

FLAVIO RICARDO ALBUQUERQUE AZEVEDO

**ENTRAVES JURÍDICOS À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA INDIVIDUAL NO  
ESTADO DO PARÁ: LEGISLAÇÃO FUNDIÁRIA PARAENSE**

Belém  
2016

FLAVIO RICARDO ALBUQUERQUE AZEVEDO

**ENTRAVES JURÍDICOS À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA INDIVIDUAL NO  
ESTADO DO PARÁ: LEGISLAÇÃO FUNDIÁRIA PARAENSE**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito do Centro Universitário do Estado do Pará como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional.

Linha de Pesquisa: Direito, Ambiente e Desenvolvimento Regional, sob a orientação Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Luciana Costa da Fonseca..

Belém.

2016

FLAVIO RICARDO ALBUQUERQUE AZEVEDO

**ENTRAVES JURÍDICOS À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA INDIVIDUAL NO  
ESTADO DO PARÁ: LEGISLAÇÃO FUNDIÁRIA PARAENSE**

Os membros da presente banca examinadora consideram o  
candidato \_\_\_\_\_ com a nota \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
Membro da Banca Examinadora

\_\_\_\_\_  
Membro da Banca Examinadora

\_\_\_\_\_  
Orientador

Belém

2016

## **AGRADECIMENTOS**

A DEUS, por sempre estar do meu lado, da minha família e amigos.

A minha esposa, Thais, por toda compreensão, paciência, cuidado, companheirismo, amizade e amor. Sentimentos que se refletem todos os dias quando eles vão nos acordar. Te amo!

Ao Ricardinho. Prometo a você, meu filhão, que vou compensar cada segundo que deixei de brincar, passear, jogar bola e assistir o jogo do Flu. Obrigado por ter me escolhido para ser teu pai. Sempre serei o seu melhor amigo

Já contei a história de quando você chegou em casa? Papai e Mamãe não estavam completamente felizes, porque seu irmãozinho ainda estava no hospital. A mamãe estava muito cansada e papai ficou com você a noite toda, escutando a melhor música, seus “resmungos”. Naquela noite, minha Betina, você me ensinou tudo.

Aos meus pais. Tudo que faço é por vocês. Obrigado por toda a educação, ensinamentos e valores. Tenho muito orgulho em chamá-los de pai e mãe.

Aos meus irmãos, Fabio, Nara, Nívia e Ernani, por todo sentimento positivo.

Aos meus sobrinhos, Enrico, Pedro e Enzo. Titio sempre estará no alcance.

Aos meus cunhados, João, Marcelo e Chiara por cuidarem tão bem dos meus irmãos e sobrinhos.

Aos meus padrinhos, Herbert e Aurea. Obrigado pelas orações.

Aos meus grandes amigos e sócios, Kaue, Raphael e Tiago. Eu “desejo muitos amigos, mas que em “três” você possa confiar [...]”. Obrigado por toda compreensão. Estou voltando em tempo integral.

Aos amigos Robson e Bruno, por todo incentivo.

Aos meus sogros, Jose e Suzana, por todo acolhimento.

Ao meu cunhado, Dudu, pelo exemplo de superação.

A GDB e anjinho B, por todo companheirismo.

A minha orientadora, Professora Luciana da Costa Fonseca. Obrigado por confiar nas minhas ideias.

Ao CESUPA, por assegurar a minha plena autonomia na pesquisa.

Muito Obrigado!

Dedico este trabalho a Papai do Céu, por me escutar, cotidianamente, em orações.

A Minha esposa Thais e aos meus filhos Ricardo e Betina.

Aos meus pais, Benedito e Graça.

Aos meus irmãos, Fabio, Nara, Nívia e Ernani.

Aos meus sócios e amigos Kauê, Raphael e Tiago.

A minha orientadora Profa. Luciana Fonseca.

## RESUMO

Este trabalho apresenta inicialmente a conjunção das teorias de Ignacy Sachs e Amartya Sen, que resultou em três acepções básicas para se alcançar o desenvolvimento, a saber: econômica, social e ambiental. Demonstrando que o investimento em políticas públicas de regularização fundiária, em regiões eminentemente agrárias, como do Estado do Pará, contribui para o desenvolvimento. Após, apresentada a fonte teórica que alicerça a presente pesquisa, objetiva-se identificar e apresentar soluções aos principais entraves jurídicos à regularização fundiária individual no Estado do Pará, porque, uma vez enfrentados, a regularização fundiária pode ser efetivada, contribuindo, conseqüentemente, para o desenvolvimento. Para fins de uma análise didática, os entraves jurídicos foram divididos em interpretativos, administrativos e jurisdicionais, e legislativos. Sendo os primeiros voltados para as decisões exaradas nos processos administrativos que tramitam dentro do jurídico do Instituto de Terras do Pará (ITERPA); bem como para as decisões proferidas no Judiciário Paraense, principalmente, pelas varas agrárias. Sendo que, em ambos os casos, ao invés de contribuírem para amenizar o caos fundiários paraense, sustentam-se em razões extremamente positivistas e conservadoras, ocasionando mais obstáculos. A respeito dos entraves legislativos, estes estão relacionadas as omissões nas regulamentações de procedimentos, protagonizadas pelos principais atores envolvidos na gestão da regularização fundiária, tanto no âmbito executivo quanto legislativo. Sendo que, para todas os entraves, foram expostas opiniões sobre o caminho jurídico a ser seguido (sempre com entendimentos pró regularização fundiária) buscando-se atingir sua finalidade - desenvolvimento do Estado do Pará

Palavras-chave: Política Pública. Regularização Fundiária. Entraves Jurídicos. Desenvolvimento. Estado do Pará.

## ABSTRACT

This work presents initially the conjunction of the theories of Ignacy Sachs and Amartya Sen, which resulted in three basic meanings for achieving economic, social and environmental development. Demonstrating that the investment in public policies of land regularization, in mainly agrarian regions, such as in the State of Pará, contributes to development. After presenting the theoretical source that underlies the present research, it aims to identify and present solutions to the main legal obstacles to individual land regularization in the State of Pará, because, once faced, land regularization can be carried out, thus contributing to the development. For purposes of a didactic analysis, the legal barriers were divided into interpretative, administrative and jurisdictional, and legislative. Being the first focused on the decisions made in the administrative processes that are processed within the legal framework of the Land Institute of Pará (ITERPA); As well as for decisions rendered in the Judiciary of Paraense, mainly by agrarian sticks. In both cases, instead of helping to alleviate the chaos of Pará land, they are based on extremely positivist and conservative reasons, causing more obstacles. Regarding the legislative obstacles, this is related to the omissions in the regulations of procedures, carried out by the main actors involved in the management of land regularization, both in the executive and legislative spheres. For all the obstacles, opinions were expressed on the juridical path to be followed (always with understandings for land regularization) in order to achieve its purpose - development of the State of Pará.

Keywords: Public Policy. Land Regularization. Legal barriers, Development, State of Pará.

## Lista de Figuras

- Figura 1 – Mapa demonstrativo da ausência de correspondência entre o Título originária nº. 67 expedido em favor de Lourival de Oliveira e a área ocupada, denominada Fazenda São Jorge, distanciando 60 km..... 61
- Figura 2: Mapa demonstrativo que 1.355 municípios brasileiros têm mais cadastros do que terra .....65
- Figura 3 - Mapa ilustrativo da dimensão das irregularidades cartoriais no município de São Felix de Xingu.....66
- Figura 4 – Mapa Ilustrativo dos Registros Paraenses acima de 2500 Hectares, correspondendo a 3,9 vezes o tamanho do Pará.....68
- Figura 5: Mapa onde é demonstrado que a terra a ser regularizada incide em área Federal e Estadual .....77



## Lista de Abreviaturas

ACO – Ação Civil Originária

ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ASPIT - Associação de Produtores do Projeto Integrado Trairão

CAR – Cadastro Ambiental Rural

CDES – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

CDI – Coordenação de Documentps e Informações

CEPAF – Conselho Estadual de Política Agrária e Fundiária

CJCI – Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior

CJF – Conselho da Justiça Federal

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CONAMA – Conselho Nacional Do Meio Ambiente

CPAD – Comissão de Arrecadação de Terras Públicas

CRI – Cartório de Registro de Imóveis

FUNAI – Fundação Nacional do Índio

GCG – Gerência de Cartografia e Geoprocessamento

CGEES – Centro de Gestão de Estudos Estratégicos

IDEFLOR – Instituto de Desenvolvimento do Estado do Pará

INCRA – Instituto de Desenvolvimento Agrário

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

ITERPA – Instituto Nacional de Terras Do Pará

MI – Ministério da Integração Nacional

ONU – Organização das Nações Unidas

PGE - Procuradoria Geral do Estado

PGU – Procuradoria Geral da União

PNDR – Política Nacional de Desenvolvimento Regional

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SEPLAN – Secretaria de Planejamento

STF – Supremo Tribunal Federal

TJE/PA – Tribunal de Justiça do Estado do Pará

TQ – Terra Quilombola

VTN – Valor De Terra Nua

WIDER – Instituto Mundial de Pesquisa em Economia do Desenvolvimento

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
<b>CAPÍTULO 1 - DESENVOLVIMENTO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....</b>	<b>19</b>
1.1 - BREVE ANÁLISE DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA .....	20
1.2 - DESENVOLVIMENTO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO ESTADO DO PARÁ.....	22
1.3 - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS.....	33
<b>CAPÍTULO 2 - RESGATE HISTÓRICO PARA COMPREENSÃO DOS EFEITOS DAS DESARTICULADAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO AMAZÔNICO E PARAENSE.....</b>	<b>43</b>
2.1 - OS VÍCIOS NAS PRINCIPAIS TITULAÇÕES DE TERRAS: O QUE É DOMINIO? .....	43
2.2 – OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO PARAENSE: A FABRICAÇÃO DE TÍTULOS FALSOS; DIFICULDADE EM PRECISAR A LOCALIZAÇÃO DOS TÍTULOS DE ORIGEM; E IRREGULARIDADES NO SISTEMA DE REGISTRO DE IMÓVEIS E OS CANCELAMENTOS DE MATRÍCULAS PELO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ .....	55
<b>CAPÍTULO 3 - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO TERRITÓRIO DO ESTADO DO PARÁ:.....</b>	<b>70</b>
3.1 – JURISDIÇÃO E COMPETÊNCIA – LEGISLAÇÃO FEDERAL E ESTADUAL.....	70
3.2 – POSSE AGRÁRIA E SUA NATUREZA JURÍDICA.....	78
<b>CAPÍTULO 4 – ENTRAVES JURÍDICOS À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA INDIVIDUAL NO ESTADO DO PARÁ.....</b>	<b>85</b>
4.1 - ALIENAÇÃO ONEROSA .....	89
4.2 - TITULAÇÃO PROVISÓRIA.....	100
4.3 - PERMUTA E COMPENSAÇÃO .....	101
4.4 - ALIENAÇÃO NÃO ONEROSA .....	106

4.5 - TITULO DE POSSE: LEGITIMAÇÃO DE POSSE .....	106
4.6 - AFORAMENTO .....	113
4.7- RETIFICAÇÃO DE TÍTULOS .....	117
4.8 - SIZA .....	120
4.9 - ÁREA PATRIMONIAL MUNICIPAL .....	123
4.10 - AS NORMAS CONSTITUCIONAIS PARAENSES E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....	124
4.11 - DEMAIS ENTRAVES À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA .....	130
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	136
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>141</b>

## INTRODUÇÃO

A regularização fundiária é instrumento de extrema importância para o desenvolvimento das regiões eminentemente agrárias<sup>1</sup>, como Amazônia, em especial do Estado do Pará<sup>2</sup>, contribuindo para melhorar os índices sociais e econômicos, bem como os déficits ambientais relacionados aos desmatamentos.

Nesse sentido é que, inicialmente, fez-se a ligação direta entre os benefícios que uma política pública de regularização fundiária pode proporcionar e, principalmente, a demonstração dos entraves jurídicos à regularização fundiária individual<sup>3</sup>, no Estado do Pará.

---

<sup>1</sup> Atividade agrária é o resultado da atuação humana sobre a natureza, em participação funcional, condicionante do processo produtivo. As atividades agrária podem ser classificadas em: a) Explorações rurais típicas: lavouras, pecuária, extrativismo vegetal e animal e hortigranjeira (atividades normalmente primárias); b) Exploração rural atípica: agroindústria (processo industrializante desenvolvido nos mesmo limites territoriais em que são obtidos os produtos primários, ex: produção de rapaduras, farinha de mandioca etc); c) Atividade complementar da exploração rural: que compreende o transporte e a comercialização de produtos. Usando o conceito do professor Olavo Acyr de Lima Rocha, a atividade agrária é “relativa ao trabalho rural, à previdência do trabalhador rural e o próprio Estatuto da Terra, núcleo central da legislação agrária moderna e permite concluir que, além da atividade de cultivo e criação, essencialmente produtivas pela mão do homem, também a extrativista animal ou vegetal constitui atividade agrária. Além do beneficiamento e melhoria dos produtos e frutos decorrentes dessa atividade agrária propriamente dita tanto pela indústria quanto pela agroindústria” (ROCHA, Olavo Acyr de Lima. **Atividade Agrária: Conceito Clássico. Conceito Moderno** de Antônio Carozza. janeiro de 2009. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/viewFile/67431/7004>. Acesso em dezembro de 2016.

<sup>2</sup> “O Brasil é um país eminentemente agrário, onde as atividades desenvolvidas no campo são imprescindíveis para o crescimento econômico do país. No último ano, 2015, mesmo com a instabilidade econômica, o setor foi o único que seguiu em pleno crescimento em relação aos anos anteriores, e fechou com saldo positivo de 1,8%, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE). No Estado do Pará, não podia ser diferente. Em pesquisa realizada pela Fundação Amazônica de Amparo a Estudos e Pesquisas (Fapespa), em parceria com a Federação das Indústrias do Pará (Fiepa) e Centro Internacional de Negócios, o setor ficou atrás apenas do setor mineral [...]” (DIREITOAGRARIO. **O setor agrário no Estado do Pará e sua relação com o Direito Agrário**. Novembro 2016. Disponível em: <<http://direitoagrario.com/o-setor-agrario-no-estado-do-para-e-sua-relacao-com-o-direito-agrario/amp/>. Acesso em dezembro de 2016.

<sup>3</sup> A regularização INDIVIDUAL busca conseguir um documento para cada lote, tendo individuais como requerentes, a exemplo das formas de regularização que serão tratadas nesta dissertação. Diferentemente, na modalidade COLETIVA, que não serão expostas nesta dissertação, todas as famílias de uma comunidade ou de várias comunidades ou grupos comunitários tentam conseguir juntas um documento que comprove que a terra é de todos, através de uma Associação. Neste caso, o documento da terra valerá para todas as famílias que a ASSOCIAÇÃO diz que são moradores ou ocupantes daquela terra. Temos como exemplos o PAE - Projeto de Assentamento Agro-Extrativista que serve para regularizar a terra para populações tradicionais, extrativistas e ribeirinhas, que já moram em uma área e que

Diante disso, o presente trabalho investiga quais os entraves jurídicos para regularização fundiária individual no Estado do Pará.

Dito isso, a presente dissertação buscou contribuir para a solução da problemática através das análises dos processos administrativos que tramitam no Instituto de Terras do Pará (ITERPA)<sup>4</sup> e tratam especificamente da regularização fundiária individual, bem como nas pesquisas bibliográficas e em estudos ou projetos já realizados.

Esclarece-se que, embora as questões fundiárias dentro dos territórios amazônico e paraense sejam caracterizadas por inúmeros problemas sociais e jurídicos, os quais são de competências privativas ou concorrentes da União, do Estado do Pará e dos municípios paraenses, esta pesquisa tem como objeto o Estado do Pará e suas respectivas legislações fundiárias, não tendo como eixo as legislações federais ou municipais, que são mencionadas de forma apenas acessória ou complementar. Sendo que, dentro da legislação fundiária paraense, os institutos jurídicos relacionados a regularização fundiária individual sustentam este trabalho.

A delimitação desta pesquisa justifica-se, de uma forma geral, pela impossibilidade de se abordar as várias questões relacionadas ao caos fundiário paraense<sup>5</sup>, e, de uma forma mais específica, por se observar que há uma significativa falta de uniformização nos entendimentos jurídicos exarados nos processos administrativos de regularização fundiária individual, que tramitam no Instituto de Terras do Pará, ocasionando entraves.

---

usam a floresta para sua sobrevivência, o PDS - Projeto de Desenvolvimento Sustentável. Este modelo é muito parecido com o PAE, com a organização COLETIVA das terras, mas com a diferença de que os moradores podem estar nas terras a poucas gerações, e não precisam ser população extrativista, o TQ – Território Quilombola, que trata do processo de regularização de terras quilombolas, que se inicia com as famílias se auto-reconhecendo como quilombolas, e a FUNDAÇÃO PALMARES ajudando nos estudos iniciais que mostram como as famílias vivem, além de continuar apoiando as famílias mesmo depois de regularizado. Nesta modalidade, as famílias devem estar organizadas em uma ASSOCIAÇÃO, e a organização da terra é COLETIVA, e etc. (UC. **Trilhas para regularização fundiária para populações nas florestas amazônicas**. 2008. disponível em: [https://uc.socioambiental.org/sites/uc.socioambiental.org/files/Reg%20Fund%20Pop%20Amaz%C3%B4nicas\(PA\)\\_0.PDF](https://uc.socioambiental.org/sites/uc.socioambiental.org/files/Reg%20Fund%20Pop%20Amaz%C3%B4nicas(PA)_0.PDF). Data de acesso: agosto de 2016

<sup>4</sup> Autarquia Estadual responsável pelo patrimônio fundiário Paraense.

<sup>5</sup> Desmatamentos, conflitos agrários, grilagens e etc.

Sendo dividida a pesquisa em 4 capítulos, desconsiderando esta nota introdutória e as considerações finais.

No primeiro capítulo, faz-se a relação entre desenvolvimento sustentável e regularização fundiária, apontando-se três aspectos: política pública; instrumento de reforma agrária e direito fundamental; e desenvolvimento sustentável. Neste capítulo que se buscará vincular a regularização fundiária como um fator determinante para o desenvolvimento do Estado do Pará.

A análise da regularização fundiária como a política pública mais correta para contribuir com desenvolvimento da região leva em consideração o conceito e etapas para elaboração de uma política pública eficaz, a saber, observando as peculiaridades da região, que, no caso, por se tratar de região voltada às culturas agrárias, preponderantemente agropecuária, e com questões ambientais deficitárias, com altos índices de desmatamento, exige o investimento em regularização fundiária, ou seja, deve-se compreender que para que seja desenvolvida uma região é necessário investir no potencial local, atrelando as políticas públicas à realidade regional.

A pesquisa demonstrou que a própria Constituição Federal, no Título VII, Capítulo III, referente a Política Agrícola e Fundiária, embora não de forma expressa, tem a regularização fundiária como um instrumento para efetivar a reforma agrária, por esta ter o sentido mais abrangente possível, representando todos os instrumentos que objetivam alcançar a justiça social no meio rural, mediante a distribuição equânime das terras.

Ainda, faz-se a relação necessária entre o desenvolvimento e regularização fundiária, demonstrando-se que esta representa o ponto de partida para a mudança do panorama desfavorável fundiário e ambiental da Amazônia paraense. Sendo que, para fazer essa interligação, tomou-se como base as teorias de Ignacy Sachs e Amartya Sen, que se embasam no conceito pluridimensional ou integral do desenvolvimento, abrangendo fatores econômicos, sociais, políticos, culturais, ambientais e territoriais, os quais todos são alcançados pelos benefícios que uma política pública de regularização fundiária pode acarretar.



Nos próximos capítulos serão analisadas as causas, entraves jurídicos e possíveis soluções à regularização fundiária individual no Estado do Pará, que, logicamente e conseqüentemente, por sua ausência, deixa de contribuir para o desenvolvimento sustentável, nos termos apresentados por Sachs e Sen.

No capítulo segundo, busca-se historiar a ocupação do território brasileiro, passando desde o “descobrimento” do Brasil Colônia, a fim de demonstrar as suas conseqüências para realidade fundiária brasileira e paraense. Ainda, diz respeito as incertezas que assolam o Pará sobre a dominialidade dos imóveis resultantes do desorganizado processo histórico de ocupação e de regularização das terras públicas em favor de particulares, que não permitem afirmar, sem um hercúleo esforço investigatório, se o imóvel foi legalmente destacado patrimônio fundiário público e incorporado ao patrimônio privado. As indefinições sobre a natureza jurídica do documento fundiária facilitam o acesso irregular às terras públicas, porque mesmo que alguns títulos de terra não ensejem domínio são levados à registro cartorial e abrangidos, desta forma, pela presunção *júris tantum* de propriedade.

O capítulo se encerra reportando-se sobre as políticas desarticuladas de ocupação do território amazônico que geraram e geram conflitos pelo espaço territorial. Políticas que incentivaram a ocupação do território amazônico e paraenses através, inicialmente, da emigração de nordestinos e, posteriormente, com o incentivo à grandes empresas. A partir desse momento que as terras paraenses se tornam valiosas, atraindo grileiros com todos os métodos fraudulentos para aquisição da terra, que se aproveitam da fragilidade na fiscalização governamental para produção em escala de títulos falsos, passíveis de registro ou não, e muitas vezes sobrepostos, formando um edifício fundiário.

O capítulo terceiro traz conhecimento básicos necessário para melhor compreensão desta obra, definindo quais são as instituições fundiárias responsáveis por efetivar a regularização fundiária no Estado do Pará, discriminando as atribuições dos “órgãos” federais e estaduais, e, ainda,

apresenta a teoria geral da posse agrária, núcleo central da regularização fundiária.

No último capítulo, o quatro, serão abordadas as mais utilizadas formas de regularização fundiária previstas na Lei de Terras Estadual nº 7.289/2009 e demais legislações fundiárias. Apontando-se suas incorreções legislativas, por algumas omissões e comissões, bem como as falhas interpretativas protagonizadas pelos próprios operadores jurídicos responsável pela aplicação da legislação fundiária, como as procuradorias dos “órgãos” fundiários, que ao invés de contribuírem para efetivação de políticas fundiárias, decidem em sentido contrário. Sem esquecer das decisões do poder judiciário paraense, através de suas varas agrárias, onde são exaradas decisões equivocadas, por ausência do conhecimento a respeito da realidade fundiária paraense, principalmente dos fatores históricos ocupacionais do Pará, e, até, de conceitos jurídicos relacionados aos institutos básicos do Direito Agrário, como a posse agrária, que é tratada e aplicada de forma civilista.

Nas considerações finais, tomou-se a liberdade de se fazer sugestões que impliquem na melhor gestão pública do patrimônio fundiário e, conseqüentemente, dos recursos naturais envolvidos, especialmente no intuito de abrandar as políticas desarticuladas de ocupação do Estado Brasileiro, Amazônico e Paraense que surtem efeitos negativos até os dias presentes, bem como as políticas atuais de regularização fundiária que são insuficientes e, mesmo quando ‘efetivadas’, são eivadas de vícios políticos e técnicos, que causam entraves jurídicos à regularização fundiária no Estado do Pará.

## CAPÍTULO 1 – DESENVOLVIMENTO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.

A primeira parte dessa dissertação tem como objetivo principal indicar os alicerces do estudo, mais precisamente as fontes e ideias teóricas que coadunam com a importância da regularização fundiária para o Estado do Pará, que é caracterizado por atividades eminentemente agrárias<sup>6</sup>.

Inicialmente, buscar-se-á demonstrar a partir de uma análise sucinta e direta do conceito de política pública o quão importante e necessário é o investimento em regularização fundiária no Estado Paraense.

Após, demonstra-se, a partir das teorias de Ignacy Sachs<sup>7</sup> e Amartya Sen<sup>8</sup>, que a regularização fundiária é um dos caminhos para contribuir com o desenvolvimento em regiões agrárias, como do Estado do Pará, o que justifica os esforços para se vencer os entraves jurídicos à regularização fundiária individual.

Ainda, finalizando os argumentos teóricos balizadores para que se invista nas soluções aos entraves à regularização fundiária individual e, conseqüentemente, a sua própria efetivação, expõe-se a ideia de que a regularização fundiária é um instrumento para efetivação dos direitos fundamentais.

---

<sup>6</sup> “ A economia no Estado do Pará tem como principais atividades o extrativismo, a agricultura, a pecuária e a indústria mineraria. O Produto Interno Bruto de R\$ 49.507 bilhões corresponde a 1,86% da riqueza gerada em todo o país” (AMARAL, Luciano Monteiro do; NASCIMENTO, Milton Antonio do. **Produto Interno Bruto Estadual e Municipal**. Secretaria de Estado do Planejamento e Desenvolvimento. 6 ed . Brasília:CGEES/SEPLAN, 2010

<sup>7</sup> Nascido em Varsóvia - Polônia no ano de 1927, Ignacy Sachs viveu no Brasil dos 13 aos 27 anos, onde realizou seus estudos universitários na Universidade de Ciências Políticas e Econômicas do Rio de Janeiro. Entre 1954 e 1957, foi pesquisador do Instituto Polonês de Assuntos Internacionais. Entre 1957 e 1960, viveu na Índia, onde se doutorou em economia pela Universidade de Delhi, em 1961, e teve seus primeiros contatos com Amartya Sen. Voltou a viver na Polônia em 1961 e, em 1968, mudou-se para a França. Desde então, é diretor de pesquisa da École des Hautes Études en Sciences Sociales e, atualmente, co-diretor do Centro de Estudos sobre o Brasil Contemporâneo na mesma instituição

<sup>8</sup> Amartya Sen nasceu no ano de 1933. Atuou no magistério na Delhi School of Economics, London School of Economics, Oxford e Harvard. Desde 1998, é Reitor do Trinity College, Cambridge. É um dos fundadores do WIDER – Instituto Mundial de Pesquisa em Economia do Desenvolvimento. Em 1993, juntamente com Mahbub ul Haq, foi o criador do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que vem sendo utilizado, desde então, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no seu relatório anual, pelo qual o avanço dos países não é mais mensurado apenas com base no crescimento da economia.

