico-educacional e recreativa (Nolte *et al*, 2013)

No Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, o poder público define o uso do território e dos recursos circunscritos às Unidades de Conservação. No entanto, as diferentes categorias de manejo de UC variam quanto ao domínio territorial dessas unidades, existindo categorias que permitem o domínio privado das áreas, enquanto outras exigem que esse domínio seja exclusivamente público. Essa última obrigação torna necessário a regularização fundiária de seu território, condição primária para garantir uma gestão efetiva desses espaços.

A regularização fundiária vem a ser, portanto, a transferência de domínio do território sob uma UC, quando a lei preconiza, para a União, via compra (indenização) ou recebimento em doação.

O Brasil apresenta um mosaico fundiário de grande complexidade. Embora o acesso legítimo à terra se dê através do Direito de Posse ou Propriedade, a história política do país construiu, ao longo do tempo, uma estrutura fundiária confusa e conflituosa que vemos atualmente no campo. Hoje figuram, além da propriedade particular legítima, a posse de boa-fé, a posse de má fé, a terra devoluta, a invasão, a grilagem, os mecanismos escusos de aumento de área através de retificação de registro, as fraudes documentais envolvendo grande parte dos cartórios brasileiros (Oliveira, 2014), além de áreas pertencentes às três esferas públicas: União, Estados e Municípios.

Esse cenário fundiário complexo interfere negativamente na conservação da biodiversidade e na gestão das unidades de conservação, configurando um palco de conflitos de interesses, atividades criminosas e incapacidade de condução a uma punição adequada aos responsáveis por crimes ambientais. Ademais, estudos como o de Nolte *et al* (2013) mostram que o principal fator para o sucesso de uma UC em atingir seu objetivo de conservação está fortemente associado à ausência de conflitos em relação a posse de suas terras.

É neste contexto que destacamos a importância e o desafio da regularização fundiária das UC na consolidação das políticas de conservação ambiental. Em âmbito federal, essa atividade se desenvolve sob as diretrizes da Coordenação Geral de Consolidação Territorial – CGTER, do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio. São atividades dessa Coordenação: planejar, normatizar e liderar a execução da regularização fundiária, da demarcação e sinalização de limites físicos das UC federais.

Metodologia e fontes de informação

A partir da experiência acumulada por mais de sete anos trabalhando diretamente com a temática de regularização fundiária no Instituto Chico Mendes, foi possível observar quais eram os conceitos que precisavam ser melhor trabalhados para facilitar o entendimento do processo de regularização, qual a melhor ordem de apropriação e desenvolvimento dessas ideias e como tais conceitos se contextualizavam no dia-a-dia da ação institucional de conservação ambiental. O envolvimento com a área pedagógica dos cursos de formação realizados pela CGTER também permitiu reconhecer os conteúdos, temas e questões mais necessários para a formação dos novos analistas ambientais e técnicos que chegavam para atuar junto a essa área interdisciplinar, envolvendo conhecimentos do direito e da conservação da biodiversidade.

Com base na revisão de matérias jurídicas e seus comentários, e de bibliografias científicas relacionadas ao papel da regularização fundiária das áreas protegidas e sua expressão na efetividade da conservação da biodiversidade, discutimos e organizamos as informações mais relevantes na forma de um documento orientador para o conhecimento e aprimoramento das ações desenvolvidas na regularização fundiária das unidades de conservação federais.

Resultados

Termos e conceitos utilizados na regularização fundiária

Área protegida, conservação e preservação

A IUCN, organização internacionalmente aceita como referência em assuntos da conservação da biodiversidade, define **área protegida** como:

> *"um espaço geográfico claramente definido, reconhecido, dedicado e gerido, através de meios eficazes, legais ou outros, para, em longo prazo, alcançar a conservação da natureza, os serviços dos ecossistemas e os valores culturais associados"(IUCN, 2012, 2014).*

Conforme destacado por Medeiros (2006), é importante ressaltar que, no Brasil, frequentemente se comete o equívoco de reduzir a terminologia área protegida a uma de suas tipologias – unidade de conservação –, como se fossem sinônimos. De fato, a segunda está inserida na primeira, como uma de suas estratégias.

Os entendimentos mais atuais sobre as áreas protegidas têm como orientação os princípios da **conservação** dos recursos naturais, entendida como o uso dos recursos naturais pela geração presente, a prevenção de desperdício e o uso dos recursos naturais para benefício da maioria dos cidadãos. Essa compreensão inspira a convivência sustentável entre a sociedade humana e a natureza e embasa categorias de áreas protegidas que preveem a permanência humana e o uso sustentável dos recursos protegidos, como no caso das Reservas Extrativistas. Essas ideias foram precursoras do que hoje se chama de desenvolvimento sustentável. Como lembra Nash (1989; *in* Diegues, 2001), o conservacionismo de Pinchot[3] foi um dos primeiros movimentos teórico-práticos contra a ideia de um desenvolvimento a qualquer custo.

Se a essência da conservação e uso sustentável é o mais adequado e criterioso dos recursos naturais, a essência da outra corrente, a da **preservação**, pode ser descrita como a reverência à natureza no sentido da apreciação estética e espiritual da vida selvagem (*wilderness*). Ela pretende proteger a natureza contra o desenvolvimento moderno,

[3] **Gifford Pinchot** (Simsbury, Connecticut, 11 de agosto de 1865 - 4 de outubro de 1946), foi um engenheiro florestal e político norte-americano. É notado como governador da Pensilvânia por dois mandatos, como fundador e primeiro presidente do Serviço Florestal dos Estados Unidos, e como uma figura central no desenvolvimento do movimento conservacionista. A expressão "conservação", no contexto da proteção da natureza, lhe é creditada. Fonte: Wikipedia. Acesso em 27/08/2016

industrial e urbano (Diegues, 2001) e embasa teoricamente as categorias de manejo do grupo de Proteção Integral, onde é proibida a moradia e permanência de seres humanos.

Grosso modo, essas duas correntes não figuram sozinhas no cenário ambientalista, tampouco são estanques em si mesmas, mas são as que em suma representam algum conflito nas tomadas de decisões das políticas ambientais.

Segundo o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP (Decreto 5.785 de 13 de abril de 2006), o Brasil pretende integrar outras áreas protegidas além de Unidades de Conservação e suas zonas de amortecimento, como Terras Indígenas, Comunidades Quilombolas, Reservas da Biosfera, Zonas Úmidas, corredores ecológicos e unidades de paisagens importantes.

Unidade de conservação

A Constituição Federal Brasileira, em seu Art. 225, inciso III, incumbe ao Poder Público:

> *"III - Definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção"* (BRASIL, 1988).

Hierarquicamente abaixo, porém específica, a Lei 9.985/2000 dispõe, em seu Art. 20, inciso I, a definição do tipo de área protegida que é objeto deste trabalho:

> ***"Unidade de Conservação (UC)****: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção"* (BRASIL, 2000).

Biodiversidade, agrobiodiversidade e sociobiodiversidade

Mas o que de fato queremos proteger e conservar dentro das UC extrapola o que está definido na Lei, tal qual a realidade extrapola o filme ou a fotografia. Bensusan (2014; *in* Bensusan e Prates, 2014), assim como outros pesquisadores, nos elucida sobre o conceito de **biodiversidade**: ele vem se expandindo, conforme a percepção da sociedade também se expande em relação ao entendimento sobre a natureza e a relação do homem com a natureza.

A palavra biodiversidade surgiu do termo diversidade biológica, que até o início da década de 80 era utilizado mais especificamente para expressar a ideia de "riqueza de espécies". Em 1982, o termo passou a incorporar a ideia de "diversidade genética e riqueza de espécies" e, em 1986, esse termo foi contraído para a palavra biodiversidade e seu significado se ampliou, passando a abarcar, além da diversidade genética e de espécies, a diversidade ecológica, numa construção conceitual abarcando três níveis de variabilidade: (i) a diversidade de espécies, (ii) a variabilidade genética dentro de uma mesma espécie e (iii) a diversidade de ecossistemas (processos ecológicos) e paisagens.

Foi durante a Eco-92, realizada no Rio de Janeiro, que a Convenção da Diversidade Biológica – CDB ratificou este termo em seus documentos. Posteriormente, outros conceitos foram associados ao termo biodiversidade, aglutinando-o em conceitos relacionados, tais como **agrobiodiversidade**, **sociobiodiversidade**, entre outros.

Santilli (2014; *in* Bensusan e Prates, 2014) explica que a agrobiodiversidade *"reflete as dinâmicas e complexas relações entre as sociedades humanas, as plantas cultivadas e os ambientes em que convivem, repercutindo sobre as políticas de conservação dos ecossistemas cultivados, de promoção da segurança alimentar e nutricional das populações humanas, de inclusão social e de desenvolvimento local sustentável".*

Em 2009, um Grupo de Trabalho coordenado por três ministérios (Ministério de Desenvolvimento Agrário – MDA, Ministério do Meio Ambiente – MMA e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS) lançou o Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade, no qual a sociobiodiversidade *"expressa a inter-relação entre a diversidade biológica e a diversidade de sistemas socioculturais"* (MDA *et al*, 2009).

Portanto, o conceito de biodiversidade pode ganhar amplidão de sentido tanto quanto o conhecimento científico e social permitir; e as unidades de conservação permitem e proporcionam, nas suas diferentes categorias, a oportunidade da prática de conservação dos diferentes entendimentos complementares associados a esse termo.

O domínio territorial nas unidades de conservação

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC define as responsabilidades, os direitos e os deveres sobre o território delimitado e protegido para cada categoria de UC. Os termos empregados nesta norma certamente não fazem a separação conceitual entre propriedade e domínio, uma vez que cita, sistematicamente, a

“posse e domínio públicos”. No entanto, não resta dúvidas de que neste caso a posse e o domínio, quando aparecem juntas, configuram também a propriedade, ou seja, o imóvel deve ser registrado no cartório em nome da União.

Das doze categorias de UC previstas no SNUC, cinco devem ter seus territórios com posse e domínio públicos: Estação Ecológica (ESEC), Reserva Biológica (REBIO), Parque Nacional (PARNA), Floresta Nacional (FLONA) e Reserva de Fauna (REFAU). Nessas categorias, a obtenção de imóveis privados se dá em toda a área abrangida pela unidade de conservação.

Duas categorias – Monumento Natural (MONA) e Refúgio da Vida Silvestre (REVIS) – podem ser constituídas de áreas públicas e/ou particulares (domínio privado), *“(...) desde que seja possível compatibilizar os objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários. Havendo incompatibilidade entre os objetivos da área e as atividades privadas ou não havendo aquiescência do proprietário às condições propostas pelo órgão responsável pela administração da unidade para a coexistência (da UC) com o uso da propriedade, a área deve ser desapropriada, de acordo com o que dispõe a lei”* (BRASIL, 2000).

Duas categorias – Área de Proteção Ambiental (APA) e Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE) – podem ser constituídas de áreas públicas e/ou particulares (domínio privado), onde *“respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada”* (BRASIL, 2000).

A Reserva Extrativista (RESEX) deve ser de *“domínio público, com o uso concedido às populações extrativistas tradicionais conforme o disposto no art. 23 desta Lei e em regulamentação específica, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei”* (BRASIL, 2000).

A Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) *“é de domínio público, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser, quando necessário, desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei”* (BRASIL, 2000).

A Reserva Natural do Patrimônio Natural (RPPN) *“é uma área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica”* (BRASIL, 2000).

Propriedade e domínio de bens imóveis

Revisando a bibliografia da área jurídica, constatamos que existe distinção entre os conceitos de **propriedade** e **domínio**, quando se trata de bens imóveis. O conceito

clássico de propriedade é um antigo instituto do Direito Privado e foi construído sob a ordem ideológica do positivismo, limitando-se apenas à relação direta entre o proprietário e o bem, realçando os direitos que o proprietário tem sobre a coisa ou o bem próprio. O Código Civil de 2002, apesar de recepcionar as novas perspectivas da Constituição de 1988, trouxe a antiga definição de propriedade, embutida no direito do proprietário:

> *"O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha"* (BRASIL, 2002, Art. 1.228).

Dessa forma, o citado Artigo Constitucional não expõe um conceito exato da propriedade, mas sim, os direitos daqueles que possuem o direito à propriedade (Netto, 2013). Porém, a evolução do pensamento jurídico e a natureza socialista da Constituição Federal de 1988 (Netto, 2013) protegeram a propriedade como instituto privado até o momento em que o mesmo esteja em conformidade com a sua função social, que é alcançar a coletividade. Esta visão contemporânea do Direito de Propriedade foi recepcionada no mesmo artigo do Código Civil:

> *"O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas"* (BRASIL, 2002, Art. 1.228, §1º).

Aproximando-nos do cerne deste entendimento,

> *"A distinção conceitual entre propriedade e domínio, como fora observado, seria a solução para uma maior clareza e acepção do real conteúdo proprietário. Portanto, o domínio seria a denominação adequada para definir os poderes inerentes ao proprietário, sendo o conceito de propriedade alcançado quando o referido domínio for exercido conforme a função social, prevista constitucionalmente, retratando aqui a exteriorização da relação proprietária, por atingir a coletividade e legitimar o referido direito proprietário, ao instrumentalizar o domínio" (Netto, 2013).*

Por fim, como explica a jurista Maria Helena Diniz,

> *"O direito de propriedade deve, ao ser exercido, conjugar os interesses do proprietário, da sociedade e do Estado, afastando o individualismo e o uso abusivo do domínio. [...] A propriedade está impregnada de socialidade e limitada pelo interesse público. [...] Deverá haver, portanto, uso efetivo e socialmente adequado da coisa"* (Diniz, 2005).

O termo propriedade refere-se ao conjunto de direitos e deveres legais em tese, enquanto que o **domínio** é o gozo daqueles direitos e deveres de fato. A propriedade, portanto, é direito proveniente do domínio (Diniz, 2005).

A função social da terra

A Constituição Brasileira traz como inovação no entendimento do conceito de propriedade, a associação desse ao princípio de **função social da terra**, de modo que, se a propriedade não está cumprindo esta função, ela pode ser legalmente destituída. A propriedade contemporânea, portanto, ganhou um novo contorno conceitual, e à antiga definição de propriedade resta ser denominada como domínio.

Entende-se por função social da terra para a propriedade rural:

> *"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"* (BRASIL, 1988, Art. 186).

A posse e a detenção de bens imóveis

Quanto à **posse**, no contexto do Direto das Coisas, o Código Civil de 2002 se ausentou de conceitua-la, embora tenha conceituado o sujeito dela em seu Art. 1.196:

> *"Considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de alguns inerentes à propriedade."* (BRASIL, 2002, Art. 1.196).

E ainda:

> *"A posse direta, de pessoa que tem a coisa em seu poder, temporariamente, em virtude de direito pessoal, ou real, não anula a indireta, de quem aquela foi havida, podendo o possuidor direto defender a sua posse contra o indireto."* (BRASIL, 2002, Art. 1.197).
>
> *"É justa a posse que não for violenta, clandestina ou precária."* (BRASIL, 2002, Art. 1.200).
>
> *"É de boa-fé a posse, se o possuidor ignora o vício, ou o obstáculo que impede a aquisição da coisa. Parágrafo único. O possuidor com justo título tem por si a presunção de boa-fé, salvo prova em contrário, ou quando a lei expressamente não admite esta presunção"* (BRASIL, 2002, Art. 1.201).
>
> *"A posse de boa-fé só perde este caráter no caso e desde o momento em que as circunstâncias façam presumir que o possuidor não ignora que possui indevidamente."* (BRASIL, 2002, Art. 1.202).
>
> *Salvo prova em contrário, entende-se manter a posse o mesmo caráter com que foi adquirida."* (BRASIL, 2002, Art. 1.203).

A posse é um fato jurídico, isto é, pode ou não produzir um efeito no mundo jurídico. Ela é uma realidade fática, em que o possuidor está desprovido do direito de disposição. O que diferencia a propriedade da posse e caracteriza a propriedade é o poder de dispor do bem: alienar, emprestar, doar etc. e o possuidor é aquele que pode fazer uso do bem. É um direito (ou um interesse juridicamente protegido) de natureza real, que atribui ao seu titular os poderes/deveres de usar, usufruir e reaver a coisa em poder de quem quer que esteja. O possuidor só não tem a prerrogativa de disposição. Por isso mesmo não tem direito à indenização de terra nua, apenas das benfeitorias, quando dentro de uma UC de domínio público. Um contrato de compra e venda, mesmo que registrado em cartório, sem o registro do título do imóvel no cartório de registro de imóveis, gerando assim o gravame da propriedade na matrícula do referido imóvel, configura-se como posse, e não como propriedade.

Neste momento é oportuno que falemos sobre um terceiro conceito correlato à posse e propriedade, a **detenção.** Segundo o Código Civil de 2002:

> *"Considera-se detentor aquele que, achando-se em relação de dependência para com o outro, conserva a posse em nome deste e em cumprimento de ordens ou instruções suas"* (BRASIL, 2002, Art. 1.198).

À primeira vista, não fica explícita a diferença entre posse e detenção; porém, o jurista alemão IHERING, autor da teoria objetiva do direito – adotada em nosso Código Civil – nos explica que a detenção é uma posse degradada, na medida em que só o direito de posse obriga ao Estado reconhecimento formal e proteção do mesmo. Por exemplo, um caseiro, que possui apenas a detenção da casa a qual vigia, não pode ajuizar ação de reintegração de posse contra aquele que invadir a casa, ou seja, não pode ele requerê-la. Só com o direito de posse (sendo proprietário ou não), é que se poderia pedir a proteção por parte do Estado[4].

Segundo o Código Civil de 2002:

> *"Não induzem posse os atos de mera permissão ou tolerância assim como não autorizam a sua aquisição os atos violentos, ou clandestinos, senão depois de cessar a violência ou a clandestinidade"* (BRASIL, 2002, Art. 1.208).

[4] http://jus.uol.com.br/Diferenças entre posse e detenção em Direito Civil. Acesso em 28/07/2015.

A **usucapião** é uma forma de aquisição de propriedade tanto de bens móveis quanto imóveis. Para se adquirir a propriedade por usucapião, entretanto, não basta o comportamento como proprietário, é preciso ainda a intenção de sê-lo.

Os imóveis públicos, o que inclui as terras devolutas, não poderão ser adquiridos por usucapião, conforme parágrafo único, do art. 191, da Constituição de 1988. Porém, como são bens alienáveis, a Lei nº 6.383/76 (Dispõe sobre o Processo Discriminatório de Terras Devolutas da União, e dá outras Providências), tendo em vista a função social da propriedade, possibilitou a legitimação da **posse** aos ocupantes de terras devolutas, o que proporciona às pessoas mais carentes estabelecerem sua morada e cultivarem a terra para dela retirarem seu sustento e de toda a sua família (Amorim, 2010).

O Código Civil (Lei 10.406/2002) nos traz o seguinte sobre a Usucapião:

"CAPÍTULO II - DA AQUISIÇÃO DA PROPRIEDADE IMÓVEL. SEÇÃO I - DA USUCAPIÃO.

Art. 1.238. Aquele que, por quinze anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquire-lhe a propriedade, independentemente de título e boa-fé; podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para o registro no Cartório de Registro de Imóveis.

Parágrafo único - O prazo estabelecido neste artigo reduzir-se-á a dez anos se o possuidor houver estabelecido no imóvel a sua moradia habitual, ou nele realizado obras ou serviços de caráter produtivo.

Art. 1.239. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como sua, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra em zona rural não superior a cinquenta hectares, tornaando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.

Art. 1.240. Aquele que possuir, como sua, área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§2º O direito previsto no parágrafo antecedente não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

Art. 1.240. A. Aquele que exercer, por 2 (dois) anos ininterruptamente e sem oposição, posse direta, com exclusividade, sobre imóvel urbano de até 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) cuja propriedade dívida com ex-cônjuge ou ex-companheiro que abandonou o lar, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio integral, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§1º O direito previsto no caput não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§2º Vetado.

Art.1.241. Poderá o possuidor requerer ao juiz seja declarada adquirida, mediante usucapião, a propriedade imóvel.

Parágrafo único - A declaração obtida na forma deste artigo constituirá título hábil para o registro no Cartório de Registro de Imóveis.

Art. 1.242. Adquire também a propriedade do imóvel aquele que, contínua e incontestadamente, com justo título e boa-fé, o possuir por dez anos.

Parágrafo único - Será de cinco anos o prazo previsto neste artigo se o imóvel houver sido adquirido, onerosamente, com base no registro constante do respectivo cartório, cancelada posteriormente, desde que os possuidores nele tiverem estabelecido a sua moradia, ou realizado investimentos de interesse social e econômico.

Art.1.243. O possuidor pode, para o fim de contar o tempo exigido pelos artigos antecedentes, acrescentar à sua posse a dos seus antecessores (art. 1.207), contanto que todas sejam contínuas, pacíficas e, nos casos do art. 1.242, com justo título e de boa-fé.

Art. 1.244. Estende-se ao possuidor o disposto quanto ao devedor acerca das causas que obstam, suspendem ou interrompem a prescrição, as quais também se aplicam à usucapião" (BRASIL, 2002).

É interessante observar que, embora a Lei nº 6.383/76 (Dispõe sobre o Processo Discriminatório de Terras Devolutas da União, e dá outras Providências), segundo alguns critérios, permita a posse em terra devoluta, que é um Bem da União, o Código Civil traz em seu Capítulo III – Dos Bens Públicos – os seguintes artigos:

"Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.

Art. 102. Os bens públicos ***não estão sujeitos a usucapião*** *(grifo nosso).*

Art. 103. O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem" (BRASIL, 2002).

Terras devolutas e ação discriminatória

A origem das **terras devolutas** está na criação do Brasil como coroa de Portugal (Reydon *et al*, 2006). A metrópole dividiu o território a ser explorado em capitanias hereditárias. A cada capitania cabia um número de sesmarias, que eram grandes extensões de terra. Estas sesmarias eram concedidas aos colonizadores, com a obrigação a estes de medi-las, demarcá-las e cultivá-las, sob pena de devolução das terras à Coroa. As terras

que não foram concedidas, assim como as que foram revertidas a Portugal, constituem as terras devolutas.

Quando o Brasil se tornou independente, as terras devolutas passaram a integrar o patrimônio imobiliário do Estado brasileiro, englobando todas aquelas terras que não ingressaram no domínio privado por título legítimo ou não receberam destinação pública. Porém, o Estado nunca deteve o conhecimento e o controle sobre a totalidade de suas terras, pois a maioria delas não foi medida, demarcada, nem arrecadada e patrimoniada pelo próprio Estado.

Em outras palavras, terras devolutas são terras públicas sem destinação pelo Poder Público e que em nenhum momento integraram o patrimônio de um particular, ainda que estejam regular ou irregularmente sob sua posse. O termo "devoluta" relaciona-se ao conceito de terra devolvida ou a ser devolvida ao Estado. Ainda que não estejam todas conhecidas e patrimoniadas, as terras devolutas são bens da União ou dos Estados da Federação. Conforme a Constituição Federal, em seu art. 20, Inciso II, incluem-se entre os bens pertencentes à União *"as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e* ***à preservação ambiental****"* (BRASIL 1988) (*grifo nosso*).

As demais terras devolutas pertencem aos Estados da Federação. No tocante à questão ambiental, o art. 225, §5º da Constituição Federal determina que as terras devolutas necessárias à proteção dos ecossistemas naturais (assim como as arrecadadas pelos Estados por ações discriminatórias) são indisponíveis.

Para estabelecer o real domínio da terra, ou seja, se é particular ou devoluta, o Estado propõe ações judiciais chamadas **ações discriminatórias**, reguladas pela Lei 6383/76 (Reydon *et al*, 2006), que vão investigar a fundo a titularidade e origem dos imóveis em questão, consultando a todos os possíveis interessados para apurar a dominialidade da terra e então matricula-la, e levá-la a registro**.**

Bens da União

A definição de **Bens da União** está na Constituição do Brasil de 1988 conforme transcrito abaixo.

"Art. 20. São bens da União:

I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;

II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;
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;
IV - 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;
V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;
VI - o mar territorial;
VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos;
VIII - os potenciais de energia hidráulica;
IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;
X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;
XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

§ 1º É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

§ 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."(BRASIL, 1988)

Enquanto Bem da União, as terras devolutas que se encontram dentro de Unidades de Conservação federais podem ser repassadas para o ICMBio, e não cabe indenização de particular que por ventura esteja ocupando esta terra.

Concessão de Direito Real de Uso - CDRU

Existem quatro principais maneiras de alienar a utilização de um bem público – no nosso caso, o território e/ou os recursos naturais de uma área protegida. Os instrumentos mais adequados são de Direito Público (Lima, 2002).

Carlos Ari Sundfeld (*in* Lima, 2002) sustenta que *"os instrumentos para tanto são: a autorização de uso, a permissão de uso, a concessão de uso e a concessão de direito real de uso". Adiante lembra que: "a autorização de uso e a permissão de uso são caracterizados pela*

precariedade do vínculo que estabelecem. Ambos, apesar de conferirem direitos aos outorgados contra terceiros (a exclusividade no uso dos bens públicos), não estabelecem direitos frente à Administração – por isso são precários –, podendo a qualquer tempo ser revogados por razões de interesse público, sem qualquer violação à esfera de direitos dos particulares".

Neste sentido, o que se adéqua ao caso das unidades de conservação de uso sustentável é o instrumento jurídico de **Concessão de Direito Real de Uso – CDRU**. Instituída no ano de 1967, pelo Decreto 271/67, no Artigo 7º, a CDRU pode ser aplicada tanto em terras públicas quanto privadas. A princípio foi criada para áreas urbanas, porém atualmente é usada em imóveis rurais da União, como por exemplo, assentamentos agrários e as unidades de conservação federais.

> *"Art. 7o É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas. (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)*
>
> *§1º A concessão de uso poderá ser contratada, por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo, e será inscrita e cancelada em livro especial.*
>
> *§2º Desde a inscrição da concessão de uso, o concessionário fruirá plenamente do terreno para os fins estabelecidos no contrato e responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas.*
>
> *§3º Resolve-se a concessão antes de seu termo, desde que o concessionário dê ao imóvel destinação diversa da estabelecida no contrato ou termo, ou descumpra cláusula resolutória do ajuste, perdendo, neste caso, as benfeitorias de qualquer natureza.*
>
> *§4º A concessão de uso, salvo disposição contratual em contrário, transfere-se por ato inter-vivos, ou por sucessão legítima ou testamentária, como os demais direitos reais sobre coisas alheias, registrando-se a transferência.*
>
> *§5º (Vide Medida Provisória nº 335, de 2006).*
>
> *§6º Para efeito de aplicação do disposto no caput deste artigo, deverá ser observada a anuência prévia: (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007).*
>
> > *I - do Ministério da Defesa e dos Comandos da Marinha, do Exército ou da Aeronáutica, quando se tratar de imóveis que estejam sob sua administração; e (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007).*
> > *II - do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência de República, observados os termos do inciso III do § 1o do art. 91 da Constituição Federal. (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007)" (BRASIL, 1967).*

Povos, comunidades e territórios tradicionais

O Decreto nº 6.040/2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, traz em seu Art. 3º as seguintes definições:

> *"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;*
>
> *II - **Territórios Tradicionais**: os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os Arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações;*
>
> *III - **Desenvolvimento Sustentável**: o uso equilibrado dos recursos naturais, voltado para a melhoria da qualidade de vida da presente geração, garantindo as mesmas possibilidades para as gerações futuras"* (BRASIL, 2007).

Desapropriação

Quando se trata de propriedade privada, temos a **desapropriação,** que é o procedimento de direito público pelo qual o Poder Público transfere para si a propriedade de terceiro, por razões de utilidade pública ou de interesse social, normalmente mediante o pagamento de indenização.

Para fins de desapropriação de um imóvel inserido em unidade de conservação, o que vale é a propriedade. A posse não é considerada na avaliação da terra nua, apenas as benfeitorias são indenizáveis, caso se comprove a boa fé do posseiro. O documento de propriedade (título) só é válido se levado a registro no cartório de imóveis.

Outros documentos, como Imposto Territorial Rural (ITR), Cadastro Nacional de Imóvel Rural (CNIR) ou Cadastro Ambiental Rural (CAR), não comprovam propriedade (Carvalheiro *et al*, 2008).

Desapropriação por utilidade pública

O Decreto-Lei nº 3.365/41 dispõe sobre os casos de **desapropriação por utilidade pública**:

"Art. 5o Consideram-se casos de utilidade pública:

a) a segurança nacional;

b) a defesa do Estado;

(...) d) a salubridade pública;

e) a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência;

(...) h) a exploração ou a conservação dos serviços públicos;

(...) k) a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza;

(...) p) os demais casos previstos por leis especiais"

Desapropriação por interesse social

Mais de 20 anos depois, a Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962, definiu os casos de **desapropriação por interesse social** e dispôs sobre sua aplicação. A Constituição Federal vigente, que veio 26 anos mais tarde, aprimorou a definição de interesse social, vinculando-o à Política Agrícola e à Reforma Agrária.

"Art. 1º A desapropriação por interesse social será decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem-estar social, na forma do art. 147 da Constituição Federal (hoje art. 184).

Art. 2º Considera-se de interesse social:

(...) II - a instalação ou a intensificação das culturas nas áreas em cuja exploração não se obedeça a plano de zoneamento agrícola, VETADO;

III - o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola:

(...) VII - a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais.

VIII - a utilização de áreas, locais ou bens que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades turísticas (Incluído pela Lei nº 6.513, de 20.12.77).

§ 1º O disposto no item I deste artigo só se aplicará nos casos de bens retirados de produção ou tratando-se de imóveis rurais cuja produção, por ineficientemente explorados, seja inferior à média da região, atendidas as condições naturais do seu solo e sua situação em relação aos mercados" (BRASIL 1962).

A Lei Magna procura distinguir os conceitos de **interesse público** e de **interesse social**, uma vez que o primeiro *"aparece ordinariamente evocando a figura do Estado"* (Mancuso, 1989), sendo este representante supremo da totalidade social, enquanto que o

interesse social estaria ligado a um ou mais grupos sociais, em conhecidos lugar, tempo e necessidades.

Há diversas formas pelas quais o Estado pode intervir na propriedade privada: servidão administrativa, limitação administrativa, tombamento, etc. Para a regularização fundiária das unidades de conservação, ou seja, adequação de sua situação fundiária ao que prevê a lei, a principal intervenção se dá através da desapropriação.

A criação de uma UC de posse e domínio públicos traz como consequência fatídica o apossamento administrativo do território, consistindo essa atitude do Poder Público inviabilizadora do direito de propriedade em sua plenitude. Devido ao seu caráter invasivo, esse tipo de ato faz nascer a pretensão ressarcitória, consubstanciada no exercício da desapropriação**.**

São pressupostos constitucionais para a desapropriação elencados nos Art. 5º, XXIV, e art. 184 da Constituição Federal: Necessidade Pública, Utilidade Pública ou Interesse Social.

Desapropriação direta e indireta

A **desapropriação direta** no que se aplica às UC define-se como o procedimento através do qual o Poder Público, fundado em utilidade pública ou interesse social (para as RESEX), compulsoriamente toma a iniciativa de despojar alguém de um bem certo, adquirindo-o para si mediante indenização prévia justa e pagável em dinheiro (Bandeira de Mello, 2006). Depende, portanto, de recurso orçamentário/financeiro garantido para esse fim.

A desapropriação indireta ocorre quando a iniciativa parte do proprietário privado, que aciona em juízo o Estado para que este pague pela desapropriação do imóvel atingido, já que o exercício do direito de propriedade privada sobre ele se tornou impossível. Neste caso o processo passa a correr judicialmente independentemente da existência de recurso financeiro/orçamentário para a indenização no órgão requerido, que somente ocorrerá quando da disponibilidade deste recurso.

Consolidação territorial da UC

A **consolidação territorial** de uma UC é composta por um conjunto de ações voltadas à efetivação das condições fundiárias necessárias à realização dos objetivos

básicos e específicos de cada unidade de conservação. Dentre as ações, estão, por exemplo, a consolidação de limites (demarcação e sinalização), a regularização de terras públicas (transferência do domínio para o MMA/ICMBio) e a aquisição de terras e benfeitorias.

Portanto, a atividade é marcada por forte intervenção do Estado na propriedade privada, uma vez que precisa desapropriar as áreas particulares que devam ser de posse e domínio públicos dentro de unidades de conservação que assim a lei definir, para que seja, em última instância, ajustado e conciliado o uso da propriedade privada com os interesses da coletividade.

Também faz parte da consolidação territorial a atividade de transferir o domínio das terras da União ou dos Estados (devolutas ou arrecadadas) para o ICMBio. Isto significa fazer constar da matrícula do imóvel que o uso daquele território é prerrogativa da Unidade de Conservação.

Matrícula do imóvel

O conceito de **Matrícula de imóvel** refere-se ao número que identifica apenas um imóvel em particular nos assentos de um Cartório de Registro de Imóveis. Na mesma medida, um determinado imóvel possui apenas uma matrícula. Por isso, a matrícula é a "carteira de identidade do imóvel". O analista ambiental deve se ater especialmente nos itens listados abaixo, ao analisar um processo de regularização fundiária de imóvel inserido em UC. Segundo a Lei 6.015/1973 (Lei dos Registros Públicos) e suas posteriores, a matrícula deve estar registrada no **Livro 2** e conter informações obrigatórias e específicas, como se demonstra no Art. 176 da Lei 6.015/1973, transcrito abaixo:

> *"Art. 176 - O Livro nº 2 - Registro Geral - será destinado, à matrícula dos imóveis e ao registro ou averbação dos atos relacionados no art. 167 e não atribuídos ao Livro nº 3. (Renumerado do art. 173 com nova redação pela Lei nº 6.216, de 1975).*
>
> > *Parágrafo único - A escrituração do Livro nº 2 obedecerá às seguintes normas (Renumerado do parágrafo único, pela Lei nº 6.688, de 1979):*
> > > *I - cada imóvel terá matrícula própria, que será aberta por ocasião do primeiro registro a ser feito na vigência desta Lei;*
> > > *II - são requisitos da matrícula:*
> > > > *1) o número de ordem, que seguirá ao infinito;*
> > > > *2) a data;*
> > > > *3) a identificação do imóvel, feita mediante indicação de suas características e confrontações, localização, área e denominação, se rural, ou logradouro e número, se urbano, e sua designação cadastral, se houver;*

3) a identificação do imóvel, que será feita com indicação: (Redação dada pela Lei nº 10.267, de 2001)

a - se rural, do código do imóvel, dos dados constantes do CCIR, da denominação e de suas características, confrontações, localização e área; (Incluída pela Lei nº 10.267, de 2001) (...)

4) o nome, domicílio e nacionalidade do proprietário, bem como:

a) tratando-se de pessoa física, o estado civil, a profissão, o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Fazenda ou do Registro Geral da cédula de identidade, ou à falta deste, sua filiação;

b) tratando-se de pessoa jurídica, a sede social e o número de inscrição no Cadastro Geral de Contribuintes do Ministério da Fazenda;

5) o número do registro anterior;

III - são requisitos do registro no Livro nº 2:

1) a data;

2) o nome, domicílio e nacionalidade do transmitente, ou do devedor, e do adquirente, ou credor, bem como:

a) tratando-se de pessoa física, o estado civil, a profissão e o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Fazenda ou do Registro Geral da cédula de identidade, ou, à falta deste, sua filiação;

b) tratando-se de pessoa jurídica, a sede social e o número de inscrição no Cadastro Geral de Contribuintes do Ministério da Fazenda;

3) o título da transmissão ou do ônus;

4) a forma do título, sua procedência e caracterização;

5) o valor do contrato, da coisa ou da dívida, prazo desta, condições e mais especificações, inclusive os juros, se houver.

§2º Para a matrícula e registro das escrituras e partilhas, lavradas ou homologadas na vigência do Decreto nº 4.857, de 9 de novembro de 1939, não serão observadas as exigências deste artigo, devendo tais atos obedecer ao disposto na legislação anterior. (Incluído pela Lei nº 6.688, de 1979).

§3º Nos casos de desmembramento, parcelamento ou remembramento de imóveis rurais, a identificação prevista na alínea a do item 3 do inciso II do §1º 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, geo-referenciadas 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. (Incluído pela Lei nº 10.267, de 2001).

§4º A identificação de que trata o §3º tornar-se-á obrigatória para efetivação de registro, em qualquer situação de transferência de imóvel rural, nos prazos fixados por ato do Poder Executivo. (Incluído pela Lei nº 10.267, de 2001).

§5º Nas hipóteses do §3º, caberá ao INCRA certificar que a poligonal objeto do memorial descritivo não se sobrepõe a nenhuma outra constante de seu cadastro georreferenciado e que o memorial atende às exigências técnicas, conforme ato normativo próprio. (Incluído pela Medida Provisória nº 458, de 2009).

§6º A certificação do memorial descritivo de glebas públicas será referente apenas ao seu perímetro originário. (Incluído pela Medida Provisória nº 458, de 2009).

§7º Não se exigirá, quando da efetivação do registro do imóvel destacado de glebas públicas, a retificação do memorial descritivo da área remanescente, que somente ocorrerá a cada três anos, contados a partir do primeiro destaque, englobando todos os destaques realizados no período. (Incluído pela Medida Provisória nº 458, de 2009).

§5º Nas hipóteses do §3º, caberá ao INCRA certificar que a poligonal objeto do memorial descritivo não se sobrepõe a nenhuma outra constante de seu cadastro georreferenciado e que o memorial atende às exigências técnicas, conforme ato normativo próprio. (Incluído pela Lei nº 11.952, de 2009).

§6º A certificação do memorial descritivo de glebas públicas será referente apenas ao seu perímetro originário. (Incluído pela Lei nº 11.952, de 2009).

§7º Não se exigirá, por ocasião da efetivação do registro do imóvel destacado de glebas públicas, a retificação do memorial descritivo da área remanescente, que somente ocorrerá a cada 3 (três) anos, contados a partir do primeiro destaque, englobando todos os destaques realizados no período. (Incluído pela Lei nº 11.952, de 2009).

§8º O ente público proprietário ou imitido na posse a partir de decisão proferida em processo judicial de desapropriação em curso poderá requerer a abertura de matrícula de parte de imóvel situado em área urbana ou de expansão urbana, previamente matriculado ou não, com base em planta e memorial descritivo, podendo a apuração de remanescente ocorrer em momento posterior. (Incluído pela Medida Provisória nº 514, de 2010).

§8º O ente público proprietário ou imitido na posse a partir de decisão proferida em processo judicial de desapropriação em curso poderá requerer a abertura de matrícula de parte de imóvel situado em área urbana ou de expansão urbana, previamente matriculado ou não, com base em planta e memorial descritivo, podendo a apuração de remanescente ocorrer em momento posterior. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011).(BRASIL, 1973)

Portanto, a matrícula é o cerne do registro imobiliário e, por conseguinte, da propriedade imóvel e da sua segurança jurídica; um contrato de compra e venda, se não registrado na matrícula, não tem validade de propriedade para o comprador.

Registro do imóvel

Lato sensu, registrar significa inscrever, fazer a inscrição, ou seja, é tudo aquilo que ingressa no fólio real. *Stricto sensu* significa todo o assentamento principal da matrícula, ou a constituição e modificação de direitos reais sobre os imóveis matriculados.

Temos como exemplo o registro da propriedade, do usufruto, da servidão, da hipoteca e do direito do promissário comprador.

Além dos fatos constitutivos e modificativos da matrícula o registro também se refere a fatos ou atos jurídicos que influenciam diretamente a propriedade, como o contrato de locação com cláusula de vigência em caso de alienação, a penhora, a convenção de condomínio, a penhora de imóvel, o penhor de máquinas e os pactos nupciais. Há casos de registro de fatos que acontecem exclusivamente por imposição legal como os empréstimos por obrigação ao portador ou debêntures.

O Código Civil de (Lei 10.406/2002) nos mostra a importância do registro da seguinte maneira:

> *"SEÇÃO II DA AQUISIÇÃO PELO REGISTRO DO TÍTULO*
>
> *Art. 1.245. Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis.*
>
> > *§1º Enquanto não se registrar o título translativo, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel.*
> > *§2º Enquanto não se promover, por meio de ação própria, a decretação de invalidade do registro, e o respectivo cancelamento, o adquirente continua a ser havido como dono do imóvel.*
>
> *Art. 1.246. O registro é eficaz desde o momento em que se apresentar o título ao oficial do registro, e este o prenotar no protocolo.*
>
> *Art. 1.247. Se o teor do registro não exprimir a verdade, poderá o interessado reclamar que se retifique ou anule.*
>
> > *Parágrafo único - Cancelado o registro, poderá o proprietário reivindicar o imóvel, independentemente da boa-fé ou do título do terceiro adquirente"* (BRASIL, 2002).

Averbação do imóvel

A Lei de Registros Públicos dispõe:

> *"Art. 176. O Livro nº 2 – Registro Geral – será destinado à matrícula dos imóveis e ao registro ou averbação dos atos relacionados no art. 167 e não atribuídos ao Livro nº 3. (Renumerado do art. 173 com nova redação pela Lei nº 6.216, de 1975)".* (BRASIL, 1973).

Este dispositivo apresenta dois tipos de assentamentos em relação aos imóveis: Registro e **Averbação**. Levando em conta o Código Civil, lembramos que averbação, enquanto acessório do registro, deve seguir a sua existência. Havendo nulidade no registro a averbação também perde seus efeitos (Diniz, 2005). O registro tem por finalidade escriturar os atos translativos ou declaratórios da propriedade imóvel e os constitutivos de

direitos reais. A averbação tem por finalidade escriturar as alterações e extinções do ato de registro e da própria matrícula (Alvarenga, 2007). Em uma matrícula de imóvel, constam, além da descrição do imóvel e das pessoas a ele relacionadas, registros e averbações, que diferem no tipo de conteúdo.

Enquanto o registro trata de fatos inerentes à origem, existência e propriedade do imóvel, Averbação informa ato ou fato que o legislador entende como secundário ou acessório que também implique modificação do conteúdo do registro ou da qualificação do titular do direito registrado. No caso do Registro Civil temos, no divórcio, a mudança de nome, e no Registro de Imóveis verificamos, por exemplo, a construção de benfeitoria sua demolição, o desmembramento e as alterações de nomes de ruas. Há casos de averbação de cancelamentos do registro e de extinção de direito real imobiliário.

Para que um imóvel seja reconhecido formalmente perante a Lei ele deve ter uma matrícula e ser registrado em um Cartório de Registros de Imóveis. Dessa matrícula constará a informação de quem é o proprietário do imóvel, e por isso, a matrícula é um dos documentos exigidos para compor o processo de regularização fundiária de uma UC no caso de indenização ao proprietário.

Em outras palavras, o registro tem por finalidade escriturar os atos translativos ou declaratórios da propriedade imóvel e os constitutivos de direitos reais, enquanto que a averbação tem por finalidade escriturar as alterações e extinções do ato de registro e da própria matrícula.

Título, escritura pública e instrumento particular

A forma de aquisição da propriedade, por meio de compra e venda, é feita pelo registro do título de aquisição no cartório imobiliário. Portanto, não é proprietário o indivíduo que não efetuou o registro do título na matrícula do imóvel. O novo Código Civil, em seu art. 1.245, é claro a esse respeito:

> *"Art. 1.245. Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis.*
>
> *§1º Enquanto não se registrar o título translativo, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel"* (BRASIL, 2002).

Título é o documento que a lei considera hábil para, ao ser registrado no cartório imobiliário, efetivar a transferência da propriedade do bem imóvel. No caso da compra e venda, como regra geral, será uma escritura pública.

Escritura pública é um documento que pode ser produzido em qualquer cartório de notas (tabelionato), por um agente público, que é a pessoa devidamente autorizada pelo Poder Público a exercer essa função, ou em um consulado brasileiro no exterior (art. 221, I, da Lei nº 6.015/73). **Instrumento particular**, ao contrário, é elaborado por qualquer pessoa que não tenha essa função pública.

Existem hipóteses em que a legislação permite que ocorra a aquisição da propriedade do imóvel por meio do registro de um instrumento particular, como por exemplo: (i) compra de imóvel com valor igual ou inferior a 30 vezes o maior salário mínimo vigente no país, a teor do art. 108 do novo Código Civil; (ii) contrato de alienação fiduciária, a teor do art. 38 da Lei nº 9.514, de 20-11-1997.

Compromissos de compra e venda

Os compromissos ou promessas de compra e venda (muito populares no interior do Brasil) também podem ser celebrados por instrumento particular e, embora possam ser registrados (em certos casos) e confiram importantes direitos ao comprador, não transferem a propriedade do imóvel.

Como esclarece Silva (2015), no título (seja ele qual for) deve constar a *causa* do negócio jurídico (se é uma compra e venda, uma doação, uma permuta etc.). Além disso, deve, por óbvio, bem descrever o imóvel, pois é com base nesse título que será feito o registro, razão pela qual ele deve ser perfeito, sob pena de o Oficial recusar o registro. Ocorre que para o título ser registrado, sua descrição deverá ser coincidente com a existente no registro de imóveis, a teor do art. 225 da Lei nº 6.015/73.

Cadeia Dominial

Cadeia Dominial é o histórico do imóvel no que tange à sua dominialidade. Retrata oficialmente os seus proprietários, tudo o que aconteceu com ele até a sua origem, ou seja, de onde provém (relação dos proprietários desde a titulação original pelo Poder Público até o último dono, o atual proprietário), como foi subdividido, ou como foi remembrado, as penhoras que incidiram no imóvel, etc.

O ICMBio exige apenas a cadeia dominial de 30 anos (ou menos, quando o título se origina de um destacamento do Estado ou de decisão judicial, conforme Art. 10º da IN

02/2009), e apenas nos casos elencados no Art. 13 da IN 02/2009 exige-se a comprovação da cadeia dominial até o destacamento do Poder Público.

O estudo da cadeia é efetuado a partir de uma matrícula que deve ser investigada junto ao Cartório de Registro de Imóveis do qual derivou. Para a perfeita identificação de um imóvel, caracterizando-o e confrontando-o, conferindo-lhe um número de ordem pelo qual será identificado, outros documentos subsidiários também são analisados, como o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR), que é utilizado pelo INCRA para o cadastramento de imóveis rurais.

Os documentos necessários para existir a cadeia dominial para fins de regularização fundiária de uma UC federal são: (i) Certidões de inteiro teor de registros e matrículas abrangendo o período de trinta anos (Art. 10º da IN nº 02/2009) ou Certidões de inteiro teor de registros matrículas que remontem ao destaque do móvel do patrimônio público, nos casos nos casos elencados no Art. 13 da IN 02/2009; (ii) Cópia do título aquisitivo originário ou certidão deste que comprove o domínio privado e; (iii) Certidão firmada pelo órgão ou entidade fundiária federal ou estadual, conforme for o caso, de que o título de propriedade ostentado é autêntico e que foi por este outorgado, reconhecido ou ratificado, na forma da legislação fundiária de regência (exemplos: INTERMART – Instituto de Terras de Mato Grosso, ou INCRA – Instituto Nacional de Reforma Agrária, etc.). Nos casos em que a matrícula atual não remonta a 30 anos e apresenta um título anterior, este também deve ser solicitado ao cartório e analisado sob a mesma ótica.

O exame dessa documentação visa avaliar o imóvel quanto ao título, (destacado ou não do patrimônio público), confirmar autenticidade (por isto devem sempre ser autenticados), verificar da existência de cláusulas resolutivas em vigor (uma hipoteca ou penhora ou disputa judicial, por exemplo) e por fim verificar se foi obedecido o limite máximo de área estabelecido pela Constituição Federal vigente ao tempo da concessão ou alienação.

Certificado de Cadastro de Imóvel Rural

O **Certificado de Cadastro de Imóvel Rural - CCIR** é o documento emitido pelo INCRA que constitui prova do cadastro do imóvel rural, sendo indispensável para desmembrar, arrendar, hipotecar, vender ou prometer em venda o imóvel rural e para homologação de partilha amigável ou judicial (sucessão *causa mortis*).

Os dados constantes do CCIR são exclusivamente cadastrais, não legitimando direito de domínio ou posse, conforme preceitua o parágrafo único, do artigo 3.º, da Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972. O CCIR é essencial também para a concessão de crédito agrícola, exigido por bancos e agentes financeiros.

Ele é pago e atualizado de cinco em cinco anos, ou antes, se houver algum fato modificador na matrícula do imóvel, e pode ser emitido e consultado pelo analista ambiental via internet no endereço <http://www.INCRA.gov.br/sncr_ccir>.

Módulo fiscal e módulo rural

O CCIR traz informações como o número da matrícula, a área e também sobre a quantidade de módulos fiscais e rurais. O **módulo fiscal** trata-se de medida fixada em hectares, para cada município, por meio de norma administrativa do INCRA, enquanto que o **módulo rural,** de acordo com o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964), é a porção de terra suficiente para o trabalho do proprietário e de sua família, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração. Portanto, o módulo rural é uma unidade de medida, expressa em hectares, calculado para cada imóvel rural em separado, e sua área reflete o tipo de exploração predominante no imóvel rural, segundo sua região de localização.

Imposto Territorial Rural

As informações acima constam também do **Imposto Territorial Rural – ITR,** que deve ser pago anualmente. Ele é calculado em cima do valor da terra nua (sem as benfeitorias) combinando-se com o fator de área utilizada do imóvel. Quanto maior e menos utilizada a propriedade, maior o valor do imposto. O pagamento de ITR também não comprova propriedade.

São imunes do ITR, desde que atendidos os requisitos constitucionais e legais: I - a pequena gleba rural; II - os imóveis rurais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; III - os imóveis rurais de autarquias e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; IV - os imóveis rurais de instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos.

Os imóveis rurais de que tratam as hipóteses descritas nos itens III e IV somente são imunes do ITR quando vinculados às finalidades essenciais das entidades neles

mencionadas. (CF/1988, art. 150, VI, “a” e “c”, e §§ 2º a 4º, e art. 153, § 4º, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, art. 1º; Lei nº 9.393, de 1996, art. 2º; RITR/2002, art. 3º; IN SRF nº 256, de 2002, art. 2º) (Receita Federal, 2014).

Certidão de ônus, gravames ou ações reipersecutórias

Outra certidão indispensável à análise da documentação do imóvel é a **Certidão de ônus** ou **gravames** ou **ações reipersecutórias** incidentes sobre o imóvel**.** É esta certidão que vai comprovar se há sobre o imóvel a incidência de alguma dívida ou contrato que venha a interferir no próximo adquirente, como os exemplos já citados acima. Alguns cartórios emitem-na na própria matrícula, ao final dos registros. Outros emitem-na separadamente, e ela tem validade de 30 dias.

Análise dos documentos

Quando a análise da cadeia dominial, ou mesmo dos outros documentos do imóvel se mostrar insatisfatória (não ser ininterrupta por no mínimo 30 anos ou haver disparidade de informações), as possíveis causas são: o imóvel existe somente no papel; há mais de um documento dominial sobre o imóvel; não é possível o registro de compra e venda; há sobreposição de documentos; há incidência de ação discriminatória devido à falha na cadeia dominial; é necessário retificação de área; a certificação do georreferenciamento é feita de modo incorreto; o imóvel pode ser requisitado por interesse social; todas essas hipóteses inviabilizam o prosseguimento do processo, até que sejam corrigidas as possíveis falhas.

Ainda que não seja uma atribuição específica de um analista ambiental, mas sim da procuradoria especializada junto ao ICMBio, recomenda-se analisar a qualidade das assinaturas, ou seja, se não foram fraudadas, no caso de observar-se a presença de procurações públicas que representem terceiros de boa-fé, ou mesmo, o próprio proprietário, pois podem ser falsas e se comprovado a falsidade, todos os atos jurídicos praticados depois deste ato serão nulos de pleno direito. Constatando-se algo suspeito, devem os analistas avisarem à procuradoria especializada para que a análise jurídica se detenha nestes aspectos. Deve-se mirar nos princípios do direito do registro imobiliário, que coincidem muitas vezes com os mesmos princípios de outros campos do Direito.

Neto e Rodrigues (2008) apresentam em seus estudos as explicações sobre estes princípios. São eles: o princípio da continuidade, o princípio da especialidade, o princípio da disponibilidade, o princípio da publicidade, o princípio da prioridade, o princípio da instância, o princípio da unitariedade da matrícula e o princípio da legalidade.

Esses princípios normalmente acham-se expressos em inúmeros artigos da Lei de Registros Públicos (LPR), e devem ser observados nos títulos que são apresentados ao Registro de Imóveis, sejam eles de natureza pública (escrituras lavradas em Tabeliães), sejam de natureza particular (instrumentos particulares firmado pelos contratantes), e até mesmo nos títulos judiciais (formais de partilha, cartas de sentença, mandados, etc.), que se sujeitam, tal como os demais, à qualificação registraria, ou seja, ao exame de sua regularidade formal pelo Oficial do Registro Imobiliário.

O **princípio da continuidade** é, sem dúvida alguma, a viga mestra do nosso sistema registral, aquele que garante a segurança dos registros imobiliários. Em relação a cada imóvel, adequadamente individuado, deve existir uma cadeia de titularidade à vista da qual se fará a inscrição de um direito se o outorgante dele aparecer no registro como seu titular. Assim, as sucessivas transmissões, que derivam umas das outras, asseguram sempre a preexistência do imóvel no patrimônio do transferente. O artigo 237 da LRP diz que *"Ainda que o imóvel esteja matriculado, não se fará o registro que dependa da apresentação do título anterior, a fim de que se preserve a continuidade do registro"*.

O **princípio da especialidade** significa que tanto o objeto do negócio (o imóvel), como os contratantes devem estar perfeitamente determinados, identificados e particularizados, para que o registro reflita com exatidão o fato jurídico que o originou. Com relação ao imóvel, princípio da especialidade aparece no o artigo 176, parágrafo 1º, inciso II, item 3 da LRP apontando como requisitos da matrícula, sua identificação, feita mediante a indicação de suas características e confrontações, localização, área e denominação, se rural, ou logradouro e número, se urbano, e sua designação cadastral, se houver.

O **princípio da disponibilidade** está intimamente ligado ao direito de propriedade, que é direito de usar, fruir e dispor de determinado bem (artigo 1.228 do Novo Código Civil Brasileiro). E o direito de dispor pode tanto significar a faculdade de

transferir o imóvel para terceiro (alienações em geral: venda, doação permuta, etc.), ou de gravá-lo com algum ônus real (compromissando-o, oferecendo-o em garantia hipotecária, instituindo usufruto sobre ele em favor de terceiro etc.). A ideia de disponibilidade está também associada com a titularidade do direito real e, portanto, com o princípio da continuidade, pois, para que alguém disponha de um imóvel, é preciso que ele esteja registrado em seu nome. É o caso anteriormente tratado com relação ao registro do formal de partilha na sucessão *causa mortis*, ele não transmite o direito, mas torna-se fundamental para que o novo proprietário o exerça em plenitude. O princípio da disponibilidade também está interligado com o princípio da legalidade, uma vez que só é válido o registro de um título se o negócio jurídico por ele formalizado for válido.

O **princípio da publicidade** relaciona-se ao registro, que é público e pode ser consultado por qualquer pessoa, portanto, dá ao direito adquirido uma publicidade constitutiva, material. Assim sendo, a simples leitura da matrícula revela quem é o proprietário e quais são os gravames existentes. Por fim, uma análise sobre a natureza jurídica da matrícula nos leva a concluir que "se trata de um ato de registro, no sentido lato, que dá origem à individualidade do imóvel na sistemática registral brasileira, possuindo um atributo dominial derivado, quase sempre, da transcrição da qual se originou" (Gandolfo, 2002, p.7 *in* Neto e Rodrigues, 2008).

O **princípio da prioridade** tem sua importância nitidamente percebida quando surge no Registro de Imóveis a preocupante situação da existência, para registro, de dois títulos que se referem a direitos reais contraditórios sobre um mesmo imóvel. Por exemplo, duas escrituras de venda e compra do mesmo imóvel, pelo mesmo proprietário, a compradores diferentes. Ou então, um mandato de penhora de determinado imóvel e a escritura de hipoteca desse mesmo imóvel. O mestre Afrânio de Carvalho (2003, p.182 *in* Neto e Rodrigues, 2008) soberbamente colocou a questão: *"A prioridade desempenha o seu papel de maneira diferente, conforme os direitos que se confrontam sejam, ou não sejam, incompatíveis entre si. Quando os direitos que ocorrem para disputar o registro são reciprocamente excludentes, a prioridade assegura o primeiro, determinando a exclusão do outro. Quando, ao contrário, não são reciprocamente excludentes, a prioridade assegura o primeiro, concedendo graduação inferior ao outro"*. Isto está expresso no artigo 183 da LRP que determina que *"todos os títulos tomarão, no Protocolo, o número de ordem respectivo e a data de sua prenotação"*. E o artigo 186 preconiza que *"o número de ordem determinará a prioridade do título, e esta, a preferência dos direitos reais"*.

O **princípio da instância** é aquele pelo qual, em regra, o registrador somente pode praticar registros e averbações se solicitado pelo interessado. Prescreve o artigo 13, inciso II, da Lei de Registros Públicos que, salvo as anotações e as averbações obrigatórias, os atos de registro serão praticados a requerimento verbal ou escrito dos interessados. Porém a LRP excepciona a instância em duas situações: para averbações de mudança de nomes de logradouros, decretada pelo Poder Público (artigo 167, inciso II, item 13) e as retificações que o registrador pode proceder ex officio nos casos de erro evidente contido no registro (artigo 213, Parágrafo 1º). Também ex officio o registrador pode cancelar as hipotecas convencionais peremptas, isto é, aquelas que foram inscritas (registradas) a mais de 20 anos, com base no artigo 1.485 do Novo Código Civil Brasileiro.

O **princípio da unitariedade** da matrícula, consagrado no artigo 176, parágrafo 1º., inciso I, da LRP, consiste resumidamente no seguinte: a todo imóvel deve corresponder uma única matrícula (ou seja, um imóvel não pode ser matriculado mais de uma vez) e a cada matrícula deve corresponder um único imóvel (isto é, não é possível que a matrícula descreva e se refira a mais de um imóvel). Também em decorrência desse princípio é que não se pode abrir matrícula de parte ideal do imóvel, sendo indispensável, para a alienação ou oneração dessa parte ideal, que a matrícula seja do imóvel todo e aberta em nome de todos os proprietários. Um ilustrativo exemplo da aplicação desse princípio na prática ocorre no registro de alienação de uma fazenda e concomitantemente da fração ideal do imóvel que constitui a passagem que lhe dá acesso. Nessa hipótese devem-se abrir duas matrículas: uma para a fazenda e outra para a fração que corresponde à passagem, esta segunda em nome dos titulares das frações ideais que compõem o todo. E, em seguida, em cada uma das matrículas, proceder-se-á o registro da alienação: o da casa e o da quota parte ideal da passagem.

O **princípio da legalidade**: o fato de estar o imóvel registrado em nome de determinada pessoa não impede que um terceiro possa contratar sua aquisição. Isto porque a validade do registro depende da validade do negócio jurídico que o originou. E uma vez nulo o título que deu origem a um registro, esta poderá e deverá ser cancelado. Exemplificando, a venda feita por um incapaz, sem estar devidamente representado pelo curador; a alienação de um imóvel por quem não é seu proprietário; a ausência da outorga marital ou uxória para a transmissão de qualquer direito real (excetuando-se os casos hoje previstos no Novo Código Civil); declarações falsas prestadas por um dos contratantes etc.

O **Princípio da presunção e princípio da fé pública**: Esses dois princípios têm cada qual seu significado próprio, mas foram amalgamados durante certo tempo no nosso país por uma corrente da doutrina que pretendeu dar ao primeiro, previsto na lei, a eficácia do segundo, omitido nela. Nesse sentido, Afrânio (2001, p.178 *in* Neto e Rodrigues, 2008) comenta que: *"Embora o princípio de fé pública se circunscreva à transmissão negocial, a diferença de segurança que disso resulta entre os atos negociais e os atos judiciais de aquisição tende, entre nós, a dissipar-se na prática graças às cautelas tomadas para o processamento dos segundos. Para que os atos judiciais de aquisição não discrepem dos atos negociais na menção dos requisitos de inscrição, o Código de Processo Civil - CPC exige a especialização dos imóveis e a indicação do número de inscrição do título anterior tanto na descrição dos bens em inventário, como no edital de praça"* (CPC, Artigo 993).

O **princípio da inscrição** significa que a constituição, transmissão e extinção de direitos reais sobre imóveis só se operam por atos *inter vivos* mediante sua inscrição no registro. Ainda que uma transmissão ou oneração de imóveis haja sido estipulada negocialmente entre particulares, na verdade só se consumará para produzir efeitos o deslocamento da propriedade ou de direito real do transferente ao adquirente pela inscrição. Para Afrânio (2001, p.137; *in* Neto e Rodrigues, 2008), *"O princípio da inscrição justifica-se facilmente pela necessidade de dar a conhecer à coletividade a existência dos direitos reais sobre imóveis, uma vez que ela tem de respeita-los. Quando duas pessoas ajustam uma relação real imobiliária, esta transpõe o limite dual das partes e atinge a coletividade por exigir a observância geral. Daí o apelo a um meio que, ao mesmo tempo, a traduza e a torne conhecida do público"*. A inscrição é sempre obrigatória, quer se trate da constitutiva (aquela que aufere direito real), quer da declarativa (aquela que divulga direitos auferidos antes dela). A atenção a estes princípios se torna ainda mais premente quando estamos diante de um imóvel que teve sua área retificada. E isto tem se tornado muito comum, especialmente em UC que tem em seu território imóveis rurais não ocupados, ou que sejam terras devolutas. Geralmente tem acontecido onde se faz compensação de reserva legal, e abordaremos mais a miúde este tema no capítulo seguinte.

Retificação de área

A **retificação de área** surgiu como um instrumento de correção, como o próprio nome sugere: correção da área de uma matrícula que por ventura tenha sido grafada

erroneamente, ou, em função da imprecisão do tamanho, que, após medição geodésica, demonstre alguns hectares a mais ou menos. Como colocou Butti (2014)[5] em uma nota técnica da CGTER, a retificação administrativa é lícita nos casos em que o imóvel sempre apresentou a extensão que se pretende após a retificação, mas por algum equívoco ela não era mencionada corretamente na escritura pública.

Até antes do ano 2004, a retificação deveria ser feita via judicial. Depois, passou a ser feita via administrativa, pelo próprio cartório.

> *"Art. 212. Se o registro ou a averbação for omissa, imprecisa ou não exprimir a verdade, a retificação será feita pelo Oficial do Registro de Imóveis competente, a requerimento do interessado, por meio do procedimento administrativo previsto no art. 213, facultado ao interessado requerer a retificação por meio de procedimento judicial. (Redação dada pela Lei nº 10.931, de 2004)"* (LRP, Brasil, 1973).

Quando o analista ambiental se depara com uma matrícula cuja área original tenha sido retificada, em que não seja citada decisão judicial (essencialmente após 2004), orienta-se que seja pedido ao cartório o processo administrativo o qual levou à retificação, para que passe por análise técnica e jurídica específicas. Assim, pretende-se excluir a possibilidade deste imóvel ter sido retificado absorvendo área de terras devolutas ou mesmo de outro proprietário, neste caso não cabendo indenização ou recebimento em doação por compensação de reserva legal.

Indenização de benfeitorias

Quando a ação de regularização fundiária recai sobre um processo de indenização de posse (documentos comprobatórios exigidos no Art. 25 da IN 02/2009), ou mesmo quando o processo que era, a princípio, de desapropriação, mas, por algum motivo o(s) interessado(s) não tenha(m) comprovado a propriedade, a indenização será restrita às benfeitorias. As **benfeitorias indenizáveis** estão descritas no Art. 22 da IN 02/2009: aquelas existentes à época da criação da UC. E complementa:

> *"§1º Excepcionalmente, também serão indenizadas as benfeitorias úteis, posteriores à criação da unidade, realizadas com a anuência do ICMBio.*
>
> *§2º Ao interessado assiste o direito de levantar as benfeitorias não indenizáveis, desde que a ação não implique prejuízo financeiro ou ambiental"* (ICMBio, 2009).

[5] Nota Técnica 45/2014/CGTER/DISAT/ICMBio: Análise de retificações de áreas de imóveis inseridos no Parque Nacional da Serra da Canastra.

Ocupação mansa, pacífica e de boa-fé

Ocupação mansa, pacífica e de boa-fé, condição para que as benfeitorias sejam indenizadas ao posseiro, está definida no item VI do Art. 2º da Lei 11.952/2009 como aquela exercida sem oposição e de forma contínua (Brasil, 2009).

Compensação de reserva legal

Por fim, um dispositivo do Código Florestal trouxe à luz uma prática alternativa para a regularização fundiária das UC onde não entra despesa orçamentária direta por parte do ICMBio na compra de terras: o recebimento de imóvel (ou parte dele) em doação, a título de compensação de reserva legal de terceiro.

A Lei nº 12.651/2012, em seu Art. 66, traz a figura da **compensação de reserva legal**, permitindo que proprietário ou possuidor de imóvel rural com área superior a quatro módulos fiscais, possa regularizar seu passivo de reserva legal (existente até 22 de julho de 2008) através de doação ao poder público de área localizada no interior da UC de domínio público pendente de regularização fundiária.

Consolidação territorial da UC

Por regularização fundiária, entende-se o processo necessário a fazer com que a área que integra a unidade de conservação esteja na posse e domínio de quem de direito. Como consolidação dos limites, o processo que consiste na verificação de eventuais sobreposições com outros espaços protegidos, demarcações topográficas e sinalização gráfica dos limites da unidade. As ações de regularização fundiária, somadas com as de consolidação dos limites, acarretam a **consolidação territorial** das unidades de conservação, o que, por sua vez, representa um importante passo a ser dado para a efetiva implementação, de modo que possam exercer a finalidade ambiental para a qual foi criada.

Instrução Normativa ICMBio nº 02/2009 (vê-la na íntegra, no anexo I)

Este item apresenta a Instrução Normativa n 02/2009 do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, que normatiza a obtenção de terras para fins de regularização fundiária das unidades de conservação federais.

Com o intuito de facilitar ao corpo técnico e outros possíveis interessados o entendimento dos instrumentos processuais e jurídicos aqui retratados, é importante que o leitor faça a correlação deste item com o item anterior, onde foram apresentados os conceitos mais importantes contidos nas normas a seguir.

A regularização fundiária das UC federais acontece, a depender das condições de cada caso, nas formas de **Desapropriação Administrativa**, **Desapropriação Judicial** (Direta e Indireta), **Doação** (Voluntária, judicial ou por Reposição Florestal), **Compensação de Reserva Legal** (que gera recebimento de doação dos imóveis ao ICMBio), **Transferência de Terras Públicas através de Concessão de Direito Real de Uso – CDRU** e **Indenização de Posse e Benfeitoria**, conceitos já expostos anteriormente.

Até o presente momento a única Instrução Normativa (IN) relativa ao assunto publicada no âmbito do ICMBio é a IN 02/2009. Por isso, embora ela trate da obtenção de terras através da indenização do proprietário ou posseiro do imóvel pelo ICMBio, o Instituto vem utilizando a mesma IN para os casos de compensação de reserva legal (no que se refere à instrução processual), até que sejam publicadas normativas específicas para essa e outras modalidades de regularização fundiária[6].

Para contextualizar a IN 02/2009 na história das Unidades de Conservação Federais, enfatizar seu caráter inovador e dar visibilidade ao quanto se avançou na regularização fundiária após a publicação dessa IN, é preciso compreender o cenário em que ela surgiu.

A história da IN 02/2009 do ICMBio

A primeira área protegida *lato sensu* criada oficialmente no Brasil foi o Jardim Botânico do Rio de Janeiro, em 1808, e o primeiro Parque Estadual foi criado em São Paulo, 88 anos depois, em 1896. Alguns anos antes, em 1876, André Rebouças, importante

---

[6] Em maio de 2016 foi publicada a IN 05/2016 que trata especificamente sobre compensação de reserva legal. Consta do anexo 2. Tema para ser abordado em um próximo trabalho, ou quando da publicação do manual revisado e atualizado.

engenheiro da época, sugeriu ao governo brasileiro a criação de dois parques nacionais (Sete Quedas e Bananal), mas a sugestão não foi seguida. Somente em 1937 foi criada a primeira UC federal, o Parque Nacional do Itatiaia, localizado entre Rio de Janeiro e Minas Gerais (Araújo, 2007).

O PARNA Itatiaia foi criado inicialmente com 12 mil hectares, dos quais boa parte ainda estava sob propriedade privada. Seu decreto de criação trazia o seguinte texto: *"Art. 2º A área atual da Estação*[7] *será acrescida do que for desapropriada, constante dos pequenos lotes, ainda pertencentes a particulares que se encontram encravados nas terras do domínio da União ficando os limites do Parque constituídos pelos atuais da dita Estação com as modificações resultantes da incorporação dos aludidos lotes"* e até os dias de hoje o Parque, ampliado para 30 mil hectares em 1982, não teve sua área totalmente regularizada.

Mais de três décadas após a criação do primeiro parque nacional brasileiro, em 1972 o cenário internacional clamava por providencias quanto à devastação ambiental, amplamente discutida na Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento e o Meio Ambiente Humano – conhecida como Conferência de Estocolmo, cidade onde foi realizada, na Suécia – da qual o Brasil foi parte integrante. Em 1981 foi publicada no nosso país a Lei 6.938 de 31/08/1981, que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente - PNMA, o que consagrava a participação do Brasil como protagonista no cenário ambiental mundial.

A PNMA tem como objetivo *"a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana"* (BRASIL, 1981). Seu Artigo 6º determina que o Brasil deve ter um Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, do qual fazem parte os órgãos executores dessa política (atualmente IBAMA e ICMBio), na esfera federal.

Dentre os instrumentos dessa política, definidos no Artigo 9º, está o item *"VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas"* (BRASIL, 1981).

Em 1989, a Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro, criou o Instituto Brasileiro de Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, a partir da unificação das atribuições, servidores

[7] No início, o Parque Nacional de Itatiaia foi criado como Estação Ecológica.

e orçamento dos seguintes órgãos: Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA, órgão subordinado ao Ministério do Interior; Superintendência do Desenvolvimento da Pesca – SUDEPE, autarquia vinculada ao Ministério da Agricultura; Superintendência da Borracha – SUDHEVEA e do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF. Estes dois últimos foram extintos pela Lei nº 7.732, de 14 de fevereiro de 1989 (BRASIL, 1989).

Ao IBAMA caberia formular, coordenar, executar e fazer executar a PNMA e a preservação, conservação e uso racional, fiscalização, controle e fomento dos recursos naturais renováveis. Todas as unidades de conservação federais então existentes, que tinham como gestores diferentes órgãos, passaram para a gestão do IBAMA. Totalizavam 110 UC, abrangendo 16.713.890,00 hectares[8], dos quais aproximadamente 12 milhões faltavam ser regularizados[9]. No entanto, esse órgão tinha pouca estrutura frente à sua demanda de trabalho; só teve seu primeiro quadro próprio, de servidores concursados como analistas ambientais, 13 anos depois, em 2002.

O incremento no quadro de servidores do IBAMA, em 2002 e 2003, com o primeiro concurso público, permitiu o fortalecimento de sua estrutura e a reafirmação da identidade do IBAMA como gestor da biodiversidade e executor da Política Nacional de Meio Ambiente, temas rediscutidos na Conferência Rio + 10 (2002), reafirmando o Brasil e sua política ambiental como exemplos de vanguarda, internacionalmente. A implementação das UC criadas urgia, e o primeiro passo era regularizar a situação fundiária delas. Surgiu então, em 2003, a primeira instrução normativa para orientar regularização fundiária, a IN 09/2003, que será detalhada mais à frente, quando no item sobre a Instrução Normativa sobre regularização fundiária atual e seu histórico.

Até 2003 não havia normatização interna e a regularização fundiária das UC criadas era feita pontualmente, conforme oportunidade administrativa, política e orçamentária de cada unidade. Algumas já foram criadas em área pública ou adquirida pela União, mas eram minoria. Com a normatização interna (IN 09/2003 do IBAMA) houve grande avanço para as UC, na medida em que a regularização fundiária se tornou um processo de reconhecida importância dentro do IBAMA, embora ainda com entraves.

---

[8] Dados compilados a partir da tabela de UC (ICMBio, 2014) que pode ser acessada em http://www.icmbio.gov.br/portal/geoprocessamento1/51-menu-servicos/4004-downloads-mapa-tematico-e-dados-geoestatisticos-das-uc-s; Não foi incluída no trabalho pois está em constante atualização e é de grande volume.

[9] Informações inferidas a partir do conhecimento acumulado durante nove anos de trabalho entre IBAMA e ICMBio. Essas informações não se encontram sistematizadas e publicadas oficialmente.

Em 2007, através de Medida Provisória, o IBAMA foi segmentado, criando-se a partir dele o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio. O SISNAMA ganhava mais um órgão executor da PNMA, e para o ICMBIo ficou, dentre outras, definida a atribuição de *"(...) I - executar ações da política nacional de unidades de conservação da natureza, referentes às atribuições federais relativas à proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União"* (BRASIL, 2007).

No período de 1937 até 2006, 287 unidades de conservação haviam sido criadas, e com elas, aproximadamente quase 50 milhões de hectares de passivo para regularização fundiária foi transmitido ao ICMBio[10]. O desafio para a solução deste legado era igualmente grande e o que se tinha como instrução era a normativa de 09/2003.

O principal entrave na antiga IN 09/2003 se referia à análise das cadeias dominiais dos imóveis, pois o período exigido para se constatar propriedade legítima deveria remontar à cadeia possessória até a origem do destacamento público daquele imóvel, o que significava voltar no tempo, muitas vezes mais de 100 ou 200 anos, ou ainda no tempo das sesmarias, quando o Brasil era colônia de Portugal.

O resultado dessa exigência da antiga IN é que a maioria dos processos não podia ser instruído satisfatoriamente, inviabilizando regularizações administrativas de imóveis inseridos em UC, levando-se à judicialização dos casos, fora do alcance do IBAMA ou de sua Procuradoria Especializada. Raros são os cartórios que detém documentação tão antiga, e mais raros ainda os imóveis que possuem sua história ininterruptamente registrada por longos períodos.

A principal mudança conquistada com a publicação da IN substituta 02/2009 – seis anos depois da primeira e com dois anos de existência do ICMBIo – foi exatamente o Artigo 10º, que determina 30 anos de cadeia dominial, para maior segurança, ainda que o INCRA exija apenas 20 para reconhecer formalmente uma propriedade, conforme Artigo 4º, §3º, inciso IV do Decreto 2.614 de 03 de junho de 1988 (BRASIL, 1988).

O resultado da estruturação do ICMBio para resolver a questão fundiária, com a criação de uma Coordenação Geral de Consolidação Territorial, somada à nova Instrução Normativa, foi o aumento exponencial de processos satisfatoriamente instruídos, aptos a serem analisados técnica e juridicamente.

---

[10] Esta informação é imprecisa, pois não havia à época banco de dados sistematizado oficial com tais informações.

A seguir, apresentamos um quadro resumo (Quadro 1) dos eventos e instrumentos mais relevantes no contexto da regularização fundiária das unidades de conservação federais. Os limiares são a criação do Jardim Botânico do Rio de Janeiro, em 1808, e a última modificação legal que influencia do processo de regularização fundiária das UC federais, em 2009.

Quadro 1. Eventos e instrumentos relevantes para a regularização fundiária em UC federais

Evento	Ano
Publicação da IN 02/2009	2009
Criação do ICMBio	2007
1º Instrução Normativa para Regularização Fundiária de UC federal, a IN 09/2003	2003
1º concurso público para analista ambiental no âmbito federal	2002
Conferencia Rio + 10	2002
Conferência ECO 92	1992
Criação do IBAMA	1989
Política Nacional de Meio Ambiente	1982
Conferência de Estocolmo	1972
Criado o 1º Parque Nacional, o Parque Nacional de Itatiaia	1937
Criado o 1º Parque Estadual de São Paulo	1896
André Rebouças propõe os primeiros parques Nacionais, não aceitos	1876
Criação do Jardim Botânico do Rio de Janeiro	1808

Finda a contextualização da Instrução Normativa 02/2009, passemos ao conteúdo da referida IN: ela regulamenta desde a abertura do processo, elencando os documentos que devem ser juntados, os passos das análises técnicas e jurídicas, a avaliação do imóvel, o aceite (ou não) do preço pelo proprietário, até a assinatura da escritura em nome do ICMBio – passando então o imóvel a fazer parte do patrimônio da União e consolidando o domínio territorial da Unidade de Conservação em questão.

Discussão: conservação ambiental, dinâmica agrária brasileira e sua normatização

Nota-se neste capítulo que é extenso o conjunto de Leis que se relaciona com a temática da regularização fundiária das unidades de conservação, direta e indiretamente. Alguns aspectos são mais perenes, como os direitos e deveres dos cidadãos (direito à propriedade, à justa indenização, à usucapião, à posse) assim como os itens relacionados ao

funcionamento do Estado. Porém o Direito Ambiental e o Ordenamento Agrário ainda não têm seus instrumentos legais concretamente estáveis e implementados.

O alto índice de modificações sofridas pelas unidades de conservação (Bernard, Penna, & Araújo, 2014), culminando em mudanças nos seus atos legais de criação (Decretos Presidenciais), especialmente desafetações e diminuições de área, reflete parte dessa fragilidade. Outro exemplo emblemático foi a recente modificação no código florestal, ocorrida em 2012, cujas principais críticas se referem à anistia para quem desmatou áreas de preservação antes de 2008 e o conceito de área consolidada para todo desmatamento feito até julho de 2008 – fato que impacta diretamente a regularização fundiária das UC no cálculo do valor da terra nua a ser indenizada, já que este cálculo leva em consideração o valor de mercado dos negócios realizados na região do imóvel, dentro e fora da UC.

No âmbito fundiário, o Brasil vem tentando democratizar, organizar e controlar o acesso à terra desde os primeiros anos de república; no entanto a legislação agrária federal está sempre a reboque da ocupação territorial em decorrência das pressões econômicas, expansão das fronteiras do agronegócio e das cidades.

Inúmeras modificações no arcabouço legal fundiário aconteceram, e continuam acontecendo, em uma velocidade compatível com a expansão ocupacional do território brasileiro, mas até hoje o INCRA não possui a informação completa do cadastro fundiário do país. A legislação agrária atual tem seu marco inicial no Estatuto da Terra, de 1964. Mais adiante, a criação do Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR (Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972) e do Decreto nº 72.106, de 18 de abril de 1973, que o regulamentou, tiveram a intenção de concretizar um cadastro rural nacional completo, sem sucesso.

O inconcluso I Plano Nacional de Reforma Agrária previa ações no mesmo sentido. O II Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA), aprovado em novembro de 2003 teve suas responsabilidades aumentadas: para promover um melhor gerenciamento da malha fundiária do país, prevista na Lei nº 10.267/2001, foram criados os Comitês de Certificação de Imóveis Rurais, e a normatização referente foi aperfeiçoada visando a sua melhor integração com o SNCR e o sistema de registros imobiliários, por meio da alteração do Decreto Lei nº 4.449 pelo Decreto-lei nº 5.570, de 31 de outubro de 2005, que preveem a troca de informações mensalmente entre o INCRA e os cartórios de registro de imóveis (Kowarick; 2005 *in* Reydon *et al* 2006).

A primeira exigência em se identificar, mapear e cadastrar os imóveis, de todo o país (a malha fundiária do Brasil) se deu pela Lei 6.015 em 1973, mas os prazos para o cumprimento integral dessa Lei foram adiados em 2002, 2005 e por último em 2011, pelo Decreto 7.620 da Presidência da República, jogando o prazo final para 2023.

Ao lado de outras ações prioritárias de gestão de UC, como por exemplo, Proteção e Planejamento (Plano de Manejo), a Regularização Fundiária figura como essencial e primária, tanto que aparece como prioritária para receber recursos de compensação ambiental. Estudos demonstram que as unidades de conservação com situação fundiária regularizada sofrem menos pressão de eventos tipificados como PADDD – *Protected Areas Downsizing, Downgrading and Degazettement* (diminuição, reclassificação e desafetação de áreas protegidas) (Bernard *et al*, 2014), assim como funcionam mais eficazmente como impedidoras de desmatamento (Nolte *et al*, 2013), pois têm seus limites territoriais melhor definidos, minimizando conflitos por posse de terras e recursos sobre a UC. Além disso, a regularização fundiária permite a gestão da área de forma integral, como prevista no plano de manejo da unidade.

A partir do momento em que o território de uma UC está exposto a conflitos de interesses locais por posse de terra ou ocupações ilegais, degradações e crimes ambientais não punidos, torna-se fragilizado. Esses fatores são potentes portas de entrada para uma briga perdida, na qual o tamanho original das UC e seus limites podem sofrer perdas. E a principal razão para a não punição de tais crimes é a falta de informação sobre quem são os responsáveis legais pelos imóveis, por exemplo, nos casos de terras devolutas ou posses ilegais, ou ainda, terrenos onde se exerçam, por força do direito de propriedade, atividades incoerentes com os interesses da conservação ambiental. Sem conhecer o responsável legal pelo território é impossível responsabilizá-lo, e os danos ambientais continuam acontecendo dentro das UC, já que é muito raro que sejam pegos em flagrante, haja vista as experiências de fiscalização, tanto do IBAMA quanto do ICMBio.[11]

Os chamados "parques de papel", aquelas unidades que foram criadas, porém não implementadas, são altamente vulneráveis aos eventos PADDD, e a implementação começa pela regularização da posse e domínio do território a ser protegido (Bernard *et al*, 2014). Portanto, a regularização fundiária é o primeiro passo para efetivar a implementação

[11] Experiência profissional vivida pela autora e colegas de trabalho.

das áreas protegidas, além de contribuir para reduzir a pressão política para desafetações ou diminuições do tamanho das UC.

A exploração madeireira ilegal em UC brasileiras, que frequentemente está associada à abertura de pasto e agricultura, ainda acontece dentro de UC que não tem seus territórios consolidados. A estrutura ambiental de fiscalização e coerção, tanto federal quanto dos estados, é muito lenta, insuficiente e ineficaz frente às perdas sofridas.

Um estudo sobre crimes ambientais (Barreto *et al*, 2009) mostrou cerca de 1.200 casos em UC federais e terras indígenas na Amazônia. Destes, apenas 5% foram processados e 70% ainda estavam sob investigação no ano seguinte, para se descobrir o responsável.

Outro estudo (Nolte *et al*, 2013) constatou que a posse instável da terra dentro das áreas protegidas contribui mais para o desmatamento que outros fatores, tais como deficiências de orçamento, pessoal, equipamentos, planos de gestão e colaboração das partes interessadas. Assim, regularização fundiária das UC é fundamental para alcançar seus objetivos de conservação da biodiversidade.

Por isso é de suma importância que a atividade de consolidação territorial encontre alternativas menos onerosas ao poder público e que tragam respostas mais rápidas à sociedade, como por exemplo, a compensação de reserva legal, em que pese todas as críticas, justas e cabíveis a este tipo de regularização fundiária, que discutiremos mais a fundo no próximo Capítulo.