## 1.1 BREVE ANÁLISE DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA.

Para se fazer essa relação, é imprescindível, previamente, compreender, mesmo que de forma sucinta, o conceito de política pública.<sup>9</sup>

Mas o que é política pública? Saraiva<sup>10</sup> define:

Trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório. Com uma perspectiva mais operacional, poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

Sobre as etapas das políticas públicas, continua Saraiva<sup>11</sup>:

[...]é possível verificar várias etapas num processo de política pública. 1) O primeiro momento é o da agenda ou da inclusão de determinado pleito ou necessidade social na agenda, na lista de prioridades, do poder público 2) O segundo momento é a elaboração, que consiste na identificação e delimitação de um problema atual ou potencial da comunidade, a determinação das possíveis alternativas para sua solução ou satisfação, a avaliação dos custos e efeitos de cada uma delas e o estabelecimento de prioridades. 3) A formulação, que inclui a seleção e especificação da alternativa considerada mais conveniente, seguida de declaração que explicita a decisão adotada, definindo seus objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro. 4) A implementação, constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política. Trata-se da preparação para pôr em prática a política pública, a elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão executá-la. 5) A execução, que é o conjunto de ações destinado a atingir os objetivos estabelecidos pela política. É pôr em prática efetiva a política, é a sua realização. Essa etapa inclui o estudo dos obstáculos, que normalmente se opõem à transformação de enunciados em resultados, e especialmente, a análise da burocracia. 6) O acompanhamento, que é o processo sistemático de supervisão da execução de uma atividade (e de seus diversos componentes), que tem como objetivo fornecer a informação necessária para

<sup>9</sup> Não se pretende fazer uma discussão ampla sobre a teoria da política pública, mas simplesmente fornecer entendimentos básicos para que se possa demonstrar a importância da regularização fundiária em áreas eminentemente agrárias, como o Estado do Pará.

<sup>10</sup> SARAIVA, Enrique; Ferrarezi, Elisabete. (org). **Políticas Públicas**. Coletânea. Vol.1, ENAP.2006,p.28.

<sup>11</sup> Id. Ibid.p.32-34.

introduzir eventuais correções a fim de assegurar a consecução dos objetivos estabelecidos. 7) A avaliação, que consiste na mensuração e análise, a posteriori, dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, especialmente no que diz respeito às realizações obtidas e às consequências previstas e não previstas. A avaliação é a área de política pública que mais tem-se desenvolvido nos últimos tempos.

Giompalo Poggio Smanio<sup>12</sup> diz que “a etapa da formulação de uma política pública deve sempre objetivar imprimir racionalidade à ação estatal, de modo a permitir que seja atingida o máximo de ganho possível.”.

No Estado do Pará (região eminentemente agrária), que é caracterizado por uma caótica realidade social <sup>13</sup> e ambiental<sup>14</sup>, nada mais específico, adequado e condizente que a adoção de políticas públicas de regularização fundiária.

No mesmo sentido, são os objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, que tem o duplo propósito: reduzir as desigualdades regionais; e de ativar os potenciais de desenvolvimento das regiões brasileiras, explorando a imensa e fantástica diversidade que se observa nesse país de dimensões continentais<sup>15</sup>:

---

<sup>12</sup>SMANIO, Gianpaolo Poggio. BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 16-43

<sup>13</sup> Para se ter uma noção da realidade socioambiental paraense, cita-se a situação do município de São Felix do Xingu, que espelha fidedignamente o Estado do Pará. São Felix do Xingu é conhecido por possuir dificuldades inerentes a tantos outros municípios do norte do Brasil como problemas de infraestrutura básica e conflitos fundiários. O município sofre um abandono estrutural crônico, que acaba resultando em um processo de atrofia social, pois não foram feitos investimentos necessários na região. Um exemplo do “abandono social” do município refere-se aos dados do censo que demonstram que somente 1.413 domicílios particulares permanentes possuem abastecimento de água de rede. Além disso, verifica-se que a maior parte da população (41%) vive sem rendimentos e a outra maioria (32%) vive com ½ salário mínimo a no máximo 2 salários mínimos. No que tange a educação, nota-se que 23% da população é analfabeta ( Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro6/anais/ARQUIVOS/GT5-851-596-20120701011426.pdf>.Data de acesso: agosto de 2016

<sup>14</sup> Além dos dados sociais precários, ultimamente, São Felix do Xingu tem sido conhecido pelos altos índices de desmatamento, causado, principalmente, pela pecuária bovina.( Observatório ambiental do Município de São Felix do Xingu. Edição nº 1. Agosto 2013.)

<sup>15</sup> “O Ministério da Integração Nacional (MI) elaborou a PNDR que recebeu a chancela do governo federal por meio da câmara de Política de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (PNDR), composta por representantes de 21 ministérios, do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e da Presidência da República (PR), instituída pelo Decreto no 6.047, de 22 de fevereiro de 2007.A PNDR tem o objetivo de reduzir as desigualdades de nível de vida e oportunidades de desenvolvimento intra e inter-regionais brasileiras. A existência de porções significativas do território nacional com baixos desenvolvimentos econômico e social segrega e condena grande número de brasileiros à vida

Pelos conceitos básicos apresentados, não há como fugir da compreensão de que o desenvolvimento<sup>16</sup> de uma região passa necessariamente pelo o investimento no potencial local, atrelando as políticas públicas à realidade regional. No caso, o déficit sócio-econômico-ambiental no Estado do Pará pode ser significativamente melhorado, se houver direcionamento para uma política pública de regularização Fundiária.

## 1.2 - DESENVOLVIMENTO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO ESTADO DO PARÁ.

No tópico anterior, foi iniciada a discussão a respeito da relação entre a regularização fundiária e o desenvolvimento, apontando-se, a partir do conceito de política pública, que se deve explorar o potencial sócio-cultural-econômico da localidade. No caso, por ser tratar de uma região eminentemente agrária, a política pública de regularização fundiária seria mais indicada.

A respeito da regularização fundiária e o desenvolvimento, buscar-se-á demonstrar que aquela é fator determinante para o desenvolvimento sustentável no Estado do Pará. Logo, faz-se necessário, para que se faça essa relação, responder o que é desenvolvimento.

Conforme já mencionado anteriormente, para o presente trabalho, empregou-se as teorias, a respeito do tema, de Amartya Sen e de Ignacy Sachs, correlacionando os seus pontos afins.

O primeiro ponto de contato entre os teóricos é desmitificar a equivalência entre crescimento econômico e desenvolvimento. Para ambos os autores, o crescimento econômico é mais um fator dentre outros, que, a partir de uma averiguação conjunta deles, afere-se o desenvolvimento. É como se

---

de pobreza e exclusão. E torna o local de nascimento condição fundamental e intransponível na trajetória de vida das pessoas. Visando contribuir para que a expectativa de vida e o acesso a bens e serviços tornem-se mais homogêneos nas distintas regiões brasileiras, a PNDR tem o objetivo de ativar o potencial de desenvolvimento contido nas diversidades econômica, social, cultural e ambiental brasileira. ” (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Os Desequilíbrios Regionais e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. In BRASIL EM DESENVOLVIMENTO 2009: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2009, vol. 2, Capítulo 13, pp. 377-403)

<sup>16</sup> Adota-se as teorias da Ignacy Sachs e Amartya Sen a respeito do desenvolvimento, conforme serão analisadas à frente.

posiciona Sen <sup>17</sup>, bem como Sachs, ao entender que “o crescimento econômico não poderia se equivaler ao desenvolvimento, já que, por si só, aquele não se revela capaz de ampliar o emprego, reduzir as desigualdades e a pobreza”<sup>18</sup>

Essa perspectiva em igualar o crescimento econômico ao desenvolvimento tem como exemplo principal de sua aplicação a medição do desenvolvimento com base no Produto Interno Bruto de um país<sup>19</sup>, ou seja, haveria um “efeito cascata” - o desenvolvimento ocorreria quando ocorresse o crescimento econômico.<sup>20</sup>

Ainda a respeito dessa perspectiva do desenvolvimento como crescimento, Celso Furtado, notando que não havia uma equivalência entre a melhoria na qualidade de vida da sociedade e o aumento da renda, adotou o termo ‘mito do desenvolvimento econômico’, observando que os problemas das grandes metrópoles, a exemplo da criminalidade e deterioração dos serviços públicos, surgiram como um pesadelo para aqueles que se sustentam na teoria do crescimento.<sup>21</sup>

A respeito da teoria do desenvolvimento de Amartya Sen, o autor propõe a análise do desenvolvimento levando em consideração a expansão das liberdades, reconhecendo o papel da economia para o desenvolvimento, mas que deve ser avaliada conjuntamente com outros fatores que geram liberdades.

Utilizando as próprias palavras de Amartya Sen:

---

<sup>17</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2005, p.39 destaca que: “[...] a perspectiva baseada na liberdade apresenta uma semelhança genérica com a preocupação comum com a “ qualidade de vida”, a qual também se concentra no modo como as pessoas vivem e não apenas nos recursos ou na renda de que elas dispõem”

<sup>18</sup> SACHS, Inacy. **Desenvolvimento incluyente, sustentável sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004. p.14

<sup>19</sup> Esse entendimento foi enfraquecido com o Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento (PNUD) através do "Relatório do Desenvolvimento Humano" e do lançamento do "Índice de Desenvolvimento Humano" (IDH). As criações tanto do índice, como do programa tiveram como causa a percepção de que o crescimento econômico apresentado por alguns países na década de 1950 não trouxe consigo os mesmos resultados sociais ocorridos em outros países considerados desenvolvidos (VEIGA, Jose Eli da. **Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005, p.18-19)

<sup>20</sup> SACHS, Inacy. Op. Cit. 2004 p.26

<sup>21</sup> FURTADO, Celso. **O mito do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974, p.16-17.

(...) o crescimento do PIB ou das rendas individuais obviamente pode ser muito importante como meio de expandir as liberdades desfrutadas pelos membros da sociedade. Mas as liberdades dependem também de outros determinantes, como as disposições sociais econômicas (por exemplo, os serviços de educação e saúde) e os direitos civis (por exemplo, a liberdade de participar de discussões e averiguações políticas). O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdades como: pobreza, tirania, carência de oportunidades econômicas e distribuição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estado repressivo.<sup>22</sup>

Há uma aproximação do desenvolvimento à liberdade. O primeiro somente seria conquistado se fossem garantidas as pessoas os seus direitos individuais. Dessa forma, em nenhum momento a liberdade estará restrita e tampouco será entendida como renda per capita, devendo abranger questões culturais, sociais, entre outras<sup>23</sup>.

Isto é, “ mesmo uma pessoa rica que seja impedida de se expressar livremente ou de participar de debates e decisões políticas está sendo privada de algo que ela tem motivos para valorizar”.<sup>24</sup>

As liberdades individuais, quando acessadas pelos indivíduos, permitem que a vida seja direcionada conforme os valores particulares dos indivíduos, expandindo-se as capacidades individuais e possibilitando oportunidades para que os objetivos dos indivíduos sejam alcançados. Nas palavras de Sen, precisa-se levar em consideração: “1) sua relevância direta para o bem-estar e

---

<sup>22</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2005, p.29

<sup>23</sup> VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006, p.33 destaca que: “a expansão da liberdade é vista por Amartya Sen como o principal fim e o principal meio do desenvolvimento. Consiste na eliminação de tudo o que limita as escolhas e as oportunidades das pessoas. O crescimento econômico obviamente pode ser muito importante como um meio de expandir as liberdades desfrutadas pelos membros de uma sociedade. Mas as liberdades também dependem de muitos outros determinantes, como os serviços de educação e saúde, ou os direitos civis. A industrialização, o progresso tecnológico ou a modernização social podem contribuir substancialmente para a expansão da liberdade humana, mas esta depende também de outras influências. Se a liberdade é o que o desenvolvimento promove, então existe um argumento fundamental em favor da concentração dos esforços de análise nesse objetivo abrangente, e não em algum meio específico ou alguma lista de instrumentos especialmente escolhida. O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência de Estados repressivos.”

<sup>24</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2005, p.53



a liberdade das pessoas; 2) seu papel indireto, influenciando a mudança social, e 3) seu papel indireto, influenciando a produção econômica.”<sup>25</sup>

A respeito das liberdades individuais, Amartya Sen<sup>26</sup> especifica cinco: Liberdades Políticas - que estão relacionadas a escolha dos governantes e suas fiscalizações, bem como de poder se expressar politicamente sem censura autoritárias; as Liberdades Econômicas – que estão ligadas as oportunidades para utilização de recursos econômicos com a finalidade de consumo; Liberdades Sociais – que concernem ao acesso à bens básicos, como educação, saúde, habitação e etc.; Garantias de Transparência – que tem como objeto inibir a corrupção e demais improbidades sociais; e a Liberdade relacionada a Segurança Protetora – que objetiva a proteção dos mais necessitados, evitando-se a miséria

Em síntese, o desenvolvimento, segundo Sen, trata da valorização das liberdades individuais, havendo uma interligação entre as oportunidades cívicas básicas, como as condições econômicas, políticas, habitacionais, educacionais e demais fatores sociais, e os objetivos alcançados<sup>27</sup>.

Sen afirmar que:

[...]a liberdade teria uma importância intrínseca em razão do simples fato de ser livre possuir, por si mesmo, valor, ainda que dessa prerrogativa nada resulte. Nesse contexto, identifica-se um papel constitutivo que é inerente à liberdade, nele a liberdade é, em si, um instrumento voltado à construção do estilo de vida que se valoriza, bem como do desenvolvimento desejável, tanto no plano individual como coletivo. Essa importância instrumental é verificada na medida em que liberdades civis, políticas, econômicas e sociais podem

---

<sup>25</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2005, p.335

<sup>26</sup> SEN, Amartya; KLIKBERG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p.25.

<sup>27</sup>“O desenvolvimento consiste na diminuição de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente. A eliminação de privações de liberdades substanciais argumentasse aqui, é constitutiva do desenvolvimento SEN, Amartya; KLIKBERG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010 p.”

contribuir para o crescimento econômico, estimulando o intercâmbio de ideias, mercadorias e trabalho<sup>28</sup>

Após a apresentação da versão da ideia de desenvolvimento de Sen, passa-se a analisar a teoria desenvolvimentista de Ignacy Sachs que pode ser, sem problemas, associada a posição de Amartya.

A respeito da relação entre o desenvolvimento e o crescimento econômico, Sachs coaduna com a posição de Amartya, pregando, conforme já exposto previamente, que o crescimento não é capaz de atenuar, isoladamente, as desigualdades<sup>29</sup>

Desta forma, o desenvolvimento e o crescimento econômico não percorrem necessariamente no mesmo sentido, haja vista que o intuito do primeiro é mais amplo do que o deste, que se resume em multiplicar recursos materiais.

Já desenvolvimento traz como objetivo a melhoria das condições de vida das pessoas

Também, em sintonia com Sen, Sachs defende que o desenvolvimento somente se alcança quando o bem-estar do indivíduo é promovido<sup>30</sup>. Contudo, embora hajam similitudes claras entre as teorias, Ignacy apresenta uma ideia mais ampla, trazendo em sua concepção o acréscimo da sustentabilidade ambiental!

Para Sachs, há um “atendimento de necessidades humanas fundamentais (materiais e intangíveis), promoção da autoconfiança (self-

---

<sup>28</sup> OLIVEIRA, Adriano Carvalho. ICMS Ecológico enquanto Política Desenvolvimentista a partir da Conjunção das Concepções de Desenvolvimento adotadas por Amartya Sen e Ignacy Sachs. In: Tupiassu, Lise; Mendes Neto, João Paulo (Coord.). **Tributação, Meio Ambiente e Desenvolvimento**. São Paulo: Forense; Belém-PA: CESUPA, 2016, p. 99-126.

<sup>29</sup>SACHS, Inacy. **Desenvolvimento incluyente, sustentável sustentado**. Rio de Janeiro. Garamond, 2004 p.14

<sup>30</sup> “O desenvolvimento é, portanto, um processo, o qual pode ser descrito como libertação. Não só em termos metafóricos, pois o desenvolvimento passa pela libertação da fome, da miséria da ociosidade forçada dos desempregados. Libertação também porque, etimologicamente, a palavra desenvolver significa tirar a casca do grão, dar a possibilidade de crescer, remover os obstáculos ao desenvolvimento. O processo da remoção dos obstáculos e da ampliação e efetivação dos direitos humanos passa por várias fases: aspirações, reivindicações, lutas, reconhecimento do direito.” (SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento e Direitos humanos*. (Conferência na Universidade Federal de Alagoas); saudações de Rodrigo Ramalho Filho e Vinícius Nobre Lage. Maceió: Prodema. 2000, p. 32).

reliance) das populações envolvidas e cultivo da ecológica<sup>31</sup>. Por este motivo, Sachs opina que se destine esforço em um conceito desenvolvimentista abrangente e completo, envolvente os aspectos sociais e ambientais interligados, ou seja, desenvolvimento "integral"<sup>32</sup>.

Em um desenvolvimento integral é inaceitável, apenas, o crescimento econômico sem igualdade/crescimento sócio-ambiental. Assim, para o autor, o "desenvolvimento" é um:

Processo intencional e autodirigido de transformação e gestão de estruturas socioeconômicas direcionado no sentido de assegurar a todas as pessoas uma oportunidade de levarem uma vida plena e gratificante, promovendo-as de meios de subsistência decentes e aprimorando continuamente seu bem-estar, seja qual for o conteúdo concreto atribuído a essas metas por diferentes sociedades em diferentes momentos históricos"<sup>33</sup>.

Ainda, para Sachs:

No contexto histórico em que surgiu, a ideia de desenvolvimento implica a expiação e a reparação de desigualdades passadas, criando uma conexão capaz de preencher o abismo civilizatório entre as antigas nações metropolitanas e a sua antiga periferia colonial, entre as minorias ricas modernizadas e a maioria ainda atrasada e exausta dos trabalhadores pobres. O desenvolvimento traz consigo a promessa de tudo – a modernidade inclusiva propiciada pela mudança estrutural.<sup>34</sup>:

Sachs afirma, por todo apresentado, que o desenvolvimento sustentável nada mais é que a conjunção sustentabilidade social com a sustentabilidade ambiental.

Ela é baseada no duplo imperativo ético de solidariedade sincrônica com a geração atual e de solidariedade diacrônica com as gerações futuras. Ela nos compele a trabalhar com escalas múltiplas de tempo e espaço, o que desarruma a caixa de ferramentas do economista convencional. Ela nos impele ainda a buscar soluções triplamente vencedoras, eliminando o crescimento selvagem obtido ao custo de elevadas externalidades negativas, tanto sociais quanto ambientais. Outras estratégias, de curto prazo, levam ao crescimento ambientalmente destrutivo, mas socialmente benéfico, ou ao crescimento ambientalmente benéfico, mas socialmente destrutivo<sup>35</sup>.

---

<sup>31</sup> SACHS, Ignacy. **Rumo à ecossocioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2007, p.12

<sup>32</sup> Id., Ibid, p. 292

<sup>33</sup> Id. Ibid., p.293

<sup>34</sup> Id.Ibid.p., p.13

<sup>35</sup> SACHS, Inacy. **Desenvolvimento includente, sutentável sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond,2004, p.15

Há um claro caráter multidimensional no conceito de desenvolvimento, devendo-se se ater aos aspectos econômicos, sociais, políticos, culturais, ambientais e territoriais. Dando-se prioridade a acepção social, isto é, “o social no comando, o ecológico enquanto restrição assumida e o econômico realocado em seu papel instrumental”<sup>36</sup>.

Assim, a fim de se aplicar a teoria do desenvolvimento sustentável, Sachs propõe alguns critérios<sup>37</sup>, mais especificamente, oito dimensões: Social (homogeneidade, equidade, emprego e cidadania); Cultural (tradição com inovação, autonomia e endogeneidade); Ecológico (uso de recursos renováveis e preservação dos não renováveis); Ambiental (capacidade de autodepuração dos ecossistemas naturais); Territorial (equilíbrio rural urbano, melhor ambiente

---

<sup>36</sup> SACHS, Inacy. **Desenvolvimento Includente, Sudentável Sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004 p. 266.

<sup>37</sup> Sachs dispõe que: “Quer seja denominado codesenvolvimento ou desenvolvimento sustentável, a abordagem fundamentada na harmonização de objetivos sociais, ambientais e econômicos não se alterou desde o encontro de Estolcomo até as conferências do Rio de Janeiro, e acredito que ainda é válida, na recomendação da utilização dos oito critérios distintos de sustentabilidade parcial apresentados no Anexo 1. [...] Anexo 1 Critérios da Sustentabilidade. 1. Social: alcance de um patamar razoável de homogeneidade social; distribuição de renda justa; emprego pleno e/ou autônomo com qualidade de vida decente; igualdade no acesso aos recursos e serviços sociais; 2. Cultural: Mudanças no interior da continuidade (equilíbrio entre respeito à tradição e inovação); capacidade de autonomia para elaboração de um projeto nacional integrado e endógeno (em oposição a cópias servis dos modelos alienígenas; autoconfiança combinada com abertura para o mundo; 3. Ecológica: preservação do potencial do capital natureza na sua produção de recursos Renováveis; limitar o uso dos recursos não renováveis; 4. Ambiental: respeitar e realçar a capacidade de autodepuração dos ecossistemas naturais; 5. Territorial: configurações urbanas e rurais balanceadas (eliminação das inclinações urbanas nas alocações do investimento público); melhoria do meio ambiente urbano; superação das disparidades interregionais; estratégias de desenvolvimento ambientalmente seguras para áreas ecologicamente frágeis (conservação da biodiversidade pelo codesenvolvimento); 6. Econômico: desenvolvimento econômico intersetorial equilibrado; segurança alimentar; capacidade de modernização contínua dos instrumento de produção; razoável nível de autonomia na pesquisa científica e tecnológica; inserção soberana na economia internacional; 7. Política (Nacional): democracia definida em termos de apropriação universal de direitos humanos; desenvolvimento da capacidade do Estado para implementar o projeto nacional, em parceria com todos os empreendedores; um nível razoável de coesão social; 8. Política (internacional): Eficácia do sistema de prevenção de guerras, na garantia de paz e na promoção da cooperação internacional; Um pacote entre países dos hemisférios Norte e Sul de co-desenvolvimento, baseado no princípio de igualdade (regras do jogo e compartilhamento da responsabilidade de favorecimento do parceiro mais fraco); Controle institucional efetivo do sistema internacional financeiro e de negócios; Controle institucional efetivo da aplicação do princípio da precaução na gestão do meio ambiente e dos recursos naturais; prevenção das mudanças globais negativas; proteção da diversidade biológica (e cultural); e gestão do patrimônio global, como herança comum da humanidade; Sistema efetivo de cooperação científica e tecnológica internacional e eliminação parcial do caráter de commodity da ciência e tecnologia, também como propriedade da herança comum da humanidade.” (SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento Sustentável / organização: Paula Yone Stroh**. – Rio de Janeiro: Garamond, 2009. p. 54, 85-88). .

urbano, superar disparidades inter-regionais, conservação da biodiversidade); Econômico (equilíbrio, segurança alimentar, modernização, autonomia na pesquisa científica e tecnológica, inserção soberana na economia mundial); Político Nacional (direitos humanos, parceria com demais atores sociais, coesão social); e Político Internacional; (fortalecimento da ONU, o desenvolvimento com equidade, controle de comércio internacional, gestão de bens comuns da humanidade; cooperação científica e tecnológica como bens também comuns da humanidade)

Pela conjunção, pois, das teorias apresentadas por Schas e Sen, observa-se que três pontos são basilares para a concepção de desenvolvimento: sustentabilidade econômica, social e ambiental<sup>38</sup>.

Nesse sentido é que se adota as teorias desenvolvimentista apresentadas, levando em consideração o tripé mencionado, a fim de se demonstrar que a regularização fundiária, quando efetivada em áreas eminentemente agrárias, como o Estado do Pará, contribui para o desenvolvimento da região.

Observando que, logicamente, para se investir em uma política de regularização fundiária, deve-se, necessariamente, enfrentar-se os entraves que a obstaculiza

Buscando-se demonstrar os benefícios que podem ser proporcionados pela implementação de uma política pública de regularização fundiária em uma região eminentemente voltada para atividades agrárias, far-se-á uma relação entre a regularização fundiária e os fatores que precisam ser aferidos para se chegar ao desenvolvimento integral.