É de praxe que os decretos que criam unidades de conservação, especialmente as de proteção integral, contenham dispositivo que declare a utilidade pública das áreas particulares incluídas em seus limites. O Decreto-Lei nº 3.365/41 estabelece, em seu art. 10º, o prazo de cinco anos para que a desapropriação das áreas declaradas como de utilidade pública se efetive. Com base no decurso do prazo quinquenal, diversos proprietários vêm acorrendo ao judiciário para impedir que o ICMBio desaproprie os imóveis privados remanescentes e ainda declarar a inexistência da unidade de conservação.

Necessário se faz combater tal tendência, esclarecendo que as restrições à fruição da propriedade emanam não da declaração de utilidade pública, mas sim da legislação ambiental, perdurando no tempo independentemente da caducidade de qualquer decreto. Além disso, a caducidade da declaração de utilidade pública não se estende à criação da unidade de conservação, e mesmo assim, a Coordenação Geral de Consolidação Territorial, a Procuradoria Jurídica Especializada junto ao ICMBio e outras instâncias jurídicas gastam

excessivas horas de trabalho respondendo a tais demandas descabidas, deixando prejudicados o foco de suas atribuições[12].

A importância da regularização fundiária alcança a prerrogativa do Estado para o domínio das áreas protegidas (nas categorias que lhe cabem), não para expropriar, como acontece no campo, em que os trabalhadores rurais deixam suas terras e buscam a cidade, ou no litoral, onde a especulação imobiliária do turismo toma conta das terras caiçaras; mas sim para regular e garantir o uso sustentável dos recursos para as presentes e futuras gerações e a repartição igualitária de seus benefícios e serviços ambientais essenciais à vida.

A inexistência de um banco de dados georreferenciado para controle das informações fundiárias completas do Brasil, integrando as informações cartoriais dos imóveis com as de seus cadastros no INCRA, impacta diretamente a regularização fundiária das UC. Primeiro porque não se tem o mapeamento total das terras privadas nem das públicas (arrecadadas ou devolutas) e segundo porque as cadeias dominiais dos imóveis ficam mais susceptíveis a questionamentos, já que não há um controle efetivo da ocupação do território brasileiro, nem por parte do Estado, nem por parte dos cartórios de registro de imóveis, que integre as informações no nível federal.

Novas normas certamente surgirão nos próximos meses. A normativa interna para o processo de regularização fundiária das UC federais através da compensação de reserva legal, crescente dentro do ICMBio, está no estágio de revisão e deve ser publicada em breve, assim como a revisão da própria IN 02/2009.

Portanto, o bom entrosamento do corpo técnico com a Procuradoria Federal Especializada junto ao ICMBio, a divulgação de informações para a sociedade em geral e a capacitação constante do quadro de servidores do ICMBio são de extrema importância para o sucesso da atividade de regularização fundiária das UC, dada a grande dinâmica conjuntural existente.

---

[12] Conhecimento adquirido com a experiência profissional junto ao tema, em que acompanhei diversos processos com este conteúdo, suas demandas e respostas jurídicas.

Capítulo 2. O processo de consolidação territorial das UC federais no Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

Introdução

Neste capítulo apresentamos como está organizada, dentro do ICMBio, a estrutura de trabalho para levar à frente o processo de consolidação territorial das unidades de conservação federais, do qual faz parte a regularização fundiária, juntamente com a demarcação e sinalização dos limites oficiais dessas unidades.

Serão questões abordadas nessa discussão, como: (i) o **organograma institucional**[13], definido a partir do regimento interno publicado em 2011; (ii) o **plano interinstitucional**, elaborado em 2011; (iii) os **fluxos de trabalho**, desenhados em 2014 para cada tipo de processo específico de regularização fundiária e (iv) os **relatórios de gestão** do ICMBio, onde são apresentados os resumos de execução orçamentária e dos resultados da regularização fundiária no período de 2008 a 2013. Complementarmente, apresentaremos as previsões orçamentárias do governo, as iniciativas internas e externas de organização da matéria, bem como informações sobre capacitação de servidores, fluxos, procedimentos e evolução do volume de trabalho.

O objetivo das discussões desenvolvidas a seguir é apresentar o contexto institucional no qual acontece a regularização fundiária das unidades de conservação federais, discutir suas condições de orçamento e despesas, de recursos humanos e os esforços empreendidos desde a criação do ICMBio até hoje para estruturar esta importante atividade, gerando assim, subsídios técnicos para o entendimento do processo e tomadas de decisão no âmbito da gestão estratégica da regularização fundiária das unidades de conservação federais.

Metodologia e fontes de informação

A partir da vivência diária dentro da Coordenação Geral de Consolidação Territorial – CGTER foi possível, desde 2009, coletar elementos caracterizadores das atividades realizadas nessa Coordenação diretamente do cotidiano de seu trabalho.

[13] Ver Figuras 1 e 2

Complementando essas observações, trabalhamos também com informações sistematizadas dos Relatórios de Gestão do ICMBio, de publicações de parceiros e de pesquisas realizadas junto a outros setores do instituto, como por exemplo, a Coordenação Geral de Tecnologia – COTEC, responsável pelo sistema de protocolo e tramitação de documentos e processos no ICMBio.

Temas relevantes para o processo de regularização fundiária

A estrutura organizacional do ICMBio e o lugar da regularização fundiária dentro da instituição

O Regimento Interno que define a estrutura organizacional do ICMBio foi aprovado pelo Decreto 7.515, de 8 de julho de 2011, quatro anos após a criação do instituto. Até então, a Coordenação de Consolidação Territorial já funcionava dentro das formas definidas, porém, sem um respaldo regimental. Nesse contexto, pouca coisa mudou após a publicação do referido regimento.

A regularização fundiária tem o seu núcleo operacional e organizacional na Sede do instituto, em Brasília, junto à Coordenação de Regularização Fundiária – COREG. Essa Coordenação, juntamente com a Divisão de Consolidação de Limites – DCOL, que trata da revisão, demarcação e sinalização dos limites das UC, integram a Coordenação Geral de Consolidação Territorial – CGTER.

Devido a questões operacionais e a necessidades notadas durante a execução das atividades atribuídas à CGTER, criaram-se duas subdivisões internas, que não constam do regimento interno. Uma para abarcar os processos de compensação de Reserva Legal e transferência de terras públicas, denominada informalmente de COREL, e outra ligada à DCOL, sem denominação, cuja principal função é atualizar e disponibilizar as informações espaciais oficiais das UC federais para os públicos interno e externo ao órgão, através do site do ICMBio. A CGTER, em conjunto com outras duas Coordenações Gerais, está subordinada à Diretoria de Ações Socioambientais e Consolidação Territorial em Unidade de Conservação – DISAT.

Transcrevemos, a seguir, alguns trechos do Regimento Interno institucional para ilustrar a estrutura organizacional do ICMBio e da DISAT, na qual se localiza a Coordenação de Regularização Fundiária. Como o trabalho da COREG está intimamente

atrelado às análises e pareceres jurídicos nos processos de regularização, descrevemos também as definições relativas à Procuradoria Federal Especializada no ICMBio – PFE/ICMBio.

"Art. 3º O Instituto Chico Mendes tem a seguinte estrutura organizacional:

I - Órgãos Colegiados: Comitê Gestor;

II - Órgãos de Assistência Direta e Imediata ao Presidente: Gabinete; e

III - Órgãos seccionais:
a) ***Procuradoria Federal Especializada****;*
b) Diretoria de Planejamento, Administração e Logística; e
c) Auditoria Interna;

IV - Órgãos Específicos Singulares:
a) Diretoria de Criação e Manejo de Unidades de Conservação;
b) ***Diretoria de Ações Socioambientais e Consolidação Territorial em Unidades de Conservação****; e*
c) Diretoria de Pesquisa, Avaliação e Monitoramento da Biodiversidade; e

V - Unidades Descentralizadas:
a) Coordenações Regionais;
b) Centros Nacionais de Pesquisa e Conservação;
c) Centro de Formação em Conservação da Biodiversidade;
d) Unidades Avançadas de Administração e Finanças; e
e) Unidades de Conservação I e II.

(...)

Dos Órgãos Seccionais

Art. 12 À ***Procuradoria Federal Especializada****, na qualidade de órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal, compete, em âmbito nacional:*

I - prestar consultoria e assessoramento jurídicos aos órgãos do Instituto Chico Mendes, aplicando-se, no que couber, o disposto no art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993;

II - fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos a ser uniformemente seguida em sua área de atuação, especialmente em matéria afeta às atividades finalísticas da autarquia, quando não houver orientação normativa da Advocacia-Geral da União;

III - examinar, prévia e conclusivamente, no âmbito do Instituto Chico Mendes:
a) os textos de editais de licitação, bem como os dos respectivos contratos ou instrumentos congêneres, a serem publicados e celebrados; e
b) os atos pelos quais se reconheça a inexigibilidade, ou se decida a dispensa de licitação;

IV - representar judicial e extrajudicialmente o Instituto Chico Mendes, na forma disciplinada pela Advocacia-Geral da União;

V - apurar a liquidez e certeza de créditos, de qualquer natureza, inerentes às atividades do Instituto Chico Mendes, inscrevendo-os na dívida ativa, para fins de cobrança administrativa ou judicial; e

VI - propor instrumentos, meios, técnicas e normas para aperfeiçoamento da atuação da autarquia, no cumprimento de suas funções e competências.

(...)

Seção IV

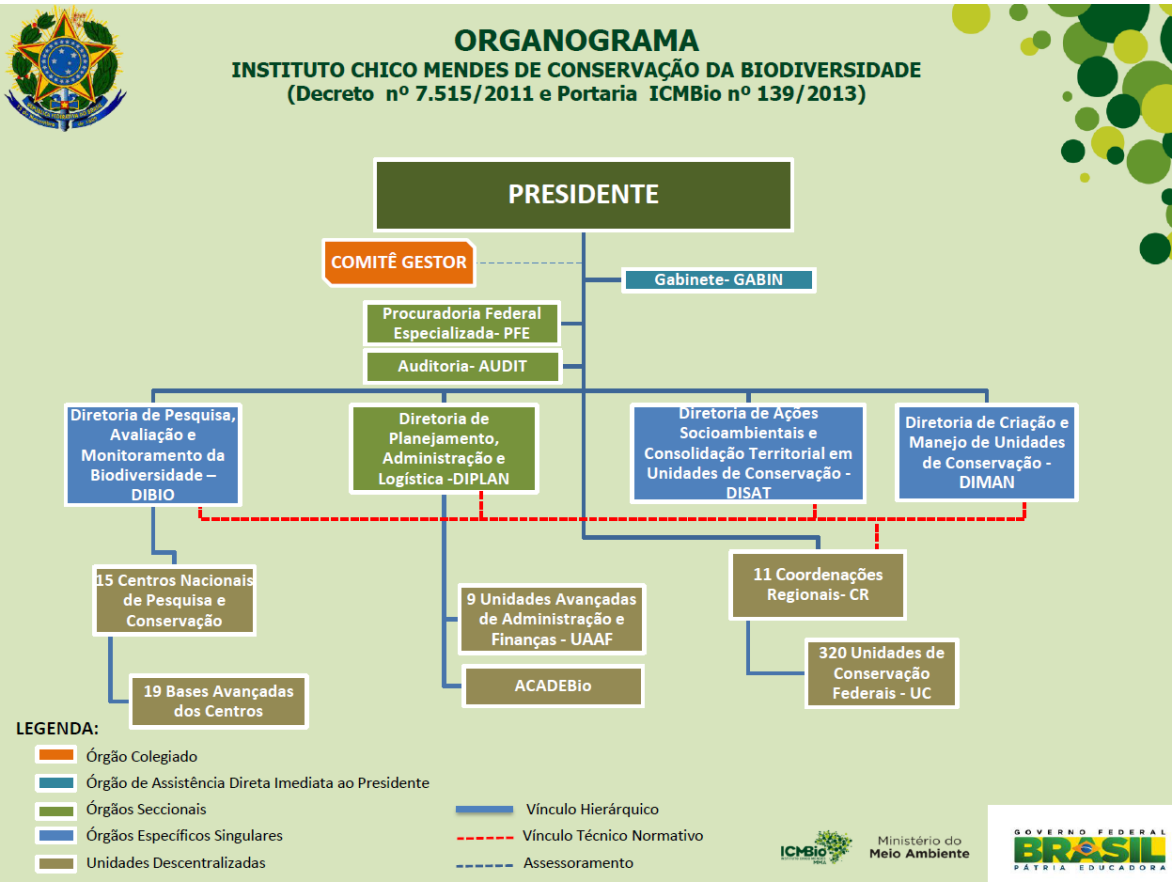
Dos Órgãos Específicos Singulares

Art. 15. Às Diretorias compete planejar, coordenar, acompanhar, avaliar e gerenciar a execução das atividades relativas a um grupamento de processos organizacionais de trabalho estabelecidos para o Instituto nas suas inter-relações técnico-finalísticas e administrativas.

As Figuras 1 e 2 apresentam os organogramas do ICMBio e da DISAT. Existem quatro Diretorias, subordinadas à Presidência do Órgão, que, juntamente com a Auditoria Interna, a Procuradoria Federal Especializada, o Comitê Gestor, o Gabinete da Presidência, os 11 Centros Nacionais de Pesquisa e Conservação, as 38 Bases Avançadas dos Centros, as 9 Unidades Avançadas de Administração e Finanças (UAAF), a Academia Nacional de Formação em Biodiversidade (ACADEBio), as 11 Coordenações Regionais (CR) e as 320 Unidades de Conservação da Natureza (UC), formam o corpo do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. É um dos órgãos do governo federal mais capilarizados do país, presente em 857 municípios dos 27 Estados e Distrito Federal.

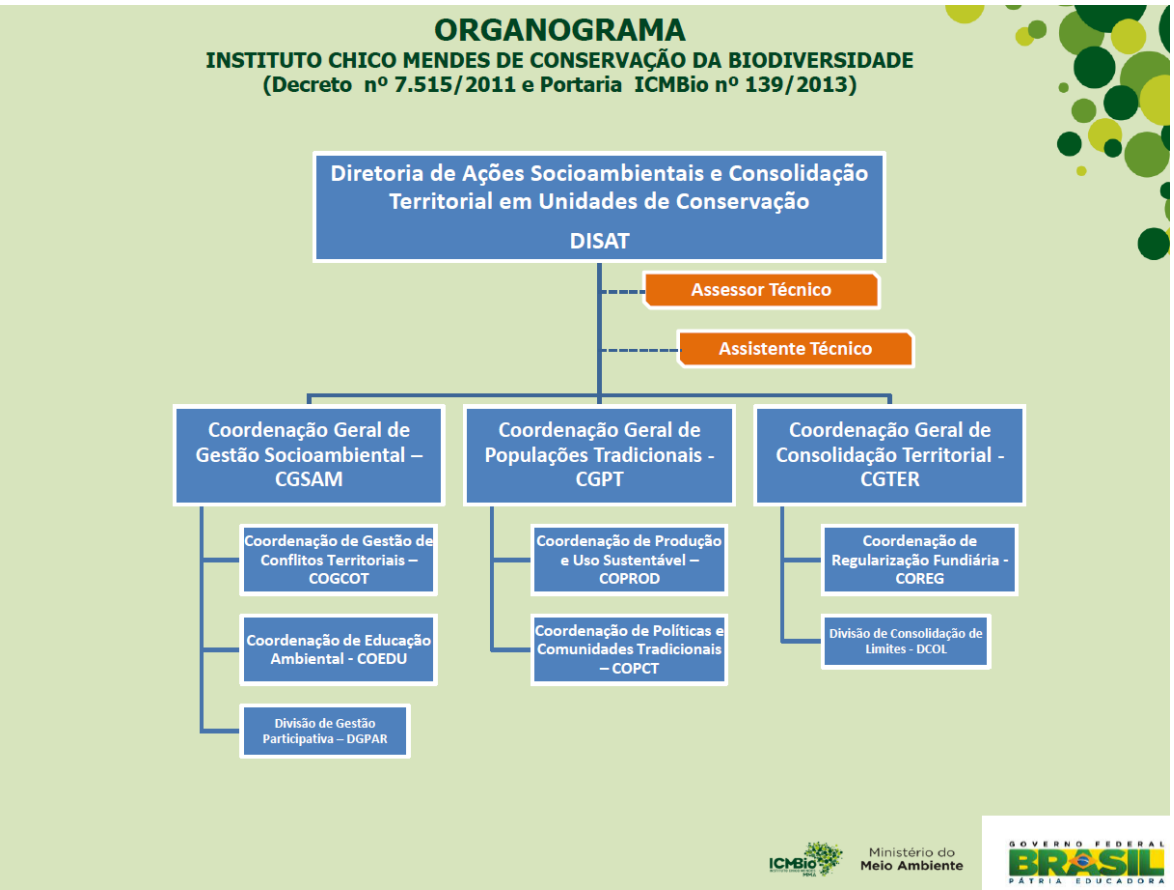
A regularização fundiária é um processo multidisciplinar e transversal que demanda participação especializada de diversos setores. Geralmente, a iniciativa começa na UC, a partir da abertura do processo administrativo e início da análise técnica. A seguir, o processo segue por alguma unidade protocolizadora, caso a própria UC não o seja, indo para uma Unidade de Apoio Administrativo e Financeiro – UAAF ou para a Coordenação Regional – CR mais próxima. Na CR, geralmente se continua parte da análise técnica e enceta a análise jurídica do processo, seguindo posteriormente para a COREG, na Sede do instituto, onde as análises são complementadas e a malha fundiária é alimentada. Na sequência, o processo segue para a Procuradoria Federal Especializada, onde são feitas as análises jurídicas complementares. Vencida essa etapa, o processo passará pela Presidência do Instituto e, a seguir, pela Diretoria de Planejamento – DIPLAN, onde será realizado o acostamento da matrícula do imóvel regularizado junto ao patrimônio do Instituto.

Figura 1. Organograma geral do ICMBio



Em alguns casos, como na Cessão de Terras Públicas, esse trâmite inclui ainda o Ministério do Meio Ambiente, o INCRA, a SPU e/ou Órgãos de Terras nos Estados. Nos casos das áreas particulares em que o processo é judicializado, o trâmite também extrapola o ICMBio e circula pelas varas judiciais e suas instâncias. Portanto, a regularização fundiária transpassa uma complexa rede de instâncias técnicas e decisórias, mobilizando também um contingente grande de força de trabalho, dentro e fora do ICMBio.

Figura 2. Organograma da DISAT



A malha fundiária das unidades de conservação

A malha fundiária é um instrumento essencial no trabalho de regularização fundiária. Ela consiste em um banco de dados espacializado onde são armazenadas informações textuais e gráficas sobre todos os imóveis conhecidos que se sobrepõe a uma unidade de conservação. Através de um software de SIG (Sistema de Informações Geográficas) é possível ver os limites dos imóveis inseridos na UC, bem como acessar um banco de dados associado onde se encontram as informações mais importantes sobre o processo ao qual cada imóvel está vinculado, tais como: (i) o número do processo no SGDOC – Sistema de Gerenciamento Documental do ICMBio; (ii) o nome e CPF do interessado; (iii) o número de matrícula do imóvel; (iv) a fonte do desenho do imóvel e a precisão deste desenho; (v) a área do imóvel que consta da matrícula; (vi) a área calculada do desenho pelo software de SIG; (vii) a fase de análise em que se encontra o processo; (viii) o responsável pela inserção de informações e (ix) a data em que foram inseridas, e outras informações mais específicas.

É a partir da inserção do desenho do imóvel na malha fundiária que se torna possível a análise de sobreposições: se existe sobreposição com outro imóvel já identificado na malha, particular ou público; se a área total do imóvel está inserida nos limites da UC ou a se a sobreposição é parcial; se o imóvel se encontra em alguma área prioritária definida no Plano de Manejo da Unidade etc.

Essa análise subsidia uma Nota Técnica que é juntada ao processo, a fim de dar segurança ao Poder Público de que se trata realmente de um imóvel sobreposto à UC e que sua matrícula esteja coerente com a realidade de campo. A malha fundiária auxilia também a verificar se o imóvel não se sobrepõe a uma área já adquirida pelo ICMBio ou a outras áreas protegidas divulgadas oficialmente, tais como, Terras Indígenas, Assentamentos Agrários ou Territórios Quilombolas, situação que impede a aquisição de forma administrativa.

Nos órgãos que antecederam ao ICMBio, quando tais sistemas de informações espaciais não estavam ainda disponíveis nessas instituições, ocorreram situações em que foram comprados imóveis fora de unidade, devido à dificuldade de identificar, apenas pela matrícula, a exata localização da área a ser adquirida.

Ao longo dos anos, a equipe que trabalha diretamente com a gestão da malha fundiária percebeu que era necessário separa-la em cinco categorias: (i) imóveis em trâmite, já inseridos em processos administrativos; (ii) imóveis adquiridos; e (iii) imóveis preliminares para os quais existe informações, porém ainda não tramitam em processo de desapropriação ou compensação de reserva legal. Essas três malhas existem separadamente para cada UC. As outras duas são: (iv) os imóveis públicos com CDRU; e (v) os imóveis públicos em fase de solicitação da CDRU (essas duas contêm imóveis do país inteiro).

Através da malha fundiária é possível ter um controle total sobre as informações territoriais e fundiárias de uma UC, gerando informações gerenciais importantes, como: a quantidade de hectares já adquiridos; imóveis doados por compensação de reserva legal; imóveis sob processo judicial; porcentagem da UC já regularizada e outras. Assim, a boa gestão das malhas fundiárias das unidades de conservação é o principal suporte para uma gestão eficiente da atividade de regularização fundiária.

Para trabalhar com a malha fundiária, o profissional precisa ter conhecimentos de cartografia e geoprocessamento, além de saber identificar as possíveis irregularidades da matrícula ou, nos casos em que o imóvel não tenha memorial descritivo georreferenciado averbado à matrícula, tenha condições de interpretar cartas topográficas e imagens de

satélite para poder desenhar os limites do imóvel de acordo com os descritivos físicos de sua localização e limites. Também é de suma importância que saiba trabalhar usando os padrões estabelecidos para cada tipo de informação que colocará na tabela associada, e estes padrões estão especificados e disponíveis na intranet do ICMBio para todos os servidores. Este comportamento evita desencontro de informações e possibilita o uso das mesmas por um maior número de usuários. Além disso, na geração dos relatórios gerenciais para além dos limites de uma UC, é importante que todas as informações estejam padronizadas para a sua correta interpretação.

Atualmente, o gerenciamento das malhas fundiárias é feito na COREG, e a grande maioria das informações sobre os imóveis é inserida pelos servidores que trabalham nessa coordenação. Algumas UC possuem pessoal qualificado em suas equipes para trabalhar com geoprocessamento, e nesses casos, eles enviam o arquivo digital já pronto com as tabelas preenchidas, contribuição que adianta bastante os trabalhos de análise processual. Ainda assim, a inserção dos arquivos nas malhas fundiárias oficiais só pode acontecer na Sede do instituto, pois os softwares utilizados não permitem uso em rede e os arquivos oficiais estão armazenados em servidores locais.

A partir da implantação do Sistema de Informações de Consolidação territorial de Unidades de Conservação Federais – SIGTERRA, prevista para o segundo semestre de 2015[14], a gestão das malhas fundiárias poderá ser descentralizada, permitindo aos servidores das unidades de conservação inserirem as poligonais dos imóveis e suas informações associadas. Esta medida promoverá agilidade na inserção de imóveis e na gestão das malhas fundiárias.

O Sistema SIGTERRA

No início dos primeiros esforços para estruturar a CGTER, a partir da criação do ICMBio, a ausência de um sistema de informações com dados e gráficos sobre as unidades de conservação era um dos grandes desafios a serem enfrentados. O registro dos imóveis, bem como o controle contábil e patrimonial, encontrava-se disperso, desorganizado ou mesmo extraviado, fruto da inexistência de procedimentos formais de arquivamento e

[14] O SIGTERRA foi lançado em abril de 2016. Não foi possível coloca-lo em pleno funcionamento por falta de pessoal para alimentar o banco de dados do sistema. Está prevista uma contratação para 2017.

sistematização documental, bem como dos sucessivos processos de reestruturação dos órgãos que antecederam ao ICMBio.

De 2009 a 2013 houve uma tentativa frustrada de construir um sistema, que se chamaria Sistema de Consolidação Territorial – SCT, com o qual se pudesse gerenciar as informações relativas aos imóveis objetos de indenização para regularização fundiária, bem como controlar e organizar todas as atividades desenvolvidas na CGTER, inclusive as atividades de demarcação e sinalização. Contudo, por motivos técnicos e financeiros não foi possível concluir esse sistema.

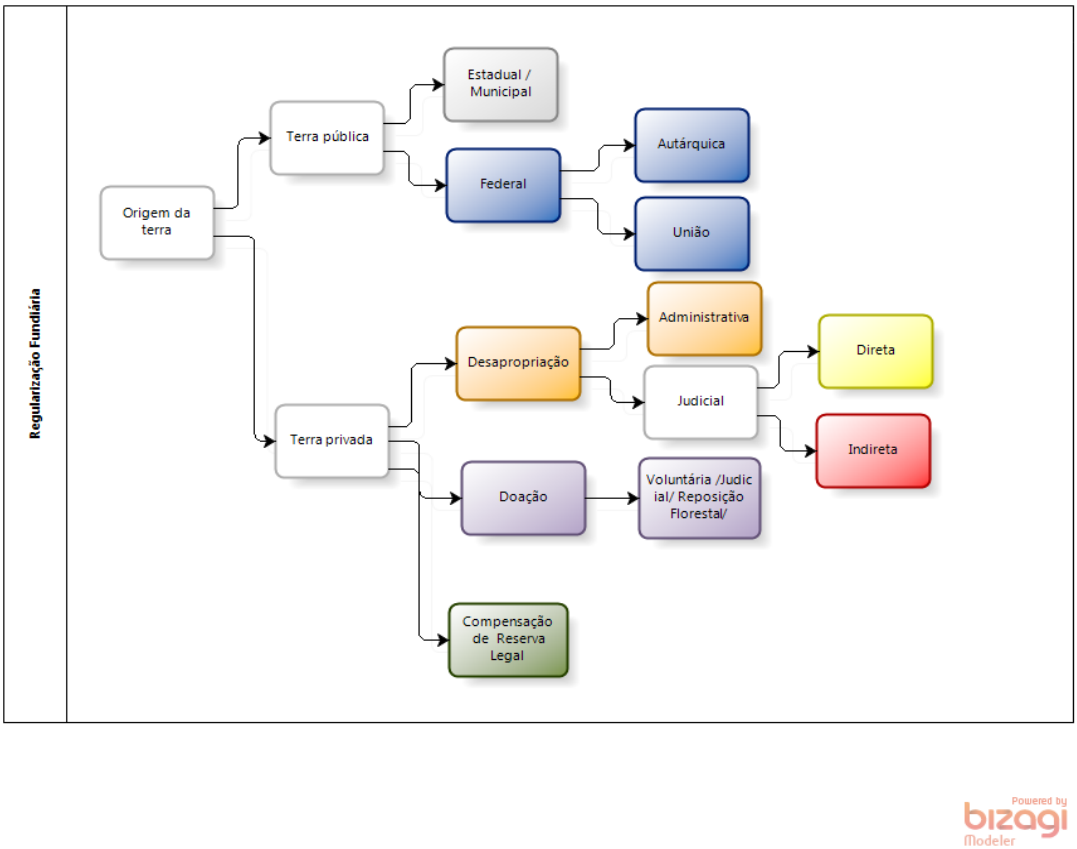
Em 2014, a CGTER/DISAT estabeleceu uma parceria com a organização não governamental *The Nature Conservancy – TNC*, que doou ao ICMBio a customização de um sistema pré-existente para as necessidades específicas dessa Coordenação Geral. Esta segunda empreitada durou cerca de um ano e meio e resultou em um sistema chamado SIGTERRA, destinado a gerenciar as informações de todos os processos que tramitam no âmbito da CGTER. Na forma como foi concebido, parte das análises dos processos poderá ser feita dentro do sistema; ele abarcará as malhas fundiárias, com suas informações georreferenciadas em mapas, e também as informações relativas a cada imóvel; e será operado via rede de internet, possibilitando ser acessado por todas as UC.

O sistema está previsto para entrar em operação no segundo semestre de 2015. De início, a CGTER pretende formar uma força-tarefa para alimentação do banco de dados do sistema com os processos que atualmente tramitam na coordenação.

Os tipos de processos de regularização fundiária: seus fluxos de análise e tramitação

Nesse item são descritos os fluxos de atividades para cada tipo de situação prevista no contexto da regularização fundiária. Quando se trata de imóvel privado ou posse de benfeitorias, temos a **desapropriação administrativa**, a **desapropriação judicial** (direta ou indireta), o **recebimento em doação** (voluntária, judicial, reposição florestal) e a **compensação de reserva legal**. Quando se trata de terras públicas, temos a **cessão de terras públicas** e **concessão de direito real de uso**. A Figura 3 traz, de forma gráfica, a organização das possibilidades descritas acima.

Figura 3. Tipos de processos na regularização fundiária



Fonte: infográfico produzido pela consultoria da NEXUCS, 2014.

Durante o ano de 2014, a CGTER participou de um processo de organização e planejamento conduzido pela NEXUCS, uma empresa especializada na consultoria para aprimoramento de processos de gestão de unidades de conservação, através do aporte de tecnologias de gerenciamento e desenvolvimento organizacional.

Ao longo desse trabalho foram delineados os fluxos de processos internos da coordenação, reconhecidos os atores responsáveis por essas ações e o lugar em que acontece cada etapa desses processos internos, considerando as diferentes formas de conduzir a regularização fundiária. A partir desse mapeamento, foi iniciado o planejamento estratégico da coordenação visando o fortalecimento, gestão e avaliação das atividades desenvolvidas.

Os procedimentos metodológicos adotados na CGTER foram construídos ao longo da existência dessa coordenação, mas não haviam sido descritos formalmente, ainda que parte das orientações a serem seguidas já estivessem contidas nos instrumentos normativos específicos vigentes: Instrução Normativa 02/2009

(desapropriação/indenização de imóveis privados e ou posses), Portaria Interministerial 436/2009 (repasse dos imóveis públicos da União), Portaria Conjunta 04/2010, entre o ICMBio e o INCRA (concessão de direito real de uso das terras matriculadas em nome do INCRA ao ICMBio). No caso da transferência de terras públicas estaduais, ainda não há fluxo nem normativa definidos. As terras podem ser adquiridas como imóveis particulares (no caso do Estado) ou doadas.

Com base no trabalho realizado pelos analistas da CGTER em conjunto com a consultoria da NEXUCS, foram desenhados os fluxos dos processos e discutidos os procedimentos de encaminhamentos. A partir de uma visão estratégica de gestão, foi possível consolidar as experiências acumuladas dentro da coordenação e identificar as questões que ainda precisam ser resolvidas.

Para qualquer dos tipos de transferência de imóvel privado ao domínio público, são abertos no ICMBio, pelas Unidades Protocolizadoras, os processos administrativos. Estes processos são instruídos conforme o disposto na IN 02/2009. A demanda de abertura desses processos geralmente surge na própria unidade de conservação, mas pode também iniciar nas Coordenações Regionais ou na sede do Instituto. O pedido de abertura desses processos pode vir dos próprios interessados (proprietários ou posseiros) ou do ICMBio. A partir do momento que o processo administrativo de regularização fundiária é aberto e minimamente instruído, ele entra em um dos fluxos descritos a seguir.

Descrição dos fluxos de ações no processo de regularização fundiária, por tipo de caso - Em terras públicas

Regularização fundiária de terras públicas da União sobrepostas às UC

A CGTER, através da malha fundiária, identifica as áreas públicas da União sobrepostas às UC. Caso seja terra devoluta, solicita ao INCRA a ação discriminatória. O INCRA reconhece, mapeia e arrecada a área e em seguida avisa à CGTER, que faz o memorial descritivo da área sobresposta à UC a ser cedida, nos casos em que a terra arrecadada ultrapasse os limites da unidade. Reúne os documentos do imóvel e encaminha o processo de cessão ao MMA.

O Ministério faz a comunicação com a SPU, que faz o termo de entrega da área ao MMA. A CGTER monitora o Diário Oficial, e, quando da entrega feita, abre o processo de CDRU – do MMA para o ICMBio. Neste processo, realiza análise técnica das peças, como memorial descritivo, arquivo digital do imóvel, documentação do mesmo, e, não havendo adequações a fazer, encaminha ao setor jurídico do MMA. Após análise, este setor passa para a Ministra assinar a concessão e esta é publicada em um extrato.

Se for o caso de uma UC de uso sustentável, a CGTER informa à Coordenação de Produção e Uso Sustentável – COPROD/CGPT, e esta é responsável por abrir o processo de CDRU específico para as populações tradicionais beneficiárias da UC. Nos casos de UC de proteção integral, o processo acaba com a publicação do extrato e a atualização da malha fundiária de imóveis adquiridos.

Quando não se trata de terra devoluta, e sim de área já arrecadada, não se faz necessária a ação discriminatória. A CGTER reúne os documentos do imóvel e encaminha o processo ao MMA, e, daí em diante, monitora a entrega e segue o fluxo descrito acima.

O resultado do trabalho conduzido pela NEXUCS apontou, entre outras coisas, que o fluxo de cessão de terras públicas da União precisava ser melhorado e redesenhado a partir de acertos técnicos com o Ministério do Meio Ambiente, já que ele é protagonista no contato com a SPU. Estas melhorias serão implantadas em breve.

Descrição dos fluxos de ações no processo de regularização fundiária, por tipo de caso - Em terras privadas

Desapropriação administrativa

O processo administrativo é aberto (de ofício ou a pedido) na unidade de conservação, Coordenação Regional ou na própria CGTER e instruído conforme a IN 02/2009. É feita a conferência dos documentos, a complementação, caso seja necessário, e as primeiras análises técnicas, sempre que possível, de forma descentralizada (na UC ou CR). Caso se trate de posse, o processo é encaminhado para a CGTER, que analisa os dados geoespaciais da posse para verificar se a mesma se encontra sobre terra pública.

Se estiver em terra pública e a posse for de boa-fé, os avaliadores indicados pela CGTER farão a avaliação das benfeitorias e os interessados serão intimados sobre o valor oferecido. Se for aceito pelo posseiro, a CGTER faz o parecer técnico instrutório e

encaminha o processo para a PFE, que irá analisa-lo juridicamente. Se o parecer for favorável ao pagamento proposto, o Presidente do ICMBio se manifesta autorizando-o e a CGTER solicita o provisionamento ou empenho do recurso à CGFIN/DIPLAN. Após o provisionamento ou empenho do recurso, o Presidente do ICMBio assina o documento, a benfeitoria é paga e a terra desocupada. No caso de posse de má-fé em área pública, a CGTER indica necessidade de judicialização do processo e encaminha à PFE, que irá prosseguir com o processo no fluxo da Desapropriação Judicial Direta.

Se a posse for em imóvel particular, a CGTER identifica e notifica o proprietário e apensa ao processo de desapropriação desse proprietário, e as desapropriações seguem concomitantemente. Neste caso, o proprietário deverá entregar o imóvel livre e desimpedido ao ICMBio, quando da indenização paga pelo imóvel.

Caso se trate de propriedade particular de imóvel, os analistas ambientais que estão analisando o processo montam a cadeia dominial do imóvel. Se a cadeia dominial se apresentar consistente, conforme IN 02/2009 (trintenária e ininterrupta), o processo segue para a CGTER para que o imóvel seja inserido na malha fundiária e seja feita a análise de sobreposições. Se o imóvel apresentar alguma sobreposição com outro imóvel particular, Terra Indígena, Quilombos ou Assentamentos Agrários, o interessado é oficiado a sanar a pendência e até que isto aconteça o processo fica sobrestado. Se o imóvel não apresentar sobreposição, a CGTER consulta a disponibilidade de recurso (da União ou de compensação ambiental).

Quando não há recurso disponível, o processo segue para o fluxo de compensação de reserva legal, caso haja interesse do proprietário, ou vai para judicialização indireta. Caso haja recurso disponível, os avaliadores irão produzir o laudo de avaliação do imóvel e a CGTER irá intimar o interessado sobre o valor apurado.

Se não for aceito, e não houver possibilidade de acordo, o processo segue para o fluxo de Desapropriação Judicial Direta. Se o valor aferido no laudo de avaliação for aceito pelo interessado, a CGTER faz o parecer técnico instrutório e encaminha o processo para a PFE, que irá analisa-lo juridicamente.

Se o parecer for favorável ao pagamento proposto, o Presidente do ICMBio se manifesta autorizando-o e a CGTER solicita o provisionamento ou empenho do recurso à CGFIN/DIPLAN. Após o provisionamento ou empenho do recurso, o Presidente do ICMBio assina a escritura do imóvel em nome do ICMBio.

Quando o recurso é oriundo de compensação ambiental, a Coordenação de Compensação Ambiental – COCAM/DIPLAN autoriza o pagamento (quando o recurso é oriundo do Orçamento da União, quem autoriza o pagamento é a CGFIN) e a escritura é levada a registro. O pagamento é executado e a CGTER insere o imóvel na malha fundiária de imóveis adquiridos e encaminha a informação ao Patrimônio, que irá autorizar destinação de benfeitoria sem utilização, caso exista, e informar à UC para que proceda a destinação.

Desapropriação judicial direta

Após análises técnicas e/ou jurídicas iniciais, indicando que não há possibilidade de desapropriação amigável do imóvel em questão, a CGTER solicita o empenho do recurso (custo do imóvel constante do Laudo de Avaliação) e emite o parecer técnico recomendando a judicialização do processo. A Procuradoria Federal Especializada analisa o pleito e emite o seu parecer sobre a judicialização, encaminhando para a Presidência do Instituto, que a aprova ou não. Caso o presidente do ICMBio não aprove a judicialização, o processo retorna para mais uma tentativa de desapropriação amigável. Caso seja aprovada, a PFE encaminha o processo para o Contencioso (PGF/AGU), que realiza a petição judicial ao Judiciário. O Judiciário emite liminar de posse em favor do ICMBio e o Contencioso (PGF/AGU) emite parecer de força executória. A Coordenação Geral de Finanças – CGFIN abre a conta no banco e deposita, em juízo, o valor do imóvel e participa ao Judiciário. O Judiciário imite o ICMBio na posse do imóvel e a CGTER é notificada a prepar a averbação do fato para constar da matrícula, atualizando essa informação na malha fundiária. O juiz responsável pelo caso nomeia um perito judicial, que, junto com um assistente técnico indicado pela CGTER, apresenta os quesitos a serem analisados na perícia judicial. O Contencioso (PGF/AGU) insere os quesitos na ação judicial e os peritos partem para realizar a perícia em campo. O perito judicial emite novo laudo de avaliação e responde aos quesitos. A CGTER se manifesta sobre os quesitos e o laudo e o repassa ao Contencioso, que irá inserir a manifestação produzida na ação. A justiça realiza o julgamento da causa. Se não houver contestação e houver autorização do pagamento ao proprietário e registro do imóvel em nome do ICMBio, a CGTER providencia o registro da escritura, insere o imóvel na malha de imóveis adquiridos e encaminha o processo ao setor

de Patrimônio, para que o imóvel seja patrimoniado e, em caso de haver benfeitoria sem utilização, esta seja destinada pela UC. Se houver contestação após o julgamento da justiça, o ICMBio recorre da decisão e o processo retorna ao mesmo ciclo, até que a questão seja resolvida.

Desapropriação judicial indireta

A iniciativa de requerer indenização via judicial parte do proprietário/interessado. Ele abre o processo na justiça, que notifica o Contencioso (PGF/AGU). Esta solicita à CGTER que se manifeste, apresentando subsídios sobre o pleito. A CGTER responde ao Contencioso, que insere a manifestação no processo judicial. A justiça julga se o mérito é procedente ou não; em caso negativo processo é arquivado. Em caso positivo, a justiça nomeia um perito judicial e a CGTER indica um assistente técnico. Este indica os quesitos da perícia e o Contencioso (PGF/AGU) insere-os na ação judicial. O perito define os honorários da perícia e é o Contencioso (PGF/AGU) quem informa à CGTER a proposta do perito. Caso a GTER não aceite a proposta, deverá apresentar contestação ao Contencioso (PGF/AGU), que irá informar à justiça e juntar a contestação ao processo, até que se chegue em um acordo de honorários entre a CGTER e o perito indicado, sempre mediado pelo Contencioso (PGF/AGU). Caso a CGTER aceite a proposta de honorários, a CGFIN/DIPLAN deposita estes honorários e o assistente técnico vai acompanhar o perito em campo. O perito, após ir a campo, emite o laudo de avaliação do imóvel, respondendo aos quesitos. O assistente técnico se manifesta quanto ao laudo e as respostas produzidas pelo perito e repassa ao Contencioso para que seja incluída a manifestação na ação judicial. A justiça realiza o julgamento. Caso haja contestação de alguma das partes, deve-se recorrer em instancia superior, e o processo volta a caminhar no fluxo. Caso não haja contestação, o pagamento pela desapropriação é autorizado pelo Judiciário. Se a imissão na posse tiver sido autorizada, esta informação é atualizada na malha fundiária, pela CGTER. Caso a imissão de posse não tenha sido autorizada, repassa-se a informação para a CGFIN/DIPLAN, para que ela incorpore o valor da indenização como precatórios, no próximo orçamento da União, e quando há recurso disponível, já autoriza o pagamento via judicial. Quando o pagamento é concluído, a justiça autoriza a transferência do imóvel ao ICMBio, a CGTER insere-o na malha de imóveis adquiridos e manda a informação para o Patrimônio. Se não houver recurso disponível, aguarda-se o próximo Orçamento da União,

e, assim que pago, a CGTER providencia o registro da escritura e o imóvel entra na malha fundiária de imóveis adquiridos. Em seguida passam-se as informações para o setor de gestão do patrimônio do ICMBio.