Vejamos:

- **SOCIAL:** Tomando os ensinamentos de Benatti,<sup>39</sup> o ordenamento territorial fundiário passa a ser um instrumento fundamental para assegurar a

<sup>38</sup> OLIVEIRA, Adriano Carvalho. **ICMS Ecológico e Desenvolvimento: Análise dos Estados de Rondônia, Tocantins, Ceará e Pará.** Dissertação ( Mestrado em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional) , Centro Universitário do Estado do Pará, Belém, 2014, p. 32.

<sup>39</sup>BENATTI, José Heder. **Ordenamento Territorial e Regularização Fundiária no Estado do Pará.** 2009. Disponível em: [http://www.boell.de/downloads/oekologie/kurzbeitrag\\_benatti\\_port.pdf](http://www.boell.de/downloads/oekologie/kurzbeitrag_benatti_port.pdf). Data de Acesso: maio de 2016. Acesso em: 30 de setembro de 2016

sustentabilidade social, ambiental e econômica. A ausência de ordenamento territorial e de regularização fundiária no Pará, que tem dimensões nacionais, combinada com a fragilidade da presença do Estado, incentiva a grilagem e outras formas de ocupação indevida da terra, estimula a exploração predatória dos recursos naturais, a impunidade dos crimes ambientais e a violência campal. Este quadro tem consequências sociais importantes, e contribui, decisivamente, para o acirramento de conflitos decorrentes da disputa pela terra, nos quais, historicamente, têm levado vantagem os setores mais capitalizados, favorecendo a concentração fundiária na região. Sendo que nas áreas privadas existem problemas variados, destacando-se: situações de conflito entre supostos proprietários; usos inadequados do solo; descumprimento do Código Florestal e demais normas de licenciamento e gestão ambiental; áreas degradadas e áreas desmatadas sem aproveitamento econômico

- **POLÍTICO:** Segundo o professor Benatti<sup>40</sup>, no Pará, onde a posse e a violência rural são elementos de acesso aos recursos naturais, a consolidação da propriedade rural passa a ser uma política importante de consolidação da democracia, do respeito aos direitos humanos e da proteção ambiental. A institucionalização da propriedade privada se constitui também em uma condição para a consolidação de um modelo democrático e participativo de distribuição e de gestão da terra e dos recursos naturais e, conseqüentemente, de proteção do meio ambiente.

-**TERRITORIAL:** Talvez o mais óbvio de todos os benefícios. O ordenamento fundiário possibilita que os produtores tenham conhecimento definitivo de seus limites territoriais. Ora, ainda citando o professor Benatti<sup>41</sup>, em um Estado com um território de 124,85 milhões de hectares, 7 milhões de habitantes (sendo que 61,7% de sua área está afetada por unidades de

---

<sup>40</sup> BENATTI, José Heder. **Ordenamento Territorial e Regularização Fundiária no Estado do Pará.** 2009. Disponível em: [http://www.boell.de/downloads/oekologie/kurzbeitrag\\_benatti\\_port.pdf](http://www.boell.de/downloads/oekologie/kurzbeitrag_benatti_port.pdf). Data de Acesso: maio de 2016. Acesso em: 30 de setembro de 2016

<sup>41</sup> BENATTI, José Heder. *Op. Cit.* Disponível em: [http://www.boell.de/downloads/oekologie/kurzbeitrag\\_benatti\\_port.pdf](http://www.boell.de/downloads/oekologie/kurzbeitrag_benatti_port.pdf). Data de Acesso: maio de 2016. Acesso em: 30 de setembro de 2016

conservação e terras indígenas, 24,6% sob competência da União e 21% sob competência do estado do Pará), o ordenamento territorial fundiário passa a ser um instrumento fundamental para assegurar a sustentabilidade social, ambiental e econômica

- **CULTURAL:** Trata-se de uma vertente do benefício territorial, tendo em vista que atua como um “agente” de proteção das comunidades tradicionais, a exemplo de quilombolas e indígenas, delimitando suas áreas.

- **ECONÔMICO:** O Estado do Pará é um dos maiores produtores pecuarista do Brasil, entretanto a quantidade de produção pecuária está relacionada a dimensão das áreas e não a qualidade da produção, que poderia aumentar significativamente com os investimentos advindos da regularização das terras ( o aumento da produção contribuiria para o desenvolvimento social, principalmente com a criação de empregos, sem esquecer a arrecadação direta advinda de tributos, que podem retornar para sociedade em forma de investimentos sociais ) mediante empréstimos dos bancos, que exigem o imóvel regularizado como garantia do financiamento, conforme identificado no Projeto ‘Fundo para Redução do Desmatamento e Degradação Ambiental: A Experiência de São Felix do Xingu”:

A grande produção da cultura pecuarista está ligada a quantidade da produção em consequência do aumento das extensões dos pastos em detrimento das florestas e não da atividade econômica mais tecnológicas e sustentável, sendo que o principal gargalo para obtenção de recursos bancários a fim de investir em uma produção mais ecologicamente correta está na ausência do título de propriedade <sup>42</sup>

- **AMBIENTAIS:** são advindos de todos os benefícios citados acima que de forma consequente contribuem para ordenamento ambiental e diminuição dos desmatamentos. Observando que qualquer projeto ou plano

---

<sup>42</sup> FUNBIO. Fundo para redução do desmatamento e degradação ambiental: A experiência de São Felix do Xingu. Belém: 2013. Disponível em: <http://www.funbio.org.br/wp-content/uploads/2013/10/fundo-para-redd-sao-felix-do-xingu.pdf>, Data do Acesso. Junho de 2016.

voltado para o desenvolvimento da região amazônica<sup>43</sup>, mais especificamente destinado a proteção do patrimônio ambiental, tem como prioridade o ordenamento territorial.

Acerca da crise ambiental na Amazônia e no Estado do Pará, pode-se afirmar que o desmatamento na Amazônia é um complexo processo com várias causas<sup>44</sup>(incentivos fiscais/econômicos utilizados nas políticas de colonização no passado, os quais desencadearam uma forte migração para Amazônia como válvula de escape para os problemas sociais de outras regiões; recorrentes conflitos fundiários motivados pela ausência de titularidade da terra e pela pressão da reforma agrária; o recente cenário macroeconômico, envolvendo o avanço da exploração madeireira, da pecuária, do agronegócio; investimentos em infra-estrutura, sobretudo a abertura de estradas e pavimentação; e a consequente valorização das terras amazônicas, em decorrência da especulação através do próprio desmatamento de terras) Sendo que a ausência de regularização fundiária ou ordenação fundiária fomenta de forma determinante as citadas causas, como observa Bastian<sup>45</sup> quando afirma que “os principais determinantes para desmatamento da floresta são as especulações de terras, através do próprio desmatamento de terra e a ausência de governança fundiária”. Reforça ainda que “o grande problema do desmatamento na Amazônia se associa à ausência de governança fundiária”<sup>46</sup>

A regularização fundiária representa o ponto de partida para uma nova era de desenvolvimento, o sustentável. Vai aumentar os investimentos, a produtividade e o bem-estar, iniciando a mudança do panorama desfavorável fundiária e ambiental no Estado do Pará. A verdade é que a legalização das situações de fato protege a floresta e cria, finalmente, condições práticas para

---

<sup>43</sup> Grupo Permanente de Trabalho interministerial para redução dos índices de desmatamento na Amazônia; Plano da Amazônia Sustentável; Fundo para redução do desmatamento e degradação ambiental: A experiência de São Félix do Xingu; Pacto Municipal para o Fim do Desmatamento ilegal em São Félix do Xingu, Pacto Xingu e Programa Municípios Verdes

<sup>44</sup> SOARES-FILHO, Silveira B. et al. **Cenários de desmatamento para a Amazônia**. São Paulo. 2005. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142005000200008](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142005000200008)>. Data do Acesso: junho de 2016

<sup>45</sup> REYDON, Bastiaan Philip. **Desmatamento da Floresta Amazônica: causas e soluções**. São Paulo. 2011. Disponível em: [http://gestãodaterra.com.br/arquivo/o\\_desmatamento\\_da\\_floresta\\_amazonica\\_causas\\_e\\_soluções.pdf](http://gestãodaterra.com.br/arquivo/o_desmatamento_da_floresta_amazonica_causas_e_soluções.pdf):Data do acesso:junho de 2016.

<sup>46</sup> Id, Ibid.



a gestão ambiental. Fazendo surgir, nesse sentido, fatores importantes, como expõe Alberto Lourenço:

Em primeiro lugar, existe abundante evidência empírica de que a insegurança quanto à propriedade induz a “garimpagem” de recursos, ou seja, receosos de que a propriedade lhes seja subtraída, ocupantes tendem a extrair rápida e predatoriamente os recursos existentes, sem preocupação com a sustentabilidade. Em segundo lugar, a regularização fundiária cria condições para uma efetiva repressão à grilagem. Desmatamento na Amazônia é essencialmente grilagem. Cerca de 80% do desmatamento ocorre em terras públicas, a maior parte na fronteira da apropriação de terras públicas. Ao conter a fronteira, controla-se o desmatamento. Finalmente, a regularização fundiária cria as condições, até hoje inexistentes, para a gestão ambiental no nível da propriedade. Hoje não se sabe quem ocupa o quê, portanto, não se sabe quem é responsável pelo passivo ambiental dos estabelecimentos. Regularizar é delimitar por georreferenciamento e atribuir responsabilidade individual. Assim, o monitoramento ambiental da propriedade pode ser feito até por sensoriamento remoto.<sup>47</sup>

A governança fundiária não acabará sozinha com o desmatamento na Amazônia e no Pará, entretanto, com certeza, é condição imprescindível para combatê-la. Tem o condão de propiciar a possibilidades de identificar limites territoriais e proprietários, evitando conflitos e especulações, bem como contribuindo para fiscalização do patrimônio fundiário, dificultando o apossamento privado ilegal e a abertura de áreas de florestas. Tem o poder de, por si só, garantir créditos bancários, dando-se a área regularizada em garantia, possibilitando o investimento em produção mais tecnológica e sustentável, sem a necessidade de mais abertura de áreas florestais.

Portanto, é a partir da exposição dos benefícios e desenvolvimento que a regularização fundiária pode proporcionar que se tem, conseqüentemente, a dimensão da importância de se discutir os entraves jurídicos à regularização fundiária, objeto dessa dissertação.

### 1.3 – REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS.

---

<sup>47</sup> INTERESSE NACIONAL. **Regularização Fundiária e Desenvolvimento da Amazônia.** São Paulo. 2009. Disponível em: <http://interessenacional.com/index.php/edicoes-revista/regularizacao-fundiaria-e-desenvolvimento-na-amazonia/>. Data do Acesso junho de 2016

Antes de fazer essa relação entre regularização fundiária e o direito fundamental, faz-se necessário, primeiramente, demonstrar que a reforma agrária é um direito fundamental.

A premissa obrigatória para que se possa entender a relação que se pretende demonstrar é o entendimento básico a respeito da dignidade da pessoa humana<sup>48</sup>.

Para Sarlet:

A dignidade humana tem seu berço secular na filosofia. Constitui assim, em primeiro lugar, um valor, que é conceito axiológico, ligado à ideia de bom, justo, virtuoso. Nessa condição, ela se situa ao lado de outros valores éticos centrais para o Direito, como justiça, segurança e solidariedade. É nesse plano ético que a dignidade se torna a justificação moral dos direitos humanos e dos direitos fundamentais<sup>49</sup>

Esclarece-se que não se pretende, neste trabalho, fazer uma discussão ampla sobre o princípio da dignidade da pessoa humana, mas, apenas, expor conceitos e entendimentos básicos, que são imprescindíveis para compreensão jurídica do que se pretende apresentar. Portanto, independente das divergências que possam haver entre os pensadores a respeito do conceito do princípio da dignidade humana, deve ele ser encarado como a primeira garantia das pessoas, isto é, como um princípio oportunizando todas

---

<sup>48</sup> Perelman a respeito da dignidade da pessoa humana diz “ se é o respeito pela dignidade humana a condição para uma concepção jurídica dos direitos humanos, se trata de garantir esse respeito de modo que se ultrapasse o campo do que é efetivamente protegido, cumpre admitir, como corolário, a existência de um sistema de direito com um poder de coação. Nesse sistema, o respeito pelos direitos humanos importará, a um só tempo, a cada ser humano – tanto que no concerne a si próprio quanto no que concerne aos outros homens – e ao poder incumbido de proteger tais direitos a obrigação de respeitar a dignidade da pessoa. Com efeito, corre-se o risco, se não se impuser esse respeito ao próprio poder, de este, a pretexto de proteger os direitos humanos, tornar-se tirânico e arbitrário. Para evitar esse arbítrio, é, portanto, indispensável limitar os poderes de toda autoridade incumbida de proteger o respeito pela dignidade das pessoas, o que supõe um Estado de direito e a independência do poder judiciário. Uma doutrina dos direitos humanos que ultrapasse o estágio moral ou religioso é, pois correlativa de um Estado de direito” (.PERELMAN, Chaim. **Reflexions sur l’explication**. Note sociologique, Recueil de l’ Institut Sociologique ( Bruxelles), 19<sup>o</sup> anné, n.1, jans-mars, 1939

<sup>49</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p.29

as formas de denúncia de suas violações, como também, de se implementar políticas que venham garantir sua eficácia<sup>50</sup>.

Dada a ideia sobre dignidade humana, diz-se que os direitos fundamentais significam “a materialização e efetividade dos direitos subjetivos inerentes à condição humana, que foram conquistados e normatizados dentro de um determinado Estado”<sup>51</sup>. Ou seja, a dignidade da pessoa humana é concretizada pelos direitos fundamentais.

Sobre o assunto, importante lembrar Luís Roberto Barroso:

a dignidade da pessoa humana é um valor fundamental que se viu convertido em princípio jurídico de estatura constitucional, seja por sua positivação em norma expressa seja por sua aceitação como um mandamento jurídico extraído do sistema. Serve, assim, tanto justificção moral quanto como fundamento normativo para os direitos fundamentais.<sup>52</sup>

Fazendo essa relação entre direitos fundamentais e a dignidade da pessoa humana, Sarlet afirma que aqueles encontram seu fundamento direto e imediato neste:

Na dignidade da pessoa humana, do qual seriam concretizações, constata-se que os direitos e garantias fundamentais podem ser reconduzidos de alguma forma à noção de dignidade da pessoa humana, já que todos remontam à ideia de proteção e desenvolvimento das pessoas”<sup>53</sup>

Portanto, o princípio da dignidade da pessoa humana age como alicerce dos direitos e garantias fundamentais, servindo de parâmetro para aplicação, interpretação e integração de todo o ordenamento jurídico

Nesse contexto que se pode enquadrar a reforma agrária como um direito fundamental, como ensina Liberato:

---

<sup>50</sup> LIBERATO, Ana P. Gularte. **Reforma Agrária: Direito Humano Fundamental**. Curitiba: Juruá, 2008. p.80.

<sup>51</sup> Id, Ibid., p.81

<sup>52</sup> BARROSO, Luis Roberto. **Novo direito constitucional brasileiro: contribuições para construção teórica e prática da jurisdição constitucional do Brasil**. Ed. Fórum, 2013, p.296  
PERELMAN, Chaim. **Reflexions sur l'explication**. Note sociologique, Recueil de l' Institut Sociologique ( Bruxelles), 19<sup>o</sup> anné, n.1, jans-mars, 1939

<sup>53</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria dos Advogados, 2004, p.79.

Nesse Contexto a reforma agrária pode ser encaixada enquanto um direito fundamental. Sendo a reforma agrária, conceitualmente, o instituto jurídico destinado à propulsão da justa distribuição de terra e da produtividade (Lei 4.504/64), pode-se afirmar que esta distribuição equitativa está intimamente correlacionada com a dignidade humana, uma vez que os indivíduos só adquirem uma condição digna de vida ao possuírem uma situação de sobrevivência, e sobrevivência, no campo, significa terra.<sup>54</sup>

Ou seja, a reforma agrária por objetivar a distribuição justa de terras, conseqüentemente, proporciona dignidade àqueles que vivem da terra, mas não as tem.

Identificada a relação entre reforma agrária e direito fundamental, não se pode esquecer que uma das principais características destes, se não a principal, é limitar o exercício do poder da maioria.

Devem ser consagrados e efetivados mesmo quando contrários aos interesses da maioria – que caracteriza as democracias representativas, a exemplo da brasileira. Os direitos fundamentais, desta forma, são identificados por limitarem o exercício do poder pela maioria, fornecendo garantias aos indivíduos contra o Estado, ainda que este esteja legitimado por regras eleitorais decididas por um sistema majoritário, ou seja, o Estado Democrático de Direito, por mais que seja reconhecido pela representação da vontade popular, em algumas oportunidades pode ser opressor, possibilitando que os direitos fundamentais sejam aclamados, segundo a ideia Luigi Ferrajoli.

Desaba, assim, o postulado – juspositivista e, ao mesmo tempo, “democrático” – da onipotência do legislador e da soberania do parlamento. Como a subordinação do próprio poder legislativo de maioria à lei constitucional e aos direitos fundamentais nela estabelecidos, o modelo do estado de direito aperfeiçoa-se e completa-se no modelo do estado constitucional de direito, e a soberania interna como potestas absolutas (poder absoluto), já não existindo nenhum poder absoluto, mas sendo todos os poderes subordinados ao direito, se dissolve definitivamente. A bem da verdade, as constituições continuam falando em “soberania popular”; porém, isso não passa de uma simples homenagem verbal ao caráter democrático-representativo dos atuais ordenamentos. “A soberania pertence ao povo”, está escrito no primeiro artigo da Constituição italiana; mas, acrescenta-se imediatamente, o povo “a exerce nas formas e nos limites da Constituição”. Logo, nem mesmo o povo é soberano no antigo sentido de *superiorem non recongnoscens* ou de

---

<sup>54</sup> LIBERATO, Ana P. Gularte. **Reforma Agrária: Direito Humano Fundamental**. Curitiba: Juruá, 2008, p.82.

legibus solutus; e menos ainda o é a maioria, pois a garantia dos direitos de todos – até mesmo contra a maioria – tornou-se o traço característico do estado democrático de direito.<sup>55</sup>

### Reforça-se com as lições de Bobbio.

Por limites de aplicação da regra da maioria entendo os limites que derivam da existência de matérias às quais a regra geralmente não se aplica, também nesse caso por razões de oportunidade ou por razões de princípio. São as matérias cuja decisão confiada à regra do maior número pareceria inoportuna (não-adequada ao objetivo) ou até mesmo injusta. O campo de aplicação desses limites é vastíssimo e aqui só será possível indicar alguns entre os mais relevantes. Todas as constituições liberais caracterizam-se pela afirmação de direitos do homem e do cidadão considerados “invioláveis”; ora, a inviolabilidade consiste exatamente no seguinte: eles não podem ser limitados e muito menos suprimidos por uma decisão coletiva mesmo que tomada por maioria. Exatamente porque não podem ser atacados por qualquer decisão majoritária, tais direitos foram chamados de direitos contra a maioria, e em algumas constituições são garantidos também juridicamente, mediante o controle constitucional das leis (ou seja, das decisões tomadas por maioria) e a declaração da ilegitimidade das leis que não os respeitam. A vasta esfera dos direitos de liberdade pode ser interpretada como uma espécie de território, de fronteira, diante da qual se detém a potência do princípio da maioria. Querendo deduzir um princípio geral dessa realidade de fato, poderíamos sustentar que um critério de distinção entre aquilo que é passível de ser sub-opinável e o não-opinável, distinção que arrasta consigo uma outra, entre aquilo que é negociável e aquilo que não é negociável. Os valores, os tais, não são opináveis e, portanto, tampouco negociáveis. Porque assim são, a regra do maior número, que tem a ver apenas com o opinável, não é competente para julgá-lo.<sup>56</sup>

Tais esclarecimentos a respeito desta característica dos direitos fundamentais são imprescindíveis para desenvolvimento do objeto da presente obra, tendo em vista que, no Brasil, a maioria maciça da população vive em áreas urbanas<sup>57</sup>, o que, reiterando, não diminui, retira ou desprivilegia as minorias que vivem no meio rural, quando nos referimos a concretização dos

<sup>55</sup> FERRAJOLI, Luigi. **A soberania no mundo moderno: nascimento e crise do Estado Nacional**. Tradução de Carlo Coccioli e Márcio Lauria Filho. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p.32.

<sup>56</sup> BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 13ª reimpressão. Título original: *L'età dei Diritti*, p.443

<sup>57</sup> IBGE. **Sinopse do censo demográfico 2010 no Pará**. 2010. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?uf=31&dados=29/>. Data do acesso: junho 2016

seus direitos fundamentais, no caso o direito fundamental à reforma agrária, principalmente em regiões eminentemente rurais que vivem das atividades agrárias, como a região norte, em especial o Estado do Pará.

Ultrapassadas as necessárias observações conceituais a respeito da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais, passa-se a analisar os argumentos que embasam a sua relação intrínseca com a regularização fundiária.

A Constituição Federal, no Capítulo III, do Título VII, versando sobre a Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária dispõe de vários instrumentos para efetivação da Política Fundiária, como a previsão de ITR progressivo (art. 153, §4º, I), usucapião agrário especial (art. 191), cumprimento da função social da propriedade rural (art. 186), desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária (art. 184), destinação especial para as terras públicas e devolutas (art. 188), confisco de terras com culturas ilegais de psicotrópicos (art. 243), controle de aquisição de terras por estrangeiros (art. 190).

Não há, pois, estipulação expressa a respeito de uma política de regularização fundiária, o que, por uma cognição superficial, levar-se-ia a conclusão que nosso ordenamento constitucional não a considera como um instrumento de Política Fundiária e Reforma Agrária.

Não é o raciocínio adequado, diante da necessidade de se olhar os mandamentos constitucionais de forma sistemática!

É a posição de Gustavo Elias Kallás Rezek

a correção da estrutura fundiária distorcida se dá principalmente através da reforma agrária integral [...], concepção ampla que abarca todo o conjunto de medidas tendentes a estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural, e o desenvolvimento econômico do país, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio (...) a política fundiária é o conjunto de medidas tendentes a solucionar os problemas ligados à propriedade e ao uso da terra pública ou particular, em face da

indefinição do domínio, da ocupação pela simples posse, ocupação do espaço vazio e distorção fundiária<sup>58</sup>

Ainda definindo o conceito de reforma agrária, e ratificando o seu sentido mais abrangente ( todos os instrumentos que objetivam alcançar a justiça social no meio rural, mediante a distribuição equânime das terras), a Lei Federal nº 4.505/64, em seu artigo 1º, §1º define a reforma agrária como o “conjunto de medidas que visem a promover a melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender os princípios de justiça social e ao aumento de produtividade.”

Não há dúvidas que os instrumentos de Política Fundiária e Reforma Agrária previstos expressamente na Constituição são meramente exemplificativos, existindo outros meios jurídicos para a distribuição das porções de áreas rurais no Brasil, a exemplo da regularização fundiária.

Nesse sentido que se pode correlacionar a regularização fundiária e os direitos fundamentais, já que a regularização fundiária é um dos seus instrumentos para reforma agrária<sup>59</sup>, que é um direito fundamental, por efetivar o princípio da dignidade humana,

Outro argumento, é a ligação direta entre a regularização fundiária e o direito de propriedade.

Não se discute dentro do nosso ordenamento jurídico que a propriedade é um direito fundamental expressamente consagrado na Constituição, tendo, historicamente, sua efetivação, em um primeiro momento, assegurada através da ausência de intervenção do Estado na propriedade privada, característica dos direitos fundamentais chamados de primeira geração ou direitos de liberdades.

---

<sup>58</sup> REZEK. Elias Kallás. **Imóvel Agrário – Agrariedade, Ruralidade e Rusticidade**. Juruá Editora. 2007. p. 149.

<sup>59</sup> Para se ter uma ideia da importância da reforma agrária e, por conseguinte, de políticas eficazes de regularização fundiária: a distribuição da terra no meio rural ainda espelha a existência de 409,5 milhões de hectares de latifúndios e de 114,6 milhões de hectares de terras públicas, sendo que 9% dos proprietários são senhores de 82% das terras agricultáveis ( C.J.F. **Regularização Fundiária Urbana e Rural**. 2013. Disponível em: Data do acesso: [http://www.cjf.jus.br/revista/outras\\_publicacoes/propostas\\_da\\_comissao/14\\_regularizacao\\_fundiaria\\_urbana\\_e\\_rural.pdf](http://www.cjf.jus.br/revista/outras_publicacoes/propostas_da_comissao/14_regularizacao_fundiaria_urbana_e_rural.pdf) junho 2016 )

A partir de um determinado momento da história, para fins de se alcançar os anseios da sociedade, exigiu-se ações positivas no sentido de garantir os direitos sociais, chamados direitos de segunda geração<sup>60</sup>. Nessa oportunidade, muda-se da primeira para segunda geração de direitos fundamentais, aguardando-se, conseqüentemente, a implementação de políticas públicas para garantia de direitos fundamentais<sup>61</sup>. Nesse panorama é que devem ser concretizadas medidas, no âmbito legislativo e administrativo, para que se efetive o direito de propriedade, através da regularização fundiária<sup>62</sup>.