Recebimento em doação por compensação de reserva legal

O processo é aberto (de ofício ou a pedido) na unidade de conservação, coordenação Regional ou na CGTER e instruído conforme a IN 02/2009, pois ainda não existe uma IN específica para compensação de reserva legal[15]. É feita a conferência dos documentos, a complementação, caso seja necessário, e as primeiras análises técnicas, sempre que possível, de forma descentralizada (na UC ou CR). Os analistas ambientais que estão analisando o processo montam a cadeia dominial do imóvel. Se a cadeia dominial se apresentar consistente conforme a IN 02/2009 (trintenária e ininterrupta), o processo segue para a CGTER para que o imóvel seja inserido na malha fundiária e seja feita a análise de sobreposições; caso contrário o processo segue para Desapropriação Judicial Direta.

Se o imóvel apresentar alguma sobreposição com outro imóvel particular, Terra Indígena, Quilombos ou Assentamentos Agrários, o interessado é oficiado a sanar a pendência e até que isto aconteça o processo fica sobrestado. Se o imóvel não apresentar sobreposição e a documentação estiver completa e correta, a CGTER providencia o parecer técnico instrutório para compensação de reserva legal e emite a Habilitação para participação deste imóvel em processo de compensação de reserva legal. O proprietário comercializa a área, atualiza a documentação do imóvel averbando que ele será doado ao ICMBio. A CGTER analisa o documento atualizado e se estiver tudo dentro das normas, a UC é avisada a fazer a vistoria do imóvel, confirmando sua existência, dimensão, localização, atestando se está livre e desimpedido de ocupação de terceiros.

Quando há ocupação, o proprietário é informado e oficiado a sanar este impedimento, e o processo fica sobrestado até que o imóvel esteja apto para ser recebido em doação. Mas, se o imóvel estiver livre, o laudo de vistoria é juntado ao processo e este segue para a PFE para as análises jurídicas.

---

[15] **Em maio de 2016 foi publicada a IN 05/2016 que trata especificamente sobre compensação de reserva legal. Consta do anexo 2. Tema para ser abordado em um próximo trabalho, ou quando da publicação do manual revisado e atualizado.**

Quando as análises jurídicas desaprovam o processo, este segue para o fluxo de desapropriação judicial direta. Mas, se a PFE der parecer favorável, a CGTER encaminha-o para as autoridades delegadas, como os órgãos estaduais responsáveis pela fiscalização da reserva legal. O presidente assina e registra a escritura do imóvel doado, a CGTER insere o imóvel na malha fundiária de imóveis adquiridos e depois encaminha cópia da matrícula ao setor de gestão do patrimônio imobiliário do ICMBio.

Recebimento em doação voluntária, judicial ou por reposição florestal

O processo é aberto (de ofício ou a pedido) na unidade de conservação, Coordenação Regional ou na CGTER e instruído conforme a IN 02/2009. É feita a conferência dos documentos, a complementação caso seja necessário e as primeiras análises técnicas, sempre que possível, de forma descentralizada (na UC ou CR). Os analistas ambientais que estão analisando o processo montam a cadeia dominial do imóvel. Se a cadeia dominial se apresentar consistente conforme a IN 02/2009 (trintenária e ininterrupta), o processo segue para a CGTER para que o imóvel seja inserido na malha fundiária e seja feita a análise de sobreposições.

Se o imóvel apresentar alguma sobreposição com outro imóvel particular, Terra Indígena, Quilombos ou Assentamentos Agrários, o interessado é oficiado a sanar a pendência e até que isto aconteça o processo fica sobrestado. Se o imóvel não apresentar sobreposição e a documentação estiver completa e correta, a CGTER providencia o parecer técnico instrutório para recebimento em doação.

A UC é avisada a fazer a vistoria do imóvel, confirmando sua existência, dimensão, localização, atestando se está livre e desimpedido de ocupação de terceiros. Quando há ocupação, o proprietário é informado e oficiado a sanar este impedimento, e o processo fica sobrestado até que o imóvel esteja apto para ser recebido em doação. Mas, se o imóvel estiver livre, o laudo de vistoria é juntado ao processo e este segue para a PFE para as análises jurídicas.

Se a PFE der parecer favorável, o presidente assina e registra a escritura do imóvel doado, a CGTER insere o imóvel na malha fundiária de imóveis adquiridos e depois encaminha cópia da matrícula ao setor de gestão do patrimônio imobiliário do ICMBio.

O volume de trabalho da CGTER no período recente

Como já foi visto nos capítulos anteriores, das 320 unidades de conservação sob a gestão federal, 262 preveem o domínio público de seu território, o que implica na necessidade de alguma forma de regularização fundiária. Essas unidades somam 65,7 milhões de hectares. A área total de UC federias, incluindo as que não necessitam de regularização fundiária, é de 76 milhões de hectares[16].

Segundo o último levantamento realizado em dezembro de 2014, através da sistematização das malhas fundiárias das UC federais, existiam, até aquele momento, 59 UC com processos abertos em trâmite para regularização fundiária de imóveis privados, totalizando 1.512 imóveis conhecidos, inseridos nas malhas fundiárias dessas unidades.

Com os recentes avanços na organização da coordenação e nos fluxos de trabalho, e também em função da chegada de novos analistas e técnicos[17], além da capacitação da equipe ampliada[18], a demanda de trabalho na CGTER vem aumentando consideravelmente a cada ano. Em boa parte, isto está associado ao advento da compensação de reserva legal, pois algumas UC têm utilizado exclusivamente esse mecanismo para regularizar seu território, já que os recursos, orçamentário e de compensação ambiental, não estão disponíveis para todas as unidades.

A Tabela 1 demonstra o aumento do volume de trabalho na CGTER de janeiro de 2009 a dezembro de 2014. Estes dados foram coletados nos arquivos da própria coordenação e nos relatórios gerencias do sistema de Gestão Documental – SGDOC do ICMBio. Além das atividades listadas, outras atividades fazem parte do dia-a-dia dos analistas na CGTER, como viagens a trabalho de campo, capacitação de servidores para formação da equipe ampliada, atendimento ao público (interessados e seus procuradores que desejam informações sobre o andamento dos processos), análise técnica de documentação que compõe os processos, montagem de cadeia dominial dos imóveis, confecção de memorial descritivo, inserção de imóveis na malha fundiária e gestão da mesma, análise e pareceres sobre projetos de lei afetos à matéria fundiária, sistematização e organização de informações, reuniões externas, reuniões internas, assessoramento do

---

[16] CGTER, 2015. Ver tabela 12.

[17] Quantidades de analistas na GCTER

[18] Equipe que trabalha com regularização fundiária, mas não lotada na sede.

pessoal de informática para a construção e manutenção do sistema operacional SIGTERRA dentre outros trabalhos que não foram contabilizados e quantificados.

Adotamos como indicadores da demanda de trabalho da coordenação três produtos quantificáveis relacionados às atividades apontadas acima: (1) Notas Técnicas, (2) Pareceres e (3) Ofícios expedidos no âmbito das Coordenações de Regularização Fundiária – COREG e de Compensação de Reserva Legal – COREL.

O volume proporcional foi calculado dividindo-se a soma dos produtos gerados pelo número de pessoas[19]. O pessoal de apoio, embora não contribua diretamente na produção listada, entrou na contabilização da penúltima linha da tabela; na última linha, o volume foi dividido apenas pelo número de analistas e a coordenadores. Dessa forma foi possível visualizar o aumento do volume de trabalho proporcionalmente em relação à equipe entre os anos de 2009 até 2014. Este volume tende ao crescimento, à medida que mais unidades, além das 59 com processos abertos, ingressem nas atividades de regularização fundiária.

Tabela 1. Evolução da composição da equipe e do volume de trabalho na CGTER entre os anos 2009 e 2014.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Analistas + Coordenadores	7	9	9	7	10	9
Equipe de apoio + estagiários	3	3	4	4	5	5
Total da equipe de trabalho	10	12	13	11	15	14
Notas Técnicas produzidas	165	386	377	321	531	753
Pareceres produzidos	5	23	98	94	144	100
Ofícios expedidos	32	79	95	88	200	287
Volume total de trabalho produzido	202	488	570	503	875	1.140
Volume de trabalho por analistas + Coordenadora Geral + equipe de apoio	20	41	44	46	58	81
Volume de Trabalho por Analistas + Coordenadores	29	54	63	72	88	126

No período de janeiro de 2009 a dezembro de 2014, a equipe de trabalho total – analistas, coordenadores, equipe de apoio e estagiários – teve um aumento de 40%, enquanto o volume de trabalho cresceu 564% nesse mesmo período. Se considerarmos apenas o número de analistas e coordenadores, que são responsáveis diretos pela produção

[19] O número de pessoas foi contabilizado a partir das folhas de ponto (frequência) arquivadas na coordenação. Para entrar na contabilidade, a pessoa teve que permanecer na CGTER pelo menos sete meses do ano.

do conteúdo das atividades listadas, o aumento da equipe foi de 28%, enquanto o volume trabalho cresceu 434% no período.

O Sistema de Gerenciamento de Documentos do ICMBio (SGDOC) passou a funcionar somente a partir de 2010. Portanto, para a avaliação do fluxo de processos e documentos tramitados pela CGTER foi considerado o período entre 2010 e 2014. A Tabela 3 exibe a evolução do número de tramitações registradas no SGDOC.

Tabela 2. Evolução do número de tramitações processuais da CGTER entre os anos 2010 e 2014.

	2010	2011	2012	2013	2014
Fluxo (entrada e saída de processos/documentos) na CGTER/COREG.	1.270	2.029	1.534	2.300	2.269
Total de unidades organizacionais interlocutoras com a CGTER, no SGDOC.	184	535	945	419	486
Colocação da CGTER em número de fluxos (do maior para o menor), em relação a outras unidades do ICMBio.	10	13	13	9	9

Estes dados corroboram com a análise anterior, confirmando que, além do volume de trabalho ter aumentado na CGTER/COREG, o fluxo de documentos e processos aumentou em 178%. Além disso, a CGTER/COREG passou a se relacionar com 302 unidades organizacionais a mais. Vale destacar que, a CGTER/COREG é uma das unidades organizacionais com maior fluxo de processos dentro o ICMBio, perdendo apenas para algumas Coordenações Regionais, para a Coordenação Geral de Finanças, de Gestão de Pessoas e para a Presidência do órgão, ficando em nono lugar das mais de 500 unidades organizacionais com acesso ao SGDOC. Tanto o fluxo de processos e documentos, quanto a comunicação com diferentes unidades organizacionais dentro do ICMBio se expandiram sobremaneira de 2010 para 2014, demonstrando o crescimento da atividade de regularização fundiária dentro do ICMBio, deixando claro, porém, que a força de trabalho não aumentou com a mesma proporcionalidade.

A estrutura financeira e orçamentária acessada pela CGTER

O recurso financeiro total que mantém todas as atividades do ICMBio é formado pela soma de recurso oriundo do governo federal através da Leis de Orçamento Anuais, emendas parlamentares, recurso oriundo de fundos internacionais para conservação ambiental, compensação ambiental e conversão de multas por crimes ambientais.

Trataremos neste tópico sobre três das fontes orçamentárias em execução ordinária pela regularização fundiária: a compensação ambiental, o orçamento da União (incluindo as emendas parlamentares) e a conversão de multas.

São apresentadas breves descrições do funcionamento de cada fonte financeira e das bases legais que a sustentam. Mais à frente, no capítulo 3, far-se-ão as análises de como esses recursos se compõe para arcar com os custos da atividade de regularização fundiária.

Compensação Ambiental

Esta é mais significativa fonte de recurso para a compra de imóveis para fins de regularização fundiária. É um mecanismo de compensação financeira pelos efeitos de impactos ambientais significativos ocorridos quando da implantação de empreendimentos e identificados no processo de licenciamento ambiental. Este recurso extra-orçamentário está pautado na seguinte legislação:

Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, em seu artigo 36:

> *"Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei*. (Regulamentado pelo Decreto nº 4.340/2002).
>
> *§1º O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento* (Vide ADIN nº 3.378-6, de 2008).
>
> *§2º Ao órgão ambiental licenciador compete definir as unidades de conservação a serem beneficiadas, considerando as propostas apresentadas no EIA/RIMA e ouvido o empreendedor, podendo inclusive ser contemplada a criação de novas unidades de conservação.*
>
> *§3º Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o caput deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo"* (BRASIL, 2000).

Decreto Presidencial nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, com destaque para a priorização da regularização fundiária:

"A aplicação dos recursos da compensação ambiental nas unidades de conservação, existentes ou a serem criadas, deve obedecer à seguinte ordem de prioridade:

I - regularização fundiária e demarcação das terras;

II - elaboração, revisão ou implantação de plano de manejo;

III - aquisição de bens e serviços necessários à implantação, gestão, monitoramento e proteção da unidade, compreendendo sua área de amortecimento;

IV - desenvolvimento de estudos necessários à criação de nova unidade de conservação; e

V - desenvolvimento de pesquisas necessárias para o manejo da unidade de conservação e área de amortecimento.

Parágrafo único. Nos casos de Reserva Particular do Patrimônio Natural, Monumento Natural, Refúgio de Vida Silvestre, Área de Relevante Interesse Ecológico e Área de Proteção Ambiental, quando a posse e o domínio não sejam do Poder Público, os recursos da compensação somente poderão ser aplicados para custear as seguintes atividades:

I - elaboração do Plano de Manejo ou nas atividades de proteção da unidade;

II - realização das pesquisas necessárias para o manejo da unidade, sendo vedada a aquisição de bens e equipamentos permanentes;

III - implantação de programas de educação ambiental; e

IV - financiamento de estudos de viabilidade econômica para uso sustentável dos recursos naturais da unidade afetada .(BRASIL, 2002)

Resolução CONAMA nº 371, de 5 de abril de 2006:

"Estabelece diretrizes aos órgãos ambientais para o cálculo, cobrança, aplicação, aprovação e controle de gastos de recursos advindos de compensação ambiental, conforme a Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza-SNUC e dá outras providências" (CONAMA, 2006).

Portaria conjunta MMA, IBAMA e ICMBio nº 225, de 30 de junho de 2011, que cria o Comitê de Compensação Ambiental Federal – CCAF:

"Art. 1o Criar, no âmbito do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis- IBAMA, o Comitê de Compensação Ambiental Federal-CCAF, integrado por representantes, titular e suplente, dos seguintes órgãos e entidades:

I - Ministério do Meio Ambiente:

a) Secretaria-Executiva;

b) Secretaria de Biodiversidade e Florestas;

II - IBAMA:

a) Assessoria da Presidência;

b) Diretoria de Licenciamento Ambiental – DILIC;

III - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – Instituto Chico Mendes:

a) Diretoria de Planejamento – DIPLAN; e

b) Diretoria de Unidades de Conservação de Proteção Integral – DIREP.

§1º Os membros do CCAF serão indicados pelo titular das Secretarias e Institutos relacionados no caput deste artigo e designados, mediante Portaria, pela Ministra de Estado do Meio Ambiente.

§2o O CCAF poderá convidar representantes de outras unidades das instituições integrantes, ou de outras entidades, para participar dos trabalhos com a finalidade de colaborar tecnicamente nos temas ou atividades especificas em análise pelo Comitê, sem direito a voto.

§3º O IBAMA prestará o apoio técnico administrativo e coordenará as atividades do CCAF.

Art. 2º O CCAF será presidido pelo representante titular da Assessoria da Presidência do IBAMA e, em seus impedimentos legais, temporários ou eventuais, por seu suplente.

Art. 3º São atribuições do CCAF:

I - deliberar sobre a divisão e a finalidade dos recursos oriundos da compensação ambiental federal para as unidades de conservação beneficiadas ou a serem criadas, inclusive as atividades necessárias ao fortalecimento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC, informando ao empreendedor, à DILIC/IBAMA, ao órgão central ou aos Órgãos executores, integrantes do SNUC e observando:

a) o art. 36, §§ 2o e 3o , da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000;

b) o Decreto no 4.340, de 22 de agosto de 2002, com a redação dada pelo Decreto no 6.848, de 14 de maio de 2009;

c) a Resolução CONAMA no 371, de 5 de abril de 2006;

d) as diretrizes e prioridades estabelecidas pela Câmara Federal de Compensação Ambiental-CFCA; e

e) as informações contidas no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação-CNUC.

II - manter registros dos termos de compromisso firmados entre o empreendedor e o órgão, integrante do SNUC, gestor da unidade de conservação beneficiada;

III - manter registro dos relatórios de execução dos recursos aplicados a serem fornecidos pelo órgão integrante do SNUC, gestor da unidade de conservação beneficiada

IV - receber, do órgão, integrante do SNUC, gestor da unidade de conservação beneficiada, documento atestando o cumprimento das obrigações quanto à Compensação Ambiental;

V - consolidar os documentos recebidos na forma do inciso anterior, com vistas a demonstrar a quitação das obrigações do empreendedor, por empreendimento, com a compensação ambiental;

VI - receber do órgão, integrante do SNUC, gestor da unidade de conservação beneficiada, com a finalidade de instrução dos respectivos processos, eventuais relatórios relacionados à auditoria, monitoria e avaliação dos recursos aplicados;

VII - relatar à CFCA sobre suas atividades; e

VIII - elaborar seu regimento interno" (MMA, 2011).

Portaria IBAMA nº 16, de 23 de novembro de 2011 - Regimento Interno do CCAF; IN nº 11/2013, que altera a IN 08/2011, e regulamenta, no âmbito do IBAMA, o procedimento da Compensação Ambiental:

"Art. 2º Estão sujeitos ao disposto nesta IN os empreendimentos de significativo impacto ambiental licenciados pelo IBAMA com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA.

Valor da Compensação Ambiental – CA: resultado da multiplicação do Grau de Impacto – GI pelo Valor de Referência – VR.

Grau de Impacto – GI: percentual limitado pelo intervalo de 0 a 0,5%, calculado conforme metodologia constante do Anexo do Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002.

Valor de Referência – VR: valor informado pelo empreendedor, constante do somatório dos investimentos necessários para implantação do empreendimento, não incluídos os investimentos referentes aos planos, projetos e programas exigidos no procedimento de licenciamento ambiental para mitigação de impactos causados pelo empreendimento, bem como os encargos e custos incidentes sobre o financiamento do empreendimento, inclusive os relativos às garantias, e os custos com apólices e prêmios de seguros pessoais e reais.

Plano de Compensação Ambiental: plano elaborado pelo empreendedor no âmbito do EIA/RIMA, contendo os dados necessários para o cálculo do GI conforme Anexo do Decreto nº 6.848, de 14 de maio de 2009, e a proposta das unidades de conservação a serem beneficiadas pelos recursos da Compensação Ambiental.

Compete à Diretoria de Licenciamento Ambiental - DILIC a realização dos cálculos do Grau de Impacto – GI, do valor da Compensação Ambiental – CA, e a indicação da proposta de Unidades de Conservação a serem beneficiadas pelos recursos da Compensação Ambiental, conforme informações contidas no EIA/RIMA, de acordo com o disposto na Lei nº 9.985/2000 e no Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, com a redação dada pelo Decreto nº 6.848, de 14 de maio de 2009.

Parágrafo único. A DILIC, por meio de norma de execução, poderá estabelecer critérios específicos para cada tipologia de empreendimento ou atividade objeto do licenciamento ambiental, para padronizar a forma de cálculo do grau de impacto.

O valor é corrigido pela taxa Selic".

O Comitê de Compensação Ambiental Federal se reúne ordinariamente uma vez por mês onde delibera as aplicações dos recursos. Em novembro de 2008, o ICMBio fez um contrato com a Caixa Econômica Federal para que, através de contas gráficas (contas

em nome de projetos públicos), o recurso depositado pelos empreendedores pudesse ser gasto em benefício das UC federais. Existia (e ainda existe) a possibilidade de execução direta do recurso pelo empreendedor, a partir de plano de trabalho assinado por ele e pelo ICMBio, mas a maioria dos empreendedores prefere depositar o dinheiro a ter que contratar diretamente os serviços acordados com o ICMBio.

Apenas a partir de setembro de 2014, com a contratação de uma pessoa terceirizada, a CGTER começou a fazer controle específico das informações sobre recursos de compensação ambiental, que antes ficavam centralizadas na Coordenação de Compensação Ambiental junto à Diretoria de Planejamento – DIPLAN. Este foi um ganho para a CGTER, pois dinamizou o processo de destinação de recursos e o acompanhamento de gastos e saldo disponíveis, sem que seja preciso pedir para outra coordenação estas informações, a cada imóvel a ser pago. As informações anteriores ao ano de 2010 não foram encontradas de forma detalhada e sistematizada nas publicações e sistemas oficiais.

O último relatório sobre os recursos de compensação ambiental, gerado em março de 2015, aponta que atualmente há 28 UC federais com recurso destinado para regularização fundiária, de 59 empreendimentos, somando um montante de R$ 152.169.931,68[20]. Desse total, já foram pagos 26 milhões, estão provisionados 66,6 milhões e ainda restam disponíveis 59,4 milhões de reais a serem provisionados e pagos no universo dessas 28 UC contempladas.

Afora esses empreendimentos cuja compensação foi destinada à regularização fundiária, foram realocados mais 8,8 milhões de reais, de outros empreendimentos que não tinham destinação definida, para atender a demandas de 9 UC não contempladas a princípio, com regularização fundiária. Dos 8,8 milhões, estão provisionados 2,3 milhões e já foram pagos 184 mil reais em atividades da CGTER.

Conversão de Multas

No tocante a conversão de multas, avaliado como mecanismo estratégico para a captação de recursos já existentes, faz-se necessário realizar gestões para a tramitação do projeto que altera o Decreto nº 6.514/2008.

---

[20] Valor atualizado, corrigido monetariamente desde sua aplicação na conta gráfica da caixa em abril de 2015. Fonte: CGTER e COCAM, 2015.

"Art. 140: São considerados serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente:

I - execução de obras ou atividades de recuperação de danos decorrentes da própria infração;

II - implementação de obras ou atividades de recuperação de áreas degradadas, bem como de preservação e melhoria da qualidade do meio ambiente;

III - custeio ou execução de programas e de projetos ambientais desenvolvidos por entidades públicas de proteção e conservação do meio ambiente; e

IV - manutenção de espaços públicos que tenham como objetivo a preservação do meio ambiente" (BRASIL, 2008).

O item IV necessita de outra redação para que fique clara sua aplicação à regularização fundiária, dirimindo qualquer ambiguidade, no âmbito do processo administrativo.

Orçamento da União para a regularização fundiária: previsões, repasses e execuções.

O ciclo orçamentário da União é composto por três fases: O plano Plurianual – PPA, válido para um período de quatro anos; a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (anual) e a Lei Orçamentária Anual – LOA, que guardam entre si uma relação hierárquica, sendo a última subordinada à do meio, que é subordinada ao primeiro.

O último PPA (2012 a 2015) foi feito em uma nova metodologia aplicada pelo governo, que resultou em um plano mais enxuto, com mais participação social e sem relação direta com as ações orçamentárias, como eram os planos anteriores. Este novo plano serve para mostrar as entregas estratégicas do governo à sociedade. O PPA 2016 a 2019 segue nessa nova metodologia, mas não iremos aborda-lo. Apenas trataremos de analisar os PPA de 2004/2007 (para ver como era a situação antes do ICMBio) 2008/2011 e 2012/2014.

Até 2014, os Planos Plurianuais traziam os programas de governo com os quais ele se comprometeria no próximo quadriênio. Dentro de cada programa existem as ações, que são o detalhamento do programa e a subdivisão de atividades para se atingir ao objetivo do Programa. Os programas e as ações têm cada qual seu código único, que se mantinham os mesmos nas Leis orçamentárias das três esferas do poder – União, Estados e Municípios. (IBASE, 2008).

Ao consultar duas fontes distintas (o *site* do Planalto e o *site* do Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão – MPOG) pudemos constatar que os anexos dos PPA diferiam entre si. Optamos por utilizar os anexos do *site* do MPOG, pois estes continham a ação de regularização fundiária, enquanto que, os anexos vindos do *site* do Planalto, não apresentavam tal ação.

No período analisado pudemos constatar a previsão de recursos para o Ministério do Meio Ambiente como um todo, a partir dos PPA, mas focamos no Programa onde a Ação de Regularização Fundiária (*nº 6381*) está ou esteve inserida. No primeiro PPA (2004 a 2007) a ação de regularização fundiária de UC federais estava inserida no Programa "*0499 Áreas Protegidas do Brasil*". No PPA seguinte, de 2008 a 2011, migrou para o Programa "*1332 Conservação e Recuperação dos Biomas Brasileiros*" e no último PPA (2012-2015) consta do programa "*2028 Biodiversidade*".

Como se pode ver na Figura 4, no PPA 2004-2007, dos 25 programas previstos para execução do Ministério do Meio Ambiente, o "*0499*" está entre os menores orçamentos totais e de capital (recurso de investimento, como se classifica aquisição de imóvel).

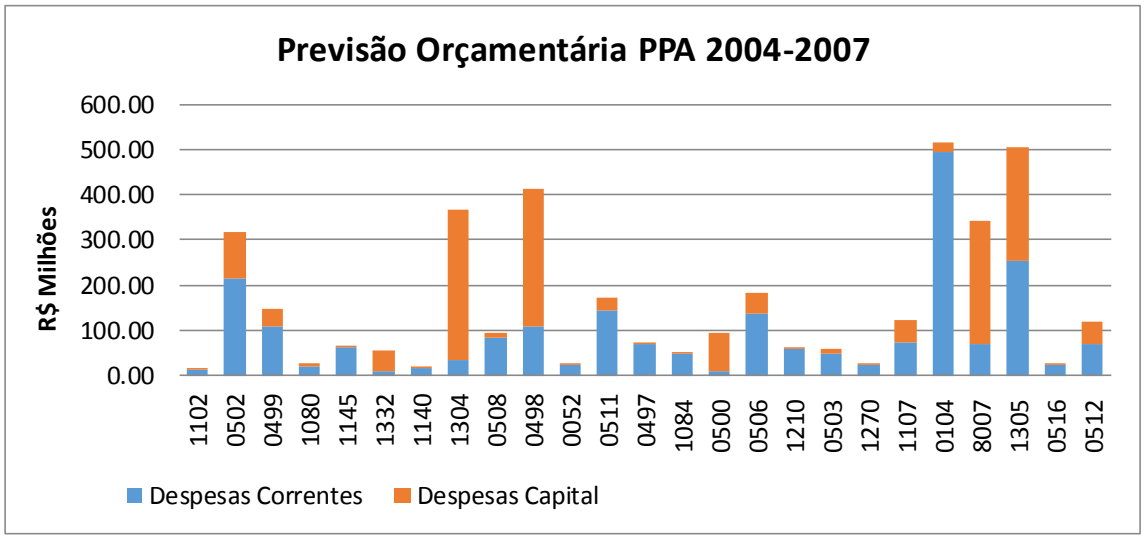
O maior orçamento total ficou para o programa "*0104 Recursos Pesqueiros Sustentáveis*" e o menor para "*1102 Agenda 21*". Quem liderou o ranking no quesito orçamento de capital foi o programa "*1304 Conservação, uso racional e qualidade das águas*". O programa "*0499*" ficou com previsão de capital menor que outros dez programas, embora saibamos que a compra de imóveis rurais envolve gastos de grande vulto.

No PPA 2008-2011, 17 programas foram previstos para execução do MMA, um montante quase três vezes maior que no período anterior. Mais uma vez o programa de "*0104 Recursos Pesqueiros Sustentáveis*" foi o que mais recebeu recursos e o que menos recebeu foi "*1102 Agenda 21*". O programa "*1332 Conservação e Recuperação dos biomas brasileiros*", onde está a Ação "*6381 Regularização Fundiária de UC federais*", ficou em quarto lugar de maior orçamento total; o montante de capital dentro do programa passou de R$ 40.013.949,00 para R$ 245.972.283,00, crescendo mais de seis vezes, ocupando o terceiro lugar em maior orçamento neste quesito, como se pode observar na Figura 5.

Sobre o plano plurianual 2012-2015, primeiramente uma crítica: devido à nova metodologia, não foi possível encontrar detalhado o valor de cada ação, nem por programa,

nem por ministério, pois os programas estavam sob a responsabilidade de pelo menos dois ministérios, em função da transversalidade dos objetivos.

Figura 4. PPA-2004-2007: previsão orçamentária por programa do MMA

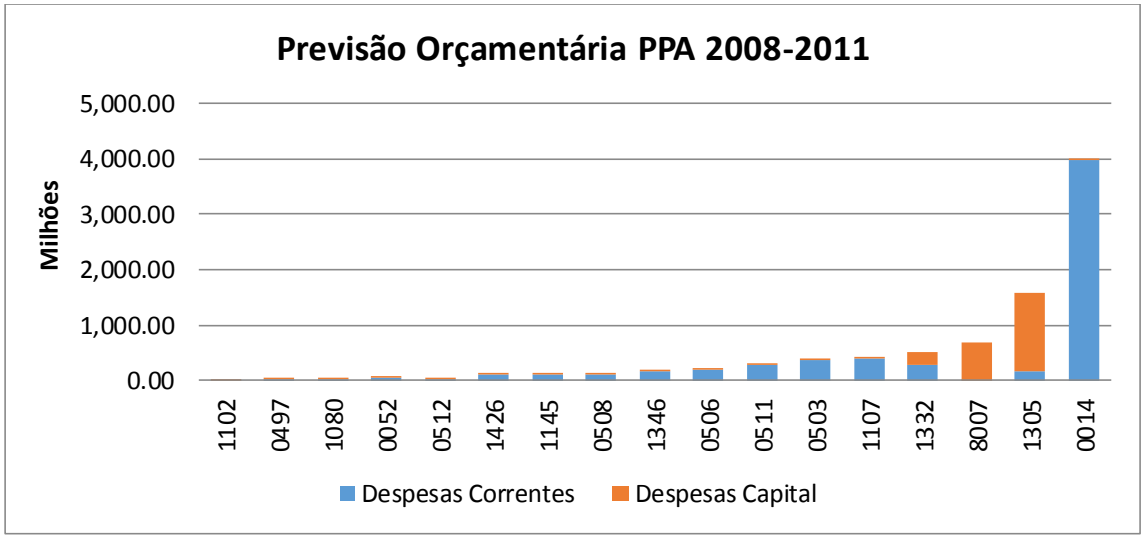


Legenda: Número e Nome dos Programas
1102 Agenda 21
0502 Amazônia Sustentável
0499 Áreas Protegidas do Brasil
1080 Combate à Desertificação
1145 Comunidades Tradicionais
1332 Conservação e Recuperação dos Biomas Brasileiros
1140 Conservação e Uso Sustentável de Recursos Genéticos
1304 Conservação, Uso Racional e Qualidade das Águas
0508 Conservação, Uso Sustentável e Recuperação da Biodiversidade
0498 Desenvolvimento Sustentável do Pantanal
0052 Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis
0511 Gestão da Política de Meio Ambiente
0497 Gestão da Política Nacional de Recursos Hídricos
1084 Mudanças Climáticas e Meio Ambiente
0500 Nacional de Ecoturismo
0506 Nacional de Florestas
1210 Prevenção de Riscos e Combate às Emergências Ambientais
0503 Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais
1270 Proambiente
1107 Probacias
0104 Recursos Pesqueiros Sustentáveis
8007 Resíduos Sólidos Urbanos
1305 Revitalização de Bacias Hidrográficas em Situação de Vulnerab. Degrad. Ambiental
0516 Viver sem Contaminação
0014 Zoneamento Ecológico Econômico

Cada programa contém seus objetivos. Dentro de cada objetivo estão as metas e as iniciativas. As ações, assim como as previsões orçamentarias, saíram do PPA. Essa mudança na lógica de planejamento, embora tenha facilitado a compreensão geral das metas estratégicas do governo, dificultou o entendimento do orçamento. Nenhum programa ficou a cargo inteiramente de um só ministério, os valores não foram colocados para cada ação, e sim para o total de iniciativas de cada programa. As iniciativas poderiam se

desdobrar em várias ações, mas este detalhamento só seria feito a cada Plano Orçamentário Anual, conforme o Art. 8º da Lei 12.593/2012[21], que instituiu o PPA 2012 a 2015.

Figura 5. PPA-2008-2011: previsão orçamentária por programa do MMA

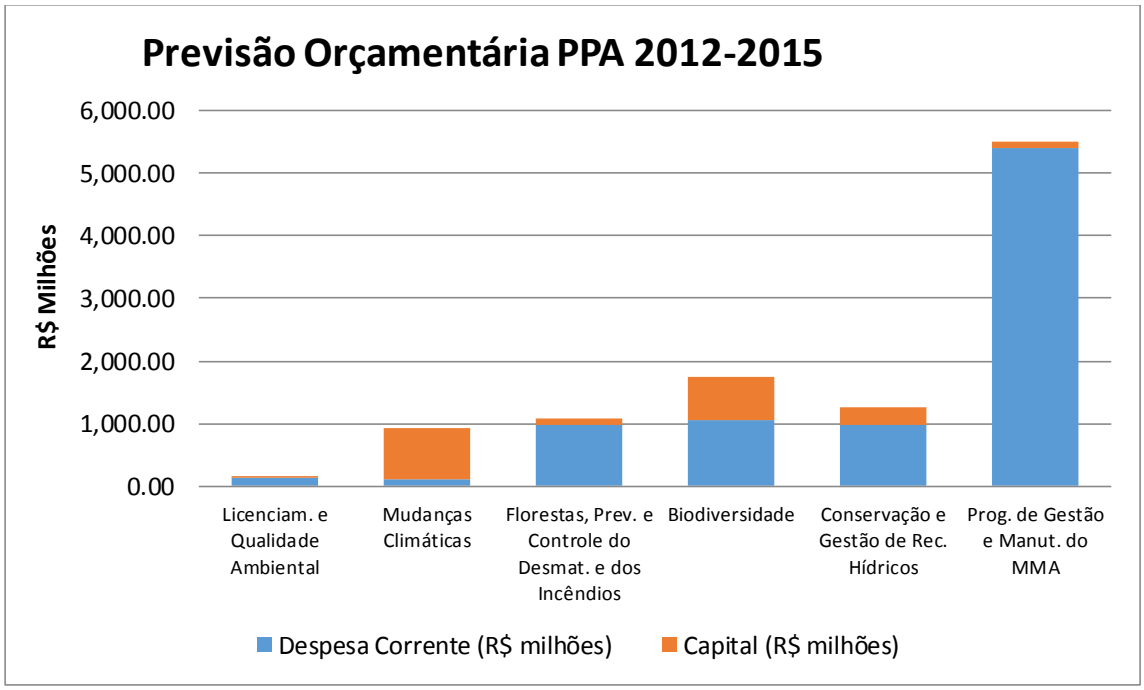


Legenda: Número e Nome dos Programas
1102 Agenda 21
0502 Amazônia Sustentável
1080 Combate à Desertificação
1145 Comunidades Tradicionais
1332 Conservação e Recuperação dos Biomas Brasileiros
0508 Conservação, Uso Sustentável e Recuperação da Biodiversidade
0511 Gestão da Política de Meio Ambiente
0497 Gestão da Política Nacional de Recursos Hídricos
0506 Nacional de Florestas
1107 Probacias
0104 Recursos Pesqueiros Sustentáveis
8007 Resíduos Sólidos Urbanos
1305 Revitalização de Bacias Hidrográficas em Situação de Vulnerab. Degrad. Ambiental
0512 Zoneamento Ecológico Econômico
1426 Conservação, Manejo e Uso Sustentável da Agrobiodiversidade
1346 Qualidade Ambiental
0503 Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais - FLORECER

[21] Art. 8º Os Programas constantes do PPA 2012-2015 estarão expressos nas leis orçamentárias anuais e nas leis de crédito adicional. §1º As ações orçamentárias serão discriminadas exclusivamente nas leis orçamentárias anuais.

Portanto, para efeito da análise proposta neste item, foram escolhidos os programas com o maior número de iniciativas destinadas ao MMA, e aqueles programas que continham poucas iniciativas para o Ministério do Meio Ambiente não entraram na contabilidade. Para contrabalancear, contamos com metade do orçamento do Programa Mudanças Climáticas, cuja responsabilidade do MMA era sobre um terço das iniciativas. Portanto o resultado final ficou aproximado. A ação de regularização fundiária ficou contida no programa *Biodiversidade*.

Figura 6. PPA-2008-2011: previsão orçamentária por programa do MMA



Ainda assim, a previsão do programa que contém a regularização fundiária (Biodiversidade neste PPA) ficou maior que nos anos anteriores. Mas, como não havia a previsão de valores para a ação de regularização fundiária em si, contamos com a média dos valores previstos em cada LOA do período 2012 a 2015 para preparar o Quadro 2, que nos mostra a evolução das previsões orçamentárias para o Ministério do Meio Ambiente no geral, para o programa que continha a ação e para a ação de regularização fundiária propriamente dita.

Quadro 2. Evolução do Orçamento previsto para o MMA conforme os Planos Plurianuais

	Orçamento total previsto para MMA	Orçamento total do Programa que continha a ação 6381	Orçamento para a ação 6381 (regularização fundiária)
PPA 2004-2007	R$ 3.909.502.659,00	R$ 147.173.343,00	R$ 13.072.785,00
PPA 2008-2011	R$ 9.206.876.483,00	R$ 524.872.656,00	R$ 165.482.584,00
PPA 2012-2015	R$ 12.183.113.261,00	R$ 1.819.986,323,00	R$ 68.088.535,00*

* média dos valores previstos em cada LOA do período 2012 a 2015

Portanto, verificamos que as previsões orçamentárias acompanharam o aumento da demanda por regularização fundiária das unidades de conservação federais.

Após as análises de PPA, verificamos como ficaram as LDO: Nenhuma delas – do ano 2004 até o ano 2015 – previu recurso para a ação de Regularização Fundiária, ainda que constasse dos PPA. No entanto, todas as LOA do período (2004 a 2014) previram recursos para este fim, como mostra o Quadro 3, a seguir:

Quadro 3. Evolução do Orçamento previsto conforme as Leis de Orçamento Anuais – LOA

	Orçamento total do Programa que continha a ação 6381 (R$)	Orçamento para a ação 6381 (regularização fundiária) (R$)
2004	33.999.104,00	1.050.000,00
2005	30.662.052,00	1.054.320,00
2006	56.290.411,00	1.462.882,00
2007	54.043.669,00	295.000,00
TOTAL do Quadriênio	**174.995.236,00**	**3.862.202,00**
2008	94.790.026,00	295.000,00
2009	66.904.766,00	1.483.792,00
2010	96.802.274,00	3.383.792,00
2011	89.384.649,00	3.600.000,00
TOTAL do Quadriênio	**347.881.715,00**	**8.762.584,00**
2012	344.482.300,00	17.988.140,00
2013	263.711.970,00	9.000.000,00
2014	513.992.016,00	223.916.000,00
2015	351.444.620,00	21.450.000,00
TOTAL do Quadriênio	**272.354.140,00**	**272.354.140,00**

Para visualizarmos a diferença entre o previsto no PPA para o programa onde a regularização fundiária estava alocada e depois quanto cada LOA previu de fato, preparamos o Quadro 4.

O previsto nas LOAs, via de regra, ficaram menor – tanto em relação ao programa quanto em relação à ação, do que o previsto nos seus respectivos PPA, ao final de cada quadriênio, exceto à informação de valor para a ação 6381, no mais recente PPA, onde obtivemos a média dos valores das LOA, pois o PPA não trazia a informação de previsão orçamentaria por ação.

No entanto, o aumento de valores absolutos também é notável para o orçamento geral previsto para o Ministério do Meio Ambiente como um todo, para o programa e para a ação de regularização fundiária, que, de 2004 a 2014, pelo menos em termos de previsão, aumentou fortemente, ainda que se leve em conta o aumento de área protegida, o que denota que as políticas ambientais vêm galgando importância ao menos no planejamento orçamentário do Governo.

No capítulo 3 será analisado o que foi executado, verificando o quanto a execução e o planejamento orçamentário da União estão alinhados entre si e com a demanda de trabalho.

Quadro 4. Comparação entre PPAs e LOAs

Períodos de Previsão	Orçamento total do Programa que continha a ação 6381	Orçamento para a ação 6381 (regularização fundiária)
PPA 2004-2007	R$ 147.173.343,00	R$ 13.072.785,00
LOA 2004	33.999.104,00	1.050.000,00
LOA 2005	30.662.052,00	1.054.320,00
LOA 2006	56.290.411,00	1.462.882,00
LOA 2007	54.043.669,00	295.000,00
TOTAL do Quadriênio LOAs	**174.995.236,00**	**3.862.202,00**
PPA 2008-2011	R$ 524.872.656,00	R$ 165.482.584,00
LOA 2008	94.790.026,00	295.000,00
LOA 2009	66.904.766,00	1.483.792,00
LOA 2010	96.802.274,00	3.383.792,00
LOA 2011	89.384.649,00	3.600.000,00
TOTAL do Quadriênio LOAs	**347.881.715,00**	**8.762.584,00**
PPA 2012-2015	R$1.819.986,323,00	R$ 68.088.535,00*
LOA 2012	344.482.300,00	17.988.140,00
LOA 2013	263.711.970,00	9.000.000,00
LOA 2014	513.992.016,00	223.916.000,00
LOA 2015	351.444.620,00	21.450.000,00
TOTAL do Quadriênio LOAs	**1.473.630.906,00**	**272.354.140,00**

*média dos valores das LOA de 2012 a 2015.

Esforços empreendidos, interna e externamente

Os Instrumentos Normativos

A publicação da Instrução Normativa do ICMBio, nº 02, de 3 de setembro de 2009, cujos avanços já foram tratados no capítulo anterior.