Ainda utilizando o direito de propriedade para correlacionar a regularização fundiária aos direitos fundamentais, relembra-se que há uma redefinição do conceito de propriedade a luz dos valores constitucionais ou socioambientais (artigo 5º, XXIII), para que seu uso ou desuso não cause prejuízos à coletividade, vale dizer, deve-se respeitar a função social da propriedade

---

<sup>60</sup> Siqueira ensina que “ A evolução histórica do Estado Liberal faz surgir o Estado Democrático e Social de Direito. Esse novo modelo é o plexo do Estado Liberal burguês e do Estado social que surgiu com a Revolução Industrial. O Estado Democrático e Social de Direito procura conciliar os direitos individuais, que perdem o cunho burguês e egocêntrico de sua origem, com o bem-estar social. Esse modelo de Estado adota um sistema que se pauta pelo equilíbrio entre os interesses do Estado e a garantia da liberdade individual do cidadão. Nesse sistema o Estado encontra-se a serviço do indivíduo e da sociedade. (SIQUEIRA JR, Paulo Hamilton. A Evolução do Estado. In: Clemerson Merlin e BARROSO, Luís Roberto (Org). V. II. Doutrinas Essenciais – Direito Constitucional. CLÉVE,. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 676)

<sup>61</sup> Gladino ensina que “ O mesmo direito de propriedade, em sua face pública, impõe ao Estado uma série de deveres positivos, que permitem a criação e manutenção do direito, como seja a proteção daquele direito em face do próprio Estado e dos demais particulares ( GALDINO, Flávio. **Introdução à Teoria dos Custos dos Direitos** – Direitos não nascem em árvores. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 227)

<sup>62</sup> Embora haja essa estreita ligação entre regularização fundiária e a propriedade, sendo esta um dos fundamentos para caracterizar aquela como instrumento de efetivação dos direitos fundamentais, não se pode considera-las sinônimas. A propriedade é o direito real que dá a uma pessoa (denominada então "proprietário") a posse de uma coisa, em todas as suas relações. É também o direito/faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, além do direito de reavê-la de quem injustamente a possua ou detenha. Sendo que a regularização fundiária é um dos instrumentos para se efetivar a propriedade, transferindo do domínio público para o domínio privado áreas públicas, a exemplo da alienação onerosa - forma de regularização fundiária mediante compra de terra pública, prevista no artigo 4º do Decreto Estadual nº 2135/2010, que regulamenta a Lei de Terras do Estado do Pará nº 7289/2209. Logo, há meios para se realizar a regularização fundiária sem a configuração da transferência de domínio/propriedade do Estado para o particular, a exemplo da Concessão de Uso, prevista no mesmo diploma.



Nesse contexto, questiona-se se Estado estaria obrigado a cumprir e fomentar a efetivação do princípio constitucional da função social da propriedade.

Para responder o questionamento, deve-se lembrar que a função social da propriedade é caracterizada por suas acepções de cunhos social, econômico e ambiental. Elementos que estão, analiticamente, previstos na Constituição Federal, e impõe ao Estado o dever de efetivá-los<sup>63</sup>.

Se o Estado tem o dever de promover os direitos sociais, proteger o meio ambiente e fomentar economia, logicamente que tem a obrigação de cumprir a função social da propriedade.

Contudo, questiona-se novamente, se o Estado tem o dever de cumprir a função social da propriedade, como deve fazê-lo? Simplesmente, deve executar a política de reforma agrária (sentido amplo), através da regularização fundiária, pois, assim, além de promover a justa distribuição de terras, conseqüentemente possibilitará que os produtores beneficiados com a concessão de áreas possam produzir e, conjuntamente, cumprir a função social da propriedade.

Nesse cenário, é que se dá guarita a constitucionalidade do instituto da regularização fundiária, invocando-se o princípio função social da propriedade, previsto como direito e garantia individuais, no art. 5º, XXIII, CF/88, e que faz parte do próprio conceito de propriedade, justificando - a e legitimando - a.

Por todo apresentado a respeito da constitucionalização da regularização fundiária como instrumento para se efetivar a reforma agrária, deve-se ter em mente que para se desenvolver <sup>64</sup> uma região é necessário investir no potencial local, atrelando as políticas públicas à realidade regional,

---

<sup>63</sup> Na acepção social, o artigo 6º prevê que são “direitos social a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”; na vertente ambiental, o artigo 225 impõe ao Poder Público o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações; e economicamente, o artigo 170 e seguintes regulamentam a ordem econômica e financeira.

<sup>64</sup> Segundo as teorias sobre o desenvolvimento de Ignacy Sachs e Amartya Sen

ou seja, em uma região eminentemente agrária, como a amazônica e paraense, caracterizada por uma crise fundiária que gera violência, improdutividade e desmatamento, a política pública de regularização fundiária é a mais correta e condizentes com os objetivos constitucionais de diminuir as desigualdades regionais e sociais, distribuindo de forma mais justa as terras serem cultivadas, e promovendo a dignidade da pessoa humana. Sendo que, repisando, investir em uma política de regularização fundiária significa, também, enfrentar todos os seus entraves, buscando identificá-los e solucioná-los.

## CAPÍTULO 2 – RESGATE HISTÓRICO PARA COMPREENSÃO DOS EFEITOS DAS DESARTICULADAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO AMAZÔNICO E PARAENSE.

### 2.1 - OS VÍCIOS NAS PRINCIPAIS TITULAÇÕES DE TERRAS: O QUE É DOMÍNIO?

O processo de ocupação do território em que vivemos é de necessária compreensão para que possamos entender, além da realidade catastrófica fundiária em que se encontra o Estado do Pará, os fatos que contribuíram para as origens dos entraves jurídicos à regularização fundiária.

Para isso, demonstrar-se-á as principais formas de titulações concedidas pelo Poder Público ao particular, referenciando àquelas que configuraram a transferência do patrimônio público para o privado, ou seja, as que configuram domínio ou propriedade, uma vez que, desde o descobrimento do Brasil até os dias atuais foram identificadas 24 espécies de documentos fundiários, representativos ou não de domínio.<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> A História Fundiária brasileira pode ser subdividida em quatro períodos: regime sesmaria (1500-1821), regime das posses (1821 a 1850), regime da lei de terras (1850 – 1889) e período republicano (1889 até dos dias atuais). Durante cada um deles a legislação sesmarial, imperial, republicana (União e Estados) utilizou vários documentos: carta de sesmaria, registro paroquial ou do vigário, registro de torrens, título de posse, título de legitimação, título de propriedade, título provisório, Título definitivo, título de arrendamento, título de aforamento, título de ocupação, título de ocupação coloquial, título coloquial, título de ocupação de terras devolutas, licença de ocupação, autorização de detenção, doação do poder público com cláusula resolutiva, contrato de alienação de terras públicas, bilhete de localização, título precário de doação onerosa, carta de anuência, autorização de detenção de bem público, certificado de habilitação a regularização fundiária, certificação de ocupação de terras públicas, contrato de concessão de uso e contratos de concessão de direito real de uso são alguns deles. Analisando esta legislação se vislumbra que é esparsa, confusa, quando não contraditória. Alguns dos documentos permitiam tão somente o acesso à posse, outros eram translativos de domínio, isto é, garantiam a incorporação do imóvel na propriedade privada. A grande quantidade de títulos outorgados ao longo do tempo contribuiu para criar as dificuldades atuais de interpretação sobre seu valor jurídico. Esta indefinição, em alguns casos, favoreceu a apropriação indevida de terras públicas, fenômeno conhecido como grilagem, pois documentos não translativos de domínio foram levados ao registro público cartorial criando a presunção *juris tantum* de propriedade em favor dos detentores.” (ROCHA, Ibraim. TRECCANI, Girolamo Domenico. BENATTI, José Heder. HABER, Lilian Mendes. CHAVES, Rogério Friza. **Manual de Direito Agrário Constitucional**. Lições de Direito Agroambiental. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p.58)

As indefinições sobre a natureza jurídica do documento fundiário, terminou facilitando o acesso irregular às terras públicas, haja vista que, alguns documentos, embora não caracterizem domínio, eram levados à registro cartorial, configurando, desta forma, presunção *júris tantum* de propriedade.

A respeito da configuração da dominialidade, pois, não basta a expedição de uma titulação para que seja levada a registro, transformando-se em propriedade, mas deve-se observar todo um procedimento administrativo, nos termos da legislação, sob pena de nulidade por violação do princípio constitucional do devido processo legal<sup>66</sup>.

Como se detalhará à frente, todas estas indefinições a respeito dos valores jurídicos dos documentos fundiários uniram-se ao desarticulado e traumático processo político de ocupação do território paraense, que contribuíram tanto para os problemas de falsificação e localização das titulações quanto para o descontrolado sistema de registro de imóveis, formando o atual cenário fundiário paraense - caracterizado por uma constante tensão social.

#### A – Cartas De Sesmarias

A História do espaço territorial brasileiro passa pelo Tratado de Tordesilhas<sup>67</sup>, assinado em 7.6.1494, por D. João, rei de Portugal, de um lado, e por D. Fernando e D. Isabel, reis da Espanha, do outro.

Por esse Tratado, as duas nações acordaram que as terras eventualmente “achadas” passariam ao domínio de quem as descobrisse, nos seguintes termos:

---

<sup>66</sup> “Esta transferência de domínio devia se dar através de processos administrativos, com os quais o poder público expressava o seu consentimento, concedendo o título correspondente. Por isso qualquer propriedade de um imóvel, para ser legítima, deve poder comprovar ter, na sua origem, uma autorização expressa do poder público; caso isso não exista, ou o elo de continuidade entre aquele primeiro documento e o registro atual se tenha corrompido ao longo do tempo (cadeia dominial), aquela terra continua de domínio público tendo o Estado o direito de destiná-la da maneira que achar melhor. (<sup>66</sup> TRECCANI, Girolamo Domenico. **Violência e grilagem**: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará. Belém: UFFPA/ITERPA, 2001,p.197)

<sup>67</sup> Este Tratado é imprescindível juridicamente para sistema fundiário Brasileiro, pois, após Pedro Álvares Cabral ter “descoberto o Brasil”, o domínio foi, apenas, simbólico, porque o direito de propriedade originou-se do Tratado, cuja eficácia dependeu da aquiescência do Papa Julio II, através da Bula Ea quae.

Traçada uma linha imaginária do Pólo ártico ao Pólo Antártico, distante 370 léguas da Ilha do Cabo Verde, em direção ao Poente, as terras que fossem encontradas à direita daquela linha imaginária seriam de Portugal, enquanto as à esquerda seriam da Espanha.

Nota-se que pouco importava o fato de que as terras de além mar estivessem ocupadas pelos índios, já que não foi reconhecido nenhum direito, tendo sido considerado domínio de Portugal tudo nas terras brasileiras, por direito de descobrimento, conquista e ocupação.

As Terras não eram mais “*res nullius*”, apesar da existência dos silvícolas, sendo necessária a ocupação imediata, a fim de assegurar o domínio das áreas encontradas.

Os Portugueses, iniciando o processo de ocupação, em 1531, concederam, primeiramente, a Martin Afonso de Sousa a tarefa de colonizar, doando-o imensa extensão de área, através de uma carta de doação<sup>68</sup>:

A formação do patrimônio fundiário Brasileiro se iniciou por Martim Afonso de Souza, passando pelos Capitães Hereditários

No período de 1531 a 1536, o rei de Portugal, Dom João III, dividiu o Brasil em 14 capitanias hereditárias, entregando sua condução para capitães com autoridades absolutas.

Após a falência das Capitanias Hereditárias, criou-se o Governo Geral da Colônia do Brasil em 1549, que era sediado na Bahia, sendo Tomé de Souza o primeiro governador, a quem competiu, via de regra, controlar as

---

<sup>68</sup> “ Hei por bem e me praz de lhe fazer, como de feito por esta presente carta faço, mercê e irrevogável doação entre vivos valedora, deste dia para todo sempre, de juro e herdade, para ele e para todos os seus filhos, neto, e herdeiros e sucessores que após ele vierem, assim descendentes como transversais, e os laterais, segundo o adiante irá declarado, de cem léguas de terras na dita costa do Brasil, repartidos desta maneira: 55 léguas que começarão de 13 léguas ao norte de cabo frio e acabarão no rio de Curupacê e do dito cabo frio começarão as ditas 13 léguas ao longo da costa para Banda do Norte, e no cabo delas se porá um padrão de minhas armas , e se lançara uma linha pelo rumo do noroeste até a altura de 21 graus, e desta dita altura se lançara outra linha, que corra diretamente a loeste, e se porá outro padrão da banda do norte do dito Rio Gurupace, se lançará uma linha pelo rumo de noroeste até a altura de 23 graus , e desta altura cortará a linha diretamente a loeste, as as 45 léguas que falecem começarão do rio São Vicente, e acabarão 12 léguas ao sul da ilha de Cananéia e no cabo das 12 léguas se porá um padrão, e se lançará uma linha que vá diretamente a loeste do dito rio São Vicente, e no braço da banda do Norte se Porá um padrão e lançará uma linha que corra diretamente a loeste. E serão do dito Martim Afonso de Souza quaisquer ilhas que houver até 10 léguas ao mar na fronteira e demarcação das ditas 100 léguas quais se estenderão e serão de largo ao longo da costa e entrarão pelo sertão e terra firme e dentro tanto quanto puderem entrar e for minha conquista; da qual terras e ilhas, pelas sobreditas demarcações assim, lhe faço doação e mercê de juro e herdade para todo o sempre, como dito é e quero”. (JUNQUERIRA, Messias. **Instituto brasileiro das terras devolutas**. São Paulo: Livraria dos Advogados, 1976. p. 45-46)

concessões de sesmarias, chegando a criar o livro dos registros das sesmarias.

Tudo girou sob a forma de conquista e ocupação, como explicou Raimundo Laranjeira.

os propósitos de povoar as terras e fazê-las produzir, estava amparado na primeira das ordenações do reino de Portugal, as afonsinas em 1446 e as regras que lhe correspondiam, puderam também se conter depois, ao tempo da empresa colonizadora inicial para o Brasil e de Martim Afonso – já nas ordenações Manuelitas, 1512, cujo título 67 § 3º do livro IV, serviu de escopo e de implantação do sesmeiro entre nós, bem como suporte à continuidade do sistema até 1822, preservado que ele ficaria sendo com a última das ordenações, as Filipinas de 1603, com a definição seguinte no título 43 do livro IV. Sesmarias são propriedades das datas de terras e padieiros que foram ou são de alguns senhorios e que já em outros tempos foram lavradas e aproveitadas e agora não são.<sup>69</sup>

O lema ocupar para não entregar é, claramente, observado na história do Brasil, onde a Coroa Portuguesa transformou as terras brasileiras em colônia, objetivando o aumento de riqueza e ascensão no quadro mundial de nações mais poderosas.

Em síntese, de acordo com Gustavo Elias Kallas Rezek<sup>70</sup>, pode-se dividir a história agrária brasileira nas seguintes fases: a) o Regime das Sesmarias – do descobrimento, em 1500 até 1822; b) o regime das posses – de 1822 até 1850; c) o Regime da Lei de Terras – de 1850 até 1916.

Durante os primeiros anos da colonização brasileira, o governo de Portugal não teve condições necessárias para empreender ações que viabilizassem a exploração econômica do espaço colonial. Por conta deste impasse, o sistema de capitanias hereditárias foi adotado como um sistema de administração indireta em que a Coroa abria mão de várias obrigações e gastos com a colonização, repassando-as para a responsabilidade de particulares.

O donatário, recebedor da capitania hereditária, tinha entre outros direitos, realizar a doação de sesmarias para os demais colonizadores.

A doação de sesmarias era um hábito político antigo de Portugal, tendo sido inicialmente empregada no século XIV. Nessa época, os constantes

<sup>69</sup> LARANJEIRA, Raimundo. **Propedêutica do Direito Agrário**. São Paulo: LTR, 1975, p. 2.

<sup>70</sup> REZEK, Gustavo Elias Kallas. **Imóvel Agrário** – agrariedade, ruralidade e rusticidade. (Ano 2007), 3. Reimpr.; Curitiba: Juruá, 2011, p. 57.

problemas gerados pela falta de alimentos motivaram o governo português a realizar a distribuição de sesmarias como um meio de incrementar a produção agrícola do país<sup>71</sup>. No entanto, repassado para o contexto da colônia brasileira, o sistema sesmarial teria outras características e objetivos<sup>72</sup>.

A respeito da diferença do sistema Sesmarial aplicado em Portugal e no Brasil, Ferreira Marques explica:

Uma análise perfunctória do texto transcrito leva o observador a concluir, desde logo, que as sesmarias não se adequam ao Brasil, pelo menos como o sentido que tinham naquele outro país. Aqui as terras eram virgens, enquanto lá já haviam sido aproveitadas e lavradas. Outro aspecto diferenciador residia na natureza jurídica das Sesmarias em Portugal. Ali, eram consideradas um verdadeiro confisco, enquanto, no Brasil, guardavam perfeita similitude com o instituto da enfiteuse, pois só se transferia o domínio útil. Os poderes outorgados ao colonizador Martim Afonso de Sousa, pelo Rei D. João III, que o nomeou Governador-Geral, permitiam-lhe conceder terras com as pessoas que consigo viessem e quisessem aqui viver e povoar, inclusive com efeito de transmissão causa mortis. Mas era inserida uma cláusula, nas respectivas cartas de Sesmarias, segundo o qual as terras concedidas poderiam ser retomadas e dadas a outras pessoas, caso os concessionários não as aproveitassem no prazo de dois anos. Provavelmente, a adoção do instituto para o novo território decorreu da falta de outro instrumento jurídico, e urgia a ocupação de sua extensa área, para livrá-la de possíveis investidas e potências estrangeiras, como viria a acontecer mais tarde por holandeses e franceses. Além daquela cláusula resolutiva, inseriam-se nos instrumentos das sesmarias as seguintes obrigações impostas ao sesmeiro, assim chamado o beneficiário da concessão, a saber: colonizar a terra, ter nela a sua morada habitual e cultura permanente, demarcar os limites das respectivas áreas, submetendo-se a posterior confirmação e, ainda, pagar tributos exigidos na época. “Se os Sesmeiros não cumprissem essas obrigações, caía em comisso e, por efeito, o imóvel devia voltar ao patrimônio da Coroa, para ser redistribuído a outros interessados.”<sup>73</sup>

Vê-se que a natureza jurídica das Sesmarias era de concessão de uso de bem Público, sob a condição suspensiva, no qual o beneficiário deveria produzir e ocupar as ditas terras. Ultrapassados tais requisitos, aliado à

---

<sup>71</sup> Para doação das terras mediante sesmarias, pela Cora Portuguesa, utilizou-se a lei portuguesa de 26 de junho 1375 (primeira legislação de terras e, talvez, a primeira de todas as legislações), que foi editada pelo Rei de Portugal, Dom Fernando, objetivando solucionar a escassez de alimentos e produção da época.

<sup>72</sup> “Em nada se assemelha a esse regime fundiário estatuído em Portugal de Dom Fernando, porquanto as figuras jurídicas foram geradas em épocas diferentes, por exigências sociais desconformes, e sobre dessemelhantes estruturas territoriais” (STEFANINI, Luis de Lima. **A propriedade no direito privado**. São Paulo. Revista dos Tribunais. 1978, p. 22-23.)

<sup>73</sup> FERREIRA MARQUES, Benedito. **Direito Agrário Brasileiro**. Goiânia: Atlas, 2007, p. 23.

solicitação de confirmação da Coroa, finalizava-se a doação, transferindo-se a área para o domínio privado. Ocorre que as concessões de terras eram feitas a pessoas privilegiadas que, muitas vezes, não reuniam condições para explorar toda gleba de extensa área, e, não raro, descumpriam as obrigações assumidas, restringindo-se, apenas, ao pagamento dos impostos. Por outro lado, trabalhadores vindos de Portugal, também com a esperança de obterem uma área de terra, terminavam ocupando sobras de Sesmarias não aproveitadas, ou mesmo invadindo áreas não concedidas, gerando pequenas posses.

Diante deste quadro, houve o fracasso das Capitâneas Hereditárias, volvendo as terras à Coroa, que prosseguiram com o sistema de concessão ou doação de Sesmarias até o advento do Brasil império.

Gustavo Elias Kallás Rezek, resumindo as formas de ocupação e a falência do sistema de capitâneas hereditárias e a administração das Terras Brasileiras pela Coroa Portuguesa:

Dessa forma, as cartas de doação das capitâneas e os forais concedidos às vilas e povoações da Colônia, junto com a velha Lei 1375 e as respectivas cartas de concessões de sesmarias formam o embrião da legislação referente ao imóvel agrário em terras Brasileiras. Em 1549, com a falência do sistema de capitâneas hereditárias, ocorreu a instituição, pela coroa, do Governo Geral da Colônia do Brasil, com sede em São Salvador da Bahia, sendo Thomé de Souza o primeiro governador, a quem competiu, via de regra e desde então, deliberar sobre a concessão de glebas em sesmaria. Foi criado um Registro Geral das sesmarias, onde deveriam constar, em ordem cronológica, as cartas de doações já outorgadas e aquelas ainda por outorgar<sup>74</sup>. (Livro da Provedoria. Uma espécie de embrião do registro imobiliário brasileiro). As sesmarias concebidas deveriam ser confirmadas pela Coroa no prazo de cinco anos após a concessão, verificando-se o cumprimento das duas principais exigências: a cultura efetiva da terra e o seu povoamento, ou seja, a morada habitual. Uma vez confirmadas, constituía-se um título definitivo de domínio sobre as terras, caso contrário, caíam em comisso, devendo ser arrecadadas para os bens da coroa, que poderia concedê-las novamente em sesmaria a outro beneficiário.<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup> Como ensina, Luis de Lima Stefanini, "o registro das cartas junto à Provedoria deveria ser feito dentro de um ano, a contar da data da concessão, e a falta de registro cometeria a perda de direitos. Porém, as dificuldades de acesso do gentio às casas de governança, devidas aos entraves naturais de distancia física entre as capitâneas, as barreiras sociais, os meios de transportes gravosos, aliadas à ignorância e à desorientação, levaram a determinar que somente os cidadãos de cabedais e prestigiosos cumpriram a exigência do registro conforme mandava a Carta Régia de 1549" (STEFANINI, Luís de Lima. A propriedade no Direito Agrário. São Paulo. Revista dos Tribunais, p. 45).

<sup>75</sup> REZEK, Gustavo Elias Kallas. **Imóvel Agrário** – agrariedade, ruralidade e rusticidade. (Ano



A Coroa Portuguesa, ao assumir a administração das terras Brasileiras, tentou corrigir os erros passados, tomando várias providências, a exemplo da instituição do registro cadastral das Sesmarias, onde deveriam constar, em ordem cronológica, as cartas de doação já outorgadas e aquelas ainda por outorgar, bem como editou alvarás e cartas: Alvará Real expedido em 05.10.1795<sup>76</sup>, O Alvará de 25.06.1808<sup>77</sup>, Alvará Régio de 27.06.1808<sup>78</sup>, Carta Régia de 1695<sup>79</sup>, Carta Régia de 1699<sup>80</sup> e Carta Régia de 20.10.1753<sup>81</sup>.

Logo, mesmo com os esforços do Governo Geral da Colônia do Brasil para corrigir as falhas do Sistema Sesmarial, em 17 de julho de 1822, pela resolução 76, foi extinto o sistema de Sesmaria<sup>82</sup>, com intuito de acabar com a desorganização fundiária que se encontrava o Brasil, vale dizer, a formação de latifundiários e monoculturas com a produção totalmente irracional da terra e, conseqüentemente, a reafirmação dos produtores sesmeiros como oligarquia rural

B – Regime das Posses (Era Extra Legal) e o Surgimento da Lei de Terras N° 601/1950.

Com base nos ensinamentos de Antonino Moura Borges<sup>83</sup>, a situação fundiária brasileira resumia-se: em concessões ou doações de terras pela

2007), 3. Reimpr.; Curitiba: Juruá, 2011, p. 85 - 87.

<sup>76</sup> Instituiu a ordem de medições e demarcações de terras concedidas ou doadas, com a finalidade mais de cobrança de tributos.

<sup>77</sup> Exigiu a prévia medição e demarcação das sesmarias que fossem concedidas para o futuro, criou cargos de juiz das sesmarias e permitiu a concessão de sesmarias a estrangeiros.

<sup>78</sup> Instituiu o imposto da décima urbana, origem remota do atual IPTU.

<sup>79</sup> Instituiu a política administrativa de limitação das áreas concedidas fixando limite para concessão de 5 léguas em quadra, bem como fiscalização através de registro do título no Livro da Provedoria.

<sup>80</sup> Instituiu a exigência de todas as doações ou concessões efetuadas.

<sup>81</sup> Instituiu as proibições de novas concessões as pessoas que já eram beneficiadas.

<sup>82</sup> No atual Estado do Pará, o Regime Sesmarial seguiu dinâmica diferenciada. Enquanto no resto do Brasil a concessão das Sesmarias se encerrou em 1822, no Grão Pará foram concedidas até 29 de abril de 1836, mantendo-se as mesmas regras para sua confirmação (aproveitamento, medição, demarcação e registro), transferindo-se definitivamente ao domínio/propriedade privada, e devolvendo-se ao patrimônio Público as terras das cartas não confirmadas.(TRECANI, Girolamo Domenico. **Regularizar a Terra: Um desafio para as populações tradicionais de Gurupá.** 2006. 334 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido do Núcleo de Altos Estudos da Amazônia da Universidade Federal do Pará, Belém, 2006.)