A publicação da Portaria Interministerial nº 436, de 2 de dezembro de 2009, que resolve que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, através da Secretaria de Patrimônio da União – **SPU**, efetuará a **entrega** ao Ministério do Meio Ambiente - **MMA** nos termos do Art. 79 do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, das áreas de domínio da União, ainda que não incorporadas ao seu patrimônio, localizadas em unidades de conservação

federais de posse e domínio públicos integrantes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, conforme Lei 9.985 de 2000.

A publicação da Portaria Conjunta nº 4, de 25 de março de 2010, que estabelece que o **INCRA** efetuará a concessão de direito real de uso (**CDRU**) ao **ICMBio** das áreas de seu domínio, localizadas em UC de posse e domínio públicos.

Com a aplicação do disposto nessas duas Portarias, a transferência de domínio das áreas públicas federais sobrepostas às UC fica juridicamente sustentada, em âmbito nacional, o que representa a resolução, *a priori*, de cerca de 50% (31,7 milhões de hectares) da demanda de área a ser regularizada pelo ICMBio nas UC federais de posse e domínio públicos.

Capacitação do Corpo Técnico

Desde o início da estruturação da CGTER, em 2009, foram organizados cinco **cursos e oficinas de capacitação para a equipe ampliada**, sendo três de **análise processual** e dois de **avaliação de imóveis rurais**, esses últimos especificamente para os servidores habilitados e registrados junto ao Conselho Regional de Engenharia, Agronomia, Arquitetura e Geografia – CREA, visto que apenas engenheiros agrônomos ou florestais podem assinar um laudo de avaliação de imóvel rural.

Para avaliação de imóveis rurais em UC federais foram capacitados mais 30 analistas. Além dos dois cursos formalizados, há também treinamentos em campo concomitante às avaliações reais, em que servidores inexperientes acompanham os mais experientes para aprender na prática. Essa equipe ampliada formada atua tanto na avaliação dos imóveis quanto no acompanhamento de perícias judiciais.

Nas três oficinas realizadas sobre "Procedimentos e base legal para regularização fundiária das unidades de conservação federais", cujo foco foi a instrução e análise dos processos administrativos, os debates foram acompanhados por colegas da procuradoria especializada, o que propiciou uma rica troca de experiências entre os analistas e os procuradores. Foram capacitadas cerca de 50 analistas ambientais, lotados em UCs de todas as regiões do país. As oficinas foram realizadas em Florianópolis - SC, Porto Seguro - BA e ACADEBio - SP, entre 2009 e 2014.

No total, foram capacitados 80 analistas em todo o país para trabalhar com regularização fundiária, seja instruindo e analisando processos, seja avaliando imóveis. Porém, menos de um terço deles atuam com o tema após as capacitações.

Além das capacitações citadas, os **cursos de Geoprocessamento** feitos na ACADEBio (Academia Nacional de Formação em Biodiversidade) também visam à contribuição para a regularização fundiária, na medida em que capacita analistas a *plotarem* e analisarem os limites dos imóveis em Sistemas de Informações Geográficas – SIG e fazerem trabalhos de campo de georreferenciamento simples, coletando coordenadas geográficas nas vistorias técnicas. Boa parte dos instrutores e monitores de geoprocessamento está ou já esteve lotada na CGTER, apesar de ser um curso independente, ligado ao Plano Anual de Capacitação (PAC-ICMBio), regular e aberto a toda a Instituição.

Contudo, a maioria dos analistas formados nos cursos de geoprocessamento da ACADEBio não colaboraram, posteriormente, para os trabalhos de regularização fundiária, e terminaram não exercendo os conhecimentos adquiridos para esse fim.

Cartilha de regularização fundiária

Em 2011, o ICMBio, em parceria com a *Conservation International – CI* e a Fundação SOS Mata Atlântica, publicou uma **Cartilha de regularização fundiária**, que se encontra disponível, em documento de livre acesso para leitura e impressão, no endereço:
http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/cartilha_de_regularizacao_fundiaria.pdf

O objetivo dessa cartilha é demonstrar, na prática, todos os passos da aplicação da Instrução Normativa que trata da indenização de benfeitorias e desapropriação de imóveis em unidades de conservação federais (IN/ICMBio/Nº 02/2009) desde a abertura do processo administrativo até a transferência das áreas para o ICMBio. A cartilha tem foco no tipo de processo de desapropriação de proprietário e indenização de posseiros. Foi inspirada na experiência do Parque Nacional do Itatiaia, que retomou seu processo de regularização fundiária depois de 50 anos.

Na sua elaboração, além de diversos servidores do ICMBio, contamos com a colaboração do Instituto Estadual do Ambiente – INEA/RJ, através do NUREF (Núcleo de Regularização Fundiária), e do INCRA, através da participação de peritos com ampla experiência em avaliação de imóveis, demonstrando a importância do desenvolvimento de ações conjuntas e integradas entre os diversos atores envolvidos.

Na cartilha é possível encontrar os modelos de documentos usados pela CGTER para instruir e analisar os processos, tais como, requerimentos, relatório de vistoria da unidade, intimação ao proprietário etc.

Manual de Regularização Fundiária do Ministério Público Federal

Por fim, importa citar que em 2014 foi publicado o **Manual de Regularização Fundiária do Ministério Público Federal,** com ênfase nos procedimentos de análises afetas ao próprio ministério, o que demonstra que nessa instituição o volume de trabalho e sua complexidade certamente aumentaram no que se refere a regularização de imóveis em unidades de conservação.

O manual traz primeiramente algumas justificativas para a importância do tema, e se vale de uma recente pesquisa científica que demonstrou a relação direta entre a regularização fundiária de uma unidade de conservação e a queda de seus níveis de desmatamento[22], trazendo robustez ao trabalho, quando embasa a argumentação jurídica nos argumentos das evidencias científicas da importância da regularização fundiária para a conservação da biodiversidade.

Ao criticar a histórica inoperância do Poder Público, defende a necessidade de uma atuação do Ministério Público Federal para, na defesa de um meio ambiente equilibrado, buscar uma atuação efetiva dos órgãos executivos, sanando suas eventuais omissões.

O objetivo do manual é o de oferecer subsídios para a atuação dos membros do Ministério Público Federal nas ações voltadas à regularização fundiária e responder à algumas perguntas, especialmente sobre as situações transitórias:

- *Como devem ser tratadas as atividades em curso em unidades de conservação que, embora incompatíveis com sua natureza, são anteriores à sua criação, até que haja a regularização fundiária?*
- *Devem ser imediatamente interrompidas?*
- *Ou se pode admitir sua continuidade até o pagamento da indenização devida?*

---

[22] Nolte, C.; Agrawal, A.; & Barreto, P. Setting priorities to avoid deforestation in Amazon protected areas: are we choosing the right indicators? Environmental Research Letters. Mar. 2013. Disponível em: <http://iopscience.iop.org/1748-9326/8/1/015039/article>.

Segundo o manual, a situação do proprietário de imóvel localizado no interior de unidade de conservação mostra-se semelhante à do possuidor direto, na medida em que a posse que tem sobre o seu bem também passa a ser marcada pela temporariedade (já que, como parte do processo de implementação da unidade criada, aquele imóvel deverá ser objeto de desapropriação) e subordinação (uma vez que sua utilização passará a ficar limitada em razão do regime jurídico da área criada).

Portanto, por reflexo, passa a estar o Poder Público enquadrado na condição de possuidor indireto dos imóveis particulares existentes no interior da área, disso advindo algumas importantes consequências práticas:

I. A possibilidade de o ente público defender, de forma autônoma, a posse do bem em face de terceiros;

II. A possibilidade de o ente público fazer observar o regime jurídico aplicável à área, o que se pode mostrar de grande utilidade para garantir o acesso do Poder Público ao interior do imóvel para realizar atividades de demarcação e sinalização da unidade ou mesmo para impedir a prática, pelo particular, de atividades incompatíveis com sua natureza jurídica.

O manual segue elencando as atividades econômicas normalmente encontradas no interior das unidades de conservação ainda não regularizadas, e para cada tipo de atividade, elabora uma linha de pensamento para se chegar à conclusão de encaminhamento, sempre tendo em vista dois fatores: (i) a extensão dos danos ambientais causados pela atividade (impacto sobre o meio ambiente) e (ii) o seu caráter de subsistência (impacto sobre o indivíduo), como fatores que, presentes conjuntamente em um dado caso concreto, poderão determinar a opção pela manutenção ou não da atividade até que haja a devida indenização, além do que será indenizado ou não no cômputo de benfeitorias. São as atividades abordadas: pecuária, mineração, extração madeireira e pesca.

O manual reforça que cada caso tem suas especificidades e cada unidade de conservação tem seu contexto, daí a fragilidade em se estabelecer procedimentos padronizados sem levar em conta a individualidade de cada processo, por isso a importância de conhecer a realidade com a qual se está trabalhando.

O acesso a esse manual pode ser conseguido no *site* do Ministério Público Federal, no do link:

http://4ccr.pgr.mpf.mp.br/documentos-e-publicacoes/roteiros-da-4a-ccr/manual-regularizacao-fundiaria-em-unidade-conservacao.pdf

Plano de Regularização Fundiária de Unidades de Conservação Federais

Em dezembro de 2012 foi lançado, pelo ICMBio, o **Plano de Regularização Fundiária de Unidades de Conservação Federais.** Para construí-lo, foi formado um Grupo de Trabalho, instituído pela Portaria Interministerial nº 391/2011, do qual faziam parte representantes do ICMBio, Ministério do Meio Ambiente – MMA, Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA e Secretaria de Patrimônio da União – SPU.

Este plano foi elaborado em consonância com o eixo temático "Gestão e Consolidação Territorial das UCs", constante da "Estratégia Nacional para Ampliação e Consolidação do SNUC", que releva como desdobramento o "Plano Estratégico da Convenção sobre Diversidade Biológica em construção pelo Brasil" no âmbito da iniciativa "Diálogos sobre Biodiversidade: Construindo a estratégia Brasileira para 2020", aprovado na 10ª Conferência das Partes – COP 10, em Nagoya (Metas de Aichi).

As metas foram escalonadas em duas etapas, sendo a primeira para o período 2013 a 2014 (ainda no governo da época) e a segunda para o período de 2015 a 2020. Este plano foi traçado no intuito de construir um instrumento de promoção da consolidação territorial das unidades de conservação federais e estabelecer diretrizes e estratégias para a essa consolidação, com foco na regularização da situação fundiária, na demarcação e sinalização física de seus limites e no acesso a terras para os povos e comunidades tradicionais das unidades de conservação de uso sustentável. O plano estabeleceu 7 eixos estratégicos:

1) Estruturação da capacidade operacional

Ênfase na descentralização das atividades administrativas, criação de coordenações específicas para atender separadamente às demandas de diagnóstico fundiário, avaliação de imóveis, compensação de reserva legal, incorporação de terras públicas.

Parceria com o INCRA para avaliação de imóveis.

Ampliar a equipe para 90 servidores, sendo 27 para atuar na Sede, 3 servidores em cada Coordenação Regional e 1 em cada uma das 30 unidades de conservação prioritárias para atuação, os quais teriam por atribuição exclusiva a agenda de consolidação territorial (Quadro 5).

Contratação de 10 equipes de campo, cada uma com 2 Engenheiros Agrônomos, 1 Advogado e 1 Técnico especialista em georreferenciamento de imóveis para vistoriar, avaliar e georreferenciar cerca de 50 mil ha/ano, viabilizando assim o cumprimento das metas de incorporação de cerca de 500 mil ha/ano por desapropriação e recebimento em doação (Quadro 5).

2) Aquisição de Imóveis Privados e Indenização de Benfeitorias

Para dar maior fluidez ao trâmite do processo administrativo, a alternativa proposta foi descentralizar as instâncias decisórias, de forma que a recepção de imóveis em doação de compensação de reserva legal e as indenizações cujo montante sejam de até R$ 500.000,00 passassem a ocorrer no âmbito das Coordenações Regionais. Somente processos com valores superiores ou em grau de recurso para decisões em última instância passariam a ser apreciados na Sede. As ações de indenização de benfeitorias seguiam os mesmos critérios aplicáveis à desapropriação.

Sobre a compensação de reserva legal, o plano usou dados do IPEA (2011)[23], que diziam que o passivo de reserva legal a ser regularizado no Brasil era de 18,3 milhões de hectares. Comparando o passivo de reserva legal em imóveis nos biomas brasileiros com as áreas privadas e devolutas nas unidades de conservação federais, verifica-se que apenas na Amazônia estas áreas seriam suficientes para atender às demandas de compensação de reserva legal. Portanto, nos outros Biomas essa alternativa não pode ser a única.

Sobre os recursos de compensação ambiental, sugere-se que seja realizada uma revisão dos procedimentos para destinação dos recursos de forma a permitir sua melhor aplicação e efetividade, considerando todo o sistema, com foco em todas as unidades que exigem a dominialidade do território da UC pelo ICMBio.

[23] IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA: Comunicado do IPEA nº 96: Código Florestal: Implicações do PL 1876/99 nas Áreas de Reserva Legal. Brasília, 2011. Disponível em <http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/110616_comunicadoipea96.pdf> Acesso em: 15 de out.2012.

Quadro 5. Equipe ideal a ser implantada até o final de 2014

Quant.	Função	Cargo	Lotação
1	Coordenador Geral	Coordenador Geral da CGTER	Sede
1	Coordenador (DAS 101.3)	Coordenação de Regularização Fundiária de Áreas Privadas	Sede
1	Chefe de Divisão (DAS 101.2)	Divisão de Diagnóstico Fundiário	Sede
1	Chefe de Divisão (DAS 101.2)	Divisão de Vistoria e Avaliação de Imóveis	Sede
1	Coordenador (DAS 101.3)	Coordenação de Incorporação de Terras Públicas e Doações	Sede
1	Chefe de Divisão (DAS 101.2)	Divisão de Compensação de Reserva Legal em UC	Sede
21	Analista Ambiental ICMBio	Execução direta: Análise de processo, avaliação de imóveis, gestão da malha fundiária	Sede
3	Técnico administrativo	Apoio (organização de informações / análises)	Sede
6	Terceirizados	Apoio (organização de informações /secretariado / diárias e passagens)	Sede
2	Estagiário	Apoio geral	Sede
33	Analistas Ambientais	Execução direta: Análise de processo / Avaliação de Imóveis	CR
30	Analistas Ambientais	Execução direta: Análise de processo / Avaliação de Imóveis	UC
Total na Sede: 27 analistas + 9 apoios /técnicos = 36 pessoas			
Equipe ampliada: 63 analistas ambientais			
10 Equipes de campo com 4 profissionais cada – 40			
Total de Pessoal que trabalha com regularização fundiária no ICMBio: 139			

3) Transferência da gestão das terras públicas para o ICMBio

Estimou-se que 33 milhões de hectares das unidades de conservação de domínio público constituíam terras arrecadadas e matriculadas em nome da União ou de áreas já desapropriadas pelos ICMBio ou seus antecessores. A regularização da situação fundiária exige também a transferência da gestão das terras públicas federais e áreas indubitavelmente da União para o ICMBio, para que a governança da área seja plena. Portanto, a promoção de ações de reintegração de posse de áreas irregularmente ocupadas, a efetivação das ações indenizatórias devidas, e as concessões de uso para os beneficiários das unidades de conservação de uso sustentável ou concessões de áreas para uso público fazem parte do conjunto de ações deste eixo temático.

Dois importantes instrumentos já haviam sido construídos e estavam em uso: a Portaria Interministerial nº 436/2009, que possibilitou a transferência da gestão das terras e bens da União para o ICMBio, bem como à CDRU do território às populações tradicionais beneficiárias das unidades de conservação de uso sustentável, o que garantiu a elas o pleno acesso às políticas públicas. Com este mesmo objetivo foi publicada a Portaria Conjunta nº 04/2010, entre o ICMBio e o INCRA, que possibilita a concessão de direito real de uso das terras matriculadas em nome do INCRA ao ICMBio.

As medidas propostas para dar celeridade à transferência das áreas da União Federal para o ICMBIO foram todas baseadas na simplificação dos procedimentos de identificação das terras da União em áreas destinadas às unidades de conservação, nos moldes ocorridos na Amazônia Legal, conforme a Lei 11.952/2009, regulamentada pelos Decretos nº 6.662/2009 e 7.341/2010, dentre outras medidas, que pressupõe um estreitamento na relação com a SPU e procedimentos acertados conjuntamente entre essa Secretaria e o ICMBio.

O Plano também abordou questão das áreas onde não se tinham a dominialidade esclarecida, propondo a priorização de parcerias específicas do ICMBio com a SPU e o INCRA, a fim de que fossem tomadas as medidas necessárias para promover **ações discriminatórias e arrecadação das terras devolutas em favor do Poder Público**. A transferência da gestão de terras de domínio dos Estados para o ICMBio exige negociações com cada unidade da federação para definir quais os mecanismos deveriam ser adotados para a consolidação territorial definitiva dessas UC. O plano contemplou esta necessidade na medida em que previu a especificação e subdivisão das coordenações internas na COREG.

4) Reassentamento de famílias residentes em unidades de conservação sob domínio público

A exemplo do que ocorreu para com os ocupantes não índios de Terras Indígenas, consoante à Norma de Execução/INCRA/nº 01/2006, o Plano propõe que as populações camponesas mais carentes deverão ser reassentadas em projetos de reforma agrária conduzidos pelo INCRA, de forma a terem condições econômicas, sociais e culturais de manutenção de trabalho e progredirem em qualidade de vida e renda. Ficaria a cargo do ICMBio quantificar, qualificar e espacializar a demanda de reassentamento, enquanto o INCRA deveria identificar áreas disponíveis ou que possam ser obtidas para a finalidade

de promover o reassentamento das famílias, concedendo-lhes também todos os direitos inerentes ao programa de reforma agrária.

5) Concessão de Direito Real de Uso para Populações Tradicionais

O plano propõe estender este benefício, que em 2012 já contemplava 38 mil famílias, para todas as 66 mil famílias de populações tradicionais então identificadas como beneficiárias das unidades de uso sustentável até 2020, sendo que, para o ano de 2013, a previsão era alcançar 50 mil famílias.

6) Consolidação de limites

Embora este tópico faça parte do plano e seja uma das atribuições da CGTER, está sob domínio da outra Coordenação, a de Consolidação de Limites, e não diz respeito diretamente às ações de regularização fundiária *strictu sensu*.

7) Desenvolvimento e implantação do Sistema de Informações sobre Consolidação Territorial

A importância do SIGTERRA já era bem reconhecida em 2012, e à época em que foi escrito, o sistema estava sendo desenvolvido.

Breve análise do Plano de Regularização Fundiária e suas metas para o biênio 2013/2014

O Plano estabeleceu a priorização de 30 UC para que começasse a ser implementado, através dos seguintes critérios:

a) UC com disponibilidade de recursos para regularização fundiária;

b) UC com presença de conflitos pela posse e uso da terra.

c) UC objeto de ações judiciais prejudiciais à gestão da unidade ou que impactem a vida das comunidades tradicionais.

d) UC mais antigas.

e) UC com demanda de reassentamento de famílias.

f) UC com demanda imediata de compensação de reserva legal.

O Quadro 6 mostra as metas intermediárias, que seriam atingidas até 2014.

Quadro 6. Metas para 2014 (Plano de Regularização Fundiária)

META 01	Promover a desapropriação de 500 mil hectares.
META 02	Incorporar 500 mil hectares por doação para fins de compensação de reserva legal ou dação em pagamento de dívidas tributárias.
META 03	Incorporar 3 milhões de hectares de terras devolutas ao patrimônio da União.
META 04	Transferir a gestão de 5 milhões de hectares de terras estaduais para o ICMBio
META 05	Obter da União e do INCRA, respectivamente, o "Termo de Entrega" e a Concessão de Direito Real de Uso de 30 unidades de conservação.
META 06	Promover o reassentamento de 1000 famílias/ano.
META 07	Emitir a CDRU às populações tradicionais, beneficiando 14 mil famílias e possibilitando a elas a gestão plena desses territórios.
META 08	Demarcar e sinalizar o perímetro de 30 unidades de conservação
META 09	Implantar o Sistema de Informações sobre Consolidação Territorial das Unidades de Conservação Federais.

As metas foram alcançadas parcialmente, até o final de 2014[24], em função da não implementação do eixo prioritário número 1. A estruturação da capacidade operacional não aconteceu conforme o previsto, prejudicando os demais eixos prioritários. A despeito disso, as metas 4, 5, 7 e 9 foram atingidas até o final de 2014.

O sistema (SIGTERRA) foi finalizado em março de 2015, como relatado anteriormente, não na configuração que estava sendo proposta no plano, mas através de outro contrato de parceria, em que o sistema GESTO, Gestão das Unidades de Conservação do Estado do Tocantins, foi reaproveitado e adaptado às demandas da CGTER.

As metas sobre CDRU serão detalhadas no capítulo 3.

Os Relatórios de Gestão do ICMBio

Anualmente o ICMBio publica em seu *site* relatórios que descrevem brevemente as atividades realizadas por

cada macroprocesso ou coordenação. Nos anos de 2012 e 2014 não houve publicação desse relatório. O Quadro 6 apresenta de forma sistematizada o conteúdo dos relatórios.

A falta de padronização das informações nos diferentes relatórios dificulta a sistematização. Alguns anos mostram mais detalhadamente o que foi feito, com qual

[24] Ver Relatórios de Gestão (capítulo 2) e Da Execução Orçamentária (capítulo3)

recurso foi pago, qual o tipo de processo, enquanto que outros anos apresentam apenas dados finais de hectares adquiridos – por exemplo, o leitor não consegue saber se foi doado em compensação de reserva legal ou se foi comprado com recurso e qual a fonte do recurso; se foi desapropriação judicial ou administrativa. Para uma melhor visualização, dividimos em dois quadros, um de 2008 a 2013 e outro com os resumos totais do mesmo período para cada item (quadro 7).

Os relatórios de gestão não demonstram fielmente o que foi realizado e como foi realizado pela CGTER, tampouco guardam relação com a organização interna, os fluxos da atividade e os tipos de processos. Mais à frente, o capítulo 3 trata sobre as execuções orçamentárias / financeiras, onde é possível constatar que os números finais ultrapassam os apresentados na soma dos relatórios de gestão.

Ao longo dos anos, os relatórios não mantiveram regularidade no tipo de informação, bem como na forma de divulga-la. Nota-se também que faltaram realizações a serem citadas em tais relatórios.

Porém, críticas à parte, apesar de poucas pessoas trabalhando com uma demanda vultosa e complexa, muito foi feito para se avançar no processo de regularização fundiária das unidades de conservação federais.

Quadro 7. Quadro Síntese dos Relatórios de Gestão do ICMBio entre 2008 e 2013

	ANO	RESULTADO
1- Áreas Adquiridas através de desapropriação administrativa	2008	Aprox. 5 mil hectares (30 imóveis) no PARNA de São Joaquim
	2010	Mais de 28 mil hectares em 9 UC, totalizando 20 imóveis desapropriados e 11 posses indenizadas
	2011	Mais de 104 mil hectares.
	2013	50 imóveis somando 9,1 mil hectares. Custaram R$10 milhões.
2- Repasse de Terras Públicas	2008	Repasse de áreas da União ao PARNA da Tijuca (aprox. 12 mil hectares).
3- Vistoria / Avaliação de Imóveis	2008	Vistoria e avaliação de imóveis nos PARNA Serra Geral, São Joaquim e Aparados da Serra. 15 imóveis no PARNA Serra de Itajaí. 3 imóveis na ESEC Serra Geral do Tocantins.
	2011	190 mil hectares em 6 UC: PARNA Serra das Confusões – 18 mil ha; PARNA Serra dos Órgãos – 2 ha (uma pousada); PARNA Serra da Bocaina – 100 ha; PARNA Cavernas do Peruaçu – 1 mil ha; PARNA Serra do Itajaí – 6 mil ha; PARNA Itatiaia – 1,7 mil ha.
4- Vistoria / Instrução de Processos	2008	Instrução de 20 processos para regularização de imóveis no PARNA Restinga de Jurubatiba.
	2009	PARNA Restinga de Jurubatiba/RJ, Bodoquena/MS, Lagoa do Peixe/RS, Serra da Canastra/MG e Chapada Diamantina/BA.
	2011	Instrução de processos para ajuizamento de ações de regularização de cerca de 20 mil hectares, totalizando 32 imóveis, nas seguintes UC: PARNA Chapada Diamantina – 10 imóveis; PARNA Caparaó – 1 imóvel; PARNA Itatiaia – 6 imóveis; PARNAs Serra Geral e Aparados da Serra – 10 imóveis; RESEX Ciriaco – 5 imóveis. Instrução de processos para desapropriação administrativa em 29 UC das 30 prioritárias.
	2013	Instrução e análise processual de 350 imóveis em diversas UC, totalizando 290 mil hectares a serem obtidos por desapropriação ou compensação de reserva legal.
5- Vistoria / Perícia Judicial	2008	20 imóveis no PARNA Grande sertão Veredas para subsidiar perícia judicial.
	2009	Nos PARNA Grande Sertão Veredas e Serra da Bocaina.
6- Reuniões Técnicas de Trabalho Externas	2009	I Seminário de Consolidação Territorial de Unidades de Conservação – Brasília/DF. Reunião do Grupo de Apoio Técnico para Regularização Fundiária em Áreas Urbanas da Amazônia Legal. Padronização de procedimentos e análises de processos administrativos de regularização fundiária.
7- Estudos / acompanhamento de Levantamento Fundiário	2009	Nas seguintes RESEX: Recanto das Araras de Terra Ronca, Lago do Cedro, Acaú-Goiana, Bequimão, Carutapera, Rio Novo dos Lençóis, Curumataí, Buritizeiro, Córregos Tamanduá e Poções, Sempre Vivas, Areião e Vale do Guará, Luciara, Arapixi, Baixo Juruá, Rio Jutaí, Auati-Paraná, Verde para Sempre, Cazumbá, Iracema e Rio Iriri.
8- Publicação / Normatização	2009	IN 02/2009. Portaria Interministerial nº 436/2009.
	2010	Portaria Conjunta INCRA / ICMBio no 4/2010, que define os procedimentos de concessão de direito real de uso (CDRU) das terras públicas federais sob domínio ou gestão do INCRA, sobrepostas às UC, ao ICMBio. Publicação do Edital de Compensação de Reserva Legal do PARNA Serra da Canastra. Publicação do Edital de Compensação de reserva Legal do REBIO Perobas.
	2011	Publicada a Cartilha on line sobre regularização fundiária. Termo de reciprocidade com Rondônia e Paraná para compensação de reserva legal.
	2009	Elaboração do Projeto Básico e articulação com organismos internacionais para viabilizar o Sistema de Informações sobre Consolidação Territorial.
	2010	Reuniões técnicas 3 vezes por semana de meio período entre os analistas ambientais da CGTER e os técnicos da Informática, para construção do Sistema.
	2011	Reuniões técnicas 3 x por semana de meio período entre os analistas ambientais da CGTER e os técnicos da Informática, para construção do Sistema.
	2013	Mudança do Sistema: Deixou de ser o SCT, feito pelo ICMBio/CTIS e passou a ser o SGTERRA, outro sistema, adaptado do GESTO (Tocantins), feito pela Arc Plan: uma doação da TNC ao ICMBio.
10- Conversão de Multa	2010	10 imóveis foram adquiridos e doados pela empresa Fiat do Brasil ao PARNA Cavernas de Peruaçú, compreendendo cerca de 12.000 ha.
	2011	7 imóveis totalizando uma área de - 1,9 mil hectares.
11- Compensação de	2009	Acordo de Cooperação Técnica com o Instituto Estadual de Florestas de Minas

Reserva Legal		Gerais e com a Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Mato Grosso para compensação de reserva legal.
	2010	7 imóveis PARNA Serra da Canastra/MG. 2 imóveis RESEX Médio Purus (compensação de reserva legal de assentamentos do INCRA)
	2011	6 imóveis Parna Serra da Canastra. 4 imóveis Parna Ilha Grande, totalizando 1,5 mil hectares. Estabelecidos Termos de reciprocidade com os Estados de Rondônia e Paraná visando à desoneração de reserva legal.
12- CDRU	2010	MMA recebeu da SPU o Termo de Entrega e realizou a Concessão de Direito Real de Uso ao ICMBio de 24 UC, compreendendo uma área de 1,4 milhão de hectares. INCRA fez a Concessão de Direito Real de Uso ao ICMBio de 10 UC, abrangendo uma área de 6,8 milhões de hectares.
	2011	MMA recebeu da SPU termo de entrega e realizou CDRU ao ICMBio de 8 Unidades, compreendendo uma área de 1,7 milhão de hectares: RESEX Terra Grande de Pracuúba, Tapajós Arapiuns, Gurupá Melgaço, Caeté Taperaçu, Riozinho do Anfrísio, RDS Itatupã-Baquiá; PARNA Tijuca (área do Parque Lage) e ESEC Tamoios (7 ilhas). Mais de 32 mil famílias beneficiadas.

Quadro 8. Quadro Síntese dos Relatórios de Gestão do ICMBio - totais

	TOTAL SOMADO NO PERÍODO 2008 a 2013
1- Áreas Adquiridas através de desapropriação administrativa	146,1 mil hectares
2- Repasse de Terras Públicas	Repasse de áreas da União ao PARNA da Tijuca (aprox. 12 mil hectares).
3- Vistoria / Avaliação de Imóveis	11 Unidades; 216 ,8 mil hectares.
4- Vistoria / Instrução de Processos	Em29 das 30 UC prioritárias; somando mais de 20 mil hectares
5- Vistoria / Perícia Judicial	20 imóveis; 2 UC
6- Reuniões Técnicas de Trabalho Externas	1 Seminário
7- Estudos / acompanhamento de Levantamento Fundiário	Em 22 RESEX
8- Publicação / Normatização	1 Instrução Normativa, 2 Portarias interministeriais, 2 editais para compensação de reserva legal, 1 cartilha de regularização fundiária.
9- Sistema	Lançamento do SIGTERRA
10- Conversão de Multa	1 UC; 10 imóveis somando 13,9 mil hectares.
11- Compensação de Reserva Legal	19 imóveis em 3 UC, somando mais de 1,5 mil hectares.
12- CDRU	32 UC somando 3,1 milhões de hectares; 32 mil famílias beneficiadas.

Discussão: a incongruência entre demanda e força operacional

Frente ao desafio da CGTER, percebe-se que a força operacional, tratada anteriormente no item sobre o volume de trabalho, é insuficiente. Há dificuldade do órgão em atrair e manter seus servidores trabalhando com regularização fundiária, seja na sede, seja na equipe ampliada.

As diferentes áreas de formação profissional dos analistas ambientais - em sua maioria nas ciências da terra e biológicas, faz com que a apreciação da documentação legal de um imóvel, por exemplo, se apresente dificultosa, uma vez que não há familiaridade, para a maioria dos analistas, com a área jurídica específica. Este fato contribui para um baixo número de analistas interessados em atuar na área de regularização fundiária,

sobrecarregando alguns poucos servidores que funcionam como pontos focais ao longo do país – lotados nas UC e Coordenações Regionais – e principalmente a Coordenação Geral de Consolidação Territorial, represando a demanda e aumentando sobremaneira o tempo necessário à tramitação completa de um processo até sua finalização.

A necessidade de profissionais com conhecimentos em geoprocessamento é outra barreira que necessita ser vencida, dada a importância de se trabalhar com as informações textuais e espaciais integradamente.

Ainda assim é possível considerar que houve grande avanço no processo, especialmente pelas conquistas normativas.

A não implementação do Plano de Regularização Fundiária, lançado no final de 2012, repercute em grande atraso na evolução do processo. Fica evidente, porém, que o entrave não está na falta de recurso, se considerarmos a quantidade disponível na fonte de compensação ambiental.

A falta de um Sistema que integre as informações processuais e as relacione com os mapas dos imóveis e das UC, no âmbito do Instituto como um todo, visto que estamos tratando com informações territoriais, é um entrave para a sistematização das demandas e dos resultados alcançados.

Pelo volume de trabalho e complexidade do tema, fica evidente que a estrutura institucional atual voltada à regularização fundiária dentro do ICMBio, principalmente em termos de pessoal, incluindo a PFE, não é suficiente para respostas eficazes e eficientes na escala em que as demandas se apresentam.

Capítulo 3. A situação recente da regularização fundiária nas unidades de conservação federais: demandas e perspectivas

Situação dominial das unidades de conservação federais

Com o amadurecimento institucional da CGTER e a organização de seu trabalho interno com a malha fundiária, culminando com a disponibilização de dados espaciais fornecidos pelo INCRA, SPU, ITERPA (Instituto de Terras do Estado do Pará), ITEAM (Instituto de Terras do Estado do Amazonas), Fundação Palmares, Exército e IBGE, é possível traçar um cenário bem mais realístico da situação fundiária das UC federais. Embora ainda aproximadas, algumas dessas informações nunca estiveram disponíveis para esse processo regulatório e são estratégicas para o planejamento e gestão de suas atividades, como veremos no quadro 9.

Pela primeira vez existe na coordenação uma pessoa dedicada a tratar de compensação ambiental e uma coordenação específica para compensação de reserva legal. Dessa forma, foi possível, a partir de 2014, começar a compilar as informações de disponibilidade de recurso de compensação ambiental e demanda, bem como tratar especificamente de compensação de reserva legal, abrindo mais uma possibilidade ao proprietário que ainda não foi indenizado pelo poder público.

O Quadro 9 apresenta a composição de UC com obrigatoriedade de domínio público, por categoria. É o alvo da regularização fundiária.

Quadro 9 . UC federais de posse e domínio públicos

UNIDADES DE CONSERVAÇÃO FEDERAIS DE DOMÍNIO PÚBLICO		
CATEGORIA	ÁREA (milhões de ha)	Nº
Estação Ecológica	7,50	32
Floresta Nacional	16,40	65
Parque Nacional	25,30	71
Reserva Biológica	3,90	30
Reserva Extrativista	12,50	62
RDS	0,10	2
TOTAL	**65,70**	**262**

A maior demanda em termos de área é a de transferência de terras supostamente devolutas sobrepostas às UC, estimada em 20,1 milhões de hectares. Para atender a essa demanda será necessário uma melhor gestão política e estabelecimento de parceria técnica com o INCRA e a SPU, em âmbitos nacional e estadual, uma vez que a atividade de ação discriminatória e arrecadação dessas terras precede a entrega das mesmas ao ICMBio.

A segunda maior demanda é a transferência das Glebas Públicas Federais já arrecadas, estimada em 11 milhões de hectares. Em número de imóveis, essa demanda é uma das menores, pois estas áreas costumam ser muito extensas.

Por outro lado, a frente de ação que mais consome horas de trabalho da equipe da CGTER é a aquisição de imóveis privados e o recebimento de área como compensação de reserva legal. Primeiramente, porque os imóveis privados costumam ter menores extensões, portanto são em maior número de processos; em segundo lugar porque o trâmite de análises técnicas e jurídicas é mais complexo. No entanto representam apenas 8% da demanda ainda a ser regularizada, dos quais 2% já estão em trâmite. Enquanto os processos de repasse de área pública (CDRU) são da ordem de centenas, os de imóveis privados somam milhares[25], tanto de desapropriação como de compensação de reserva legal. O Quadro 10 ilustra mais detalhadamente essa situação.

A partir da visão sinóptica da situação dominial das UC – que foi possível após robusta organização e sistematização de informações contidas em processos individuais de desapropriação, somadas às informações espaciais de diversas categorias de terras e imóveis – podemos traçar estratégicas mais eficazes de ação. E este resultado foi construído com trabalho dedicado da CGTER desde a criação do ICMBio.

Paralelamente a esse trabalho interno de estruturação da coordenação, outra vertente de organização vem sendo construída junto às Procuradorias Federais Especializadas, no tocante aos entendimentos jurídicos que norteiam as decisões caso a caso.

[25] 59 UC com processos abertos em trâmite para regularização fundiária de imóveis privados (desapropriação ou compensação de reserva legal), somando 1.512 processos, com imóveis conhecidos. Fonte: Malhas Fundiárias da CGTER. Data da pesquisa: dezembro de 2014.

Quadro 10. Situação de Domínio do alvo de regularização fundiária

SITUAÇÃO DE DOMÍNIO	ÁREA (milhões de ha)	% das UC de domínio público
Área com CDRU Federal efetivada para o ICMBio	10,6	16%
Área com CDRU Estadual efetivada para o ICMBio	1,8	3%
Imóveis privados adquiridos	0,5	1%
Terras Públicas Federais em tramitação	4,4	7%
Imóveis privados com processo de desapropriação	1,4	2%
Sobreposição com Terras Indígenas	5,7	9%
Bens da União	0,6	1%
Glebas Públicas Federais não cedidas	11,0	17%
Terras públicas estaduais	4,2	6%
Estimativa de Terras Privadas	5,4	8%
Estimativa de Terras Supostamente Devolutas	20,1	31%
Subtotal	**65,7**	**100%**
Unidades de Conservação que admitem domínio privado das terras (APA, ARIE, RVS e MN)	10,3	
TOTAL de UC FEDERAIS	**76,0**	

Fonte: CGTER, 2015: dados compilados das Malhas Fundiárias.

Entendimentos jurídicos

Apresentamos a seguir uma breve coletânea de entendimentos jurídicos atualmente em voga. Não se pretende encerrar neste item todos os entendimentos disponíveis, nem tampouco apresenta-los como únicos. O Direito não é uma ciência exata, e existem entendimentos, inclusive técnicos, que vão de encontro aos expostos aqui. Buscamos elencar algumas questões e convidar o leitor a buscar por outras, a partir dessa pequena amostra apresentada.

Nos casos de posse/indenização de benfeitoria em terra pública[26]

O Parecer citado aqui foi emitido para um processo de indenização de benfeitoria na ESEC Terra do Meio - Pará. Após análise documental do imóvel, chegou-se à conclusão de que não se tratava de propriedade, mas sim, de posse em terras públicas. O interessado, no entanto, requereu indenização por uma benfeitoria – desmatamento com implantação de

[26] Parecer nº 428/2014/AGU/PGF/PFE - ICMBio

pastagem não mecanizada em 2.990,259 hectares e abertura de 28 km de estradas – sem a apresentação nos Autos de nenhuma documentação pública que tenha sido autorizado tais desmatamentos pelo poder público federal e/ou estadual. O entendimento foi:

A) Ausência de comprovação de propriedade ou posse de boa-fé da área, em se tratando de terra pública, caracteriza-se como Detenção.

b) Detenção não dá direito à indenização de benfeitoria.

Nos casos de terras devolutas em unidades de conservação[27]

A partir da dúvida jurídica no tocante à titularidade das terras devolutas que se encontrarem destinadas à preservação ambiental através da criação de unidades de conservação.

A) As terras devolutas sobre as quais foram criadas UC federais pertencem à União, devendo a titularidade das mesmas serem vertidas ao patrimônio público federal.

B) As terras às quais a atual Constituição Federal atribui domínio aos Estados, só podem ser consideradas estaduais se arrecadadas antes da criação da Unidade de Conservação.

C) Não há impedimento ao ICMBio em fazer levantamento fundiário e produzir peças técnicas para que, ao final, as terras devolutas sobrepostas às UC federais sejam arrecadadas e registradas em nome da União e posteriormente transferidas por meio de Termo de Entrega ao MMA e CDRU ao ICMBio.

Indenização de benfeitoria construída após criação de UC (caso do PARNA Itatiaia)[28]

O PARNA de Itatiaia foi a primeira UC federal brasileira, criada em 1937; contudo, sua situação fundiária até hoje permanece parcialmente não resolvida. A partir de 2011, com os conflitos emergidos na retomada das atividades de regularização fundiária do Parque – em que particulares viram ameaçadas suas pretensões às indenizações de benfeitorias construídas após 1937 – o Ministério Público Federal interveio no processo e

---

[27] Parecer nº 0008/2013/PFE – ICMBio – Sede/PGF/AGU.

[28] Ministério Público Federal – Procuradoria da República no município de Resende, RJ: análise jurídica da regulamentação da indenização das benfeitorias úteis no âmbito do processo de regularização fundiária do Parque Nacional do Itatiaia – Instrução Normativa nº 2, de 03/09/2009, do ICMBio.

proferiu entendimento sobre a indenização de benfeitorias úteis nos processos de desapropriação de imóveis particulares inseridos na referida UC:

A) Em que pese o disposto no Art. 22 da IN 02/2009 do ICMBio[29]; em que pese o disposto no Decreto-Lei 3.365/41, que regula a desapropriação por utilidade pública em seu Art. 26[30], no caso do PARNA Itatiaia, não se aplica presumida má-fé nas benfeitorias úteis, visto que o prazo decorrido (79 anos) sem atitude indenizatória do poder público.

B) Considerando que os Decretos de criação de UC não são expropriatórios *strictu sensu*, ou seja, eles não determinam a desapropriação de imóveis específicos, não estão, portanto, sujeitos à caducidade.

C) Considerando que o Art. 30 do Decreto 4.434/2002 proibiu expressamente a construção e ampliação de benfeitoria sem autorização do órgão gestor da UC e que anteriormente a esse Decreto não havia explícito na Lei tal proibição, o processo desapropriatório deverá levar em consideração o regime jurídico vigente na época da edificação/aquisição da benfeitoria, aplicando-se, por analogia, o Código Civil e o Princípio da Boa-fé, que poderá ser elidida se demonstrada a má-fé.

D) É devida a indenização das benfeitorias úteis até a implantação do SNUC (2000), ressalvando que a indenização é cabível apenas aos que detenham propriedade, a qualquer tempo antes do marco legal referido, ou aos possuidores, desde que a posse seja anterior à criação do Parque, em 1937.