<sup>83</sup> BORGES, Antonino Moura. **Curso Completo de Direito Agrário.** 3. ed. Leme-SP: CI Edijur, 2009., p. 145.

Coroa aos particulares como nobres, fidalgos, pessoas de certa linhagem e de condições financeiras para explorá-las; sesmarias também na forma de concessões do Poder Real, inclusive, sesmeiros ocupando mais terras do que tinham pelo título de concessão; Sesmarias Confirmadas; e Sesmarias não confirmadas.

Após 1822, com a extinção do Regime das Sesmarias<sup>84</sup>, através da Resolução 76 de 17.07.1822, já no Brasil Independente<sup>85</sup>, não se expediu nenhuma legislação fundiária, iniciando-se o chamado Regime das Posse, caracterizado pelo aumento do número de ocupações desregulamente.

A posse como cultura efetiva havia se transformado em verdadeiro costume jurídico, ou seja, por estar totalmente desprovido de legislação, ocorreu a chamada normatização automática, mediante o costume na sociedade, gerando uma situação de fato sem proteção jurídica<sup>86</sup>, que era o caso do simples posseiro<sup>87</sup>, piorando o caos fundiário.

Emprestando, mais uma vez, os ensinamentos de Gustavo Elias Kallas Rezek, pode-se sintetizar a época do regime das posses:

O sistema de posses tem início com a resolução de 17.07.1822, de lavra do príncipe regente Dom Pedro de Bragança, que determinou a suspensão de todas as concessões de Sesmarias, até o advento de uma futura legislação sobre o tema. Esse vácuo legislativo fundiário, que existiu entre a suspensão da concessão sesmarial e o advento da legislação de 1850, caracterizou-se pelo aumento e consolidação das posses de terras sem nenhum título, a não ser a cultura efetiva e o povoamento. No regime Sesmaria, o beneficiário primeiro recebia o Título para só depois cultivar a terra. Já o regime das posses, o posseiro primeiro cultivava a terra, a torna produtiva com seu esforço, para só após obter algum reconhecimento estatal da sua titularidade. A posse beneficia a exploração efetiva do imóvel, justificando a existência de uma futura propriedade, dentro dos limites concretos da possibilidade de exploração atribuída a determinado cultivador. No extinto regime sesmarial, o tamanho das glebas era definida nos

<sup>84</sup> No atual Estado do Pará continuaram a ser concedidas cartas até 29 de abril de 1836. (TRECANNI, G. **Regularizar a Terra**: um desafio para as populações tradicionais de Gurupa.2006.711f. Tese (doutorado em desenvolvimento sustentável) - Núcleo de Altos Estudos da Amazônia. Universidade Federal do Pará. Belém.2006, p. 334.

<sup>85</sup> O Brasil tornou-se independente em 7 de setembro de 1822.

<sup>86</sup> A proteção possessória no Direito Brasileiro só ganhou proteção definitiva e completa com advento do Código Civil 1916, que vigorou em 1917, o qual abriu um título inteiro para regulamentar a proteção possessória como instituto jurídico de grande valor para sociedade brasileira e para garantia da ordem pública, inspirando-se no Direito Romano (*interdicta prohibitoria, recuperandae possessionis, retinendae possessionis et adipiscendae possessionis*)

<sup>87</sup> Posseiro é o conceito firmado no âmbito do Direito Privado, adequadamente usado no direito agrário, caracterizado por ser todo aquele que detém o exercício do poder de fato sobre as terras públicas devolutas e particulares e cujo o título é legitimado pelo trabalho.

palácios, de forma abusiva, irreal e atécnica, com a utilização de expressão duvidosas, tais como: até onde a vista alcançar. Inteiro adentro, nos limites das terras de el-rey.<sup>88</sup>,

Assim, diante da celeuma fundiária que se encontrava o Brasil, no chamado período extralegal ou das posses, após longa tramitação na Assembleia Geral, já no reinado de Dom Pedro II, criou-se a primeira Lei de Terras do Brasil de n.º. 601 de 18.09.1850<sup>89</sup>, que reproduziu muito bem a situação fundiária brasileira, transformando este diploma legal em um verdadeiro marco no Direito Agrário Brasileiro.

Fazendo uma breve recordação da situação fundiária brasileira, vigorou, inicialmente, durante o período colonial, a Lei das Sesmarias, a qual concedia a propriedade depois do cumprimento de algumas cláusulas, o que a confirmaria. Este sistema permaneceu até 1822, quando surgiu o chamado “Regime das Posses” (1822 a 1850), que favoreceu a ocupações desenfreadas, pois não houve qualquer instituto regulamentador das ocupações.

Em 1850, surgiu a Lei n.º. 601/50, denominada Lei de Terras, criando mecanismos jurídicos para regularização fundiária, a exemplo dos institutos da revalidação de cartas de sesmarias e legitimação das posses.

Contudo, as revalidações e legitimações deviam obedecer a normas legais, que determinavam, dentre outros requisitos, a comprovação da morada habitual e cultivo do imóvel, em prazo estipulado, sob pena de caírem em comisso, que, uma vez consumado, decretava o retorno das áreas ao patrimônio público como terras devolutas.

Dando continuidade a história, necessário citar que a Constituição de 1891, em seu artigo 64, entregou aos Estados as terras devolutas. O Estado do Pará, assumindo a jurisdição sobre suas terras, através do Decreto n.º. 410/1891, revigorou a revalidação das cartas de sesmarias que tinham caído em comisso e a legitimação de posse. O meio para se efetivar a Legitimação de Posse foi através do chamado Título Posse<sup>90</sup>.

Para se transformar em propriedade, este documento deveria ser

---

<sup>88</sup> REZEK, Gustavo Elias Kallas. **Imóvel Agrário** – agrariedade, ruralidade e rusticidade. (Ano 2007), 3. Reimpr.; Curitiba: Juruá, 2011, p. 90.

<sup>89</sup> Foi regulamentada pelo Decreto n.º. 1.318, de 30.1.1854

<sup>90</sup> O Título de Posse era expedido pela Repartição de Terras na capital, sendo que no interior a atribuição era das Intendências Municipais.

legitimado. Sobre o Título de Posse, Paulo Lamarão comenta

Posse titulada no Pará, a despeito de sua quase centenária titulação, não constitui domínio, embora também não seja devoluta. Posse titulada no Pará está sujeita a um longo processo de legitimação, como aliás, estavam sujeitas desde o momento em que o legislador paraense as concebeu [...].<sup>91</sup>:

Portanto, é necessário ter em mente que, para se tornar propriedade, o imóvel ocupado, objeto do Título de Posse, deve ser legitimado, preenchendo-se todos os requisitos legais, previstos, hoje, no artigo 29 e incisos da Lei Estadual n.º. 4584/75 e artigo 102, inciso III e parágrafo 2º do Decreto Lei n.º. 57/69, como será exposto oportunamente.

Finalizando, é imprescindível ressaltar que a possibilidade de legitimação dos Títulos de Posses e as Cartas de Sesmarias não confirmadas, devidamente registrados paroquialmente, foram prorrogadas diversas vezes<sup>92</sup>. Entretanto, acabando com as sucessivas prorrogações para fins de legitimação das posses, o Decreto n.º. 1054/1996<sup>93</sup> declara a caducidade dos registros de posse efetuados perante as repartições de terras do Estado, cujas áreas não foram legitimadas, e estabelece normas especiais para regularizá-las, permitindo aos detentores, apenas, a compra em condições especiais.

Ocorre que, como será mais bem detalhado, há uma discussão jurídica indefinida a respeito da revigoração do Instituto da Legitimação de Posse, após a publicação da Lei Estadual n.º 7289/2209, ocasionando mais um entrave jurídico à regularização fundiária.

<sup>91</sup> LAMARÃO, Paulo. **Comentários à Legislação de Terras do Estado e outros ensaios**. Belém: Grafisa, 1980.

<sup>92</sup> Ao longo do tempo várias legislações estaduais dilataram os prazos para que fosse efetuada a revalidação das cartas de sesmaria caídas em comisso: o art. 3º da Lei n.º 82, de 15 de setembro de 1892; art. 113 do Decreto n.º 886, de 16/7/1900; art. 3º Lei n.º 1.108, de 6/11/1909; art. 68 do Decreto n.º 1.686, de 23/4/1910; o art. 166 do Decreto Estadual n.º 3.791, de 31 de janeiro de 1921 e art. 199 do Decreto n.º 1.044, de 19 de agosto de 1933. O oferecimento destas reiteradas possibilidades confirma a assertiva de que as cartas de sesmaria não revalidadas não se constituem em documentos translativos de domínio. Fato permitido, também, pela Lei n.º 82, de 15 de setembro de 1892, pelo Decreto n.º 886, de 16 de agosto de 1900 (art. 114); Lei n.º 1.108, de 6 de novembro de 1909, (art. 5º); Decreto n.º 1.686, de 23 de abril de 1910, (art. 69); Decreto n.º 3.791, de 31 de janeiro de 1921 (art. 167); Decreto n.º 1.044, de 19 de agosto de 1933, (art. 200 - este artigo reiterou a possibilidade de serem legitimadas as posses, desde que tivessem obedecido aos requisitos das diferentes legislações estaduais anteriores) até chegar à lei atualmente em vigor: a Lei n.º 4.584, de 8/10/1975 (art. 29).

<sup>93</sup> Art. 1º Fica declarada a caducidade dos títulos de terras cuja legitimação não tenha sido requerida junto ao Instituto de Terras do Pará - ITERPA até 31 de dezembro de 1995, consoante dispõe o art. 29, § 6º da Lei n.º 4.584/75 e art. 1º da Lei n.º 5.295/95.

### C – Registro Paroquial, Registro Do Vigário ou Título Paroquial.

O Decreto n.º. 1.308 de 1854, regulamentando a Lei de Terras n.º 601/1950, em seu artigo 91, normatizou a exigência dos registros de terras, utilizando como base a formatação utilizada pela Igreja Católica, no qual eram anotadas pelos vigários, através da própria declaração dos posseiros e proprietários das glebas de terras e suas demarcações. Por isso a denominação de Registro Paroquial ou do Vigário.

Sobre o registro das terras, Ibraim Rocha<sup>94</sup> ensina que:

Para Permitir o Poder Público saber quanta terra já tinha sido ocupada, o artigo 13 da lei de Terras determina que o: “governo organizará por freguesia, o registro das terras possuídas, sobre as declarações feitas pelos respectivos possuidores”. Tum cadastro de terras. Por isso o artigo 91 do Decreto n.º. 1.318/1854 determina que: Todos os possuidores de Terras, qualquer que seja o Título de sua propriedade pó possessão, são obrigados a fazer registrar as terras, que possuírem [...]”. Destaca-se que esta determinação não era só dirigida aos proprietários, mas a todos os que detinham a terra como uma simples posse. O artigo 97 obrigava os possuidores a qualquer título, a registrarem suas terras perante o vigário das paróquias, por isso este documentos passaram a ser conhecidos vulgarmente como Registros Paróquias ou Registros do Vigário.

As terras compreendidas no registro paroquial, cuja posse não tenha sido legitimada nos termos da legislação pertinente, continuam com a propriedade do Estado, por expressa determinação do artigo 94 do Decreto n.º 1.318/1954: “As Declarações de que trata esse artigo e o antecedente, não conferem algum direito aos possuidores”

Jurisprudência Pátria segue o mesmo raciocínio<sup>95</sup>.

---

<sup>94</sup> ROCHA, Ibraim. TRECCANI, Girolamo Domenico. BENATTI, José Heder. HABER, Lilian Mendes. CHAVES, Rogério Friza. **Manual de Direito Agrário Constitucional**. Lições de Direito Agroambiental. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 64

<sup>95</sup> “CIVIL E ADMINISTRATIVO.LIVRE OCUPAÇÃO DE TERRAS.VENDA DE POSSE DE TERRAS.REGISTRO PAROQUIAL.REGISTRO IMOBILIÁRIO

1 – Extinto o regime das sesmarias , com a resolução n.º17 , de 17/07/1822, da mesa do desembargo do Paço, seguiu-se em um período da livre ocupação das terras dos brasil, que se prolongou até a lei Imperial n.º. 601, de 18/09/1850, que pôs fim aquele situação de ocupação desordenada.

2 – As ocupações consolidadas nesse espaço de tempo de vazio normativo, conhecido como período áureo da posse, foram preservadas pelo legislador imperial, que as excluiu do rol das terras devolutas e garantiu o domínio dos ocupantes( artigo 3º, paragrafo 2º - Lei n.º. 601/1850, e art 22 – Decreto n.º. 1318/1954).

3 – O negocio conhecido como “ venda de negocio de terra” não tem efeitos reais, mas apenas obrigacionais. Da mesma forma o registro paroquial, instituído pelo artigo 13º da Lei n.º. 601/50,

Acerca dos títulos paróquias, não há questionamentos sobre sua natureza jurídica. Entretanto, por ainda haver registros cartoriais de propriedade oriundos deste documento, fazem-se necessárias medidas para sua solução <sup>96</sup>, gerando mais um entrave à regularização fundiária.

#### D – Registro De Torres.

Não se trata especificamente de um título de propriedade concedida pelo Poder Público, em que há o destacamento do patrimônio público para o privado, mas sim uma forma jurídica de se respaldar o domínio da propriedade rural contra terceiros.

No Brasil, um dos princípios que regem o registro de imóveis é o da força probante (fé pública) ou presunção. Os registros têm poder probante, eis que gozam de presunção juris tantum de veracidade. Trata-se de uma presunção relativa, pois o adquirente do direito real é tido como titular da propriedade imóvel registrada até que se prove o contrário, conforme determina o artigo 1.245, § 2º do novel código. O Registro de Torrens, por sua vez, é uma forma de registro diferenciada, porque, uma vez efetivado, fornece ao proprietário um título com força absoluta, não se admitindo prova em contrário

No Brasil, o registro especial pelo sistema Torrens, única forma de registro que goza dessa presunção absoluta, admitido apenas para a propriedade imóvel rural, é disciplinada pela Lei 6.015/73 (Lei de Registros Públicos - LRP). As regras principais deste processo se encontram dentre os arts. 277 a 288 da citada lei.

Tal Instituto, hoje, é de suma importância para comprovação da propriedade, contribuindo para solução de entraves jurídicos relacionados ao domínio, tendo em vista que o Pará vive em uma crise fundiária complexa, em que o direito de propriedade, assegurado, até então, pelo registro imobiliário

---

não constitui prova de domínio, já que não passa de uma descrição estatística da ocupação das terras naquele período áureo posseiro

4 – Os dois institutos, entretanto, em situações concretas, podem ser tidos como indícios de ocupação, para fins de aquisição de domínio, dentro daquela franquia excepcional do legislador imperial ( TRF1, APELAÇÃO CIVEL .AC 18121BA930118121-5)

<sup>96</sup> A Procuradoria Jurídica do Instituto de Terras do Pará vem ajuizando as Ações Judiciais pertinentes visando o cancelamento dos registros imobiliários originários de Títulos Paroquiais.

cartorial não é mais garantia de segurança jurídica. Tudo em decorrência das irregularidades ocorridos nos próprios cartórios: as inexatidões das localizações; as produções de títulos falsos; e os registros cartoriais de documentos sem natureza de domínio ou propriedade.

E – Demais Titulações.

Dar-se-á continuidade a análise das titulações concedidas no Estado do Pará, mais precisamente as principais e mais usuais formas de regularização fundiária praticadas atualmente.

Será analisada as formas de regularização fundiária disciplinada pela Legislação Estadual Paraense, preponderantemente prevista, na Lei de Terras Estadual n°. 7.289/2009. Algumas com caráter de domínio outros não: Título Provisório, Título Definitivo, Título de Doação, Título de Permuta, Título de Posse, Título de Aforamento, Retificação de Títulos e Sisa.

## 2.2 – OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO PARAENSE: A FABRICAÇÃO DE TÍTULOS FALSOS; DIFICULDADE EM PRECISAR A LOCALIZAÇÃO DOS TÍTULOS DE ORIGEM; IRREGULARIDADES NO SISTEMA DE REGISTRO DE IMÓVEIS E OS CANCELAMENTOS DE MATRÍCULAS PELO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ

Pode-se afirmar que a ocupação do território amazônico e paraense se efetivou por uma série de políticas públicas de ocupação desarticuladas, desde a Brasil colônia, que geraram conflitos pelo domínio do espaço territorial.

Inicialmente, no século XVII, época das invasões holandesas, francesas e inglesas, a ocupação da região norte brasileira foi ocasionada pelo receio da perda de território. Portugal constituiu núcleos básicos e essenciais para proteção do território colônia, período da criação de São Luís do Maranhão (1615) e Belém do Pará (1616):

A política portuguesa, visando exercício de sua soberania no mundo físico-político imerso que estava criando, firmou-se com a ereção de pequenas fortificações, que representavam o poder militar portugueses e asseguravam o exercício da soberania com maior segurança. O Forte do Presépio, construído em 16616 por Francisco Caldeira Castelo Branco e origem de núcleo urbano que é hoje a

cidade Belém, foi o início dessa política de domínio das fortificações<sup>97</sup>.

Sendo que, a partir do controle das invasões estrangeiras, já no século XVIII, foi instituído um sistema de controle territorial, que “ se apoiava em pelo menos quatro elementos: as fortificações; o povoamento nuclear, a criação de unidades administrativas; e o conhecimento geográfico dos territórios”<sup>98</sup>

No século XIX, em meados, contribuindo para ocupação do espaço nortista, a exploração da borracha, denominado período áureo<sup>99</sup> da região amazônica e paraense, provocou uma abertura para o mercado internacional e a implantação de sistema de transporte entre os setores produtores e a Europa. Consequentemente, ocorreu incentivo à migração nordestina para ocupação da região.

Até aqui o processo de ocupação do Estado do Pará se deu através da chegada dos portugueses, para fins de proteção do território contra invasores estrangeiros e com a migração de nordestinos.

Passa-se a analisar, agora, um outro momento derivado de uma nova migração de nordestinos, mas desta vez não para o trabalho em seringais, mas sim, derivada da intensificação da política de ocupação da Amazônia através da implementação de Rodovias<sup>100</sup>

Com a implantação do regime militar pelo qual passou o Brasil de 1964 a

---

<sup>97</sup> REIS, Arthur Cezar Ferreira Reis. As Fortificações da Amazônia no período Colonial. **Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro**. Vol. 344, jul- set, 1989, p. 217-227.

<sup>98</sup> MACHADO, Lia Osório. **Mitos e realidades da Amazônia brasileira no contexto geopolítico internacional** (1540-1912). Barcelona, 1989. Tese (Doutorado) - Universidade de Barcelona, p.104.

<sup>99</sup> “ A economia da Borracha embora seja propagada como um período áureo, na verdade não enriqueceu a região, pois o excedente do valor produzido localizava-se nas pontas do sistema, em Belém, inicialmente; Manaus; depois cidades em que estavam localizadas as firmas exportadoras. E Europa e EUA, sede das grandes firmas internacionais” (TAVARES, Maria Goretti da Costa. **A formação Territorial do espaço paraense**: dos fortes à criação dos municípios. Disponível em: <http://revista.ufrb.br/index.php/actageo/article/viewFile/204/364>. Acesso em 08 março 2016)

<sup>100</sup> O governo do presidente Juscelino Kubitschek (1956-1960) construiu Brasília e as rodovias Belém-Brasília e Cuiabá-Porto Velho, que se constituiriam nos dois principais eixos de ocupação da Região Norte nas décadas seguintes. A história da construção de Brasília, aliás, é repleta de motivações que dialogam intensamente com ideia de "desbravamento" da Amazônia e da Ilha Brasil. JK gostava de se imaginar como um moderno bandeirante, encarregado de levar a civilização para as áreas mais incultas e longínquas do país. Um dos seus autores de cabeceira foi o professor gaúcho Viana Moog, cujo livro "Bandeirantes e Pioneiros" enaltece o esforço "civilizatório" dos bandeirantes paulistas (ARBEX JÚNIOR, José. "Terra sem povo", crime sem castigo. In: TORRES, Maurício (org.). **Amazônia revelada**: os descaminhos ao longo da BR-163. Brasília: CNPq, 2005., p. 34).



1985, a Doutrina de Segurança Nacional é fortalecida, ou seja, era preciso assegurar a soberania do país. Com este discurso nacionalista o presidente Castelo Branco em 1966 defende que era preciso "Integrar, para não entregar"<sup>101</sup>

Por fim, finalizando os instrumentos políticos utilizados para ocupação da Amazônia, voltou-se para o incentivo à empresas de outras regiões para exploração dos recursos natural, montando-se uma estrutura governamental para atendê-las, a exemplo da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), constituindo a primeira agência de desenvolvimento regional do Brasil, criada especificamente para pôr em prática o planejamento da região, sendo que a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), criada pela Lei nº 5173, de 27 de outubro de 1966, sucedeu a SPVEA na tarefa de elaborar e implementar os planos para o desenvolvimento da região, juntamente com o Banco da Amazônia (BASA).

A partir desse momento há uma mudança no valor socioeconômico<sup>102</sup> das terras amazônicas, ou seja, "a terra, antes farta e inútil, tornou-se cada vez mais disputada e seus preços atingiram alturas galopantes"<sup>103</sup>, atraindo grileiros<sup>104</sup> e especuladores com todos seus reflexos, como a pistolagem.

Desta forma, neste contexto, os métodos utilizados para aquisição fraudulenta, grilagem de terra, são da maior importância, uma vez que eram os documentos "formalizados" que oportunizaram e oportunizam os créditos subsidiados através das instituições da administração Pública, a exemplo do

---

<sup>101</sup> Elucida Treccani que a nova política de colonização militar "(...) serviu para transferir a violência para os estados, onde novos passaram a disputar terras com posseiros.(TRECCANI, Girolamo Domenico. **Violência e grilagem**: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará. Belém: UFPA/ITERPA, 2001,p.127)

<sup>102</sup> "Entre 1960 a 1980 o Estado do Pará vendeu seu patrimônio fundiário levando em consideração só o valor da terra nua sem calcular o valor da floresta. Por isso na década de 60, um hectare localizado na beira da rodovia federal Belém-Brasília era vendido entre 7 e 12 mil cruzeiros (valor da época), quando explorando só 20 tipos de madeira o comprador ganharia entre 550 a 600 mil cruzeiros (40 vezes o valor que ele tinha pago" (TRECCANI, Girolamo Domenico. **Violência e grilagem**: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará. Belém: UFPA/ITERPA,2001, p.178)

<sup>103</sup> LAMARÃO, Paulo. **Comentários à Legislação de Terras do Estado do Pará e outros ensaios**. Belém: Gafisa, 1980 p. 03

<sup>104</sup> "Se utiliza o termo grilagem' pois um dos métodos adotados para autenticar um documento falso consistia em colocá-lo numa gaveta com centenas de grilos que, morrendo, apodreciam soltando toxinas. O papel apresentava assim manchas amarelo-fosco ferruginosas eram corridos pelas bordas e apresentavam orifícios as páginas, fazendo-o parecer muito mais velho".(TRECCANI, Girolamo Domenico. **Violência e grilagem**: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará. Belém: UFPA/ITERPA,p.202)

Banco da Amazônia – Basa.

Sendo que todo este quadro era avalizado, mesmo que indiretamente, pela iniciativa governamental. Primeiramente, pela falta de estrutura dos órgãos fundiários competentes, a exemplo do Instituto de Terras do Pará que, até a presente data, passados 35 anos da sua instituição, ainda se encontra em situação desfavorável para gerir o patrimônio fundiário paraense, por falta de estrutura física e de ausência de quadro funcional com servidores capacidades e treinados, dentre outras incapacidades institucionais.

Cita-se também o total descontrole dos órgãos de registros, que se aproveitam da fragilidade na fiscalização governamental para produção em escala de títulos falsos<sup>105</sup>. Tal situação multiplica registros imobiliários originários de mesmos documentos fundiários, estes passíveis de registro ou não (chamada multiplicidade de cadeia dominial imobiliária). Ou seja, com a sobreposição de títulos, forma-se um edifício fundiário<sup>106</sup> (cada andar um

---

<sup>105</sup>“ A ausência de controle da administração fundiária *daquilo que foi, para quem foi e para onde foi expedido* contribuía para falsificações nas mais diversas formas, entre as quais as mais rotineiras foram e são: **a**) a utilização de títulos considerados bons, ou seja, que tiveram a sua validade confirmada pela autoridade fundiária competente, para dar aparência de legalidade também a outras áreas nas mais diversas localidades; **b**) títulos expedidos como produtos do extravio ou entrega do talonário<sup>74</sup> de títulos terras a apadrinhados políticos<sup>75</sup> ainda com os seus campos de beneficiário, localização e tamanho da área, por exemplo, a preencher ao livre sabor do seu portador; **c**) títulos expedidos sem processo administrativo precedente; **d**) títulos outorgados a pessoas mortas, inexistentes, laranjas e/ou menores; **e**) a concessão dos chamados *títulos voadores* ou *plumas* por não terem amarrações geográficas e geodésicas, conforme será explicado no tópico seguinte; **f**) utilização da fotocópia adulterada do canhoto<sup>76</sup> do título, gerando um Novo título diferente daquele que foi originalmente destacado; **g**) falsificação do canhoto do título para que fosse levado a crer sobre uma verídica titulação; **g**) a expressão —sem efeito— lançada nos canhotos dos títulos anulados por não terem sido utilizados por qualquer motivo, era apagada para que fosse aproveitada a parte em branco para criar novos títulos; **h**) a adição de números no título para aumentar o tamanho da área; e, **i**) a falsificação de assinaturas de servidores/autoridades e de carimbos do órgão público.” (RAMOS, Bruno Yoheiji Kono: **A Questão Fundiária na Amazônia e os Reflexos Jurídicos no Uso e Ocupação do Solo Público pela Mineração** – Estudo de Caso do Estado do Pará. São Paulo, 2014, 185 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Direito do Programa de Pós-Graduação em Direito, linha de pesquisa Efetividade dos Direitos de Terceira Dimensão e Tutela da Coletividade, dos Povos e da Humanidade, Projeto Temático Direito Minerário Ambiental, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014.)