---

[29] "Art. 22. Salvo as benfeitorias necessárias, somente serão indenizadas as benfeitorias existentes à época da criação da unidade de conservação. §1º Excepcionalmente, também serão indenizadas as benfeitorias úteis, posteriores à criação da unidade, realizadas com a anuência do ICMBio. §2º Ao interessado assiste o direito de levantar as benfeitorias não indenizáveis, desde que a ação não implique prejuízo financeiro ou ambiental",

[30] "Art. 26. No valor da indenização, que será contemporâneo da avaliação, não se incluirão os direitos de terceiros contra o expropriado. Parágrafo 1º. Serão atendidas as benfeitorias necessárias feitas após a desapropriação; as úteis, quando feitas com autorização do expropriante".

Execução Orçamentaria-Financeira e Outras Atividades

Resultados compilados de Execução Orçamentária e Financeira no período de 2004 a 2014

Orçamento da União

As informações a seguir foram retiradas do Portal Transparência e dizem respeito somente ao executado do orçamento federal, para o mesmo de período de 2004 a 2014. Primeiramente, para o programa onde a ação de regularização fundiária esteve (ou está) inserida. Depois, detalhamos o gasto com a ação 6381 – Regularização Fundiária de Unidades de Conservação Federais, que a partir de 2012 passou a se chamar Consolidação Territorial de Unidades de Conservação Federais, mantendo o mesmo código. O Quadro 11 apresenta os valores dos Programas por ano.

Quadro 11. Compilação da Execução Orçamentária (Programa)

Ano	Programa	Orçamento Total	Valor Liquidado	Valor pago	% de rec. liquidados	% de rec. pagos
2014	2018	151.786.947,54	148.200.485,87	128.486.799,31	97,6%	84,7%
2013	2018	126.593.401,28	124.427.811,48	107.749.494,84	98,3%	85,1%
2012	2018	107.438.746,25	105.969.267,39	88.072.437,96	98,6%	82,0%
2011	1332	97.025.325,48	97.012.244,39	83.464.714,05	100,0%	86,0%
2010	1332	230.449.250,00	109.923.272,90	96.575.510,39	47,7%	41,9%
2009	1333	61350976	48.797.460,31	48.093.316,95	80,0%	78,4%
2008	1332	37.784.171,00	25.498.844,14	24.799.581,82	67,5%	65,6%
2007	499	7.365.860,76	Sem informação			
2006	499	6.093.885,00				
2005	499	1.610.705,76				
2004	499	2.230.659,95				

Fonte: http://www3.transparencia.gov.br/TransparenciaPublica/jsp/execucao/execucaoPorProgGoverno.jsf. Acesso em 27/07/2015

Após pesquisa no Portal Transparência, dos Gastos Diretos do Governo Federal na *Ação 6381 – Consolidação Territorial das Unidades de Conservação Federais*, chegamos ao seguinte Quadro-resumo (Quadro 12), com detalhamento para a rubrica de aquisição de imóveis.

Quadro 12. Compilação da Execução Orçamentária para a Ação 6381

Ano	Outros Gastos (R$)	Rubrica para Aquisição de Imóveis (R$)	Valor Total gasto na Ação 6381 (R$)
2014	414.932,09	458.245,45	873.177,54
2013	221.605,28	717.058,20	938.663,48
2012	1.059.984,73	1.602.232,43	2.662.217,16
2011	504.113,94	48.997.397,23	49.501.511,17
2010	180.885,64	50.808.208,40	50.989.094,04
2009	1.556.438,65	0,00	1.556.438,65
2008	293.099,77	0,00	293.099,77
2007	127.838,74	9.566,90	137.405,64
2006	493.887,44	186.833,59	680.721,03
2005	10.000,00	595.000,00	605.000,00
2004	38.587,40	0,00	38.587,40

Fonte: http://www.portaltransparencia.gov.br/, acesso em 27/07/2015.

Fazendo-se a comparação entre o planejado e o executado, para a ação de regularização fundiária, temos os seguintes resultados (Quadro 13):

Quadro 13. Comparação entre Planejado e Executado na Ação 6381

Períodos de Previsão	Orçamento para a Ação 6381 (regularização fundiária)	Executado (pago) na Ação 6381 (regularização fundiária)
PPA 2004-2007	**13.072.785,00**	
LOA 2004	1.050.000,00	38.587,40
LOA 2005	1.054.320,00	605.000,00
LOA 2006	1.462.882,00	680.721,03
LOA 2007	295.000,00	137.405,64
TOTAL do Quadriênio LOAs	3.862.202,00	856.720,57
PPA 2008-2011	**165.482.584,00**	
LOA 2008	295.000,00	293.099,77
LOA 2009	1.483.792,00	1.556.438,65
LOA 2010	3.383.792,00	50.989.094,04
LOA 2011	3.600.000,00	49.501.511,17
TOTAL do Quadriênio LOAs	8.762.584,00	102.340.143,63
PPA 2012-2015	**68.088.535,00***	
LOA 2012	17.988.140,00	2.662.217,16
LOA 2013	9.000.000,00	938.663,48
LOA 2014	223.916.000,00	873.177,54
LOA 2015	21.450.000,00	-
TOTAL do Quadriênio LOAs	272.354.140,00	Executado até 2014: 4.474.058,18

* Média dos valores previstos em cada LOA do período 2012 a 2015.

No nível mais abrangente de planejamento - o PPA - os valores planejados ficaram, em média, 80% mais altos do que os que constam na soma das LOA do quadriênio equivalente, a não ser no último, quando não podemos aferir resultado já que não temos o valor previsto no PPA (Quadro 10).

Quando passamos para a comparação entre o previsto na LOA e o executado (Quadro 12), percebemos que no primeiro quadriênio (2004 a 2007), o valor executado foi 85% menor do que o planejado nas LOA do mesmo período, para a ação de Regularização Fundiária. Nesse período a gestão das UC federais estava sob a responsabilidade do IBAMA. No quadriênio seguinte, já sob a gestão do ICMBio, temos um resultado inverso, pois o gasto foi 11 vezes maior do que o planejado, o que se explica em grande parte pela compra de imóveis do Estado do Piauí, onde se gastou aproximadamente cem milhões de reais, valores fora do comum na atividade. No terceiro quadriênio, embora ainda falte um ano de execução, até 2014, o executado foi apenas de aproximadamente 7% do que contém

previsto nas LOA do período. Estas quedas abruptas entre o planejado e o executado, principalmente quando o executado é menor do que o planejado se explica em grande parte pelos recorrentes contingenciamentos de recurso que o governo federal promove.

Compensação Ambiental

Em resumo, a execução (o que já foi pago) por compensação ambiental ficou da seguinte forma (Quadro 14):

Quadro 14. Execução por compensação ambiental

	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAIS
Aquis. de Imóveis (R$)	1.419.051,40	3.337.679,81	5.514,874, 24	10.321.811,48	4.924.965,61	25.518.382,54
Outros gastos (R$)	-	-	12.445,40	-	-	12.445,40
Total	1.419.051,40	3.337.679,81	5.527.319,64	10.321.811,48	4.924.965,61	25.530.827,94

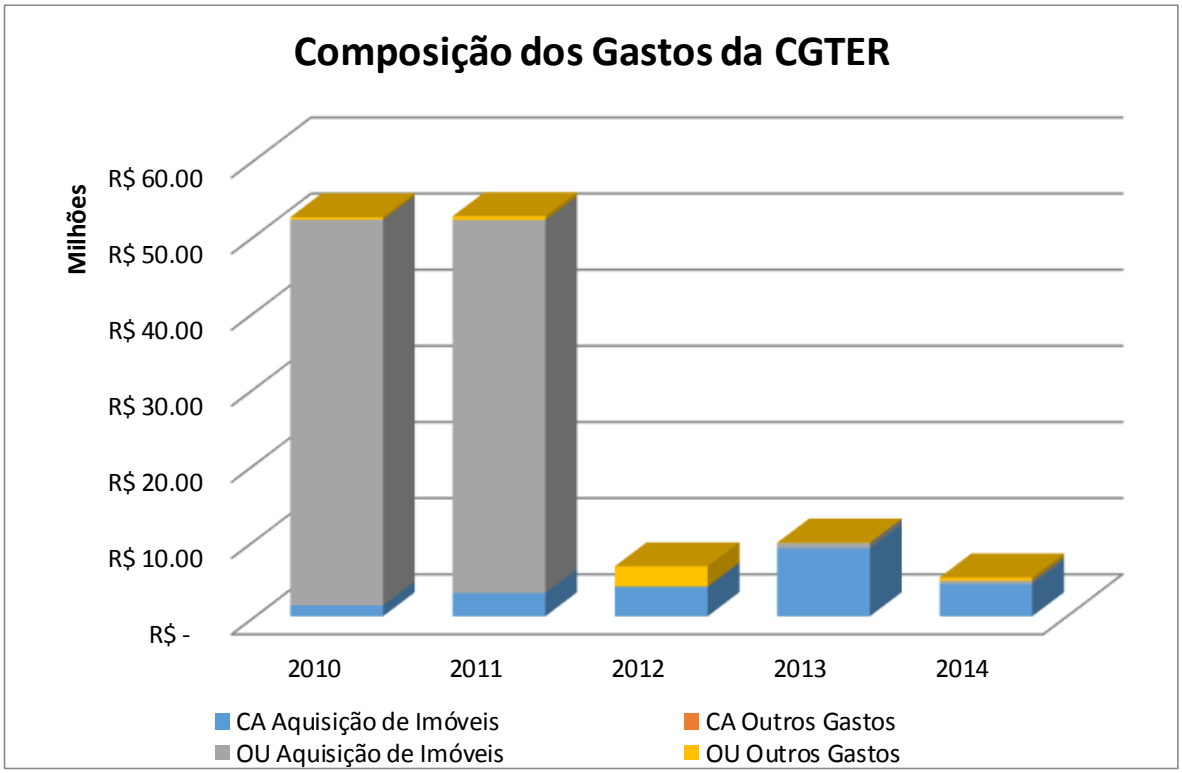
Dos R$ 125 milhões depositados para regularização fundiária, foram gastos (pagos) 25,5 milhões. Estão provisionados R$ 66,6 milhões, restando disponíveis R$ 32,9 milhões[31], a serem aplicados apenas nas 28 UC contempladas por esta fonte financeira.

Uma comparação dos gastos da regularização fundiária, em termos de fonte de recurso, é apresentada na Figura 7, onde CA é Compensação Ambiental e OU é Orçamento da União. Por "outros gastos" entenda-se custeio de material de consumo, diárias, passagens, pagamentos de serviços a terceiros, aquisição de equipamentos etc.

Em 2010 e 2011 o gasto com aquisição de imóvel por meio do Orçamento da União (OU) ficou em destaque em função dos imóveis estaduais do Piauí, sobrepostos ao Parque Nacional da Serra das Confusões, que o ICMBio adquiriu do Estado. Nos demais anos, para aquisição de imóveis usou-se majoritariamente compensação ambiental e os outros gastos ficaram por conta do orçamento da União.

[31] Fonte: ICMBio/ DIPLAN /COCAM, agosto de 2015. Números arredondados para facilitar a leitura.

Figura 7. Composição dos Gastos da CGTER



Imóveis Adquiridos via desembolso de recurso (Orçamento da União ou Compensação Ambiental).

A partir da compilação das informações concentradas nas malhas fundiárias de cada UC, foi possível chegar a um resultado sistematizado, ainda que com falhas e discrepâncias em relação aos relatórios de gestão do IMCBio, especialmente quanto à área total em hectares regularizada. Essa discrepância necessita ser melhor investigada, e o será em outra oportunidade, visto que demandam muito tempo, articulação interna da instituição e metodologia específica, o que foge do foco deste trabalho.

Das 59 Unidades de Conservação trabalhadas, segundo as malhas fundiárias, no período de 2010 a 2014 somaram-se 307 processos concluídos (imóveis e / ou posses indenizadas). O restante dos processos permanece em análise e tramitação.

Foram pagos (segundo a compilação das malhas fundiárias) com recurso de compensação ambiental 128 processos; Com recuso do Orçamento da União foram pagos 40 processos e o restante (maioria) não tem informação quanto à fonte do recurso (239 processos).

Em área adquirida, somaram-se 709,4 mil hectares nos cinco anos.

Se somarmos os repasses de Orçamento da União no mesmo período (segundo o portal transparência e as LOA – vide quadro 13) dos gastos em aquisição de imóveis, chegaremos a aproximadamente 102,5 milhões de reais, enquanto que executados por compensação ambiental, aproximadamente 25,5 milhões de reais (vide quadro 14) em aquisição de imóveis, somando-se 128 milhões de reais.

Há grande diferença em termos de hectares adquiridos citados nos relatórios de gestão (quadro 8 – 146,1 mil hectares adquiridos por processos administrativos), mas temos que ressaltar a ausência da publicação de tal relatório em dois anos do período analisado (2012 e 2014) e a não contabilização dos processos judicializados.

É provável que haja superestimativa na malha fundiária, e, ao mesmo tempo, déficit de informação nos relatórios de gestão.

Outros fatores, como, diferentes fontes de informação não sincronizadas; descentralização do controle de imóveis adquiridos em tabelas individuais dos servidores da equipe por falta de um sistema central; erro de digitação nas tabelas individuais de cada malha fundiária no campo hectares; informações de anos anteriores ao período analisado, atribuídas erroneamente ao período em questão; soma de áreas doadas por compensação de reserva legal às adquiridas com recurso, já que as malha de algumas UC, em alguns anos, não há a separação de tais informações. Muitas são as possíveis razões que se pode atribuir à diferença, o que ressalta ainda mais a importância da urgente implementação do SIGTERRA na Coordenação de Regularização Fundiária.

Quando se analisa a malha fundiária individual de cada UC os erros são diminuídos e é possível saneá-los em pouco tempo, e é o que se faz ao se divulgar a informação, por exemplo, da situação fundiária de uma UC específica.

Porém, ao somar informações de todas as 262 malhas existentes, o acúmulo de erros mostra valores expressivos.

Faz-se premente o saneamento e a organização dos bancos de dados da CGTER, correlacionando-os com os extratos oficiais de repasse de recursos, imóveis patrimoniados para o ICMBio, tabelas de controle das coordenações (que subsidiam informações oficiais) dentre outras. Espera-se que com a implementação do SIGTERRA[32] as discrepâncias numéricas de informações sejam dirimidas, pois o banco de dados será único e correlacionado às etapas de todo o processo de regularização fundiária, no início ao fim.

---

[32] O SIGTERRA foi lançado em abril de 2016. Não foi possível coloca-lo em pleno funcionamento por falta de pessoal para alimentar o banco de dados do sistema. Está prevista uma contratação para 2017.

Resultados compilados de execução sem desembolso direto de recurso na aquisição de imóveis

Conversão de multas

Em apenas dois anos houve execução dessa fonte: em 2010, 10 imóveis foram adquiridos e doados pela empresa Fiat do Brasil ao PARNA Cavernas de Peruaçu, compreendendo cerca de 12.000 ha, e em 2011, mais sete imóveis que somavam 1,9 mil hectares, totalizando uma área de 13,9 mil hectares adquiridos sem desembolso de recurso Essa conversão ocorreu pela via judicial, na ação do processo penal conduzido pelo Ministério Público Federal.

Para se fazer essa conversão via administrativa, ou seja, conduzido pelos órgãos ambientais, seria necessária a adequação legal – através modificação do Decreto que regula o SNUC – bem como a normatização específica pela Procuradoria Especializada junto aos órgãos ambientais. Porém a intenção de fazê-los ainda não logrou êxito.

Recebimento de Imóveis por compensação de reserva legal

Existem hoje 27 UC com imóveis certificados, ou a serem certificados, para participação no processo de compensação de reserva legal. Desde que a COREL começou a organizar as informações sobre compensação de reserva legal em separado (meados de 2013), 186 imóveis foram certificados e estão aguardam negociação, somando 434.791,28 hectares. [33]

O que aconteceu antes desse período não pôde ser computado no item "imóveis certificados". Na malha fundiária não havia a informação a respeito de ser aquele imóvel para compensação ou indenização, já que esta situação poderia mudar depois do imóvel ser inserido na malha. Alguns proprietários, ao não aceitar o valor do imóvel após avaliação, preferiram tentar negociá-lo com particular ao invés de judicializar o processo, ou vice-versa. A única informação a que tivemos acesso de forma sistematizada foi quanto ao total de área recebida em doação por compensação de reserva desse período, que entrará no cômputo do total regularizado por esse tipo de processo. Ressaltamos que este número

[33] Coordenação de Compensação de Reserva Legal e Transferência de Terras Públicas – ICMBio/DISAT/CGTER, 2015.

final pode estar subestimado, em função das informações pretéritas a 2010, que não estavam sendo sistematizadas.

Somando-se as áreas já doadas e recebidas pelo ICMBio temos o total de 11,591 mil ha, em três UC: No PARNA Serra da Canastra (bioma Cerrado) foram regularizados 9,982 mil hectares; na RESX Rio Ouro Preto (bioma Amazônia) foram 1,199 mil hectares e no PARNA Ilha Grande (bioma Mata Atlântica), 410 hectares.

Destaca-se a diferença entre as informações sistematizadas e organizadas na CGTER daquelas apresentadas nos relatórios de gestão: Conforme os relatórios, foram doados ao ICMBio 1,5 mil hectares, informações estas bem defasadas em relação à realidade. Atribui-se a esta defasagem a ausência do relatório de 2014 e a criação da COREL (Coordenação de Compensação de Reserva Legal e Transferencia de Terras Públicas) apenas em 2013, quando a organização de informações pôde tornar-se mais eficiente.

Concessão de Direito Real de Uso

Até 2009, apenas duas unidades de conservação e 3.200 famílias tinha CDRU, o instrumento que é garantia real de acessos aos territórios. Desde então, com o advento das normatizações já tratadas nos capítulos anteriores, foram registrados avanços na obtenção de CDRU federais (do Incra ou SPU) de 92 imóveis em 69 UC, somando uma área de mais 11 milhões de hectares e beneficiando aproximadamente 38 mil famílias até o final de 2014[34]. O Estado do Amazonas fez CDRU de 12 imóveis para cinco UC, no total de 1,6 milhões de hectares. Portanto, temos 12,6 milhões de hectares com CDRU para o ICMBio.

Em processo de cessão, ou a ser cedido, temos 95 imóveis que somam 17 milhões de hectares em 75 UC. Temos identificadas 34 áreas que somam 1 milhão de hectares, para abrir processo de solicitação, em 10 unidades de conservação.

Essas informações foram retiradas da malha fundiária da CGTER e por questões cartográficas e diferença de origem dos dados, podem apresentar distorções. Por isso, os dados finais em termos de hectares são aproximados. Tanto é que, ao compararmos com o quadro 10, temos uma diferença a maior de 2,8 milhões de hectares referentes a áreas públicas federais. Para dirimir esta diferença se faz necessário um saneamento detalhado dos dados de todas as malhas fundiárias (por UC) e de todas as informações recebidas do

[34] Fonte: Malhas Fundiárias da CGTER, 2015.

INCRA e SPU, um trabalho que demandaria metodologia específica, tempo e pessoal especializado, desviando o foco das análises de processos na coordenação. Porém, esta diferença, frente à grandeza dos dados, por enquanto não compromete o planejamento estratégico, o que não anula a necessidade de sanar o problema futuramente.

As metas propostas no plano de regularização fundiária em 2011, para serem atingidas até 2014, em sua maioria não foram atingidas em que pese 4 delas o tenham sido, segundo os relatórios de gestão. Vale ressaltar que a primeira meta era condição essencial para as demais, e ela não foi levada a cabo – incremento da força de trabalho, aumentando o número de pessoas na coordenação de regularização fundiária (sede) e a equipe ampliada nas UCs e coordenações regionais, além da contratação de equipes terceirizadas.

Discussão Final: considerações e estratégias de ação

Após apresentar o complexo panorama da regularização fundiária em UC federais nos itens anteriores, finalizaremos essa discussão apontando algumas estratégias de ação para a Coordenação Geral de Consolidação Territorial - CGTER.

A primeira questão que se coloca é a necessidade de fortalecer a ação da coordenação em sua dimensão política. Uma vez que, em termos de tamanho territorial, a maior demanda de regularização é a transferência de domínio de terras públicas, é necessário construir uma representação forte e articuladora, com eficaz acesso aos Ministérios do Meio Ambiente, Desenvolvimento Agrário e de Planejamento, Orçamento e Gestão (MMA, MDA e MPOG).

A atividade de regularização fundiária de unidades de conservação federais constantemente esbarra frente à complicada situação agrária do país, arrastada sem resolução definitiva há séculos, como abordado no capítulo 1. No cenário nacional, as forças ruralistas sempre foram determinantes para manter o país sem o devido controle sobre suas terras devolutas. Grilagem de terras, ações de reintegração de posse – especialmente em Estados como o Pará, Maranhão e Mato Grosso –, reassentamento de populações, entre outros, são assuntos cotidianos dentro da CGTER. Lidar com questões dessa natureza requer força política (além da econômica) e autoridade influente junto aos Governos.

Paralelamente, estudos como o de Nolte *et al* (2013) mostram que o principal fator para o sucesso de uma UC em atingir seu objetivo de conservação está fortemente associado à ausência de conflitos em relação a posse de suas terras.

A estrutura de gerenciamento e comando (cargos comissionados) precisa ser redimensionada na CGTER, não se fechando para outras alternativas mais audaciosas, como repensar o porte ideal da instância institucional necessária para abrigar essa atividade – talvez não seja uma Coordenação Geral, mas sim uma Diretoria, a melhor instância para aproximar a regularização fundiária das autoridades decisórias, tanto dentro do ICMBio quanto dentro do Ministério do Meio Ambiente.

O ICMBio, por meio da CGTER e sua equipe ampliada, concentra a maioria das responsabilidades sobre os resultados a serem alcançados na atividade de regularização fundiária, porém a autoridade (poder de determinar, fazer, providenciar) para que se alcance esses resultados extrapola o próprio ICMBio; se distribui entre proprietários, posseiros, cartórios, Justiça Federal, Justiça Estadual, SPU, INCRA, e todos os outros atores identificados ao longo do presente estudo. Essa característica precisa ser levada em conta ao se dimensionar política, técnica e economicamente os recursos e insumos para a regularização fundiária das unidades de conservação federais.

A segunda questão que se coloca, porém não menos importante, é a dimensão jurídica. A organização atual da Procuradoria Federal Especializada – PFE não atende as demandas da CGTER a contento, visto que os processos ficam retesados em suas instâncias (PFE/ICMBio e PFE/CRs) por muito tempo, uma vez que essa não dispõe de um quadro de procuradores suficiente para atender à demanda de forma ágil. Em muitas Coordenações Regionais existe apenas um procurador para tratar de todos os assuntos atinentes às unidades de conservação.

Além disso, é evidente a necessidade de diálogo e nivelamento de entendimentos entre o corpo jurídico (alinhamento interno) e o corpo técnico, para que um comportamento demasiadamente "legalista" não se sobreponha à realidade executiva, e ao mesmo tempo, para que os analistas ambientais possam ter suas ações qualificadas pelo entendimento jurídico das questões postas.

Outra dificuldade enfrentada pela CGTER em relação à PFE é a frequente mudança de procuradores, que muitas vezes não chegam a acumular um ano ou dois na função de analisar questões fundiárias, o que acaba por desconstituir o fluxo de entendimentos construídos. Haja vista que, até hoje, a IN de Compensação de Reserva

Legal não foi publicada[35], a IN 02/2009 não foi revisada, a compensação por multa de forma administrativa não foi resolvida, dentre outras. É necessário um melhor acordo entre a AGU e o ICMBio para aproximar a PFE da CGTER, aumentando o número de procuradores, mantendo a equipe por mais tempo na função, estudando a possibilidade de reuniões periódicas de nivelamento entre PFE e CGTER.

Sobre a dimensão técnica, muito já foi colocado no Plano de Regularização Fundiária, e nos itens do capítulo 2. Na intenção de evitar retrabalho, e ao mesmo tempo valorizar os esforços já empreendidos, sugerimos fortemente que o plano seja divulgado e discutido internamente em todas as instancias, visando adesão às estratégias ali elencadas, para que o ICMBio caminhe naquela direção. Cabe à DISAT, juntamente com o comitê gestor do ICMBio, articular a viabilização da implementação do plano junto ao Ministério do Meio Ambiente.

Porém convém ressaltar alguns pontos importantes do plano, que corroboram com as considerações finais aqui tecidas. Sobre a ampliação da equipe de servidores, é urgente o envolvimento da Diretoria (DISAT), do comitê gestor do ICMBio e da Coordenação Geral de Gestão de Pessoas no processo de resolução da grave falta de pessoal que acomete a atividade de regularização fundiária. Alternativas como algo equivalente à lotação provisória, boletins de serviço designando servidores para atuar nessa agenda, ou forças-tarefas específicas precisam ser pensadas e implementadas.

Enquanto premissa para a gestão da biodiversidade em unidade de conservação, o ICMBio precisa unir esforços para, de fato, apoiar o processo de regularização fundiária, capacitando e alocando servidores para colaborar com a CGTER, seja na sede ou nas unidades descentralizadas, e construindo estratégias para manter os servidores o máximo de tempo possível na atividade, potencializando a aplicação da experiência de trabalho acumulada por eles. Leva-se muito tempo para a ambientação e construção de *expertise* nesse amplo contexto de ação da consolidação territorial.

Dois perfis de servidores são essenciais na regularização fundiária: um deles bem específico, para avaliar imóveis rurais e produzir os laudos de avaliação: Engenheiros Agrônomos ou Florestais com registro junto ao CREA: a quantidade desses servidores

---

[35] **Em maio de 2016 foi publicada a IN 05/2016 que trata especificamente sobre compensação de reserva legal. Consta do anexo 2. Tema para ser abordado em um próximo trabalho, ou quando da publicação do manual revisado e atualizado.**

atuando hoje junto à CGTER é insuficiente. Há que se pensar estratégias de concurso público que possibilite essa especificidade de candidato.

O outro perfil não diz respeito à formação, mas sim às competências necessárias para a atividade, como análise de documentação de imóveis, instrução e análise dos processos e habilidades em gestão e produção de informações georreferenciadas.

Fato preocupante é que dentro de dois anos, devem-se aposentar dois dos mais antigos e experientes servidores da coordenação (um deles exerce a coordenação de regularização fundiária). Nesse sentido, este trabalho objetiva juntar, descrever e sistematizar a experiência acumulada nos últimos anos, e uma possibilidade futura se aponta como a publicação de um material institucional a partir dos subsídios aqui reunidos: um manual de regularização fundiária das UC federais.

A partir do retrato da situação dominial das UC, é recomendável que se estabeleça frentes de trabalho estratégicas e prioritárias, de modo que se possa alcançar o maior número de hectares regularizados em menor tempo, envolvendo mais fortemente a atuação dos representantes (diretores e presidente) do ICMBio nos mais altos níveis.

Sobre o sistema de gerenciamento de processos (SIGTERRA), que agregará a malha fundiária e as análises técnicas, é preciso que a sua plena implantação seja adotada como prioridade institucional. O SIGTERRA já está pronto, mas é necessário que se tenham as condições tecnológicas e operacionais para pôr em funcionamento o sistema em todo o país[36]. A Coordenação de Tecnologia da Informação necessita agregar profissionais que conheçam o funcionamento da linguagem de programação do Sistema para geri-lo e prestar suporte aos servidores usuários.

Reforçamos o interesse na publicação deste material, após revisão e atualização, como manual técnico para os gestores e servidores do órgão, ou outros interessados, que atuem na regularização fundiária de Unidades de Conservação.

Por fim, encerramos essa discussão reafirmando a importante colocação feita pelo Ministério Público Federal, em seu manual de regularização fundiária de UC federais, onde reconheceu: "***a regularização fundiária das unidades de conservação, longe de se constituir na solução final dos problemas concernentes à sua existência, consiste, na realidade, no primeiro passo de sua efetiva implementação após a regular criação***".

[36] O SIGTERRA foi lançado em abril de 2016. Não foi possível coloca-lo em pleno funcionamento por falta de pessoal para alimentar o banco de dados do sistema. Está prevista uma contratação para 2017.

Referências Bibliográficas

Advocacia Geral da União – AGU.

Araújo, M. A. R. 2007. Unidades de Conservação no Brasil: Da república à gestão de Classe Mundial. SEGRAC, Belo Horizonte, 272p.

Alvarenga, L. C. 2007. Aspectos da averbação no registro imobiliário. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, X, n. 39, mar. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=3850>. Acesso em set 2014.

Amorim, K. S. 2010. A legitimação da posse sobre terras devolutas. Jus Navigandi, ano 15, n. 2618. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/17310>. Acesso em: 13 jul. 2014.

Mello, C. A. B. 2006. Curso de Direito Administrativo. Editora Malheiros. São Paulo, SP.

Barreto, P. Araújo, E. Brita, B. 2009. A impunidade de crimes ambientais em áreas protegidas federais na Amazônia. Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, Belém, PA.

Bensusan, N. 2014. Diversidade e Unidade: Um dilema constante p. 32. In Bensusan, N. & Prates, A.P. (org.). A diversidade cabe na Unidade? Áreas protegidas no Brasil. IEB, Brasília, pp 30-81.

Anexo 1: Transcrição da IN 02/2009 do ICMBio

INSTRUÇÃO NORMATIVA No- 2, DE 3 DE SETEMBRODE 2009
*O PRESIDENTE DO INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE, nomeado pela Portaria nº 532, de 30 de julho de 2008**, *da Ministra de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, publicada no Diário Oficial da União de 31 de julho de 2008, no uso das atribuições que lhe confere o art. 19, do Anexo I ao Decreto nº 6.100, de 26 de abril de 2007**, *que aprovou a Estrutura Regimental do ICMBio, publicado no Diário Oficial da União do dia subsequente, e considerando a necessidade estabelecer procedimentos técnicos e administrativos para a indenização de benfeitorias e a desapropriação de imóveis rurais localizados no interior de unidades de conservação federais de posse e domínio público, resolve:*

CAPÍTULO I - DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º A presente Instrução Normativa regula os procedimentos técnicos e administrativos para a indenização de benfeitorias e desapropriação de imóveis rurais localizados em unidades de conservação federais de domínio público.

Art. 2º Os procedimentos e ações previstos nesta Instrução Normativa deverão:

I - observar os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, sem prejuízo dos demais princípios aplicáveis à Administração Pública;

II - pautar-se pela razoabilidade e racionalidade no emprego dos recursos públicos;

III - buscar, com base em critérios técnicos, atender ao princípio da justa indenização.

CAPÍTULO II - DO PROCESSO ADMINISTRATIVO E DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 3º A desapropriação dos imóveis rurais e a indenização das benfeitorias identificadas no interior de unidades de conservação federais de domínio público serão precedidas de processo administrativo instaurado de ofício ou a pedido do interessado.

Art. 4º Os procedimentos a que se refere esta Instrução Normativa obedecerão às seguintes etapas:

I - instauração e instrução do processo;

II - análises técnica e jurídica;

III - avaliação;

IV - indenização administrativa ou proposição de ação judicial.

Parágrafo único. As etapas poderão ter sua ordem de observância alterada em razão do princípio da eficiência e em prol da razoabilidade e da racionalidade no emprego dos recursos públicos.

Art. 5º Os documentos que instruirão o processo deverão ser apresentados em via original ou em cópia autenticada.

§1º A autenticação dos documentos poderá ser feita por servidor público, devidamente identificado por nome e matrícula, lotado em qualquer unidade do ICMBio.

§2º Salvo imposição legal, o reconhecimento de firma somente será exigido quando houver dúvida de autenticidade.

Art. 6º O processo deverá ter suas páginas rubricadas e numeradas sequencialmente.

Art. 7º Cada processo administrativo terá por objeto um único imóvel e será instaurado em nome do ocupante ou do titular do domínio, ressalvada a hipótese prevista no art. 21.

Parágrafo único. Poderá ser constituído um único processo para o imóvel rural constituído por glebas com matriculas distintas, desde que as áreas sejam contíguas e pertencentes a um único proprietário ou a condomínio.

Art. 8º Se o processo for instaurado a pedido e a documentação apresentada não atender às exigências previstas nos arts. 10 ou 25, conforme o caso, o interessado será intimado a suprir a omissão identificada em prazo razoável.

§1º Na hipótese do caput, quando o interessado deixar transcorrer injustificadamente o prazo fixado para apresentação de documentos ou informações, poderá o ICMBio promover o arquivamento do processo, mediante decisão fundamentada e comunicação ao interessado, desde que a Unidade de Conservação possua outras áreas cuja desapropriação ou indenização de benfeitorias, por disponibilidade documental ou razões de cunho ambiental, deva ser priorizada.

§2º O arquivamento de que trata o parágrafo anterior não exime o ICMBio da responsabilidade de, oportunamente, adquirir o imóvel ou indenizar as benfeitorias realizadas na área ocupada.

Art. 9º Se o processo for instaurado de ofício, poderá a unidade do ICMBio, de acordo com as circunstâncias específicas, intimar o proprietário ou ocupante a apresentar os

documentos necessários ao atendimento das exigências previstas nesta Instrução Normativa.

Parágrafo único. Caso o proprietário não atenda à intimação, o chefe da unidade do ICMBio deverá promover diligências junto aos órgãos competentes para obter os documentos necessários ao prosseguimento do processo.

CAPÍTULO III - DOS IMÓVEIS DE DOMÍNIO PRIVADO LOCALIZADOS NO INTERIOR DE UNIDADES DECONSERVAÇÃO FEDERAIS DE POSSE E DOMÍNIO PÚBLICOS

Art. 10. Quando o objeto da indenização recair sobre imóvel de domínio privado, o processo será instruído com a seguinte documentação:

I - cópia da carteira de identidade e do Cadastro de Pessoa Física - CPF junto à Secretaria da Receita Federal do proprietário do imóvel, se pessoa natural;

II - ato constitutivo, estatuto ou contrato social, devidamente registrados e atualizados, e comprovação da existência de poderes de representação, em se tratando de pessoa jurídica de direito privado;

III - certidão de inteiro teor que comprove a existência de cadeia dominial trintenária ininterrupta ou comprazo inferior a trinta anos, quando iniciada por título expedido pelo Poder Público ou oriundo de decisão judicial, transitada em julgado, relativa à titularidade do domínio;

IV - Certificado de Cadastro de Imóvel Rural - CCIR atualizado;

V - planta georreferenciada do imóvel e memorial descritivo, obedecidos os níveis de precisão adotados pelo INCRA, assinados por profissional habilitado, com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica- ART;

VI - certidões comprobatórias da inexistência de ônus, gravames e ações reais e pessoais reipersecutórias sobre o imóvel;

VII - Certidão Negativa de Débitos de Imóvel Rural emitida pela Receita Federal do Brasil pela Internet ou por meio de suas unidades;

VIII - comprovação da inexistência de débitos perante o ICMBio, sendo aceita declaração emitida pelo IBAMA, inclusive por meio eletrônico, até que o ICMBio possua sistema de controle próprio.

*Art. 11. Quando o objeto da indenização recair sobre imóvel cuja transferência ainda não estiver, a teor dos prazos estipulados no art. 10 do Decreto nº 4.449, de 30 de outubro de 2002**, *condicionada à apresentação de planta e memorial descritivo certificado pelo INCRA, conforme exigência prevista no art.10, inciso V, desta Instrução Normativa, e nos §§ 3º e 4º do art. 176 da Lei nº 6.015/73**, *deverá o ICMBio, em caso de impossibilidade justificada pelo proprietário, providenciar, às suas expensas, a elaboração dos trabalhos de georreferenciamento.*

Parágrafo único. Por decisão do Diretor responsável pelas ações de consolidação territorial fundamentada em parecer técnico, poderá o ICMBio custear os trabalhos de georreferenciamento de imóvel cuja transferência já se condicione à apresentação dos documentos previstos no caput, observados os preços praticados no mercado, desde que haja recursos disponíveis e que os valores despendidos sejam deduzidos do montante da indenização a ser pago.

*Art. 12. Caso o imóvel rural esteja localizado na faixa de fronteira de 150 km da linha limítrofe com outros países, definida na Lei nº 6.634, de 1979**, *deverá ser examinada se foi realizada a regular ratificação da concessão ou da alienação na forma prevista no art. 5º, § 1º, da Lei nº 4.947, de 1966**,*observadas as disposições do Decreto lei nº 1.414, de 1975**, *e da Lei nº 9.971, de 1999**, *ou se ocorre a hipótese de dispensa dessa exigência.*

Art. 13. Será exigida cópia do título aquisitivo originário ou certidão deste, que comprove o domínio privado do imóvel a ser indenizado, acompanhada da cadeia dominial correspondente ininterrupta e válida até a origem, quando:
I - for constatada a existência de ação judicial ou requerimento administrativo que objetive a anulação da matrícula do imóvel ou a desconstituição do título de domínio ostentado pelo interessado;
II - o imóvel estiver matriculado em Registro Imobiliário objeto de intervenção pela respectiva Corregedoria de Justiça;
III - forem constatados fortes indícios de nulidade na matrícula ou no registro do imóvel;
IV - houver disputa judicial entre um ou mais interessados sobre o imóvel objeto da indenização. Parágrafo único. Finda a correição, a ação judicial ou dirimidas as razões geradoras da dúvida quanto à validade da matrícula, a demonstração da existência de cadeia dominial trintenária ininterrupta será suficiente para o prosseguimento do processo.
Art. 14. A declaração de regularidade dominial expedida pelo INCRA para os imóveis que atenderam aos requisitos da Portaria/INCRA/P/nº 558, de 15 de dezembro de 1999, da Portaria/INCRA/P/nº 596, de 05 de julho de 2001*, da Portaria/INCRA/P n° 835, de 16 de dezembro de 2004*, e da Portaria/INCRA/P/nº 12, de 24 de janeiro 2006*, será considerada prova de domínio.*
Art. 15. Caso remanesça fundada dúvida de natureza dominial, seja pela impossibilidade material de se demonstrar a origem da cadeia sucessória, seja pelas circunstâncias do caso concreto, o Estado onde o imóvel se localize ou, conforme o caso, o ente público potencialmente interessado em questionar sua dominialidade serão instados a se manifestar expressamente sobre a questão.
§1º Persistindo a dúvida, a desapropriação será efetivada pela via judicial, devendo a manifestação deque trata o caput ser colhida em juízo.
§2º Verificada manifesta nulidade na matrícula ou no registro do imóvel, a Procuradoria Federal Especializada junto ao ICMBio diligenciará com vistas ao seu cancelamento, preferencialmente por meio do instrumento previsto no art. 8ºB da Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001.*
§3º Para fins do disposto no parágrafo anterior, a Procuradoria Federal Especializada junto ao ICMBio poderá, caso julgue conveniente, atuar em conjunto com a União Federal, o INCRA, o Ministério Público ou outros entes públicos interessados no cancelamento da matrícula.
Art. 16. Na impossibilidade de certificação do imóvel por força de superposição com Unidade de Conservação federal, aceitar-se-á, para fins do disposto no art. 10, V, certidão de regularidade do georreferenciamento expedida pelo INCRA.
Art. 17. Compete à chefia da Unidade de Conservação federal ou, supletivamente, à coordenação regional a qual a unidade se vincule:
I - promover análise técnica sobre a instrução e a regularidade do processo e emitir parecer sobre o atendimento de cada uma das exigências previstas no art. 10;
II - realizar vistoria e elaborar relatório técnico;
III - elaborar a cadeia sucessória dominial do imóvel;
Art. 18. Concluídos os procedimentos descritos no art. 17, a Procuradoria Federal Especializada junto ao ICMBio procederá à análise jurídica do processo, emitindo parecer sobre sua regularidade.
Art. 19. Constatada a regularidade técnica e jurídica do processo, será realizada a avaliação do imóvel, que deverá visar à apuração de seu preço global de mercado, neste incluídos o valor da terra nua e o das benfeitorias indenizáveis.