<sup>106</sup> “nas últimas décadas, sobretudo na região amazônica, assistiu-se um fenômeno enormemente lucrativo: multiplicação “das terras de papel”. Em vários municípios a audácia dos grileiros subverteu as leis básicas da física permitindo até 16 corpos ocupassem o mesmo espaço, A própria geografia deveria ser revista para poder atender aos interesses de grileiros: no Estado do Amazonas e no Pará existem vários municípios cujas áreas territoriais são inferiores àquelas registradas. No nosso Estado, os municípios de Acará, Tomé-Açu e *Moju* detêm, respectivamente, uma área de 854.200 hectares, 582.200200ha, e 1.172.800ha, mas neles foram cadastrados 1.40.112ha, 819.314ha, e 275.080ha” (ROCHA, Ibraim. TRECCANI, Girolamo Domenico. BENATTI, José Heder. HABER, Lilian Mendes. CHAVES, Rogério Friza.

documento fundiário registrado) existente apenas documentalmente, que causa uma incomensurável insegurança jurídica e, conseqüentemente, entrave à regularização fundiária..

Não se pode deixar de mencionar as homologações governamentais, desta vez de forma direta, do acesso irregular à terra, como se extrai das determinações previstas dos artigos 88<sup>107</sup> e 27, do Decreto-Lei nº 57/1969, alterado pela Lei Estadual nº.4584/1974, que possibilita, independentemente da origem da aquisição, bastando que seja de boa-fé no sentido legal, a recompra em regime especial, vale dizer, com 50% de desconto no Valor da Terra Nua.

Observa-se que presume a boa-fé dos possuidores de terras incluídas em projetos aprovados pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), ou aceitas como garantia de financiamento pelo Banco do Brasil S.A., Banco da Amazônia S.A. (BASA) ou Banco do Estado do Pará S.A.<sup>108</sup>

Não há como não afirmar que tais medidas governamentais, diretas e indiretas, juntamente com as outras desastrosas e desarticuladas políticas de ocupação<sup>109</sup> propiciaram o mercado da fraude de títulos com todos seus reflexos: a violência campal é oriunda da disputa de terras entre os vários atores que protagonizaram a ocupação do espaço amazônico e paraense, isto

---

Manual de Direito Agrário Constitucional. Lições de Direito Agroambiental. Belo Horizonte: Fórum, 20, p.379))

<sup>107</sup> Art. 88 - Os atuais detentores de boa fé de títulos de terras, devidamente transcritos no Registro de Imóveis, até o dia 30 de junho de 1981, que tenham sido ou venham à ser declarados nulos ou anuláveis, quaisquer que sejam os motivos, poderão através do reconhecimento desses vícios, manifestado pela renúncia dos respectivos registros, requerer a compra das áreas correspondentes, em condições especiais, desde que satisfaçam os seguintes requisitos:

<sup>108</sup> Art. 88 (...)

§ 1º - Terão prioridade e presumir-se-ão satisfeitos os requisitos à ocupação, boa fé, idoneidade e plano de aproveitamento econômico, os possuidores de terras incluídas em projetos aprovados pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), ou aceitas como garantia de financiamento pelo Banco do Brasil S.A., Banco da Amazônia S.A. (BASA) ou Banco do Estado do Pará S.A.

<sup>109</sup> "Pode-se assim afirmar que a grilagem, sobretudo na Amazônia, não é um mero 'acidente de percurso' ou uma atividade ilícita praticada à revelia do ordenamento jurídico e a política oficial, ao contrário: 'A grilagem na Amazônia Legal não representa um fato isolado, 'uma ação nefasta de maus brasileiros' mas faz parte de um modelo econômico, de uma estrutura sócio-política. Grilagem é um problema estrutural e, por ser de ordem estrutural, ela é planejada e estimulada" (TRECCANI, Girolamo Domenico. **Violência e grilagem**: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará. Belém: UFPA/ITERPA, 2001,p.222)

é, fazendeiros, investidores, mineradoras, garimpeiros, especuladores, grileiros, colonos, nordestinos migrantes, ocupantes tradicionais, indígenas e quilombolas

Outro grande questionamento fundiário no Estado do Pará concerne as (in) correspondências entre os títulos de terras expedidos e as áreas ocupadas, cartorialmente originárias daqueles.

Àqueles que estão dentro do cotidiano da militância na área fundiária paraense, como servidores dos órgãos fundiários, advogados, engenheiros e demais profissionais se deparam, comumente, com o problema da localização dos títulos de origem.

Para uma explicação mais didática da problemática, traz-se o processo administrativo nº 2010/245517, que tramita no Instituto de Terras do Pará.

No mencionado processo, o interessado requer certidão referente ao Título Definitivo nº. 18, expedido em favor de Uias Rorigues Carrijo, juntando, para isso, a certidão de registro do imóvel de inteiro teor, peças técnicas do georreferenciamento e demais documentos referentes a sua porção de terra.

Seguindo o tramite processual, os setores técnicos do ITERPA, a Coordenação de Documentos e Informações – CDI e a Gerência de Cartografia e Geoprocessamento - GCG concluíram, respectivamente, pela autenticidade do Título<sup>110</sup> e que a área do interessado não apresentou correspondência com o Título nº. 18, expedido em nome de Urias Rodrigues Carrijo, distanciando, aproximadamente, 78,74 km<sup>111</sup>.

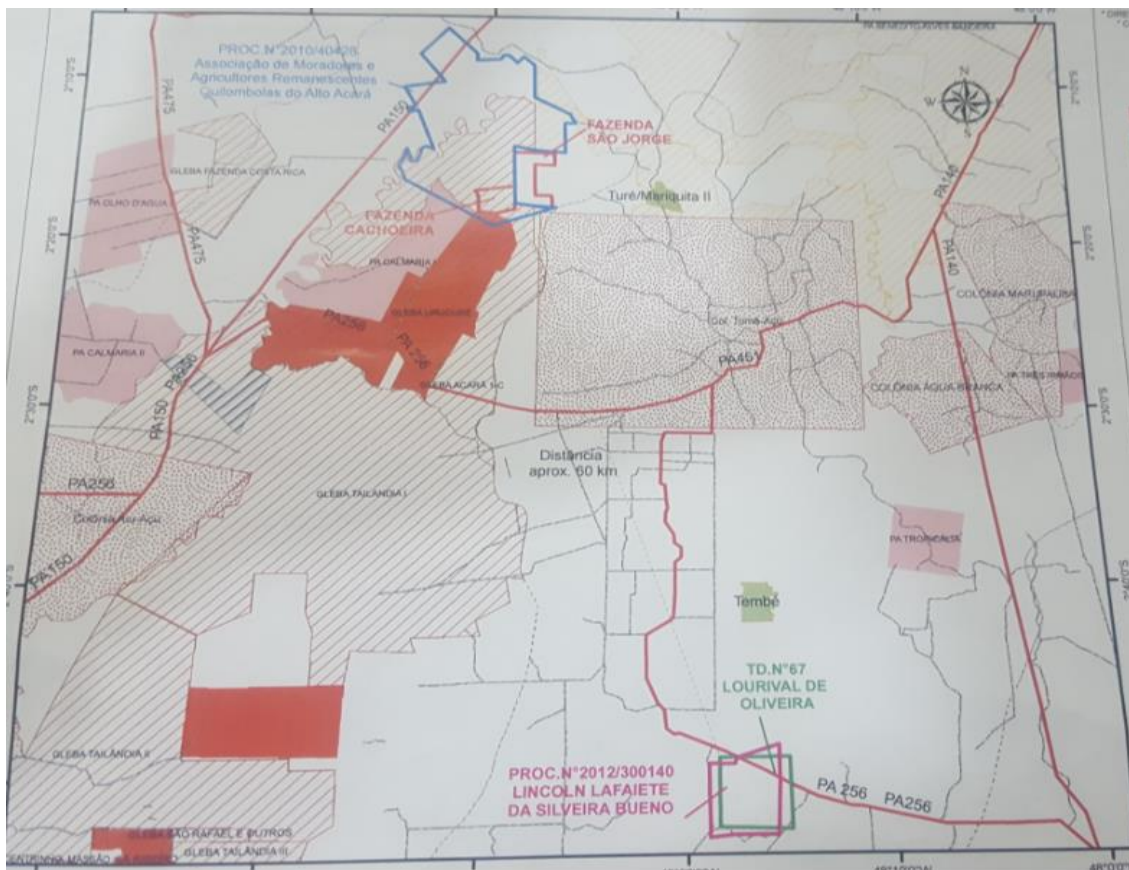
---

<sup>110</sup> Encaminhado os autos à CDI, esta, às fls. 69/70, após pesquisas realizadas no seu acervo, informou a autenticidade do Título, cujos principais dados vão a seguir descritos:

“Título definitivo de venda de terras nº. 18, expedido em favor de URIAS RODRIGUES CARRIJO, expedido em data de 21 setembros de 1962, constante das fls.18 e verso do Talonário próprio nº. 26, com as seguintes características: Município: Capim; Denominação: (sem denominação especial); Localização: à margem direita do rio capim; Área: 4356h,00,00c. Destinação da área: Agropecuária. Processo de origem nº. 2018/62 -Autos de Medição e Discriminação encontram-se arquivados, no qual consta que o VTN foi pago 100%.”

<sup>111</sup> A GCG, às fls. 74 a 76, informa que a área encontra-se localizada na Gleba do Estado, denominada Gleba Romualdo, ressaltando que a denominada Fazenda Campo Verde não apresentou correspondência com o Título nº. 18, expedido em nome de Urias Rodrigues Carrijo, distanciando, aproximadamente, 78,74 km.

Segue exemplo de divergência na localização:



**Figura 1** – Mapa demonstrativo da ausência de correspondência entre o Título originária n.º 67 expedido em favor de Lourival de Oliveira e a área ocupada, denominada Fazenda São Jorge, distanciando 60 km. Fonte :ITERPA , processo n.º.2013/1859<sup>112</sup>

Desde já, esclarece-se que a regularização fundiária de áreas com problemas na localização dos títulos de origem é efetuada mediante o processo de retificação, como será detalhado oportunamente.

Ainda, de suma importância compreender o porquê desta corriqueira incongruência fundiária.

Ausência da exata da localização<sup>113</sup> são as causas deste imbróglio, bem como a inexistência de instrumentos tecnológicos à época, hoje existentes, a

<sup>112</sup> O setor técnico do ITERPA concluiu que “ em relação ao Título Definitivo n.º. 67, em favor de LOURIVAL DE OLIVEIRA, informado pela CDI nas fls.41 dos autos, o mesmo foi localizado na BDF-ITERPA, e por sua localização podemos afirmar que NÃO HÁ CORRESPONDENCIA com as áreas em questão [...]. A distância que separa as Fazendas Cachoeira e São Jorge do título definitivo n.º.67 é de aproximadamente 60km.

exemplo dos GPS de precisão, que são utilizados no georreferenciamento, nos termos da Lei nº. 10.267/2001.

A precariedade na exata localização contribuiu para grilagem de fraudadores profissionais, que, diante do conhecimento a respeito, aproveitam para registrar títulos sem amarrações geográficas em áreas que não condizem com a realidade, o que ajuda a intensificar conflitos, uma vez que na posse de “títulos voadores” nada obsta que possam ser assentados em áreas ocupadas por trabalhadores sem-terra, como por exemplo, ajuizando, posteriormente, a competente ação possessória ou outra que couber, a fim de expulsá-los, sob a justificativa de ser propriedade privada.

Na prática do dia-a-dia, tal forma de grilagem é manobrada utilizando-se das próprias informações inexatas do título, onde há descrição apenas de alguns referências de acidentes geográficos, como “ à margem esquerda do rio capim”, facilitando o “ pouso” do título voador em qualquer porção de terra localizada à margem esquerda do citado rio. Também, há casos em que nenhuma informação geográfica é referenciada. Muito comum nos títulos de Sesmarias.

Sobre o tema, finalizando, há inúmeras manifestações dos setores técnicos do Instituto de Terras do Pará<sup>114</sup> a respeito da celeuma.

---

<sup>113</sup> “A maioria das demarcações eram feitas na prancheta’, sem fixação no campo dos seus verdadeiros marcos, rumos e distâncias. Se se comparar uma centena de processos demarcatórios de um Município do Sul do Pará, por exemplo, verifica-se que todos eles possuem a mesma declinação magnética, as mesmas datas de abertura e encerramento dos trabalhos, os mesmos azimutes, etc. Todos, sem exceção, não eram fiscalizados ou pelo menos conferidos. Daí resultou a imensa bagunça gerada pela incerteza das localizações, excessos incorporados ao primitivo título, pela insegurança dos limites e divisas, etc. [...] (LAMARÃO, Paulo. **Comentários à Legislação de Terras do Estado do Pará e outros ensaios**. Belém: Gafisa, 1980,p.50.

<sup>114</sup> Em diversas manifestações técnicas do ITERPA são feitas advertências sobre os problemas para espacializar (localizar) os títulos de terras expedidos até a Década de 60, que podem ser assim resumidas: a) referências utilizadas na descrição dos limites dos imóveis: acidentes geográficos e/ou de marcos físicos artificiais ou naturais, todos suscetíveis a alterações ou ao desaparecimento pela toponímia, intempéries e antropização; b) confinantes: a utilização de pessoas físicas ou jurídicas como confinantes, que estavam passíveis de constantes mudanças devido as dificuldades de adaptação à região; e, quando o confinante era desconhecido, o Estado tornava-se o lindeiro. Assim, era usual a aplicação das expressões vagas —quem de direito e —terras devolutas do Estadoll; c) técnicas de amarração da localização da área: a utilização de azimute (rumo) e distância (entre marcos e/ou as outras referências acima citadas), desassistidos de, no mínimo, um ponto de coordenada

Concluindo este tópico, não se poderia deixar de observar o descontrolado sistema de registro de imóvel, característico do caos fundiário paraense. Talvez o maior de todos os entraves à regularização fundiária do Estado do Pará.

Uma vez efetuada a grilagem, via registro imobiliária, o seu conteúdo é eivado de fé pública registral.

Pelo sistema brasileiro, o título, per se, não prova o domínio porque a propriedade se adquire pelo registro: Quem não registra não é dono! A prova do domínio é feita com o título registrado, que assim prevalecerá até prova em contrário.

Induz uma presunção relativa (*juris tantum*), e não absoluta (*juris et de jure*) de propriedade, salvo registro de Torrens. Portanto, o registro produz todos os efeitos legais, ou seja, obedecendo ao disposto no art. 252 da Lei 6.015, o ato registral tem plena eficácia enquanto não for cancelado, ainda que se prove que o título foi desfeito, anulado, extinto ou rescindido<sup>115</sup>.

Ou seja, diante da realidade fundiária paraense, as presunções de veracidade dos atos registrados tornam os malfeitos mais eficazes. Não se está afirmando que o princípio da fé- pública previsto na lei de registro público

---

georrefenciada de um dos vértices da poligonal do imóvel, que até possibilita conhecer o seu desenho, mas não onde está fixado geograficamente no globo terrestre; d) mapas analógicos: feitos (marcados/desenhados) a mão, por isso, sem rigor técnico e fazendo uso de coordenadas estimadas, com pouca ou nenhuma precisão cartográfica e que, ao serem digitalizados e vetorizados nas Cartas Topográficas do Projeto Radam-Brasil, inevitavelmente acusam/acusarão divergências ou deslocamentos de localização, bem como a incompatibilidade do desenho do imóvel, visto que os títulos eram concedidos em formato de retângulos perfeitos, enquanto as áreas eram polígonos irregulares” ((RAMOS, Bruno Yoheiji Kono: **A Questão Fundiária na Amazônia e os Reflexos Jurídicos no Uso e Ocupação do Solo Público pela Mineração** – Estudo de Caso do Estado do Pará. São Paulo, 2014, 185 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Direito do Programa de Pós-Graduação em Direito, linha de pesquisa Efetividade dos Direitos de Terceira Dimensão e Tutela da Coletividade, dos Povos e da Humanidade, Projeto Temático Direito Minerário Ambiental, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014.)

<sup>115</sup> A jurisprudência pátria tem-se assim manifestado sobre o assunto: “A presunção decorrente da transcrição de ser a propriedade de quem a fez é *juris tantum*, e não *jure et jure*, admitindo, assim, prova em contrário” (RE 9.563, São Paulo, in RT 169/383).

esteja incorreto, mas sim que, em decorrências das facilidades para grilagem de terras<sup>116</sup>, torna-se, inevitavelmente, um aliado poderoso das irregularidades.

Então, enquanto órgãos governamentais fundiários competentes para tutelar o patrimônio fundiário têm hercúleas dificuldades para exercer suas atribuições<sup>117</sup><sup>118</sup>, o propósito pelo qual títulos e registros imobiliários foram fabricados já cumpriram suas funções: financiamentos bancários; obtenção de licenças ambientais, subsidiar documentalmente ações reivindicatórias e possessórias para legitimar a retirada de ocupantes pré-existentes.

Dando a dimensão aproximada do que estamos tratando, o Ministério de Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário concluiu pela existência de mais de 100 milhões de hectares de área grilada no Brasil, dos quais 30% estariam no Estado do Pará<sup>119</sup>.

---

<sup>116</sup> A falta de apego as normas de registro público, culturalmente instalada no Pará, aliado ao total descontrolo dos órgãos de registros, que se aproveitam da fragilidade na fiscalização governamental para produção em escala de Títulos falsos, a exemplo daqueles que não estão aptos a serem registrados como domínio, como as sesmarias não confirmadas, os títulos de posses não legitimados, os registros cartoriais, os títulos provisórios, etc

<sup>117</sup> “ na tentativa de combater este crime, o Instituto de Terras do Pará ( ITERPA), ainda no final da década de noventa, ajuizou mais de quarenta ações de cancelamento de registros irregulares envolvendo uma área superior a vinte milhões de hectares. O departamento jurídico do órgãos que tem a responsabilidade administrar o patrimônio fundiário estadual declarou reiteradas vezes que existem outras centenas de ações que poderiam ser ajuizadas envolvendo milhões de hectares” (ROCHA, Ibraim. TRECCANI, Girolamo Domenico. BENATTI, José Heder. HABER, Lilian Mendes. CHAVES, Rogério Friza. **Manual de Direito Agrário Constitucional**. Lições de Direito Agroambiental. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p.378)

<sup>118</sup> O Iterpa não tem condições estruturais para tomar todas as medidas judiciais cabíveis objetivando o cancelamento das matrículas oriundos de documentos falsos e, mesmo quando são ajuizadas as ações de cancelamento de matrícula esbarra-se na ineficiência jurisdicional para responder rapidamente a demanda, também por ausência de estrutura necessária.

<sup>119</sup> BRASIL. Ministério de Política Fundiária e do desenvolvimento Agrário. Livro branco da grilagem. Brasília, 1999. p.14.



## MAIS REGISTRO DO QUE TERRA

1/4 dos municípios brasileiros têm mais cadastros de terra no Incra do que suas superfícies territoriais

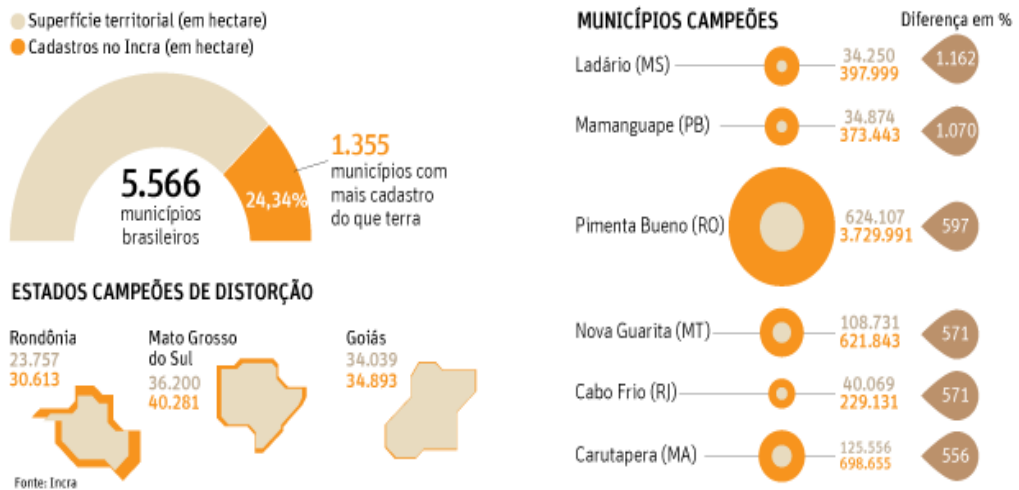


Figura 2: 1.355 municípios brasileiros têm mais cadastros do que terra. Fonte: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/1143643-1-em-4-cidades-registra-area-rural-maior-que-territorio.shtml> acesso em 27 de agosto de 2016

No Pará, utilizando o município de São Felix do Xingu como um exemplo bem representativo das “edificações”, por ser um dos que mais sofrem com grilagem, esclarece-se que essa cidade do sul do Pará tem uma superfície de 8.421.200ha, mas a área registrada no cartório é de 18.022,589<sup>120</sup>. Mais do que o dobro:

<sup>120</sup> Na correção especial realizada pelo juiz corregedor José Torquato Araújo de Alencar em São Felix do Xingu foi constatado que: ” o cartório transformou o se. Jovelino Nunes Barbosa certamente na maior proprietário de terras do planeta, se é que tal pessoa efetivamente existe, pois nos atos de transmissão praticados ele aparece sempre representado por procurador. O que se contém nesses autos de um retrato como um cartório pode, com atos fraudulentos, apropriar em nome de particulares milhares de hectares de terras públicas. Este mesmo município tem uma superfície de 8.421.200ha, mas a área registrada é de 198.022.589ha”. (ALENCAR, José Torquato de. **Relatório Especial sobre as matrículas n°s 971,1498,1708 e 1709, em nome de Jovelino Nunes Batista no Cartório Extrajudicial da Comarca de São Felix do Xingu.** Belém, 14 de julho de 2006. Mimeografo

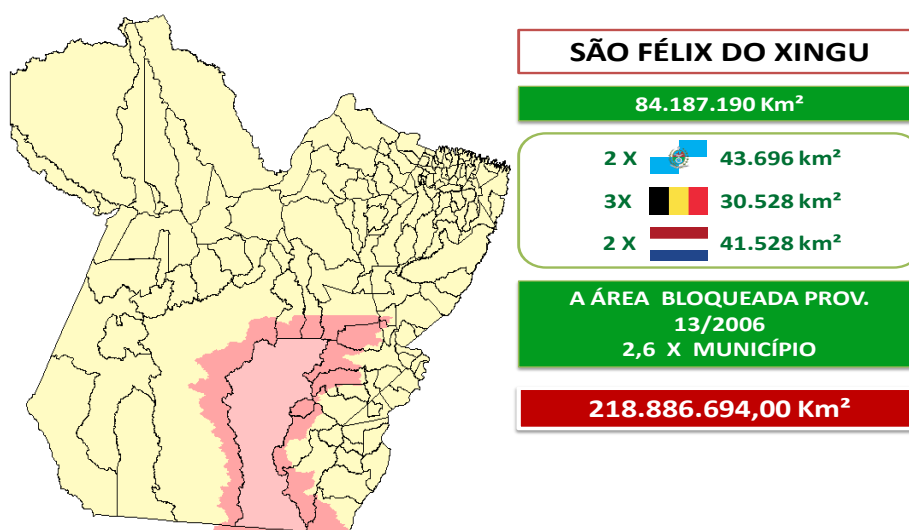


Figura 3 - Mapa ilustrativo da dimensão das irregularidades cartoriais no município de São Félix do Xingu. Fonte: Comissão Permanente de Monitoramento, Estudo e Assessoramento das Questões Ligadas à Grilagem (Portaria TJE/PA nº 271, de 31/12/2007)

A fim de combater as teratologias jurídicas ocorridas, em um primeiro momento, foi editado o Provimento nº 13, de 21.06.2006, da Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior (CJCI) do Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJE/PA) que, em caráter geral e cautelar, determinou a averbação de bloqueio administrativo das matrículas de imóveis rurais registrados com áreas com excedentes as limites constitucionais, independente da data da sua suposta expedição, nos termos dos artigos 1º, 2º e 3º<sup>121</sup>, sob as seguintes

<sup>121</sup> Art. 1º. Determinar a averbação de BLOQUEIO DE TODAS AS MATRÍCULAS DE IMÓVEIS RURAIS nos Cartórios de Registro de Imóveis das Comarcas do Interior, que tenham sido registradas, no período de 16/07/1934 a 08/11/1964 (independente da data que constar no suposto título), com áreas superiores a 10.000 ha (dez mil hectares), não podendo o Oficial nelas praticar mais nenhum ato, estendendo-se os seus efeitos a eventuais matrículas que delas tenham sido desmembradas.

Art. 2º. Determinar a averbação de BLOQUEIO DE TODAS AS MATRÍCULAS DE IMÓVEIS RURAIS nos Cartórios de Registro de Imóveis das Comarcas do Interior, que tenham sido registradas, no período de 09/11/1964 a 04/10/1988 (independente da data que constar no suposto título), com áreas superiores a 3.000 ha (três mil hectares), não podendo o Oficial nelas praticar mais nenhum ato, estendendo-se os seus efeitos a eventuais matrículas que delas tenham sido desmembradas.

Art. 3º. Determinar a averbação de BLOQUEIO DE TODAS AS MATRÍCULAS DE IMÓVEIS RURAIS nos Cartórios de Registro de Imóveis das Comarcas do Interior, que tenham sido registradas a partir de 05/10/1988 (independente da data que constar no suposto título), com

justificativas que podem ser sintetizados:

- a) Cerca de cinquenta a sessenta mil Títulos de Posse, com limites imprecisos e apenas uma pequena parte deles foi legitimada, entretanto, ainda assim, quase um século depois, a partir da década de setenta, milhares deles foram indevidamente levados a registro nos Cartórios de Registro de Imóveis do Estado
- b) Imensa quantidade de fraudes de tais títulos de propriedade, cuja grande maioria somente foram levados a registro nos Cartórios de Registro de Imóveis a partir da década de setenta.
- c) A questão dos arrendamentos de SERINGAIS e CASTANHAIS em várias regiões do Estado que foram registrados indevidamente em diversos Cartórios de Registro de Imóveis do Estado, como se propriedades fossem
- d) Que desde a Constituição Federal de 1934 há limitação para alienação de terras públicas sem autorização do Senado da República. A Constituição de 1934 (art. 130) estabeleceu o limite de 10.000 hectares. A Constituição de 1937 (art. 155) conservou esse limite. A Constituição de 1946, através da Emenda Constitucional nº 10, de 09/11/1964 (art. 6º) reduziu esse limite para 3.000 hectares, mantido pela Constituição de 1967 (art.154) e reduzido na vigente Constituição da República (art. 49) para 2.500 hectares, passando a autorização a ser concedida pelo Congresso Nacional, o que torna os registros de áreas superiores, mesmo com base em títulos autênticos, se não tiveram autorização do Senado e/ou do Congresso Nacional, eivados de vício de constitucionalidade
- e) Que o BLOQUEIO da matrícula é medida provisória e administrativa, que pode ser revista a qualquer momento, desde que a parte interessada prove a regularidade de seu título, até mesmo

---

áreas superiores a 2.500 ha (dois mil e quinhentos hectares), não podendo o Oficial nelas praticar mais nenhum ato, estendendo-se os seus efeitos a eventuais matrículas que delas tenham sido desmembradas.”

regularizando, quando possível, juntos aos órgãos fundiários do Estado ou da União as suas posses nos limites constitucionais.

Posteriormente, após a medida cautelar de bloqueio prevista no Provimento nº 13 da Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior (CJCI) do Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJE/PA), verificou-se que nos cartórios de registro de imóveis do Estado do Pará a soma apenas dessas áreas bloqueadas corresponderia a 112.547.719,34ha, ou seja, a 90,2% do tamanho oficial do Estado do Pará<sup>122</sup>. Entretanto, levando em consideração as áreas bloqueadas e não bloqueadas registradas acima de 2.500 hectares, chega-se a numeração absurda de 482.976.870,4214 ha.

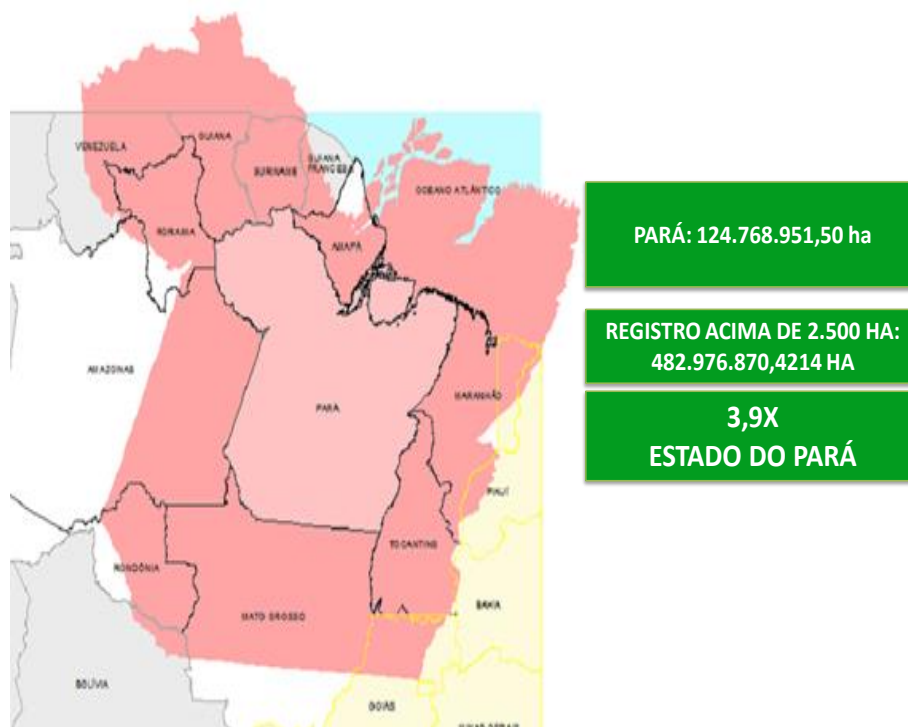


Figura 04 – Mapa Ilustrativo dos Registros Paraenses acima de 2500 Hectares, correspondendo a 3,9 vezes o tamanho do Pará. Fonte: Comissão Permanente de Monitoramento, Estudo e Assessoramento das Questões Ligadas à Grilagem (Portaria TJE/PA nº 271, de 31/12/2007)

<sup>122</sup> Comissão Permanente de Monitoramento, Estudo e Assessoramento das Questões Ligadas à Grilagem composta por diversas entidades CJCI/TJE, ITERPA, INCRA, MPF, MPE, AGU, PGE/PA, OAB, FETAGRI, SPDDH, CPT e FAEPA, criada mediante a Portaria nº 271/2007-TJE/PA

Em um terceiro momento, a CJCI/TJE/PA requereu ao Conselho Nacional de Justiça, mediante o Pedido de Providências nº 0001943-67.2009.00.0000 o cancelamento administrativo das matrículas imobiliárias encontradas nessa situação de ilegalidade.

Em resposta, o Corregedor Nacional de Justiça, Ministro Nilson Gipp, determinou que os oficiais de registro de imóveis averbassem o cancelamento e o encerramento imediato de todas as matrículas, independentemente se bloqueadas ou não, pelo Provimento CJCI/TJE/PA nº 13/2006, tudo nos termos do seu art. 1º, I, II e III

Após a medida drástica e necessária do CNJ, inevitavelmente, surgiram efeitos colaterais dessa decisão: influencia em processos judiciais e nos procedimentos de financiamento de crédito, em que os bens originários das matrículas foram dados em garantia. Além, sendo, talvez, o mais significativo reflexo dos cancelamentos das matrículas, a equiparação daqueles imóveis originários de matrículas claramente griladas com àqueles proprietários corretos que ainda existem

A fim de possibilitar que os justos e corretos proprietários restabeleçam seu patrimônio, hoje vigora Provimento Conjunto das Corregedorias de Justiça do TJE/PA nº 10/2012, que vem gerenciando os pedidos de requalificação matrícula.

### **CAPÍTULO 3 – REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO TERRITÓRIO DO ESTADO DO PARÁ**

É imprescindível, antes de se mapear os principais entraves jurídicos à regularização fundiária individual no Estado do Pará, analisar dois pontos básicos para compreensão do objeto desta dissertação: as jurisdições<sup>123</sup> e competências daqueles que são responsáveis pela instrumentalização da regularização fundiária no Estado do Pará; e os conceitos básicos a respeito da posse agrária – núcleo principal da regularização fundiária.

#### **3.1 – JURISDIÇÃO E COMPETÊNCIA – LEGISLAÇÃO FEDERAL E ESTADUAL**

É necessário, antes de qualquer abordagem a respeito das espécies ou formas de regularização fundiária individual, identificar quais os órgãos governamentais responsáveis para sua efetivação. Discriminando suas atribuições, nos âmbitos federal e estadual

Para tanto, inicia-se abordando a competência para legislar sobre direito agrário, esclarecendo se há uma relação total ou parcial do direito agrário com a regularização fundiária

Por uma análise superficial, poder-se-ia afirmar que há uma relação lógica, direta e total entre o direito agrário e a regularização fundiária, entretanto a afirmativa não está totalmente correta. Para melhor entender está questão é oportuno olhar para os antecedentes históricos do direito agrário e o seu sentido etimológico.

Como ramo da ciência jurídica, seu nascimento com autonomia própria tem o marco inicial dentro do direito positivado com a emenda constitucional n° 10, de 10/11/1964 que outorgou a competência à União para legislar sobre a matéria ao acrescer ao artigo 5°, inciso XV, letra a, da Constituição de 1946, a palavra ‘agrário’. Sendo que o exercício legislativo desta competência ocorreu com a promulgação da Lei Federal n°4.504/1964, denominada Estatuto da Terra.

---

<sup>123</sup> O termo Jurisdição, embora tecnicamente esteja sendo utilizada de forma incorreta, por se referir a atos do poder judiciário, é comumente utilizada para identificar quando uma porção de área, pública ou privada, está sob o controle/administração de um ente federado.

A respeito da Constituição Federal em vigor, manteve a competência privativa da União para legislar sobre direito agrário, no seu artigo 22, inciso I.

Etimologicamente, a palavra “agrária” deriva do latim *ager-agris* que significa terras suscetível de produção. Por isso, de forma concisa, direito agrário pode ser conceituado como o ramo do direito que regulamenta a relação jurídica do homem com a terra, tendo como objeto toda ação humana no sentido da produção agrária em três aspectos: explorações típicas (lavoura, extrativismo animal e vegetal); explorações atípicas (beneficiamento ou transformação dos produtos rústicos) e atividades complementares ( transporte e comercialização)

Pode-se afirmar, agora, que o direito agrário está ligado as regularizações fundiárias vinculadas as posses agrárias, àquelas dependentes de atividades agrárias, a exemplo das alienações onerosas que serão mais bem aprofundadas à frente, mas, com relação as regularizações fundiárias que prescindem de atividade agrária, a exemplo da urbanísticas, são de competência concorrente entre a União, Estados e municípios, por determinação do artigo 24, inciso I, da Constituição Federal.

Tal abordagem é necessária tendo em vista que o Estado do Pará é repleto de legislações que regulamentam as formas de regularização fundiária, mais recentemente a Lei nº 7.289/2009, denominada Lei de Terras Estadual, o que pode ocasionar um insuperável entrave jurídico, em decorrência de questionamentos a respeito da sua inconstitucionalidade formal<sup>124</sup>.

Exaurido o tema a respeito da competência legislativa, passa-se para análise da competência administrativa para regularizar as áreas públicas.

---

<sup>124</sup> Acerca do assunto, já existe, inclusive, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5006, ajuizada pela Procuradoria Geral da República em face da Lei nº738, de 10 de setembro de 2009, do Estado de Roraima, que dispõe sobre política fundiária rural estadual. Conforme o autor da ação, ao estabelecer normas sobre direito agrário, tais como: função social da terra rural, terras públicas e devolutas, processo discriminatórias de terras, destinação das terras rurais, regularização fundiária, valor da terra nua e demarcação e georreferenciamento, usurpou da competência privativa da União para legislar sobre direito agrário.

Inicialmente, serão analisados os órgãos governamentais detentores de atribuições fundiárias. Após, serão identificadas, através do histórico legislativo, quais áreas pertencem a União e Estados.

Na Amazônia Legal Paraense, a competência para gerir o patrimônio fundiário dependerá da jurisdição e dominialidade que a porção de terras pertencer.

Sendo que as terras públicas de jurisdição e dominialidade federal são de competência, não se tratando de Amazônia Legal, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, por determinação da portaria MDA/N.º 164, de 14 de julho de 2000.<sup>125</sup>

Estando a porção de terra em área federal dentro Amazônia Legal, a regularização fundiária será de competência do Programa Terra Legal, criado pela Lei nº 11.952/2209, transferindo do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA para o Ministério do Desenvolvimento Agrário as competências para coordenar, normatizar e supervisionar o processo de regularização fundiária de áreas rurais na Amazônia Legal.

Pode-se ter a falsa impressão que o INCRA, após a instituição do Programa Terra Legal, perdeu suas funções. Todavia, as atribuições da autarquia fundiária Federal não são limitadas a regularização fundiária, pelo contrário, é um dos principais “órgãos” responsáveis pela promoção e

---

<sup>125</sup> Art. 1º O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, autarquia federal, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, criada pelo Decreto-lei n.º 1.110, de 9 de julho de 1970, alterado pela Lei n.º 7.231, de 23 de outubro de 1984... tem como finalidades:

I - promover e executar a reforma agrária, visando a melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social por meio de projetos de assentamento sustentáveis;(...)

Art. 2º O INCRA tem como atividades principais, nos termos da Lei nº 4.504, de 30 novembro de 1964 - Estatuto da Terra - e legislação complementar:

(...)

II - quanto à obtenção e destinação de terras, e assentamento dos beneficiários da reforma agrária e colonização:

a) criar, implantar e consolidar projetos de assentamento de reforma agrária;

b) promover as desapropriações, por interesse social para fins de reforma agrária, e realizar outras formas de aquisição de terras necessárias às suas finalidades;

c) incorporar bens ao seu patrimônio, na forma do art. 17 da Lei nº 4.504, de 1964 e da Lei nº 8.257, de 26 de novembro de 1991;

d) promover o acesso à propriedade rural, mediante a distribuição e redistribuição de terras;

e) regularizar as ocupações das terras na forma dos arts. 97 a 102, da Lei nº 4.504, de 1964;

(...)



execução da reforma agrária no Brasil e no Pará, promovendo desapropriações, como por exemplo.

Nas terras de jurisdição e dominialidade Estadual<sup>126</sup>, o Instituto de Terras do Pará, nos termos da Lei Estadual nº 4.584 de 08 de outubro de 1975<sup>127</sup>, é “ órgão” estadual que tem a competência de administrar.

Definida as competências, resta esclarecer quais porção de terras públicas, dentro do território paraense, cabe a União, através de programa Terra Legal ou do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, e qual cabe ao Estado, através do Instituto de Terras do Pará.

Para se definir essa questão jurisdicional, é necessário, primeiramente, recordar o marco Histórico do Direito agrário Estadual, quando a Constituição Federal de 1891 consagrou o sistema presidencialista e a forma de Estado Federal e, em seu artigo 64, transferiu aos Estados membros a propriedade das terras devolutas<sup>128</sup>, vale dizer, cabe a União as áreas destinadas à segurança nacional e aos Estados as demais, residualmente.

Contudo, a divisão territorial paraense se concretizou com a intervenção territorial federal na Amazônia através do Decreto Lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971, que declarou: “ indispensáveis à segurança e o desenvolvimento

---

<sup>126</sup> A Constituição Federal de 1891 cconsagrou o sistema presidencialista e a forma de Estado Federal e ,em seu artigo 64, transferiu aos Estados membros a propriedade das terras devolutas, sendo um marco histórico no direito fundiário brasileiro: “Art. 64 - Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais.”

<sup>127</sup>“ Art. 2º - O ITERPA é o órgão executor da política agrária do Estado em tudo quanto se referir às suas terras devolutas, cabendo-lhe especialmente, sob a orientação do Governador:

I - Representar o Estado, ativa e passivamente, em Juízo ou fora dele, nos estudos, órgãos, atos, processos e convênios que visarem a:

a) precisar, retificar, aviventar e demarcar os limites estaduais ou municipais;  
 b) definir as áreas dominicais que, dentro do território do Estado, constituam patrimônio dele ou de quaisquer outras entidades de direito público;  
 c) extremar o domínio público do particular;  
 d) regularizar, obter, reduzir, aumentar ou cancelar a posse ou a propriedade pública ou privada das terras que, sejam, tenham sido ou venham a ser consideradas devolutas;  
 e) introduzir quaisquer modificações no sistema legal relativo aos problemas fundiários, bem assim na estrutura e funcionamento das entidades e serviços com eles relacionados”.

<sup>128</sup> “ Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais. ”

nacionais as terras devolutas situadas de cem quilômetros de largura em cada lado das rodovias da Amazônia legal”

Ou seja, houve um assenhoreamento<sup>129</sup> de bens patrimoniais públicos estaduais por parte da União ao longo da faixa de 200km das rodovias federais, 100 km para cada lado, o que representa cerca de 57,24% do território paraense.

Para se ter uma noção, Paraguaçu Eleres<sup>130</sup> diz que isso significa 8 vezes o tamanho do Estado do Acre ou do Ceará, 6 vezes o Paraná, 5 vezes o de São Paulo, 2 vezes o da Bahia e 27 vezes do Espírito Santo

Sem qualquer restrição do governo Estadual, os agentes da intervenção federal, a fim de consolidá-la, criaram estruturas administrativa para gerir as terras e recursos naturais paraense<sup>131</sup>:

Pois, até momento, eram competentes, dentro do território paraense, o INCRA, responsável pelas áreas federais e o Instituto de Terras do Pará, responsável pelas terras dos paraenses.

---

<sup>129</sup> “ Além do que até aqui se registrou, deve ser discutida uma questão que merece a provocação judicial pela inteligência amazônica e apreciação do Supremo Tribunal Federal: trata-se de que contrariando qualquer principio legal, nenhum ente de personalidade jurídica pública ( no caso a União) pode assenhorear-se de bens patrimoniais de outro ente de personalidade jurídica Pública ( no caso os Estados), sem desapropriá-lo, desde que guardada a hierarquia” (ÉLERES, Paraguassú. **Intervenção Federal na Amazônia**. Belém: Imprensa Oficial do Estado, 2002.p, 106)..

<sup>130</sup> ,Id.Ibid., 2002.p, 114.

<sup>131</sup> “[...] a) quanto ao fomento, a criação de uma instituição com todas as prerrogativas da SUDAM, conforme já explanado; b) em relação ao acesso a recursos naturais, instituiu o Código de Mineração pelo Decreto-Lei nº 227, de 28.02.1967, e o Código Florestal pela Lei nº 4.771/1965; criou também o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) por meio do Decreto-Lei nº 289, de 28.02.1967; c) com o alargamento do seu domínio territorial promulgou o Decreto-Lei nº 4.504, de 30.11.1964 (o Estatuto da Terra); e, através do Decreto-Lei 1.110, de 06.07.1970, criou o Instituto Nacional de Colonização e de Reforma Agrária (INCRA) para absorver as funções do Instituto Nacional de Imigração e Colonização (INIC) e do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA). RAMOS, Bruno Yoheiji Kono: **A Questão Fundiária na Amazônia e os Reflexos Jurídicos no Uso e Ocupação do Solo Público pela Mineração** – Estudo de Caso do Estado do Pará. São Paulo, 2014, 185 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Direito do Programa de Pós-Graduação em Direito, linha de pesquisa Efetividade dos Direitos de Terceira Dimensão e Tutela da Coletividade, dos Povos e da Humanidade, Projeto Temático Direito Minerário Ambiental, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014

Hoje, como já mencionado, surge um novo protagonista: o Programa Terra Legal, instituído pela Lei nº 11.952/2009, que tem por escopo a regularização fundiária de imóveis da Amazônia Legal em áreas da União.

O Decreto-Lei nº 1.164/71, embora revogado pelo Decreto-Lei nº 2.375/87, deixou seu legado até os dias presentes. Gerando dúvidas aqueles que pretendem regularizar seus imóveis, pois não sabem se pleiteiam a regularização fundiária perante o programa Terra Legal ou perante ao Instituto de Terras do Pará. Sendo mais um fator de insegurança jurídica.

Ainda sobre as questões jurisdicionais no Estado do Pará, os conflitos existentes entre o Estado do Pará, através da sua autarquia fundiária, o Instituto de Terras do Pará, e a União, mediante o Programa Terra Legal, são um dos grandes causadores da ausência de regularização fundiária.

São corriqueiros, dentro do Instituto de Terras do Pará, despachos técnicos que não concluem sobre a jurisdição e dominialidade da área objeto do processo administrativo, o que conseqüentemente inviabiliza a regularização fundiária, prejudicando os clientes da reforma agrária, que nada tem a ver com o litígio jurisdicional.

Tais inconclusões são ocasionadas, principalmente, pela ausência de definições políticas e jurídicas concatenadas dos gestores nas duas esferas da federação. Tem-se como exemplos as questões relacionadas as ilhas paraenses, as imprecisões geográficas e o legado advindos do Decreto-Lei nº 1.164/71.

A questão relacionada a dominialidade das ilhas no Estado do Pará tem sido objeto de dúvida há tempos, ocasionadas principalmente pela alteração das disposições constitucionais e legais relacionadas ao tema.

Defendendo a dominialidade do Estado do Pará, objetivando superar este entrave jurídico, há manifestação, dentro do jurídico do Instituto de Terras do Pará<sup>132</sup>, concluindo que, por clara disposição constitucional do artigo 26<sup>133</sup>, não restam maiores dúvidas a respeito do tema.

---

<sup>132</sup> No processo administrativo nº2010/277882

Na mencionada manifestação, de forma sucinta, expõe-se e rebate-se os entendimentos contrários<sup>134</sup>. É afirmado que não há sustentação jurídica plausível na alegação que a própria constituição em vigor estabelece, em seu artigo 20, inciso I, que são bens da União “os que atualmente lhes pertencem e que vierem a ser atribuídos”, dando suporte as disposições contidas no Decreto-lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, que, dispondo sobre os bens imóveis da União, estabeleceu serem bens da união *‘os terrenos marginais de rios e as ilhas nestes situadas na faixa de fronteira do território nacional e nas zonas onde se faça sentir a influência das marés’*.

Haveria razão tal compreensão se levássemos em consideração uma ligação direta entre o citado Decreto e a Constituição em vigor. Ocorre que a Constituição Federal de 1967, estabeleceu expressamente, que as ilhas fluviais e lacustres são pertencentes aos Estados, em seu artigo 5º<sup>135</sup>, não recepcionando, pois, o Decreto nº. 9.760/46.

O que deveria extinguir a celeuma sobre a lide, tendo em vista que, desde a Constituição de 1967, as ilhas são de dominialidade estadual, salvo as de zona limítrofes com outros países. Não tendo havido qualquer alteração legislativa que comprove o contrário.

Para se ter uma ideia do entrave à regularização fundiária, existem, no Estado do Pará, aproximadamente 500 ilhas fluviais, onde, exemplificando, cita-se as do arquipélago do Marajó, em cuja ilha maior, com aproximadamente 50.000km<sup>2</sup>, existem as sedes de 12 municípios, que, preponderantemente, são

---

<sup>133</sup> Art. 26. Incluem-se entre os bens dos Estados:

I – (...)

II - as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros;

III - as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União;

IV - as terras devolutas não compreendidas entre as da União.”

<sup>134</sup> Parecer exarado pela procuradoria fundiária/PGE-Pará: Análise do Processo de Titulação de Terras na Ilha de Marajó - Parecer 002/2005 – DJ-ITEPA – Remetido pelo Ofício 167/2006-PG 1.999/236.636; Parecer exarado pela Gerencia Regional de Patrimônio da União no Estado do Pará/ OFÍCIO Nº 163/2006-PG - ITERPA

<sup>135</sup> “Art. 5º Incluem-se entre os bens dos Estados os lagos e rios em terrenos de seu domínio e os que têm nascente e foz no território estadual, as ilhas fluviais e lacustres e as terras devolutas não compreendidas no artigo anterior”

caracterizados por atividades econômicas agrárias<sup>136</sup>, sendo “clientes” da reforma agrária, mediante a regularização fundiária.

Outros entraves ocasionados por conflitos “jurisdicionais” estão relacionados ao Decreto-Lei nº 1.164/71 que, em decorrência da falta de tecnologia, à época, impossibilitou a precisão exata dos limites das terras estaduais ou federais. Havendo, em consequência, áreas a serem regularizadas com dupla jurisdição<sup>137</sup>.

Tal fato é corriqueiro e depende, para sua solução, do ajuste entre os próprios entes federativos. Somente assim os produtores que se encontram nessa situação podem ver concluídos os seus respectivos processos de regularização fundiária, que estão sobrestados.