§1º Integram o preço da terra nua as florestas naturais, as matas nativas e qualquer outro tipo de vegetação natural, não podendo estas ser avaliadas em separado e não devendo, em qualquer hipótese, superar o preço de mercado do imóvel.
§2º Excluem-se da indenização:
I - as espécies arbóreas declaradas imunes de corte pelo Poder Público;
II - expectativas de ganho e lucro cessante;
III - o resultado de cálculo efetuado mediante a operação de juros compostos.
Art. 20. Havendo divergência entre a área registrada e a área medida, será considerada, para fins de indenização, a menor delas.
Art. 21. Nos casos em que parte do imóvel esteja fora dos limites da unidade de conservação, a área remanescente poderá ser adquirida quando:
I - sua superfície for inferior à fração mínima de parcelamento;
II - tornar-se comprovadamente inviável à exploração econômica à qual a propriedade era originalmente destinada;
III - houver interesse justificado do ICMBio e concordância do proprietário.
Art. 22. Salvo as benfeitorias necessárias, somente serão indenizadas as benfeitorias existentes à época da criação da unidade de conservação.
§1º Excepcionalmente, também serão indenizadas as benfeitorias úteis, posteriores à criação da unidade ,realizadas com a anuência do ICMBio.
§2º Ao interessado assiste o direito de levantar as benfeitorias não indenizáveis, desde que a ação não implique prejuízo financeiro ou ambiental.
Art. 23. Verificada a existência de posses de terceiros sobre o imóvel, as benfeitorias indenizáveis, nos termos do art. 22, serão avaliadas em separado, devendo o valor apurado constar de forma discriminada no Laudo de Avaliação.
§1º Para fins de identificação do posseiro e da área ocupada serão exigidos os documentos arrolados no art. 25.
§2º A planta e o memorial descritivo da área ocupada serão elaborados preferencialmente quando da avaliação do imóvel.
Art. 24. O laudo de avaliação será subscrito por engenheiro agrônomo do quadro de pessoal do ICMBio, devidamente habilitado na forma da legislação que regulamenta a profissão.
§1º O ICMBio poderá confiar a técnicos não integrantes do seu quadro de pessoal a realização da vistoria e da avaliação do imóvel, respeitada a habilitação profissional legalmente exigida para a prática dos respectivos atos e procedimentos.
§2º Na hipótese prevista no parágrafo anterior, o laudo de vistoria e avaliação deverá ser ratificado por engenheiro agrônomo integrante do corpo funcional do ICMBio.
§3º Excetua-se o disposto no parágrafo anterior quanto se tratar de avaliação realizada por profissional habilitado de órgão da administração pública federal em decorrência de acordo ou parceria institucional.
CAPÍTULO IV - DAS OCUPAÇÕES DE ÁREAS PÚBLICAS LOCALIZADAS NO INTERIOR DE UNIDADES DECONSERVAÇÃO FEDERAIS DE POSSE E DOMÍNIO PÚBLICOS
Art. 25. Quando se tratar de ocupação mansa, pacífica e de boa-fé incidente sobre terras públicas anteriormente à criação da unidade de conservação, o processo será instruído com a seguinte documentação:
I - cópia da carteira de identidade e do Cadastro de Pessoa Física - CPF junto à Secretaria da Receita Federal do responsável pela ocupação, se pessoa natural;

II - ato constitutivo, estatuto ou contrato social, devidamente registrados e atualizados, e comprovação de sua representação legal, quando o ocupante for pessoa jurídica de direito privado;
III - cópia do contrato de concessão, alienação, legitimação, título de posse, contrato de transferência de direitos possessórios ou instrumento similar relativo ao imóvel, se houver;
IV - planta em escala compatível e memorial descritivo da área ocupada assinados por profissional habilitado, preferencialmente com declaração de confinantes;
V - cópia do processo administrativo de regularização fundiária, se houver;
VI - Certificado de Cadastro de Imóvel Rural- CCIR, quando houver sido efetuado o cadastramento da ocupação;
VII - comprovante da inexistência de débitos relativos ao Imposto Territorial Rural - ITR, quando o imóvel estiver inscrito na Secretaria da Receita Federal, sendo aceita certidão emitida por meio eletrônico;
VIII - comprovação de inexistência de débitos perante o ICMBio, sendo aceita declaração emitida pelo IBAMA, inclusive por meio eletrônico, até que o ICMBio possua sistema de controle próprio.
Art. 26. Compete à chefia da Unidade de Conservação ou, supletivamente, à coordenação regional à qual a unidade se vincule:
I - promover análise técnica sobre a instrução e a regularidade do processo e emitir parecer conclusivo sobre o atendimento de cada uma das exigências previstas no art. 25;
II - realizar vistoria e elaborar relatório técnico.
Art. 27. Concluídos os procedimentos descritos no art. 26, a Procuradoria Federal Especializada junto ao ICMBio procederá à análise jurídica do processo, emitindo parecer conclusivo sobre sua regularidade.
Art. 28. Constatada a regularidade técnica e jurídica do processo e uma vez considerada a boa-fé da ocupação, será efetuada a avaliação das benfeitorias indenizáveis realizadas na área ocupada, observados os critérios estabelecidos no art. 22.
§1º Considerar-se-á para fins de indenização apenas o valor das benfeitorias indenizáveis, excluído do montante indenizatório qualquer valor referente à terra nua.
§2º O disposto no parágrafo anterior aplica-se aos imóveis objetos de processo de regularização de posse não concluído, de concessão e de alienação sob condições resolutivas não ratificadas pelo órgão fundiário competente.
Art. 29. Aplica-se à avaliação de que trata este Capítulo o disposto no art. 24.
Art. 30. O ICMBio priorizará a indenização das populações tradicionais residentes em unidades de conservação, nas quais sua permanência não seja permitida.
§1º Excepcionalmente, outras áreas poderão ser priorizadas mediante decisão fundamentada em razões técnicas.
*§2º Realizado o levantamento dos dados necessários à indenização das populações tradicionais, o ICMBio solicitará, com base no art. 37 do Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002**, *que o órgão fundiário competente apresente, num prazo de seis meses a contar da data do pedido, programa de trabalho para atender às demandas de reassentamento, com definição de prazos e condições para a sua realização.*
CAPÍTULO V - DA DESAPROPRIAÇÃO DO IMÓVEL E DA INDENIZAÇÃO DAS BENFEITORIAS
Art. 31. Concluído o procedimento de avaliação, o interessado será intimado, mediante comunicação escrita, para dizer, no prazo de 20 (vinte) dias, se aceita o valor apurado para a indenização.

§1º Caberá à chefia da Unidade de Conservação promover a intimação de que trata o caput e franquear vista do laudo e dos demais documentos necessários à manifestação do interessado.
§2º Caso o interessado se recuse a receber ou firmar recibo da intimação, o fato deverá ser certificado em termo específico, que deverá ser juntado aos autos administrativos.
Art. 32. O interessado poderá, dentro do prazo prescrito no art. 20, interpor recurso ao Presidente do ICMBio, caso não concorde com o valor ofertado.
§1º A admissão do recurso previsto no caput condiciona-se à demonstração expressa de erro ou imprecisão nos dados ou critérios utilizados na avaliação.
§2º A decisão do Presidente será precedida de manifestação conclusiva da Diretoria responsável pelas ações de consolidação territorial quanto às razões recursais aduzidas pelo interessado.
§3º O interessado será cientificado da decisão e, no mesmo ato, intimado para dizer, em novo prazo de20 (vinte) dias, se aceita o valor fixado em última instância pelo Presidente.
Art. 33. A concordância do interessado com o valor ofertado deverá ser formalizada nos autos do processo, os quais serão remetidos à Procuradoria Federal Especializada junto ao ICMBio para parecer quanto à regularidade do procedimento.
Parágrafo único. Quando se tratar de imóvel particular, na análise jurídica prevista no caput será dispensada especial atenção à existência de ônus, gravames e ações reais ou pessoais reipersecutórias sobre o imóvel, hipótese em que o titular do direito será chamado para intervir na escritura, caso a desapropriação ocorra pela via administrativa.
Art. 34. À vista do parecer da Procuradoria Federal Especializada junto ao ICMBio, o Diretor responsável pelas ações de consolidação territorial, após proferir despacho fundamentado, indicando os recursos disponíveis a serem utilizados no pagamento da indenização, encaminhará os autos ao Presidente do ICMBio para decisão definitiva.
Art. 35. Acatada a proposta de indenização, a transferência da propriedade dar-se-á, preferencialmente, pela via administrativa, devendo ser formalizada por escritura pública de desapropriação amigável, no caso de imóvel de domínio privado, e de escritura pública de compra e venda, em se tratando de indenização por benfeitorias realizadas em terras públicas.
§1º Deverá constar na escritura que o interessado se responsabiliza, integralmente, pelas obrigações trabalhistas resultantes de eventuais vínculos empregatícios mantidos com os que trabalhem ou tenham trabalhado no imóvel ou na área ocupada e por quaisquer outras reclamações de terceiros, inclusive por aquelas relativas a indenizações por benfeitorias realizadas ou reivindicadas por outrem.
§2° A escritura deverá ser assinada pelos proprietários do imóvel, ou por seus legítimos procuradores, e pelo Presidente do ICMBio, ressalvada a possibilidade de delegação a outro servidor da autarquia.
§ 3° Lavrada a escritura pública de desapropriação amigável, o ICMBio promoverá a sua apresentação ao Cartório de Registro de Imóveis para fins de transmissão da propriedade.
§4º Excepcionalmente, a indenização das benfeitorias realizadas em terras públicas poderá efetivar-se por documento particular, quando o valor acordado não for superior a trinta vezes o maior salário mínimo vigente no País, nos termos do art. 108 do Código Civil.*
Art. 36. Se o proprietário recusar o valor ofertado ou deixar transcorrer sem manifestação os prazos que lhe forem conferidos, caberá à Procuradoria Federal

Especializada junto ao ICMBio, constatada a regularidade do processo e a suficiência dos documentos que o instruem, ajuizar ação de desapropriação ou, em se tratando de terras públicas, outra ação que vise à desocupação da área, mediante depósito em juízo do valor referente às benfeitorias indenizáveis.
§1º A petição inicial, sem prejuízo de outras exigências ou subsídios julgados pertinentes, será instruída com os seguintes documentos:
I - em se tratando de ação de desapropriação:
a) cópia do ato de declaração de utilidade pública ou interesse social, com prova de sua publicação;
b) certidões atualizadas relativas ao domínio do imóvel e de ônus real correspondente;
c) documentação cadastral e tributária relativa ao imóvel;
d) planta e memorial descritivo do imóvel;
e) laudo de avaliação administrativa;
f) termo de recusa de recebimento da intimação ou termo de recusa do valor ofertado se houver.
II - em se tratando de ação judicial que objetive a desocupação de área pública:
a) cópia do ato de declaração de utilidade pública ou interesse social, com prova de sua publicação;
b) documentação cadastral e tributária relativa ao imóvel, se houver;
c) planta e memorial descritivo;
d) laudo de avaliação administrativa;
e) termo de recusa de recebimento da intimação ou termo de recusa do valor ofertado se houver.
§2º A Procuradoria Federal Especializada junto ao ICMBio poderá, desde que amparada em manifestação técnica que justifique a urgência da situação, requerer liminarmente em juízo a imissão na posse da área ocupada ou do imóvel expropriando.
§3º Constatada a existência de ônus, gravames, ações reais ou pessoais reipersecutórias sobre o imóvel, o titular do direito deverá ser chamado ao feito judicial para se manifestar e requerer o que entender devido.
Art. 37. Concluída a desapropriação ou o procedimento indenizatório, o proprietário ou ocupante será intimado a desocupar o imóvel em prazo a ser fixado.
Parágrafo único. Decorrido o prazo concedido sem que os ocupantes deixem o imóvel e esgotadas as tratativas administrativas, a Procuradoria Federal Especializada junto ao ICMBio adotará as medidas judiciais cabíveis visando à sua desocupação.
*Art. 38. O Presidente do ICMBio, no uso dos poderes que lhe foram delegados pela Portaria Conjunta MMA/AGU nº 90, de 17 de março de 2009**, *poderá autorizar a realização de acordo visando ao término do litígio judicial.*
Parágrafo único. O acordo cujo objeto verse sobre o valor da indenização não poderá exceder o campo de arbítrio da estimativa pontual adotada e deverá ser amparado por manifestações técnica e jurídica favoráveis à sua celebração.
Art. 39. Em se tratando de imóvel particular onde houver sido constatada a existência de posses de terceiros, o pagamento das benfeitorias indenizáveis poderá efetivar-se administrativamente, se houver acordo entre o posseiro e o proprietário quanto aos quinhões e aos valores propostos, ou, quando houver discordância, pela via judicial, cabendo à Procuradoria Federal Especializada junto ao ICMBio adotar as medidas judiciais pertinentes.
Parágrafo único. O instrumento do acordo celebrado entre o posseiro e o proprietário será juntado aos autos administrativos.
CAPÍTULO VI - DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 40. O ICMBio elaborará manual de avaliação de terras e benfeitorias com base nas normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT aplicáveis à matéria.
Parágrafo único. Até a elaboração do manual previsto no caput, o procedimento de avaliação observará diretamente as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT e, subsidiariamente, as normas técnicas de outros entes federais que lidem com avaliação de imóveis rurais.
Art. 41. Para a execução das ações previstas nesta Instrução Normativa, o ICMBio realizará parcerias institucionais no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante a celebração de convênios ou instrumentos similares.
Art. 42. Aplicam-se as disposições desta Instrução Normativa, no que couber, às doações ou outras formas de transferência de domínio, em favor do ICMBio, de imóveis privados inseridos no interior de unidades de conservação.
Art. 43. A execução dos procedimentos previstos nesta Instrução Normativa poderá ser avocada das unidades de conservação ou coordenações regionais pela Presidência ou pela Diretoria responsável pelas ações de consolidação territorial.
Art. 44. As disposições previstas nesta Instrução Normativa aplicam-se aos processos de indenização de benfeitorias e desapropriação de imóveis rurais em andamento.
Art. 45. Os laudos, pareceres, análises, relatórios e demais documentos a serem produzidos pelo ICMBio para fins de instrução dos procedimentos previstos nesta Instrução Normativa deverão observar os modelos aprovados pela Diretoria responsável pelas ações de consolidação territorial e disponibilizados no sítio da autarquia na rede mundial de computadores.
Parágrafo único. O disposto no caput não se aplica aos pareceres jurídicos a cargo da Procuradoria Federal Especializada junto ao ICMBio.
Art. 46. As situações não previstas nesta Instrução Normativa serão analisadas pela Diretoria e pela Coordenação-Geral responsáveis pelas ações de consolidação territorial em conjunto com a Procuradoria Federal Especializada junto ao ICMBio, após o que serão submetidas à apreciação do Presidente, que se manifestará conclusivamente.
Art. 47. Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.
Art. 48. Revogam-se as disposições em contrário.
RÔMULO JOSÉ FERNANDES BARRETO DE MELLO

* CONSULTAR ANEXO 3: QUADRO DE ESTUDOS DA LEGISLAÇÃO CITADA NESTA INSTRUÇÃO NORMATIVA.

Anexo 2: Instrução Normativa 05/2016

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 5 , DE 19 DE maio DE 2016.

Estabelece os procedimentos para a Compensação de Reserva Legal, em imóveis localizados no interior de Unidades de Conservação Federais de domínio público, visando à regularização da sua situação fundiária, conforme Processo Administrativo nº 02070.000195/2014-01.

O PRESIDENTE DO INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE, nomeado pela Portaria do Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República nº 899/2015, publicada no DOU do dia 15 de maio de 2015, no uso das competências atribuídas pelo inciso VII, do Artigo 21, Anexo I, do Decreto nº. 7.515, de 08 de julho de 2011, publicado no DOU de 11 de julho 2011, que aprova a Estrutura Regimental do ICMBio, resolve:

CAPÍTULO I
DOS OBJETIVOS E FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

Art. 1º Fixa os procedimentos para a Compensação de Reserva Legal, de imóveis rurais de domínio privado, localizados no interior de Unidades de Conservação Federais de posse e domínio públicos, visando a regularização da sua situação fundiária, tendo como fundamentação legal, dentre outras, as seguintes normas:

I – Art. 225, § 1º, inciso III, CF de 1988;

II – Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998;

III – Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000;

IV – Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012;

V – Lei nº 12.727, 17 de outubro de 2012;

VI – Decreto nº 8.235, de 5 de maio de 2014.

CAPÍTULO II
DOS CONCEITOS

Art. 2º Para os fins previstos nesta Instrução Normativa, entende-se por:

I – Reserva Legal: área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12 da Lei nº 12.651/2012, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa;

II – Compensação de Reserva Legal: consiste na doação de áreas situadas no interior de Unidades de Conservação de domínio público, pendentes de regularização fundiária, ao órgão ambiental competente, para fins de averbá-la como reserva legal de imóvel situado fora dos limites da unidade de conservação regularizando assim o seu passivo ambiental, nos termos do inciso III, § 5º, Art. 66 da Lei nº 12.651/2012.

III – Unidade de Conservação (UC): espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção;

IV – Beneficiário: proprietário ou possuidor de imóvel rural que detinha, em 22 de julho de 2008, área de Reserva Legal em extensão inferior ao estabelecido no art. 12, da Lei nº 12.651/2012, que deseje regularizar esse passivo mediante doação de áreas, pendentes de regularização fundiária, localizadas no interior de unidade de conservação federal de domínio público, ao ICMBio, como uma forma de compensação;

V – Cedente: proprietário de imóvel, passível de indenização, situado no interior da unidade de conservação federal de domínio público;

CAPÍTULO III
DOS PROCEDIMENTOS ADMINSTRATIVOS E DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 3º Nas ações para a Compensação de Reserva Legal em Unidades de Conservação Federais de Proteção Integral e de Uso Sustentável de posse e domínio públicos deverá se observar, além do prévio cadastramento do imóvel a ser doado no Cadastro Ambiental Rural – CAR, o seguinte:

I – poderão aderir como cedentes do procedimento denominado Compensação de Reserva Legal os proprietários de imóveis que estejam localizados, total ou parcialmente, nos limites internos da Unidade;

II – poderão aderir como beneficiários, os proprietários ou possuidores de imóvel rural que possuam débito total ou parcial de reserva legal, em imóveis localizados fora dos limites da Unidade de Conservação.

Art. 4º Para fins desta Instrução Normativa, somente poderão ser doados ao ICMBio os imóveis livres, desembaraçados e sem edificações do seu titular ou de terceiros, o que será objeto de vistoria prévia do Instituto, quando for o caso.

§1º Correrão por conta do cedente e/ou do beneficiário todas as despesas decorrentes das providências indicadas no caput deste artigo, exceto as relacionadas à vistoria.

§2º Havendo interesse do ICMBio na permanência de alguma benfeitoria do imóvel e não havendo interesse do cedente e/ou do beneficiário em sua retirada, por meio de manifestação formal, esta poderá, por termo expressamente ajustado com a chefia da unidade, ser mantida para fins institucionais.

Art. 5º O imóvel do cedente, com certidão emitida pelo ICMBio, poderá ser adquirido em regime de condomínio pelos beneficiários.

§1º Quando o condomínio não abranger toda área do imóvel, deverá ser realizado o desdobramento da matrícula do imóvel, ficando o saldo de área como remanescente da matrícula originária.

§2º O critério de definição da equivalência entre área a ser compensada dentro da Unidade de Conservação e a parte da reserva legal faltante no imóvel objeto desta Norma, será realizada pelo órgão ambiental estatual competente.

§3º A delimitação da área de abrangência, onde estão localizadas as propriedades que poderão ser beneficiadas pelo processo de Compensação de Reserva Legal deverá observar a abrangência dos Biomas estabelecidos pelo IBGE, Portaria MMA nº 96 de 27/03/2008 e/ou as restrições estabelecidas em legislações estaduais específicas.

Art. 6º Os imóveis parcialmente sobrepostos às Unidades de Conservação Federais poderão ser objeto do mecanismo de compensação de reserva legal, desde que obedecidos os seguintes critérios:

I – Nos casos em que a área sobreposta represente somente uma parte daquela exigível para fins de reserva legal da parte do seu imóvel situada fora da Unidade, o cedente ou beneficiário poderá optar por doá-la ao ICMBio e complementar a parte faltante mediante a doação de outro imóvel localizado no interior de Unidade de Conservação Federal;

II – O cedente ou beneficiário poderá optar pela doação da integralidade do imóvel ao ICMBio, pela doação do equivalente ao mínimo exigível para fins de compensação de reserva legal e desapropriação da área remanescente, ou, ainda, poderá optar pela oferta a beneficiários que tenham interesse em adquirir o imóvel para os fins desta Instrução Normativa.

Parágrafo único. Nas hipóteses de doação de imóveis que se sobrepõem apenas parcialmente às unidades de conservação, somente a parcela que a integra será considerada para fins de compensação de reserva legal.

Art. 7º O processo de compra e venda será realizado entre o beneficiário e o cedente, não havendo interferência e/ou participação da Autarquia nesse processo, especialmente ao que se refere à definição dos valores transacionados.

§ 1º As taxas e emolumentos cartoriais de transferência do imóvel, de Imposto de Transmissão de Bens Imóveis – ITBI, serão de responsabilidade do(s) beneficiário(s), conforme normas estabelecidas pelo órgão tributário competente.

§ 2º A inserção no SICAR da doação do imóvel ao ICMBio como compensação de reserva legal será de responsabilidade do beneficiário.

§ 3º Sobre a transmissão do imóvel ao ICMBio não incidirão custas ou emolumentos cartoriais, observado o regime de isenção, na forma estabelecida pelo órgão competente.

CAPÍTULO IV
DAS ETAPAS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE DOAÇÃO

Art. 8º Os procedimentos aos quais se refere esta Instrução Normativa obedecerão às seguintes etapas:

I – instauração e instrução do processo;

II – análise técnica relativa à fase de emissão de certidão;

III – certidão para fins de compensação de reserva legal;

IV – vistoria técnica para fins de constatação da inexistência de ocupações e apresentação de novos documentos;

V – análise técnica relativa à fase de escrituração e registro;

VI – análise jurídica da Procuradoria Federal Especializada junto ao ICMBio quanto à regularidade da instrução processual;

VII – decisão administrativa da respectiva Coordenação Regional do Instituto; e

VIII – escrituração da doação ao ICMBio e respectivo registro imobiliário.

Parágrafo único. As etapas do procedimento, a depender das circunstâncias, poderão ter sua ordem de observância alterada em razão do princípio da eficiência e em prol da razoabilidade e da racionalidade no emprego dos recursos públicos.

Art. 9º A Compensação de Reserva Legal no interior de Unidades de Conservação Federais de domínio público será iniciada mediante a instauração de processo administrativo a pedido do cedente.

Art. 10 Cada processo administrativo terá por objeto um único imóvel, independentemente do número de matrículas que o componham e será instaurado em nome do titular do domínio.

§1º Quando se verificarem sobreposição de imóveis, os processos administrativos também serão apensados até que seja dirimida a divergência.

§2º Dirimida a dúvida prevista no §1º, os processos serão desapensados e encaminhados para emissão de certidão.

Art. 11 Os documentos dos cedentes e de suas propriedades serão entregues em qualquer unidade do ICMBio ou em local especificado em Edital, quando for o caso.

Art. 12 Se a documentação apresentada no ato de instauração do processo não atender às exigências previstas nesta norma, o interessado será notificado a suprir a omissão identificada em prazo razoável.

Parágrafo único. Na hipótese do caput, quando o interessado deixar transcorrer injustificadamente o prazo fixado para apresentação de documentos ou informações, poderá o ICMBio promover o sobrestamento/arquivamento do processo ou a sua conversão em processo de desapropriação, mediante decisão fundamentada, seguindo-se daí os procedimentos da Instrução Normativa ICMBIO n° 02/2009, ou outra que a suceder.

Art. 13 Os documentos que instruirão o processo deverão ser apresentados em via original ou em cópia autenticada.

§1º A autenticação dos documentos poderá ser feita por qualquer servidor de carreira em qualquer Unidade do ICMBio.

§2º Salvo imposição legal, o reconhecimento de firma somente será exigido quando houver dúvida de autenticidade.

§3º Caso os interessados sejam representados por procurador, deverá ser apresentada, procuração elaborada por instrumento público, com poderes específicos para o ato, acompanhada das cópias da Cédula de Identidade e do CPF do procurador.

Art. 14 O processo deverá ter suas páginas rubricadas e numeradas sequencialmente.

CAPÍTULO V
DA DOCUMENTAÇÃO EXIGIDA E FASES DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

Art. 15 Os processos dos cedentes de imóveis para fins dessa norma serão instruídos em duas etapas da seguinte forma:

§1º A primeira etapa, denominada de Fase I, tem como objetivo a expedição da Certidão para Compensação de Reserva Legal.

§2º A segunda etapa, denominada de Fase II, trata da doação e registro imobiliário do imóvel em nome do ICMBio.

Art. 16 Na Fase I, de emissão de certidão, a instrução processual deverá se ater a análise de documentação da pessoa física ou jurídica interessada, juntada do título ou registro imobiliário e análise da área, do polígono do imóvel e da respectiva localização do imóvel, verificando a incidência de sobreposição com a unidade de conservação.

§1º Na Fase I, de emissão de certidão, o processo administrativo de Compensação de Reserva Legal deverá ser composto da seguinte documentação:

I – Cópia da carteira de identidade e do Cadastro de Pessoa Física – CPF dos proprietários e representante legal;

II – Ato constitutivo, estatuto ou contrato sociais, devidamente registrados e atualizados, e comprovação da existência de poderes der representação, em se tratando de sociedade privada;

III – Certidão de inteiro teor que comprove a existência de cadeia dominial trintenária ininterrupta ou com prazo inferior a trinta anos, quando iniciada por título expedido pelo poder público ou oriundo de decisão judicial, transitada em julgado, relativa a titularidade do domínio;

IV – Será exigida cópia do título aquisitivo originário ou certidão deste, que comprove o domínio privado do imóvel a ser indenizado, acompanhada da cadeia dominial correspondente ininterrupta e válida até a origem, quando:

a) For contatada a existência de ação judicial ou requerimento administrativo que objetive a anulação da matrícula do imóvel ou a desconstituição do título de domínio ostentado pelo interessado;

b) Forem constatados fortes indícios de nulidade na matrícula ou no registro do imóvel;

c) Houver disputa judicial entre um ou mais interessados sobre o imóvel objeto da indenização; e

d) Quando se tratar de áreas localizadas em faixa de fronteira, passíveis de ratificação pelo INCRA, hipótese, ainda, em que o interessado deverá comprovar a existência de processo visando a ratificação do imóvel junto ao INCRA.

V – Finda, a ação judicial ou dirimidas as razões geradoras da dúvida quanto a validade da matrícula, a demonstração da existência de cadeia dominial trintenária ininterrupta será suficientemente para o prosseguimento do processo.

VI – Planta do imóvel e memorial descritivo georreferenciado, acompanhados de ART, que possibilite identificar a localização do imóvel em relação à UC e a outros imóveis existentes na malha fundiária do ICMBio.

VII – Certidões comprobatórias da inexistência de ônus, gravames e ações reais e pessoais reipersecutórias sobre o imóvel.

Art. 17 Deverá haver a análise técnica dos dados de georreferenciamento e localização das propriedades cedentes, nas sedes das Unidades de Conservação, Coordenações Regionais (CRs) ou na Coordenação Geral de Consolidação Territorial (CGTER), visando o seu cadastramento no banco de dados da Autarquia e análise de sobreposição de imóveis com terras privadas e/ou terras públicas.

Art. 18 Compete à chefia da unidade de conservação federal ou, supletivamente, à coordenação regional a qual a unidade se vincule:

I – promover análise técnica sobre a instrução e a regularidade do processo e emitir parecer sobre o atendimento de cada uma das exigências previstas nesta Instrução Normativa;

II – elaborar a cadeia sucessória dominial do imóvel;

Art. 19 Constatada a regularidade técnica do processo administrativo do imóvel cedente, será expedido ao interessado uma "Certidão para Fins de Compensação de Reserva Legal", tomando-se como referência o modelo constante do Anexo I.

§1º A certidão tem por objetivo informar que a área está sobreposta a UC e que o imóvel foi considerado apto a participar do procedimento de compensação de reserva legal em unidade de conservação, na condição de cedente.

§2º Na certidão devem ser listadas as pendências documentais necessárias para a que se possa efetuar a doação do imóvel e a observação de que o recebimento da doação estará condicionado à inexistência de ocupações.

§3º A certidão para fins de compensação de reserva legal poderá ser expedida pelo Coordenador-Geral de Consolidação Territorial, pelo Chefe da Unidade ou pelo Coordenador Regional.

Art. 20 Na Fase II, de lavratura da escritura de doação e registro do imóvel em nome do ICMBio perante o Cartório de Registro de Imóveis competente, o titular do domínio deverá apresentar a documentação regularmente exigível pelos cartórios de tabelionato de notas e de registro imobiliário, quais sejam:

I – Certificado de Cadastro de Imóvel Rural – CCIR atualizado;

II – Certidão comprobatória da inexistência de ônus, gravames e ações reais e pessoais reipersecutórias sobre o imóvel;

III – Certidão Negativa de Débitos de Imóvel Rural emitida pela Receita Federal do Brasil pela Internet ou por meio de suas Unidades; e

IV – Comprovação da inexistência de débitos perante o IBAMA e o ICMBio, sendo aceita declaração emitida pelo IBAMA, inclusive por meio eletrônico, até que o ICMBio possua sistema de controle próprio.

V – Planta do imóvel e memorial descritivo, assinados por profissional habilitado e com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica – ART. Quando o imóvel estiver sobre a exigência legal de certificação do INCRA, conforme Decreto nº 7.620, de 21 de novembro de 2011, deverá ser apresentada a respectiva certificação.

Art. 21 Antes da escrituração e do registro imobiliário da doação, um servidor do ICMBio deverá realizar a vistoria no imóvel e emitir termo comprobatório de que o imóvel encontra-se livre e desembaraçado de ocupações.

Parágrafo único. As ocupações exercidas por comunidades beneficiárias em unidades de conservação de domínio público da categoria de uso sustentável não serão consideradas impeditivas para a efetivação da doação do imóvel ao ICMBio.

Art. 22 Na Fase II, de escrituração e registro, concluídos os procedimentos descritos nos artigos anteriores, promovidas a vistoria, a apresentação de novos documentos e a respectiva análise técnica, a Procuradoria Federal Especializada junto ao ICMBio procederá à análise jurídica do processo, emitindo parecer sobre a regularidade do procedimento, visando a doação do imóvel ao ICMBio através do mecanismo de compensação de reserva legal, e encaminhará o processo à respectiva Coordenação Regional, que proferirá decisão administrativa para fins de escrituração e registro da doação.

Art. 23 O registro imobiliário do imóvel doado deverá estar inserido no Sistema de Cadastro Ambiental Rural – SICAR, com a devida averbação da área do imóvel a ser compensada pelo(s) beneficiário(s).

Art. 24 O cedente que tiver ingressado em juízo contra o ICMBio e a União, requerendo indenização do seu imóvel pela criação da Unidade de Conservação, deverá desistir da Ação para fazer jus à doação do imóvel ao ICMBio.

Art. 25 Será dada publicidade sobre os imóveis que tenham certidão emitida para o processo de Compensação de Reserva Legal, a cargo da CGTER, desde que autorizada pelo proprietário.

§1º O cedente ao manifestar interesse em participar do procedimento de Compensação de Reserva Legal poderá expressar concordância, conforme Anexo II, com a publicização de seus

dados e ciência inequívoca de que esta lista será amplamente divulgada, dado o seu caráter de documento público.

§2º A relação dos imóveis de que trata o ***caput***, poderá ser publicada na sede das unidades de conservação e/ou nas coordenações regionais , também no site do ICMBio e outros meios de divulgação.

CAPÍTULO VI
DO PROCEDIMENTO DE DOAÇÃO

Art. 26 Uma vez homologada a aceitação pelo ICMBio, mediante decisão da respectiva Coordenação Regional do Instituto, deverá ser efetivada a escritura pública de compra e venda, devidamente registrada, entre particulares com imediata doação da propriedade pelo beneficiário ao ICMBio, estabelecendo a citação do suporte legal que levou à doação da Reserva Legal Compensatória, cujo ônus decorrente cairá sobre os interessados, cabendo a este o pagamento de todas as despesas necessárias à lavratura e registro dos atos e do ITBI.

Art. 27 As diligências necessárias junto ao órgão ambiental estadual competente, para a averbação da reserva legal, bem como a averbação desta situação junto ao SICAR e/ou ao Ofício de Registro de Imóveis competente, ocorrerão às expensas do beneficiário.

Art. 28 Não serão aceitas desistências de compromisso, depois de realizado o registro do imóvel doado no Cartório de Registro de Imóveis ao ICMBio.

CAPÍTULO VII
DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 29 Ao ICMBio resguarda-se o direito de definir áreas prioritárias para dar início ao processo de Compensação de Reserva Legal.

Art. 30 O ICMBio, rotineiramente, poderá apresentar aos Órgão(s) Estadual(is) competente(s) a relação dos imóveis com certidão para fins de compensação de reserva legal emitidas nos termos desta Norma.

CLÁUDIO CARRERA MARETTI
Presidente

Publicado no D.O.U.
Nº 96
de 20 / 05 / 16
Seção 1 Pág. 68-70

ANEXO I

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE
DIRETORIA DE AÇÕES SOCIOAMBIENTAIS E CONSOLIDAÇÃO TERRITORIAL EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

CERTIDÃO PARA FINS DE COMPENSAÇÃO DE RESERVA LEGAL
NÚMERO /2016

CERTIFICO, conforme o disposto no inciso III do §5° do art. 66 da Lei Federal n° 12.651/2012, que, conforme o Processo nº XXXXXXXXXXXXX, o imóvel abaixo caracterizado, está apto a participar do procedimento de compensação de reserva legal em unidade de conservação, na condição de cedente.

1. DADOS DO PROCESSO:			
N° DO PROCESSO: XXXXXXXXXXXXX			**BIOMA: XXXXXXXXXX**
UNIDADE DE CONSERVAÇÃO: XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX			
2. DADOS DO INTERESSADO			
NOME: XXXXXXXXXXXXXXXXX			**CPF: XXXXXXXXXXXXXXX**
3. DADOS DO IMÓVEL			
DENOMINAÇÃO: XXXXXXXXXXXXXXXXX			**Nº DO IMÓVEL NO INCRA (CCIR): XXXXXXXXXXXXX**
MATRÍCULA: XXXXXXXX	**LIVRO: XXXXX**	**FOLHA:**	**COMARCA: XXXXXXXXXXXXXXXX**
Nº DO IMÓVEL NA RECEITA FEDERAL: (NIRF): XXXXXXXXXXXXXXX			
ÁREA DO IMOVEL REGISTRADA/ESCRITURA (ha) : XXXXXXXXXXXXX			
ÁREA MEDIDA/PLANIMETRADA (ha): XXXXXXXXXXXXXXX			
ÁREA PASSÍVEL DE RECEBIMENTO EM DOAÇÃO PARA COMPENSAÇÃO (ha) : XXXXXXXXXXXXXX			
4. DOCUMENTOS EXIGÍVEIS PARA TRANSCRIÇÃO DO IMÓVEL			
4.1. CERTIFICADO DE CADASTRO DE IMÓVEL RURAL – CCIR ATUALIZADO.			
4.2. CERTIDÃO COMPROBATÓRIA DE INEXISTÊNCIA DE ÔNUS, GRAVAMES E AÇÕES REAIS E PESSOAIS REIPERSECUTÓRIAS SOBRE O IMÓVEL.			
4.3. CERTIDÃO NEGATIVA DE DÉBITOS DO IMÓVEL RURAL EMITIDA PELA RECEITA FEDERAL DO BRASIL.			
4.4. COMPROVANTE DE INEXISTÊNCIA DE DÉBITOS PERANTE O IBAMA E O ICMBio.			
4.5. CERTIFICAÇÃO DO INCRA CONCLUIDO			
4.6. **ESTA CERTIDÃO NÃO IMPLICA EM RECONHECIMENTO DO DOMÍNIO E DO DIREITO DE PROPRIEDADE SOBRE O IMÓVEL CERTIFICADO E NÃO EXIME O INTERESSADO, BEM COMO SEU RESPONSÁVEL TÉCNICO, SOBRE A RESPONSABILIDADE PELAS INFORMAÇÕES PRESTADAS.**			
4.7. **A ANÁLISE CONCLUSIVA SOBRE O DOMÍNIO E A PROPRIEDADE DO IMÓVEL PELO INTERESSADO SERÁ REALIZADA NA ETAPA FINAL DO PROCESSO DE DOAÇÃO, SENDO REQUISITO PARA A TRANSCRIÇÃO DO IMÓVEL AO ICMBIO.**			
4.8. **PARA REALIZAR A DOAÇÃO, O IMÓVEL DEVERÁ ESTAR DESOCUPADO, CONFORME CONSTATADO EM LAUDO DE VISTORIA DO IMÓVEL, A SER LAVRADO POR EQUIPE TÉCNICA DESTE INSTITUTO.**			
BRASÍLIA / DF DATA: / /			

ANEXO II

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE
DIRETORIA DE AÇÕES SOCIOAMBIENTAIS E CONSOLIDAÇÃO TERRITORIAL EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

AUTORIZAÇÃO PARA DIVULGAÇÃO DE OFERTA DO IMÓVEL PARA FINS COMPENSAÇÃO DE RESERVA LEGAL

Autorizo(amos) ao ICMBio a divulgação no mercado de terras para fins de venda do meu imóvel como compensação de reserva legal, as informações abaixo, em atenção ao disposto no inciso III do §5º do art. 66 da Lei Federal nº 12.651/2012.

- Unidade de conservação federal: XXXXXXXXXXXXXXXXXX
- Processo Administrativo Nº: **XXXXXXXXXXX**
- Bioma: Cerrado
- Área do imóvel (ha): XXXXXX
- Área passível de compensação (ha): XXXXXXXXXXXX
- Matrícula: XXXXXXX Livro: XXXXXXX
- Comarca: Ponte Alta do Tocantins / TO
- Nº do imóvel na Receita Federal (NIRF): XXXXXXXXX
- Contato: Proprietário ( ) Procurador ( )
- Nome: **XXXXXXXXXXXXXX**
- Telefone: **XXXXXXXXXXXX**
- E-mail: **XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX**

Brasília / DF,___/____20__.

_____
XXXXXXXXXX
CPF: XXXXXXXXXX

Anexo 3: Quadro Organizativo da Legislação citada na IN 02/2009

1	**Portaria 532 de 31 de julho de 2008.**
	"A MINISTRA DE ESTADO CHEFE DA CASA CIVILDA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, no uso de suas atribuições e tendo em vista o disposto no art. 1o do Decreto no 4.734, de 11 de junho de 2003, resolve Nº 532 - N O M E A RRÔMULO JOSÉ FERNANDES BARRETO MELLO, para exercer o cargo de Presidente do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, código DAS 101.6, ficando exonerado do que atualmente ocupa."
2	**Decreto Nº 6.100, de 26 de abril de 2007.Revogado pelo Decreto nº 7.515, de 8 de julho de 2011.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, e altera o Decreto no 3.607, de 21 de setembro de 2000, que dispõe sobre a implementação da Convenção sobre Comércio Internacional das Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção - CITES.
	Art. 19 transformado no "Art. 2º No cumprimento de suas finalidades, e ressalvadas as competências das demais entidades que integram o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, cabe ao Instituto Chico Mendes, de acordo com as diretrizes fixadas pelo Ministério do Meio Ambiente, desenvolver as seguintes ações em nível federal: (...) IV - realizar a gestão e a regularização fundiária das unidades de conservação federais e apoiar a implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC;
3	**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.
	Traz os prazos para a certificação do georreferenciamento do imóvel certificado pelo ICNRA. Para a certificação da poligonal do imóvel, seu memorial descritivo bem como de sua área (estes dois últimos devem constar da matrícula), o georreferenciamento precisa ser feito obrigatoriamente por profissional habilitado e cadastrada no INCRA para este fim. A norma técnica adotada é a 3ª Edição da Norma Técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais publicada pelo INCRA em 2013, juntamente com o Manual Técnico de Limites e Confrontações e o Manual Técnico de Posicionamento, também publicados pelo INCRA em 2013. Desde 20 de novembro de 2013 é obrigatório o georreferenciamento certificado pelo INCRA para os imóveis de 250 hectares ou mais. A próxima categoria abrangida será a dos imóveis de 100 a 250 hectares, que passarão a ser obrigados a apresentar o georreferenciamento certificado pelo INCRA a partir de 20 de novembro de 2016. *"Art. 10. A identificação da área do imóvel rural, prevista nos §§ 3o e 4o do art. 176 da Lei no 6.015, de 1973, será exigida nos casos de desmembramento, parcelamento, remembramento e em qualquer situação de transferência de imóvel rural, na forma do art. 9o, somente após transcorridos os seguintes prazos: (Redação dada pelo Decreto nº 5.570, de 2005)*

	I - noventa dias, para os imóveis com área de cinco mil hectares, ou superior; *II - um ano, para os imóveis com área de mil a menos de cinco mil hectares;* *III - cinco anos, para os imóveis com área de quinhentos a menos de mil hectares; (Redação dada pelo Decreto nº 5.570, de 2005)* *IV - dez anos, para os imóveis com área de duzentos e cinquenta a menos de quinhentos hectares; (Redação dada pelo Decreto nº 7.620, de 2011)* *V - treze anos, para os imóveis com área de cem a menos de duzentos e cinquenta hectares; (Incluído pelo Decreto nº 7.620, de 2011)* *VI - dezesseis anos, para os imóveis com área de vinte e cinco a menos de cem hectares; e (Incluído pelo Decreto nº 7.620, de 2011)* *VII - vinte anos, para os imóveis com área inferior a vinte e cinco hectares. (Incluído pelo Decreto nº 7.620, de 2011)* *§ 1o Quando se tratar da primeira apresentação do memorial descritivo, para adequação da descrição do imóvel rural às exigências dos §§ 3o e 4o do art. 176 e do § 3o do art. 225 da Lei no 6.015, de 1973, aplicar-se-ão as disposições contidas no § 4o do art. 9o deste Decreto. (Redação dada pelo Decreto nº 5.570, de 2005)* *§ 2o Após os prazos assinalados nos incisos I a IV do caput, fica defeso ao oficial do registro de imóveis a prática dos seguintes atos registrais envolvendo as áreas rurais de que tratam aqueles incisos, até que seja feita a identificação do imóvel na forma prevista neste Decreto: (Redação dada pelo Decreto nº 5.570, de 2005)* *I - desmembramento, parcelamento ou remembramento; (Incluído pelo Decreto nº 5.570, de 2005)* *II - transferência de área total; (Incluído pelo Decreto nº 5.570, de 2005)* *III - criação ou alteração da descrição do imóvel, resultante de qualquer procedimento judicial ou administrativo. (Incluído pelo Decreto nº 5.570, de 2005)* *§ 3o Ter-se-á por início de contagem dos prazos fixados nos incisos do caput deste artigo a data de 20 de novembro de 2003. (Incluído pelo Decreto nº 5.570, de 2005)"*
4	**Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.** Atualizada a partir da publicação. Alterada pela **Lei nº 6.216, de 30 de junho de 1975. Vide Lei 10.050 de 2.000.** Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências.
	O título V(capítulos I ao XI, Artigos 167 a 288) trada do Registro de Imóveis. Os imóveis passaram a ter um número de matrícula em um cartório específico (Cartório de Registro de Imóveis). Fundamental para o entendimento e montagem da cadeia dominial, essa Lei estabelece os procedimentos para matrícula, averbação, registro, desmembramentos, unificações e da outras providencias a respeito das anotações imobiliárias. *"Art. 176 - O Livro nº 2 - Registro Geral - será destinado, à matrícula dos imóveis e ao registro ou averbação dos atos relacionados no art. 167 e não atribuídos ao Livro nº 3. (Renumerado do art. 173 com nova redação pela Lei nº 6.216, de 1975).* ~~*Parágrafo único - A escrituração do Livro nº 2 obedecerá às seguintes normas:*~~ *§ 1º A escrituração do Livro nº 2 obedecerá às seguintes normas: (Renumerado do parágrafo único, pela Lei nº 6.688, de 1979)* *I - cada imóvel terá matrícula própria, que será aberta por ocasião do primeiro registro a ser feito na vigência desta Lei;*

II - são requisitos da matrícula:

1) o número de ordem, que seguirá ao infinito;

2) a data;

~~*3) a identificação do imóvel, feita mediante indicação de suas características e confrontações, localização, área e denominação, se rural, ou logradouro e número, se urbano, e sua designação cadastral, se houver;*~~

3) a identificação do imóvel, que será feita com indicação: (Redação dada pela Lei nº 10.267, de 2001)

a - se rural, do código do imóvel, dos dados constantes do CCIR, da denominação e de suas características, confrontações, localização e área; (Incluída pela Lei nº 10.267, de 2001)

b - se urbano, de suas características e confrontações, localização, área, logradouro, número e de sua designação cadastral, se houver. (Incluída pela Lei nº 10.267, de 2001)

4) o nome, domicílio e nacionalidade do proprietário, bem como:

a) tratando-se de pessoa física, o estado civil, a profissão, o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Fazenda ou do Registro Geral da cédula de identidade, ou à falta deste, sua filiação;

b) tratando-se de pessoa jurídica, a sede social e o número de inscrição no Cadastro Geral de Contribuintes do Ministério da Fazenda;

5) o número do registro anterior;

III - são requisitos do registro no Livro nº 2:

1) a data;

2) o nome, domicílio e nacionalidade do transmitente, ou do devedor, e do adquirente, ou credor, bem como:

a) tratando-se de pessoa física, o estado civil, a profissão e o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Fazenda ou do Registro Geral da cédula de identidade, ou, à falta deste, sua filiação;

b) tratando-se de pessoa jurídica, a sede social e o número de inscrição no Cadastro Geral de Contribuintes do Ministério da Fazenda;

3) o título da transmissão ou do ônus;

4) a forma do título, sua procedência e caracterização;

5) o valor do contrato, da coisa ou da dívida, prazo desta, condições e mais especificações, inclusive os juros, se houver.

§ 2º Para a matrícula e registro das escrituras e partilhas, lavradas ou homologadas na vigência do Decreto nº 4.857, de 9 de novembro de 1939, não serão observadas as exigências deste artigo, devendo tais atos obedecer ao disposto na legislação anterior .(Incluído pela Lei nº 6.688, de 1979)

§ 3º Nos casos de desmembramento, parcelamento ou remembramento de imóveis rurais, a identificação prevista na alínea a do item 3 do inciso II do § 1º 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, geo-referenciadas 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. (Incluído pela Lei nº 10.267, de 2001)

§ 4º A identificação de que trata o § 3º tornar-se-á obrigatória para efetivação de registro, em qualquer situação de transferência de imóvel rural, nos prazos fixados por ato do Poder Executivo. (Incluído pela Lei nº 10.267, de 2001)

~~*§ 5º Nas hipóteses do § 3º, caberá ao INCRA certificar que a poligonal objeto do memorial descritivo não se sobrepõe a nenhuma outra constante de seu cadastro georreferenciado e que o memorial atende às exigências técnicas, conforme ato normativo próprio. (Incluído pela Medida Provisória nº 458, de 2009)*~~

~~*§ 6º A certificação do memorial descritivo de glebas públicas será referente apenas ao seu perímetro originário. (Incluído pela Medida Provisória nº 458, de 2009)*~~

~~*§ 7º Não se exigirá, quando da efetivação do registro do imóvel destacado de glebas públicas, a retificação do memorial descritivo da área remanescente, que somente ocorrerá a cada três anos, contados a partir do primeiro destaque, englobando todos os destaques realizados no período. (Incluído pela Medida Provisória nº 458, de 2009)*~~

§ 5º Nas hipóteses do § 3º, caberá ao Incra certificar que a poligonal objeto do memorial descritivo não se sobrepõe a nenhuma outra constante de seu cadastro georreferenciado e que o memorial atende às exigências técnicas, conforme ato normativo próprio. (Incluído pela Lei nº 11.952, de 2009)

§ 6º A certificação do memorial descritivo de glebas públicas será referente apenas ao seu perímetro originário. (Incluído pela Lei nº 11.952, de 2009)

§ 7º Não se exigirá, por ocasião da efetivação do registro do imóvel destacado de glebas públicas, a retificação do memorial descritivo da área remanescente, que somente ocorrerá a cada 3 (três) anos, contados a partir do primeiro destaque, englobando todos os destaques realizados no período. (Incluído pela Lei nº 11.952, de 2009)

~~*§ 8º O ente público proprietário ou imitido na posse a partir de decisão proferida em processo judicial de desapropriação em curso poderá requerer a abertura de matrícula de parte de imóvel situado em área urbana ou de expansão urbana, previamente matriculado ou não, com base em planta e memorial descritivo, podendo a apuração de remanescente ocorrer em momento posterior. (Incluído pela Medida Provisória nº 514, de 2010)*~~

§ 8º O ente público proprietário ou imitido na posse a partir de decisão proferida em processo judicial de desapropriação em curso poderá requerer a abertura de matrícula de parte de imóvel situado em área urbana ou de expansão urbana, previamente matriculado ou não, com base em planta e memorial descritivo, podendo a apuração de remanescente ocorrer em momento posterior. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

~~*Art. 174. Na escrituração do livro n. 3 - Auxiliar - haverá espaços formados por linhas verticais para neles se escreverem o número de ordem do registro, a referência ao número de ordem e às páginas dos demais livros, além da margem para as averbações.*~~

~~*§ 1° No livro auxiliar do cartório do domicílio conjugal, serão registradas, por extrato, as convenções antenupciais, devendo mencionar os nomes dos cônjuges, data, cartório, livro e folhas onde foi lavrada a escritura e as cláusulas da convenção, sem prejuízo da averbação dos imóveis existentes que forem sendo adquiridos, sujeitos a regime diverso do comum.*~~

~~*§ 2º Serão integralmente registrados no livro auxiliar os contratos-padrão a que se refere o artigo 61 da Lei n. 4.380, de 21 de agosto de 1964.*~~

~~*Art. 175. No livro n. 4 - Registros Diversos - serão registrados:*~~

~~*a) a emissão de debêntures, sem prejuízo do registro eventual e definitivo no livro n. 2, da hipoteca, da anticrese e do penhor que abonarem, especialmente, tais emissões, firmando-se pela ordem do registro a prioridade entre as séries de obrigações emitidas pela mesma sociedade;*~~

~~*b) as cédulas de crédito rural de que trata o Decreto-Lei n. 167, de 14 de fevereiro de 1967;*~~

~~*c) as cédulas de crédito industrial de que trata o Decreto-Lei n. 413, de 9 de janeiro de 1969;*~~

~~*d) os atos que da competência do registro de imóveis por disposição legal, não se refiram diretamente a um*~~

	~~*determinado imóvel matriculado.*~~ ~~*§ 1º Para atender ao movimento do cartório, os oficiais poderão desdobrar o livro n. 4, mediante autorização judicial, em livros para o registro do penhor rural, das cédulas de crédito rural, das cédulas de crédito industrial, da emissão de debêntures e dos demais atos a ele atribuídos.*~~ ~~*§ 2º As hipotecas cedulares a que se referem os Decretos-Leis nº. 167/69, e 413/69, serão registradas na matrícula do imóvel respectivo."*~~
5	**LEI 6.634 de 02 de maio de 1979.** Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências.
	Ao final da análise técnica o analista ambiental preenche o Parecer Instrutório, que servirá como ponto de partida para a análise jurídica, funcionando como um checklist crítico da documentação.Nesse parecer há a pergunta sobre se o imóvel está inserido na faixa de fronteira, pois, em caso positivo, há que ser autorização especial para registro do imóvel ser válido, uma concessão de terra pública ao detentor privado. *"Art. 1º. - É considerada área indispensável à Segurança Nacional a faixa interna de 150 Km (cento e cinqüenta quilômetros) de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, que será designada como Faixa de Fronteira.* *Art. 2º. - Salvo com o assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional, será vedada, na Faixa de Fronteira, a prática dos atos referentes a:* *I - alienação e concessão de terras públicas, abertura de vias de transporte e instalação de meios de comunicação destinados à exploração de serviços de radiodifusão de sons ou radiodifusão de sons e imagens;* *II - Construção de pontes, estradas internacionais e campos de pouso;* *III - estabelecimento ou exploração de indústrias que interessem à Segurança Nacional, assim relacionadas em decreto do Poder Executivo.* *IV - instalação de empresas que se dedicarem às seguintes atividades:* *a) pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerais, salvo aqueles de imediata aplicação na construção civil, assim classificados no Código de Mineração;* *b) colonização e loteamento rurais;* *V - transações com imóvel rural, que impliquem a obtenção, por estrangeiro, do domínio, da posse ou de qualquer direito real sobre o imóvel;* *VI - participação, a qualquer título, de estrangeiro, pessoa natural ou jurídica, em pessoa jurídica que seja titular de direito real sobre imóvel rural;* *§ 1º. - O assentimento prévio, a modificação ou a cassação das concessões ou autorizações serão formalizados em ato da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional, em cada caso.* *§ 2º. - Se o ato da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional for denegatório ou implicar modificação ou cassação de atos anteriores, da decisão caberá recurso ao Presidente da República.* *(...)* *Art. 8º. - A alienação e a concessão de terras públicas, na faixa de Fronteira, não poderão exceder de 3000 ha (três mil hectares), sendo consideradas como uma só unidade as alienações e concessões feitas a pessoas jurídicas que tenham administradores, ou detentores da maioria do capital comuns.* *§ 1º. - O Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional e mediante prévia autorização do Senado Federal, poderá autorizar a alienação e a concessão de terras públicas acima do limite estabelecido neste artigo, desde que haja manifesto interesse para a economia regional."*

6	**Lei 4.947 de 6 de abril de 1966** Fixa Normas de Direito Agrário, Dispõe sobre o Sistema de Organização e Funcionamento do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, e dá outras Providências. **Vide Lei 9.871 de 1.999** **Vide Lei 10.164 de 2.000**
	Trata sobre as concessões e alienações feitas pelo poder público a particulares, das terras públicas, especialmente as localizadas na faixa de fronteira. Dispõe sobre a responsabilidade do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária - INCRA (antigamente denominado de IBRA, conforme se transcreve abaixo), em promover as ações discriminatórias das terras devolutas federais. *"Art. 5º - Compete ao IBRA tomar as providências administrativas e promover as judiciais concernentes à discriminação das terras devolutas existentes no Distrito Federal, nos Territórios Federais e na faixa de 150 (cento e cinquenta) quilômetros ao longo das fronteiras do País, respeitado o disposto na Lei n º 2.597, de 13 de setembro de 1955.* *§ 1º - É o Poder Executivo autorizado a ratificar as alienações e concessões de terras já feitas pelos Estados na Faixa de Fronteiras, se entender que se coadunam com os objetivos do Estatuto da Terra. (Vide Lei nº 10.164, de 2000)"*
7	**Decreto-Lei 1.414 de 18 de agosto de 1975.** Dispõe sobre o processo de ratificação das concessões e alienações de terras devolutas na Faixa de Fronteiras, e dá outras providências. **Vide decreto nº 7.6694, de 1975**
	"Art 1º A ratificação das alienações e concessões de terras devolutas na faixa de fronteiras, a que se refere o § 1º do artigo 5º da Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966, será feita de acordo com as normas estabelecidas no presente Decreto-lei. *§ 1º O processo de ratificação alcançará as alienações e concessões das terras devolutas promovidas pelos Estados, na faixa de domínio da União.* *§ 2º Ficam igualmente sujeitas às disposições do presente Decreto-lei as terras devolutas estaduais, localizadas na faixa de interesse da segurança nacional, alienadas ou concedidas sem o prévio assentimento do Conselho de Segurança Nacional.* *(...)* *Art. 5º - Verificado que foram atendidas as condições previstas no presente Decreto-lei, o INCRA expedirá título, do qual deverá constar o memorial descritivo da área objeto da medida, ratificando, no todo ou em parte, a concessão ou alienação original. (Redação dada pela Lei nº 6.925, de 1981)* *Parágrafo único - O título de ratificação terá força de escritura pública e será levado ao Registro de Imóveis, para fins de averbação. (Redação dada pela Lei nº 6.925, de 1981)"*
8	**Lei 9.971**
	Essa Lei saiu com o número errado mas ainda não há publicação corrigindo.
9	PORTARIA/INCRA/P/nº 558 de 15 de dezembro de 1999

	"(...)Considerando que em levantamento preliminar relativo a documentação cartorária de imóveis rurais cadastrados no INCRA identificou-se enorme percentual de inconsistência em relação a origem e sequencia dos títulos de propriedade e a dimensão das áreas, resolve: *Art. 1. Ficam cancelados, no Sistema Nacional de Cadastro Rural - SCNR, os cadastros de imóveis rurais declarados pelos proprietários, possuidores a qualquer título de imóveis rurais, submetidos a processo de fiscalização de que trata o inciso IV da Ordem de Serviço /INCRA/DC/nº 002, de 26.12.97, publicada no BS/INCRA/nº 52, de 29.12.97, tornando insubsistentes os Certificados de Cadastro do Imóvel Rural - CCIR; respectivos."* *ORDEM DE SERVIÇO/INCRA/DC/Nº 002 - 26/12/1997* *" IV - Determinar que toda e qualquer inclusão ou atualização cadastral referente a imóvel rural com área igual ou superior a 10.000,0 ha, seja feita com base nos procedimentos previstos no Manual de Fiscalização;"*
10	**Portaria INCRA/P/N° 596 de 05 de julho de 2001.**
	" (...) Considerando a necessidade de manter atualizados os registros cadastrais existentes no Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR; *Considerando as ações desencadeadas por força da Portaria/INCRA/P/N° 558, de 15 de dezembro de 1999, que identificaram várias inconsistências nos registros cadastrais constantes do SNCR, bem como nos atos registrais imobiliários com relação a autenticidade e legitimidade do domínio de imóveis rurais;* *Considerando a adoção de novos métodos para o levantamento de dados e o aperfeiçoamento dos critérios para análise da documentação relativa à comprovação das informações apresentadas pelos titulares do domínio útil ou possuidores, a qualquer título, dos imóveis rurais; e* *Considerando que a Certificação Cadastral representa a operação que conjuga os esforços e métodos atualmente disponíveis para conferir segurança e confiabilidade aos registros cadastrais constantes do SNCR, resolve:* *Art. 1º Determinar* ***que sejam recadastrados todos os imóveis rurais com área total de 5.000,0 ha até 9.999,9 ha, localizados nos Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná, Rondônia, São Paulo e Tocantins, conforme relação em anexo.*** *Parágrafo único. Em qualquer outro município, toda inclusão cadastral referente a imóvel rural com área total igual ou superior a 5.000,0 ha, deverá ser feita com base nos procedimentos previstos no Manual de Fiscalização e suas alterações."* **(Grifo nosso)**
11	**Portaria INCRA/P/ nº 835 de 16 de dezembro de 2004**
	- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (D.O.U. 17/12/2004)

Estende aos imóveis rurais sob titularidade das pessoas físicas ou jurídicas referidas no art. 1º da Portaria MTE nº 1.234, de 17 de março de 2003 (Relação de empregadores que submetem trabalhadores a formas degradantes de trabalho, ou os mantém em condições análogas às de escravo), algumas das medidas de recadastramento agrário e fiscalização cadastrais contidas na Portaria/INCRA/P/nº 041, de 25 de fevereiro de 1999, na Portaria/INCRA/P/nº 558, de 15 de dezembro de 1999 e na Portaria/INCRA/P/nº 596, de 05 de julho de 2001, conforme os dispositivos constantes dos artigos 2º ao 6º deste ato.

PORTARIA Nº 835, DE 16 DE DEZEMBRO DE 2004

(Ver Portaria INCRA nº 12 de 24/01/2006)

(Ver Instrução Normativa INCRA nº 28 de 24/01/2006)

Estende aos imóveis rurais sob titularidade das pessoas físicas ou jurídicas referidas no art. 1º da Portaria MTE nº 1.234, de 17 de março de 2003 (Relação de empregadores que submetem trabalhadores a formas degradantes de trabalho, ou os mantém em condições análogas às de escravo), algumas das medidas de recadastramento agrário e fiscalização cadastrais contidas na Portaria/INCRA/P/nº 041, de 25 de fevereiro de 1999, na Portaria/INCRA/P/nº 558, de 15 de dezembro de 1999 e na Portaria/INCRA/P/nº 596, de

05 de julho de 2001, conforme os dispositivos constantes dos artigos 2º ao 6º deste ato.

O PRESIDENTE DO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos II e VII, do art. 18, da Estrutura Regimental do INCRA, aprovada pelo Decreto nº. 5.011, de 11 de março de 2004, e o art. 22, inciso VIII, do Regimento Interno, aprovado pela Portaria/MDA/Nº 164, de 14 de julho de 2000;

Considerando as disposições das Leis nºs. 4.504, de 30 de novembro de 1964, 4.947, de 6 de abril de 1966, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.383, de 7 de dezembro de 1976, 6.739, de 5 de dezembro de 1979 e 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 e dos atos normativos internos desta Autarquia, observado ainda, especialmente, o disposto nos arts 1º, 2º, incisos II, III, e IV, e 3º do Decreto nº 72.106 de 18 de abril de 1973;

Considerando a necessidade de manter atualizados os registros cadastrais existentes no Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR;

Considerando a possibilidade de promover-se em qualquer tempo o exame das situações dominiais e possessórias identificadas pelo Sistema Nacional de Cadastro Rural - SCNR administrado por esta Autarquia, consideradas irregulares e, quando for o caso, desconstituir os títulos e registros correspondentes;

Considerando a representação que mantém o MDA/INCRA junto à Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo - CONATRAE, instituída por decreto presidencial de 31 de julho de 2003;

Considerando as responsabilidades de colaboração assumidas pelo MDA/INCRA na implementação dos itens 2, 3, 10, 12, 15 e 53 do Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo, elaborado pela Comissão Especial do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana - CDDPH, e lançado

conjuntamente em 11 de março de 2003, pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos e pelo Ministério do Trabalho e Emprego;

Considerando a repulsa social ao trabalho escravo ou degradante, e a inadmissibilidade de que prática tão mendaz prevaleça no meio agrário, mormente em terras que eventualmente possam ter seu domínio reivindicável pelo poder público, resolve:

Art. 1º Estender aos imóveis rurais sob titularidade das pessoas físicas ou jurídicas referidas no art. 1º da Portaria MTE nº 1.234, de 17 de março de 2003 (Relação de empregadores que submetem trabalhadores a formas degradantes de trabalho, ou os mantém em condições análogas às de escravo), algumas das medidas de recadastramento agrário e fiscalização cadastrais contidas na Portaria/INCRA/P/nº 041, de 25 de fevereiro de 1999, na Portaria/INCRA/P/nº 558, de 15 de dezembro de 1999 e na Portaria/INCRA/P/nº 596, de

05 de julho de 2001, conforme os dispositivos constantes dos artigos 2º ao 6º deste ato.

Art. 2º Determinar que na instrução dos processos administrativos de fiscalização de que cuida esta portaria seja procedido o levantamento da cadeia dominial até a origem, bem como ao exame de sua legitimidade e regularidade jurídica, e ainda, a verificação do cumprimento da função social da propriedade.

Art. 3º Determinar às Superintendências Regionais que adotem as medidas administrativas necessárias à convocação dos detentores de imóveis rurais enquadrados nas condições previstas no artigo 1º, para que apresentem, no prazo de 30 dias a contar da data de recebimento da notificação, os documentos, dados e informações pertinentes ao recadastramento.

Art. 4º Determinar, ainda, às Superintendências Regionais que, ante o injustificado descumprimento do prazo do artigo anterior, realizem diretamente perante os órgãos estaduais de terras e os cartórios de registro de imóveis competentes, levantamentos e pesquisas sobre os títulos de propriedade correspondentes e respectivas cadeias dominiais, para fins de revisão dos cadastros dos imóveis rurais de que trata o presente ato.

Parágrafo único - Constatada a regularidade da situação dominial, devem ser expedidos ofícios comunicando à Secretaria de Inspeção do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego e à Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo – CONATRAE o encerramento da fiscalização e/ou revisão cadastral.

Art. 5º Determinar que, constatada irregularidade dominial sinalizadora de domínio público da União, proceda-se cadastralmente conforme o disciplinamento que ao assunto derem as normas da autarquia, e em seguida encaminhe-se o processo à unidade regional da Procuradoria Federal Especializada junto ao INCRA, para que:

I - promova as medidas administrativas e judiciais, no sentido de obter, perante os Corregedores Gerais de Justiça do Estados, a declaração de inexistência e o cancelamento da matrícula e do registro dos imóveis rurais vinculados a títulos que se revelem nulos de pleno direito, ou realizados em desacordo com o art. 221 e seguintes da Lei nº' 6.015, de 31 de dezembro de 1973, com as alterações introduzidas pela Lei nº 6.216, de 30 de junho de 1975;

II - se necessário, adote as medidas judiciais com o objetivo de obter a decretação de nulidade e o

	cancelamento da matrícula e do registro dos títulos de propriedade incidentes em terra de jurisdição federal que, mediante o exame prévio das cadeias sucessórias correspondentes, tenha revelado existência de irregularidade dominial, reincorporando-as ao domínio da União Federal; *III - expeça ofício comunicando à Secretaria de Inspeção do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego e à Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo - CONATRAE as providências adotadas e os respectivos números de processos administrativos ou judiciais.* *Parágrafo único - Constatada irregularidade dominial sinalizadora de domínio público da administração direta ou indireta de estado ou município, encaminhe-se ofício à repartição estadual ou municipal competente, comunicando-se o fato à Secretaria de Inspeção do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego e à Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo - CONATRAE.* *Art. 6º Determinar à Divisão de Ordenamento Territorial - SDTT que, ouvida previamente a representação central da Procuradoria Federal Especializada junto ao INCRA, baixe os atos complementares disciplinando a aplicação da presente portaria.* *Parágrafo único - A SDTT procederá a supervisão e acompanhamento dos trabalhos de fiscalização previstos nesta Portaria.* *Art. 7º Recomendar a todas as unidades administrativas da Autarquia que prestem o apoio técnico necessário ao cumprimento da determinação contida no presente ato.* *Art. 8° Esta portaria entra em vigor na data da publicação.* *ROLF HACKBART*
12	***Portaria INCRA 12***
	PORTARIA INCRA/P nº 12, DE 24 DE JANEIRO DE 2006. *DOU nº 18, de 25/1/2006 e Boletim de Serviço nº 5, de 30/1/2006* *O PRESIDENTE DO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA* *AGRÁRIA - INCRA, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo artigo 18, incisos II e* *VII da Estrutura Regimental aprovada pelo Decreto nº 5.011, de 11 de março de 2004, pelo artigo* *22, incisos II e VIII do Regimento Interno aprovado pela Portaria/MDA/Nº 164, de 14 de julho* *de 2000, e com fundamento no artigo 2º, inciso II, alínea "a", da Instrução Normativa nº 44, de* *14 de novembro de 2000;* *Considerando as disposições das Leis nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, 4.947, de*

	6 de abril de 1966, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 6.383, de 7 de dezembro de 1976, e 6.739, de 5 de dezembro de 1979, 8.629, de 15 de fevereiro de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, o disposto nos arts. 1º, 2º, incisos II, III e IV, e arts. 3º e 5º do Decreto nº 72.106, de 18 de abril de 1973 e dos atos normativos internos desta Autarquia; *Considerando a necessidade de unificar e estabelecer procedimentos normativos para aprimorar as informações relativas a fiscalização cadastral quanto à autenticidade e legitimidade do domínio, materialização do imóvel rural e ao cumprimento da função social da propriedade; para dar continuidade aos trabalhos iniciados com fundamento na Portaria/INCRA/P/Nº 558, de 15 de dezembro de 1999, na Portaria/INCRA/P/nº 596, de 05 de julho de 2001 e na Portaria/INCRA/P n° 835, de 16 de dezembro de 2004;* *Considerando que o INCRA pode promover a atualização cadastral no Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR, buscando o exame da legitimidade do domínio e da posse mediante procedimento fiscalizatório cadastral, não abrangido nos critérios das Portarias INCRA/P/nº 558, de 1999, na Portaria/INCRA/P/nº 596, de 2001 e na Portaria/INCRA/P n° 835, de 2004;* *Considerando a necessidade de manter atualizados os registros cadastrais existentes no Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR, buscando a fidedignidade das informações declaradas;* *Considerando que no levantamento das certidões imobiliárias de imóveis rurais emitidas pelos Cartórios de Registros de Imóveis, identificados por meio de procedimentos administrativos de fiscalização cadastral constatou-se enorme percentual de inconsistências em relação à origem e sequência dos títulos de propriedades e da dimensão das áreas;* *Considerando que a comprovação da área total do imóvel para fins cadastrais a ser aceita será a constante de Planta e o Memorial Descritivo elaborados de acordo com os preceitos*

da Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001 e na forma do artigo 9º do Decreto nº 4.449, de 30 de outubro de 2002;

Considerando as responsabilidades de colaboração assumidas pelo MDA/INCRA na implementação dos itens 2, 3, 10, 12, 15 e 53 do Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo, elaborado pela Comissão Especial do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana - CDDPH, e lançado conjuntamente em 11 de março de 2003, pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos e pelo Ministério do Trabalho e Emprego;

Considerando a representação que o MDA/INCRA mantém junto à Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo - CONATRAE, instituída por decreto presidencial de 31 de julho de 2003;

Considerando a constatação da ilegitimidade do domínio, a Procuradora Especializada Federal do INCRA adotará as medidas administrativas e judiciais cabíveis, em conformidade com a Portaria/INCRA/P/nº 41, de 15 de fevereiro de 1999, resolve: Art. 1º Determinar que as Superintendências Regionais adotem as medidas administrativas necessárias à convocação, por meio de intimação, do proprietário, do titular do domínio útil ou do possuidor a qualquer título de imóveis rurais que ainda não tenham atendido às exigências contidas nas Portarias nºs 558, de 1999, 596, de 2001 e 835, de 2004, para que apresentem cumulativamente, no prazo de 90 (noventa) dias os seguintes documentos:

I - que comprovem a regularidade de seu domínio sobre o imóvel, mediante certidões imobiliárias atualizadas fornecidas pelo Serviço de Registro de Imóveis competente, que possibilite a verificação da autenticidade e da legitimidade do domínio privado, nas seguintes situações:

a) levantamento da cadeia dominial até o destaque regular e legítimo do imóvel do patrimônio público para o particular;

b) em decorrência de seu reconhecimento pelo Poder Público, em virtude de lei;

	c) por força de decisão judicial transitada em julgado, insuscetível de ação anulatória ou rescisória, e cujos efeitos subjetivos e objetivos sejam oponíveis à Administração, incumbindo à Procuradoria Regional a instrução do processo administrativo de fiscalização cadastral e manifestar-se de forma conclusiva e fundamentada, conforme previsto na Instrução Normativa a ser editada por ocasião da publicação desta portaria. *II - que complementem as informações pertinentes à atualização cadastral, de acordo com a Ordem de Serviço/INCRA/DC/nº 2, de 14 de abril de 2000, o Manual de Fiscalização e no que couber com a Portaria/INCRA/P/Nº 41, de 25 de fevereiro de 1999;* *III - que comprovem o georreferenciamento do imóvel rural nos termos da Instrução Normativa/INCRA/nº 13, de 17 de novembro de 2003 e demais normas pertinentes.* *§ 1º. O prazo previsto neste artigo poderá ser prorrogado por até 15 dias, a critério da Administração, quando solicitado pelo declarante, mediante requerimento fundamentado.* *§ 2º. Os custos financeiros referentes ao georreferenciamento, compreendendo os serviços técnicos necessários à identificação do imóvel rural, cujo somatório das áreas não exceda a 4 (quatro) módulos fiscais será garantida a isenção ao proprietário, conforme previsto no art. 8º do Decreto nº 4.449, de 2002.* *§ 3º. Constatada a regularidade da situação dominial, efetuar a análise para comprovação do cumprimento da função social da propriedade rural quanto aos requisitos:* *a) aproveitamento racional e adequado;* *b) exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.* *§ 4º. Nos contratos agrários de uso temporário da terra, verificar o cumprimento das disposições legais que regulam as sua relações.* *§ 5º. Constatada irregularidade quanto à utilização dos recursos naturais e preservação do meio ambiente e das disposições que regulam as relações de trabalho, o INCRA comunicará o*

fato em parecer circunstanciado ao Ministério do Trabalho e Emprego - MTE e ao Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Renováveis – IBAMA.

§ 6º. Determinar às Superintendências Regionais que ante o injustificado descumprimento do prazo citado no caput deste artigo, realizem diretamente nos Órgãos Estaduais de Terras e nos Cartórios de Registros de Imóveis competentes, o levantamento dos documentos comprobatórios necessários para a elaboração da cadeia dominial.

§ 7º. Poderá o Incra, a critério da Administração, realizar vistoria preliminar para levantamento de dados de utilização do imóvel, para fins de revisão dos cadastros dos imóveis rurais de que trata o presente ato.

Art. 2º Detectada insuficiência de documentos, irregularidade na cadeia dominial e ou inconsistência nas declarações para cadastro, inclusive na planta e no memorial descritivo georreferenciado, o detentor do imóvel será intimado para, no prazo de 30 (trinta) dias, sanar a irregularidade.

Parágrafo único. Não sanada a irregularidade, no prazo previsto, o cadastro do imóvel permanecerá cancelado ou inibido, conforme o caso, informando-se o proprietário, o titular do domínio útil ou ao possuidor a qualquer título de imóveis rurais, para conhecimento da decisão e, querendo, apresentar recurso no prazo de 15 (quinze) dias.

Art. 3º Havendo indicativos de que a área sob fiscalização seja de domínio federal, o Incra promoverá de ofício a coleta dos documentos mencionados nos incisos I, II, III e parágrafo 3º do art. 1º, desta Portaria.

Art. 4º Aplicar aos imóveis rurais, qualquer que seja a sua dimensão, sob titularidade das pessoas físicas ou jurídicas referidas no art 1º da Portaria MTE nº 540, de 15 de outubro de 2004 – Relação de empregadores que submetem trabalhadores a formas degradantes de trabalho, ou os mantém em condições análogas às de escravo, adotando-se as medidas de recadastramento agrário e fiscalização cadastrais cabíveis, contidas na Portaria/INCRA/P/nº 041, de 25 de

fevereiro de 1999, seguindo os critérios previstos no Manual de Fiscalização Cadastral de Imóveis Rurais, conforme os dispositivos constantes dos artigos 1 a 7 deste ato.

Art. 5º Os recursos administrativos deverão ser interpostos no prazo de 15 (quinze) dias, contados a partir da comunicação do resultado da conclusão processual, no âmbito das Superintendências Regionais e serão julgados nas seguintes instâncias:

I - Superintendente Regional - em primeira instância;

II - Comitê de Decisão Regional - CDR - em segunda instância;

III - Coordenação Geral da Divisão de Ordenamento Territorial - SDTT - em terceira e última instância;

Parágrafo único. Para subsidiara a sua decisão, quando necessário, o Superintendente Regional poderá submeter o recurso à Área Técnica, quando o assunto for de ordem técnica ou à Procuradoria Especializada Regional, quando o assunto for de ordem jurídica;

Art. 6º. Esgotados os prazos para recursos, a Procuradoria Especializada Federal do Incra, por suas unidades regionais, fica autorizada a proceder às ações cabíveis à reversão do domínio do imóvel ao patrimônio público, se de domínio federal, e comunicar a decisão final aos órgãos estaduais competentes, inclusive ao Ministério Público Estadual e à Corregedoria - Geral da Justiça do respectivo Estado, se a área for de domínio estadual.

Art. 7º. Quando constatadas situações de graves irregularidades no domínio ou na posse, a Procuradoria Especializada Federal do INCRA, por suas unidades regionais, deverão promover as medidas administrativas e judiciais cabíveis, em conformidade com a Portaria/INCRA/P/nº 41, de 15 de fevereiro de 1999;

Art. 8º. Determinar que a Procuradoria Especializada Federal do INCRA, que ao constatar situações de graves irregularidades nos cartórios de Registro de imóveis, versando sobre imóveis em faixa de fronteira ou na posse de pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras, promovam às ações judiciais cabíveis e a representação ao Ministério Público Federal, visando a reversão do

	domínio do imóvel ao patrimônio público federal. *Art. 9º. Recomendar, por fim, a referida Procuradoria Especializada Federal do INCRA, que ao constatar situações de graves irregularidades nos Cartórios de Registros de Imóveis requeira, perante o Corregedor-Geral da justiça da circunscrição judiciária do imóvel, matriculado, registrado ou retificado irregularmente, a realização de inspeção ou correição, e promova representação ao Ministério Público.* *Art. 10. Determinar que se dê continuidade aos processos administrativos de fiscalização cadastral abertos com base nas Portarias nºs 558, de 1999, 835 de 2004, que ainda estão pendentes de conclusão por ausência de comprovação da regularidade dominial, da regularidade cadastral visando o seu encerramento.* *§ 1º. Determinar que se dê continuidade aos processos administrativos de fiscalização cadastral abertos com base nas Portarias nºs 596, de 2001, referente aos municípios relacionados nos estados de: Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná, Rondônia, São Paulo e Tocantins, anexos a citada portaria, que ainda estão pendentes de conclusão por ausência de comprovação da regularidade dominial, da regularidade cadastral, visando o seu encerramento.* *§ 2º. Permanecerão cancelados no Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR os cadastros dos imóveis rurais abrangidos pela Portarias/Incra/P/nº 558, de 1999;* *§ 3º. Permanecerão inibidos no Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR os cadastros dos imóveis rurais abrangidos pela Portarias/Incra/P/nº 596, de 2001 e da Portaria/Incra/P/Nº 835, de 16 de dezembro de 2004;* *Art. 11. Determinar, por fim, a edição de Instrução Normativa dispondo sobre a regulamentação dos procedimentos administrativos, desta portaria, visando promover qualificação das informações, implantar ação permanente e eficaz de fiscalização cadastral de*

	modo a imprimir maior eficiência e eficácia aos trabalhos pertinentes à fiscalização de imóveis rurais, visando o combate a grilagem de terra e ao combate ao trabalho análogo ao de escravo. *Art. 12. Ratificar os efeitos jurídicos e administrativos das Portarias 558, de 1999, 596, de 2001 e 835, de 2004;* *Art. 13. Revogam-se as disposições em contrário especialmente a Portaria/INCRA/P/nº 558, de 15 de dezembro de 1999, a Portaria/INCRA/P/nº 596, de 05 de julho de 2001 e a Portaria/INCRA/P n° 835, de 16 de dezembro de 2004;* *Art. 14. Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.* *ROLF HACKBART* ***AS QUATRO PORTARIAS HOJE ESTÃO EM SUSPENSO, ESTA VALENDO A PORTARIA QUE INSTITUI O SIGEF - COLOCAR AQUI***
13	**Lei no 10.267, de 28 de agosto de 2001.** Altera dispositivos das **Leis 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**, e dá outras providências.
	O ICMBio, através de sua Procuradoria Especializada, pode pedir o cancelamento de uma matrícula de imóvel, caso seja constatada a nulidade da propriedade privada. *"Art. 8oB Verificado que terras públicas foram objeto de apropriação indevida por quaisquer meios, inclusive decisões judiciais, a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município prejudicado, bem como seus respectivos órgãos ou entidades competentes, poderão, à vista de prova da nulidade identificada, requerer o cancelamento da matrícula e do registro na forma prevista nesta Lei, caso não aplicável o procedimento estabelecido no art. 8oA.* *§ 1o Nos casos de interesse da União e de suas autarquias e fundações, o requerimento será dirigido ao Juiz Federal da Seção Judiciária competente, ao qual incumbirão os atos e procedimentos cometidos ao Corregedor Geral de Justiça.* *§ 2o Caso o Corregedor Geral de Justiça ou o Juiz Federal não considere suficientes os elementos apresentados com o requerimento, poderá, antes de exarar a decisão, promover as notificações previstas nos parágrafos do art. 1o desta Lei, observados os procedimentos neles estabelecidos, dos quais dará ciência ao requerente e ao Ministério Público competente.* *§ 3o Caberá apelação da decisão proferida:* *I – pelo Corregedor Geral, ao Tribunal de Justiça;* *II – pelo Juiz Federal, ao respectivo Tribunal Regional Federal.*

	§ 4o Não se aplica o disposto no art. 254 da Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973, a títulos que tiverem matrícula ou registro cancelados na forma deste artigo."
14	**Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002** Regulamenta artigos da **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências.
	Quando se tratar de reassentamento de populações tradicionais, nos casos em que sua permanência não seja permitida dentro da UC, essas serão prioridade para indenização e realocação. " Serão indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público, em local e condições acordados entre as partes". (Conforme disposto no capítulo VII, Art. 42 da Lei 9.985/2000) Ao reassentar a população tradicional o poder público pode proporcionar estruturas necessárias à comunidade através da construção de benfeitorias no local de reassentamento. *"Art. 37. O valor das benfeitorias realizadas pelo Poder Público, a título de compensação, na área de reassentamento será descontado do valor indenizatório."*
15	**Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil.
	O Código Civil é uma das Leis mais importantes para os brasileiros pois estabelece os direitos e deveres do cidadão, dos mais simples aos mais complexos. Dialoga intensamente com a Constituição Federal. Dispõe sobre o direito de propriedade, sobre a desapropriação do mesmo e o direito à justa indenização; do direito à Posse, dentre muitos outros. A IN 02/2009 se refere indiretamente ao Código Civil praticamente em todo seu conteúdo, porém o cita mais especificamente em seu Artigo 35. *"Art. 108. Não dispondo a lei em contrário, a escritura pública é essencial à validade dos negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a trinta vezes o maior salário mínimo vigente no País."*
16	**Portaria Conjunta MMA / AGU nº 90 de 17 de março de 2009** Alterada pela **Portaria Nº- 583, DE 13 DE SETEMBRO DE 2013** Subdelega as competências de que trata a Portaria AGU nº 990, de 16 de julho de2009, autoriza a realização de acordos no âmbito da Procuradoria-Geral Federal, estabelece seus limites de valor e dá outras providências para a aplicação da Lei.
	Esta Portaria permite que o presidente do ICMBio possa assinar acordos, visando dar fim a litígios, nos casos de ações judiciais, a qualquer tempo da ação. *" Art. 1º Os órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal ficam autorizados a realizar acordos ou transações, em juízo, para terminar o litígio, nas causas de valor até R$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), observados os seguintes limites de alçada:* *I - até 60 (sessenta) salários mínimos, pelos Procuradores Federais que atuam diretamente na causa;* *II - até R$ 100.000,00 (cem mil reais), mediante prévia e expressa autorização dos Procuradores Seccionais e dos*

	Chefes de Escritório de Representação; *III - até R$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), mediante prévia e expressa autorização dos Procuradores-Chefes das Procuradorias Federais nos Estados;* *IV - até R$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), mediante prévia e expressa autorização dos Procuradores Regionais Federais.* *§ 1º Nas causas de valor superior ao limite estabelecido no caput, caberá ao Adjunto de Contencioso da Procuradoria-Geral Federal autorizar prévia e expressamente a celebração do acordo ou transação.* *§ 2º Nas causas de valor superior a R$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), o acordo ou a transação, sob pena de nulidade, dependerá ainda de prévia e expressa autorização do Ministro de Estado ou do titular da Secretaria da Presidência da República a cuja área de competência estiver afeto o assunto, ou, ainda, daquele a quem tiver sido delegada esta competência.* *§ 3º Havendo litisconsórcio ativo, bem como substituição processual, considerar-se-á o valor global da causa para fins de aplicação dos limites de que trata este artigo.* *§ 4º Considera-se, para fins de fixação da alçada de que trata este artigo, o valor do acordo ou da transação.* *§ 5º As Procuradorias Federais, especializadas ou não, junto às autarquias e fundações públicas federais que, excepcionalmente, ainda detiverem a representação judicial ordinária da entidade observarão, no que couber, os parâmetros estabelecidos neste artigo, cabendo ao respectivo Procurador-Chefe, quando for o caso, fixar os cargos equivalentes aos previstos no caput dentro da estrutura organizacional correspondente.* *§ 6º Observar-se-á o disposto no caput e § 1º do art. 1º, da Portaria PGF nº 520, de 27 de maio de 2009, em relação aos limites definidos nos incisos II a IV.* *§ 7º Ficam concorrentemente ressalvadas as competências específicas eventualmente existentes na legislação em vigor em relação às autarquias e fundações públicas federais, conforme explicitado em ato específico do Procurador-Geral Federal e nos termos da Portaria Conjunta MDA/AGU nº 1, de 12 de março de 2009, em relação ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, da Portaria Conjunta MMA/AGUnº 90, de 17 de março de 2009, quanto ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, e da Portaria Conjunta MT/AGU nº 19, de 4 de setembro de2013, em relação ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT."*