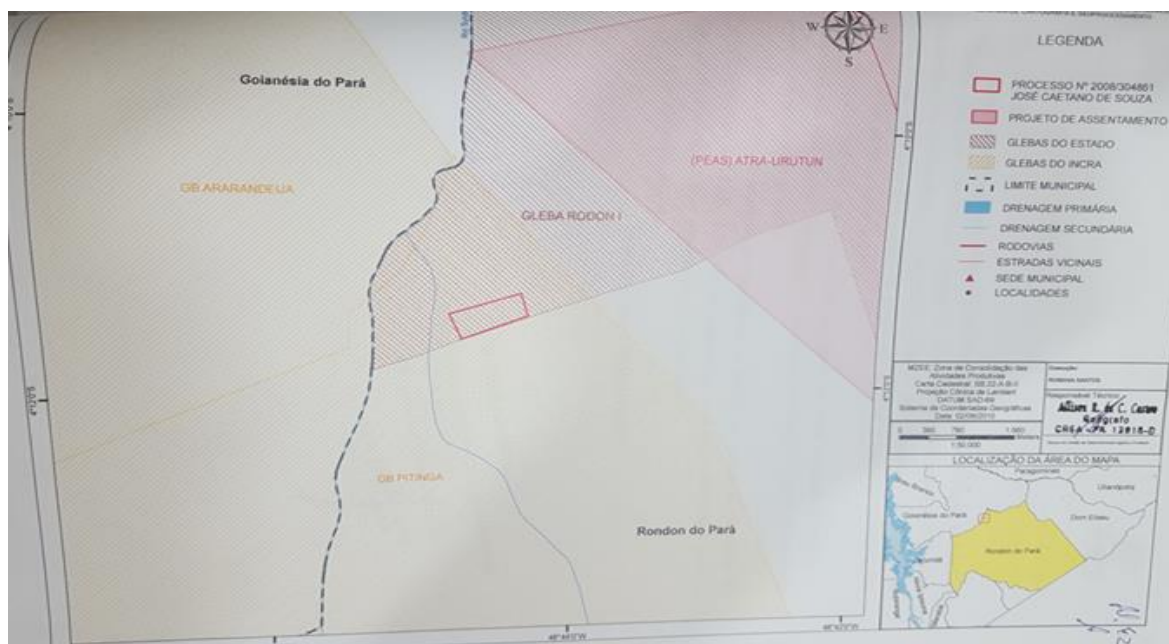


Figura 05: Mapa onde é demonstrado que a terra a ser regularizada incide em área Federal e Estadual: Fonte: processo administrativo/ITERPA nº.2008/304851

<sup>136</sup> DC.Itamaraty. BRASIL: Informações Gerais sobre as diferentes regiões. Disponível em: <http://dc.itamaraty.gov.br/publicacoes/textos/portugues/revista1.pdf/view>. Data do acesso: dezembro de 2016.

<sup>137</sup> Em despacho técnico exarado no processo administrativo/Iterpa nº.2010/42440, foi concluído que “atendendo a solicitação do despacho de fls. 49 dos autos e após apresentar os dados técnicos na base cartográfica e Fundiária deste Instituto, informo que a área do imóvel encontra-se situado dentro dos limites do município de Rondon do Pará, inserta na gleba do Estado denominada RONDON I, arrecadada pelo governo do Estado do Pará. Entretanto a referida área apresenta sobreposição na Gleba do INCRA de nome GLEBA PITINGA, como mostra o mapa e o despacho técnico apresentando nos autos do processo, às fls 51”

Ainda, sobre as celeumas originárias do Decreto nº 1164/71, encontra-se sub judice, por causa de divergências relacionadas a limites de terras do Estado e da União, a gleba Maguari<sup>138</sup>, localizada no município de São Felix do Xingu.

### 3.2 – POSSE AGRÁRIA E SUA NATUREZA JURÍDICA

Também, é de suma importância se abordar a Teoria Geral da Posse Agrária, já que as principais formas de regularização fundiária, principalmente as previstas na Lei de Terras do Estado do Pará, salvo exceções restritas<sup>139</sup>, são caracterizadas pelo vínculo entre o homem e a terra – posse agrária.

Discorrer sobre posse<sup>140</sup>, conceituando-a, foi atribuição realizada com primor por dois renomados juristas alemães, Savigny<sup>141</sup> e Ihering<sup>142</sup>. O primeiro definiu a teoria subjetiva. O segundo, Ihering, apresenta a teoria objetiva.

Antes de definir a Natureza Jurídica da Posse Agrária, faz-se *mister*, primeiramente, apresentar os posicionamentos dos civilistas acerca do tema.

A natureza jurídica da posse vem instigando juristas, não se chegando a nenhum acordo na matéria. As estrelas do debate são as teorias subjetivas de Savigny e objetiva de Jhering, nas quais seus seguidores buscam a fundamentação para os seus argumentos.

Inicialmente, há de se perquirir se a posse pode ser considerada um direito ou deve ser tratada simplesmente como fato.

Sustenta Savigny<sup>143</sup> que a posse é ao mesmo tempo um direito e um

<sup>138</sup> ACO 632 do *Supremo Tribunal Federal*.

<sup>139</sup> A título de exemplo, pode-se citar as regularizações urbanas como forma regularização fundiária sem o vínculo entre o homem e a terra: Instituto da Reserva: CDRU para fins de moradia: e as requalificações de matrícula e as permutas e compensações.

<sup>140</sup> OLIVEIRA, Francisco Cardozo. **Hermenêutica e Tutela da Posse e da Propriedade**. Disponível

em:[http://ead05.virtual.pucminas.br/conteudo/csa/s2k0011a/03\\_orient\\_conteudo\\_6/centro\\_recurso/documentos/unid01/unidade\\_01.pdf](http://ead05.virtual.pucminas.br/conteudo/csa/s2k0011a/03_orient_conteudo_6/centro_recurso/documentos/unid01/unidade_01.pdf). Acesso dia 03/03/2016

<sup>141</sup> Friedrich Carl von Savigny (Frankfurt am Main, 21 de fevereiro de 1779 – Berlim, 25 de outubro de 1861) foi um dos mais respeitados e influentes juristas do século XIX.

<sup>142</sup> Rudolf von Ihering (Aurich, Frísia, 22 de agosto de 1818 - Gotinga, 17 de setembro de 1892) foi um jurista alemão. Ocupa ao lado de Friedrich Karl von Savigny lugar ímpar na história do direito alemão, e cuja obra influenciou diversas outras em todo o mundo ocidental.

<sup>143</sup> SAVIGNY, Friedrich Karl. **Traité de la Possession en Droit Romain**. 4. ed. Tradução e Notas: Henri

Staedtler. Bruxelles: Bruylant-Christophe, 189, p. 189

fato. Considerada em si mesma é um fato; considerada nos efeitos que gera, isto é, usucapião e interditos, ela se apresenta como um direito.

Seguindo este Norte, a posse seria tanto fato, quanto direito. Em si mesmo é um simples fato, passando a ser considerado um direito na ocorrência de seus efeitos (usucapião, interditos, benfeitorias e frutos), conforme Moreira Alves<sup>144</sup>

Jhering se opõe a esta situação e defende que a posse é sim um direito, e parte da ideia que "os direitos são interesses juridicamente protegidos, não podendo haver a menor dúvida de que é necessário reconhecer o caráter de direito à posse". Jhering<sup>145</sup> explana sobre seu posicionamento, afirmando ter sido a posse um:

Interesse que reclama proteção e é digno de obtê-la; e todo o interesse que a lei protege deve receber do jurista o nome de direito, considerando-se como instituição jurídica o conjunto dos princípios que a ele se referem. A posse, como relação da pessoa com a coisa, é um direito; como parte do sistema jurídico, é uma instituição de direito.

Discorreu-se, até aqui, sobre a natureza jurídica da posse civil. Agora, pertinente à natureza jurídica da posse agrária, Mattos Neto ensina:

A posse deita suas bases sobre a relação entre o homem e a coisa. Nesse sentido, embora seja a posse, indubitavelmente, uma questão de fato, pois caracteriza-se pelo poder físico que o sujeito exerce sobre coisa, constituiu, antes de tudo um direito [...] O possuidor exerce poder de fato sobre a terra, trabalhando-a e, por isso, merece proteção da ordem do direito<sup>146</sup>.

Objetivamente e claramente, Mattos Netto<sup>147</sup> conceituou posse agrária:

Posse Agrária é o exercício direto, contínuo, racional e pacífico de atividades agrárias (propriamente ditas, vinculadas ou complementares e conexas) desempenhadas em glebas de

---

<sup>144</sup> 'Os que entendem que a posse é um fato, e não um direito, não negam, em geral, que a posse seja um instituto jurídico, mas sustentam que ela, pelas peculiaridades que apresenta, não se configura como direito subjetivo, mas se apresenta como um estado de fato, o que não é desvirtuado pelos seus efeitos jurídico'. (ALVES, José Carlos Moreira. **Posse - estudo dogmático**. vol. II, 1. Tomo.1999. p. 83.)

<sup>145</sup> JHERING, Rudolf von. GAMA, Ricardo Rodrigues (Trad.) **Teoria Simplificada da Posse**. Campinas: Russell Editores, 2005. p. 40.

<sup>146</sup> MATTOS NETO, Antônio José. **A Posse Agrária e suas Implicações Jurídicas no Brasil**. Belém: CEJUP, 1988. p. 60.

<sup>147</sup> Id.Ibid.p. 68.

terras rural, capaz de dar condições suficientes e necessárias ao seu uso econômico, gerando ao possuidor um poder jurídico de natureza real e definitiva com amplas repercussões no Direito, tendo em vista o seu progresso e bem-estar econômico social.

A concepção agroecológica de posse agrária foi lembrada por Benatti<sup>148</sup>, quando afirma que “o fato preponderante é a utilização sustentável da terra, pois para existir a posse é necessária a interação saudável do posseiro com o meio ambiente”.

Assim, a posse agrária, para se caracterizar, exige uma efetiva ligação entre a pessoa e a terra através do trabalho, sendo essa ligação considerada no contexto social, ou seja, sendo observadas as implicações dessa posse para os demais indivíduos da sociedade. É o exercício direto, contínuo, racional e pacífico, pelo possuidor, de atividades agrárias desempenhadas sobre os bens agrários que integram a exploração rural a que se dedique, gerando a seu favor um direito de natureza real especial, de variadas consequências jurídicas, e visando ao atendimento de suas necessidades e da humanidade.

Ainda, importante destacar uma grande distinção existe entre a posse civil e a posse agrária. Enquanto no primeiro cenário, existe a possibilidade de a posse ser indireta - por interposta pessoa, como só acontece na posse civil, de outro lado, na posse agrária é necessária que o ser humano, considerado o verdadeiro posseiro, esteja realmente na terra, usufruindo o que ela dá ou o que nela se pode plantar e produzir.

O ilustre professor Benedito Ferreira Marques ensina que:

O ponto de destaque para a caracterização da posse agrária é o exercício de atividades agrárias sobre o imóvel. Isso explicaria o entendimento de que na classificação da posse agrária, não há lugar para a chamada posse indireta, como ocorre no direito civil, sendo, aliás, o principal diferenciador entre as duas categorias de posse sobre o imóvel rural.<sup>149</sup>

Mattos Netto, sobre a diferença entre as posses agrária e civil, ensina:

<sup>148</sup> BENATTI, José Heder. In: **Posse coletiva da terra: um estudo jurídico sobre o apossamento de seringueiros e quilombolas**. Disponível em: [www.daleth.cjf.jus.br/revista/.../artigo07.htm](http://www.daleth.cjf.jus.br/revista/.../artigo07.htm). Acesso em 27 de maio de 2016.

<sup>149</sup> MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário para concursos**. 2. ed. rev. e atual., Goiânia-GO: AB, 2007.



Sem dúvida que a posse agrária aponta um verdadeiro serviço ou função que deve ser desenvolvida em prol da sociedade. O cultivo adequado e racional da terra, a preservação e conservação da natureza, a defesa do habitat constitui a faculdade e o dever principal daqueles que cuidam da coisa agrária. Esta racionalidade completa-se com o desenvolvimento das atividades agrárias conexas, expostas anteriormente, e que visam dar melhor respaldo estrutural à empresa da posse agrária. De modo contrário, na posse civil tais fatores não são obrigados e a obediência a esta racionalidade está à mercê da vontade do possuidor. Este realiza atos possessórios convenientes aos seus interesses privatísticos<sup>150</sup>.

Sobre as diferenças, questão a ser discutida é pertinente a necessidade de instrumentalizar por escritura pública a transferência dos direitos da posse agrária, tendo em vista que o artigo 108 do CC determinar a obrigatoriedade da escritura pública para transferência de direitos reais sobre imóveis de valor superior a trinta vezes o maior salário mínimo vigente no país.

Ciente das diferenças entre a posse agrária e a posse civil, sendo aquela caracterizada por um *direito juridicamente protegido, mediante o vínculo entre o homem e a coisa (terra)*, torna-se desnecessária a obediência ao artigo 108 da Lei Adjetiva, por ser direcionada, exclusivamente, a posse civil.

Tal observação é de suma importância, porque a legislação agrária paraense permite que, para fins de cumprimento do requisito temporal de 5 anos para aquisição de terras públicas mediante a regularização fundiária individual onerosa, aproveite-se o tempo de ocupação anterior de terceiros, nos termos do parágrafo segundo da Instrução Normativa nº. 04/2010, do Instituto de Terras do Pará.<sup>151</sup>

Portanto, busca-se, desde já, evitar interpretações contrárias que exijam a escritura pública quando houver a simples transferência da posse agrária, ocasionando entraves jurídicos interpretativos à regularização fundiária.

Por fim, esclarece-se que, embora a legislação agrária Estadual, principalmente a Lei nº 7289/2009, refira-se ao termo “ ocupação”, como

<sup>150</sup>. MATTOS NETO, Antonio José. **A Posse Agrária e suas Implicações Jurídicas no Brasil**. Belém: CEJUP, 1988. p. 67

<sup>151</sup> “[...]§ 2º. No cumprimento do prazo de 5 (cinco) anos, o requerente poderá aproveitar o tempo da ocupação anterior de terceiros da área de interesse, desde que comprove ao ITERPA essa situação e esteja ocupando o imóvel rural há pelo menos 1 (um) ano”.

requisito para pleitear a regularização fundiária, afirma-se, por tudo já apresentado aqui a respeito de posse agrária, que a ocupação exigida é justamente a posse agrária (o exercício direto, contínuo, racional e pacífico de atividades agrárias desempenhadas em glebas de terras).

Tal adendo se faz necessário tendo em vista que há entendimentos exarados nas varas agrárias paraenses, de que os bens públicos não são passíveis de posse por particulares. Ou seja, nem mesmo seria correto denominar aqueles ocupantes de imóveis pertencentes à Administração Pública de “posseiros”<sup>152</sup>

Ocorre que, trazendo para realidade paraense, é necessário que algumas observações sejam feitas:

- a) Concorda-se quanto ao entendimento, entretanto quando se trata de posse civil e não agrária. Esta última, sim, existe. Tanto é que a própria Lei Estadual nº. 7.289/2009 a exige como requisito para regularização fundiária, a saber, é necessário o vínculo entre o homem e a terra por um lapso temporal mínimo – 5 anos. Logo utiliza o termo “ocupação.
- b) É necessário que judiciário paraense, desde as varas agrárias até o Tribunal de Justiça, tenha a real compreensão da diferença entre posse civil e agrária, aplicando-as conforme a origem da demanda. Havendo conflitos jurisdicionais de conteúdo agrário em áreas Públicas, deve-se reconhecer a existência de posse agrária, desde que constante suas características veementemente já apontadas, e não somente decidir negativamente, sob a justificativa de inexistir posse em área

---

<sup>152</sup> “AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. PROCESSO CIVIL. NUNCIAÇÃO DE OBRA NOVA PARA PROTEÇÃO POSSESSÓRIA. BEM PÚBLICO. AUSÊNCIA DE POSSE.MERA DETENÇÃO QUE NÃO ENSEJA A PROTEÇÃO REQUERIDA. 1. Particular não exerce posse sobre bem público, restando caracterizada mera detenção, que não legitima proteção possessória. 2. Decisão agravada mantida pelos seus próprios fundamentos. 3. Agravo regimental desprovido. (STJ, AgRg no REsp 1190693/ES, Relator Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, Terceira Turma, Julgado em 20/11/2012)”

pública<sup>153</sup>.

- c) Tais decisões, quando exaradas, apenas intensificam os conflitos fundiários entre particulares que, com omissão do Estado Juiz, resolvem como bem entendem – muitas vezes através de violência.
- d) É necessária a mudança desse entendimento, até porque, uma vez decidido quem tem a melhor posse agrária, além do Estado, através do Poder Judiciária, cumprir seu papel na solução dos conflitos fundiários, possibilita aquele que teve ganho de causa, com a definição da melhor posse, pleitear a regularização fundiária, já que possui a “ocupação” – posse agrária.

Esse posicionamento do poder judiciário, que configura mais um entrave jurídico à regularização fundiária, embora ainda seja a regra, vem se modificando, tanto dentro das instâncias superiores, como nas próprias varas agrárias<sup>154155</sup>, conforme sentença exarada, em 13 de dezembro de 2016, nos

---

<sup>153</sup> “Isto posto, conforme fundamentos supra, EXTINGO O PROCESSO sem exame do mérito, nos termos do art. 267, IV, do CPC, negando a proteção possessória pleiteada pelo Autor, ante a não caracterização de posse, mas mera detenção sobre área pública. Condeno o autor em honorários advocatícios e no percentual de 10% (dez por cento) sobre o valor da causa. Deve a Secretaria: a) Encaminhar cópia desta sentença à Procuradoria da União, do Estado, ITERPA e ao INCRA e sua Procuradoria, para as providências que entenderem necessárias ao caso; b) Oficiar às Ouvidorias Agrárias Estadual e Nacional, remetendo cópia da sentença. c) Dar ciência à Representante do Ministério Público vinculada a esta Vara Agrária. Após trânsito em julgado, archive-se. Marabá, 05 de dezembro de 2013. Jonas da Conceição Silva Juiz de Direito Titular da 3ª Região Agrária – Marabá” (Processo n.º 0000003252-49.2009.814.0028. Autor: PAULO SCANDIAN Adv.: Roberto Ferreira Calais Filho - OAB/PA 14.230 Sebastião Bandeira OAB/PA 8156 Réus: ERCULANO PEREIRA, FRANCIMAR GALVÃO FREIRE e outros Adv.: José Batista Gonçalves Afonso - OAB/PA n.º 10.611 Ação: Reintegração de posse - FAZENDAS PONTAL e BOM JESUS (Tucuruí).)

<sup>154</sup> “Cuidam os autos de ação de reintegração de posse manejada por Agropecuária Oriente, figurando no polo passivo a Associação dos Mini e Pequenos Produtores Rurais da Colônia Oriente, tendo como objeto o imóvel rural denominado Fazenda Oriente, situado no município de Paragominas/PA. Inicialmente, devo destacar que em que pese tenha sido levantado pela parte requerida possível nulidade do título de propriedade existente em favor da parte autora, devo deixar claro que a presente demanda não possui caráter petitório, mas, apenas e tão somente possessório, ou seja, não será, pelo menos nos presentes autos, a propriedade o elemento que garantirá ou não a procedência do direito do autor, mas sim o exercício ou não de posse agrária. Portanto, ainda que exista nulidade do título de propriedade da parte autora, o que não é objeto da presente demanda, tal situação não lhe retira a possibilidade de pleitear o reconhecimento de sua posse contra um particular, pois, essa vedação ocorre, segundo posicionamento recente do STJ, apenas para o ente estatal que ostente a condição de titular do direito de propriedade. Nesse sentido o RESP n.º 1.484.304, julgado em 10/03/2016:

autos do processo de reintegração de posse nº. 0000578-25.2008.8.14.0015, que tramita na vara agrária de Castanhal.

---

PROCESSUAL CIVIL. ÁREAS PÚBLICAS DISPUTADAS ENTRE PARTICULARES. POSSIBILIDADE DO SOCORRO ÀS DEMANDAS POSSESSÓRIAS. 1. A ocupação de área pública, sem autorização expressa e legítima do titular do domínio, não pode ser confundida com a mera detenção. 2. Aquele que invade terras e nela constrói sua moradia jamais exercerá a posse em nome alheio. Não há entre ele e o proprietário ou quem assim possa ser qualificado como o que ostenta jus possidendi uma relação de dependência ou subordinação. 3. Ainda que a posse não possa ser oposta ao ente público senhor da propriedade do bem, ela pode ser oposta contra outros particulares, tornando admissíveis as ações possessórias entre invasores. 4. Recurso especial não provido Como se vê, o STJ afirma que muito embora a pessoa que ocupe o imóvel público não possa adquirir o mesmo pela via do usucapião por força de expressa disposição constitucional, art. 183 § 3º CF/88, esta pessoa não pode ser considerada como detentora do bem, na medida em que não exerce qualquer direito em nome do ente público, tendo, ao contrário, animus domini, ou seja, quer ter o bem como seu, não obstante a vedação jurídica. Assim, muito embora com relação ao ente público, não possa ser sustentada pelo agente ocupante a posse, poderá esta ser oposta contra particulares, devendo, desse modo, a questão entre os agentes privados ser resolvida no campo das possessórias. Por essa razão, lastreado no atual posicionamento do STJ, deixo consignado que, nesta ação, em que litigam particulares, não há relevância se o bem é ou não público, pois, repita-se, a vedação legal de pleitear posse sobre bem público só se dá quando o litigante é o próprio ente público proprietário do bem, o que não se dá na situação em análise. Tecida essa consideração inicial, passo a enfrentar o mérito da questão possessória”.

<sup>155</sup> AZEVEDO, Flavio Ricardo Albuquerque. A Necessidade de Alteração do Entendimento das Varas Agrárias Paraenses quanto a Inexistência de Posse Agrária em Área Pública. In **Revista Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito** – Conpedi, 25, 2016, Curitiba.

## **CAPÍTULO 4 – ENTRAVES JURÍDICOS À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA INDIVIDUAL NO ESTADO DO PARÁ.**

Este capítulo se dedica especificamente aos principais entraves jurídicos à regularização fundiária individual no Estado do Pará, abordando as formas de regularização fundiária mais usuais, previstas na Lei Estadual nº 7289/2009, denominada Lei de Terras do Pará, detalhando os respectivos procedimentos, a fim de que se possa identificar os obstáculos ocasionados: por falhas legislativas, comissivas e omissivas; interpretações errôneas exaradas pelos operadores jurídicos responsáveis pelas análises dos processos; pelas ausências de definições jurídicas; dentre outras barreiras à regularização fundiária

Sobre os entraves jurídicos, divididos em questões interpretativas, administrativas e judiciais, e legislativas, serão feitos comentários, críticas e a indicação da solução jurídica para as questões obstaculizadoras.

A título de exemplo dos entraves jurídicos interpretativos, o dilema da revigoração do instituto da legitimação de posse, em decorrência da publicação nova Lei de Terras Paraense nº 7289/2009, é um dos principais obstáculos.

Hoje, há uma indefinição jurídica e política entre os principais autores ligados a regularização fundiária no Estado do Pará, Instituto de Terras do Pará- ITERPA e Procuradoria Geral do Estado - PGE. Há manifestações favoráveis a revigoração<sup>156</sup>, contrariando o posicionamento do órgão responsável pela advocacia pública paraense, que firmou sua posição através de sua revista, por artigo de lavra do professor Treccani.

Para se ter uma ideia concreta da importância do problema jurídico, a maciça maioria de títulos de posse não foram legitimados, há poucos com processos administrativos tramitando no Instituto de Terras do Pará e muitos ainda sem requerimento. Sendo que milhares de Títulos de Posse foram

---

<sup>156</sup> FONSECA, Luciana Costa. Et. Ali. O Instituto da Legitimação do Posse na Nova Lei de Terras do Pará. In **Revista Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – Conpedi**, 15., 2016, Brasília, p, 178-195.

expedidos, tendo sido legitimados apenas 10% (dez por cento)<sup>157</sup>, transformando-se em domínio.

Ainda, podem ser citados os conflitos “interna corporis”. Não são raros os indeferimentos de processos administrativos de regularização fundiária por ausência do cumprimento do requisito temporal de 05 anos de ocupação ou por se tratar de áreas abaixo das dimensões territoriais permitidas legalmente, mesmo que, nas duas hipóteses, haja o pleno cumprimento dos requisitos constitucionais da função social da propriedade/posse.

Outro entrave jurídico interpretativo, mas agora na alçada judicial, diz respeito aos posicionamentos das varas agrárias paraenses que, em regra, vêm decidindo pela inexistência de posse em áreas públicas.

Entre as omissões legislativas, citam-se três entraves que são extremamente prejudiciais ao andamento dos processos administrativos de regularização fundiária.

O primeiro é a ausência de regulamentação para o Instituto da Compensação. O decreto Estadual nº. 2135/2010, que regulamenta a Lei de Terras do Estadual nº7289/2009, em seu artigo 67<sup>158</sup>, dispõe, conjuntamente, sobre os Institutos da Permuta e Compensação<sup>159</sup>, entretanto somente há previsão de procedimento pertinente as permutas, tanto no mencionado Decreto quanto na Instrução Normativa nº. 06/2010, do Instituto de Terras do Pará.

---

<sup>157</sup> TRECANNI, G. **Regularizar a Terra**: um desafio para as populações tradicionais de Gurupa.2006.711f. Tese (doutorado em desenvolvimento sustentável) - Núcleo de Altos Estudos da Amazônia. Universidade Federal do Pará. Belém.2006, p.376.

<sup>158</sup> “Art. 67. O ITERPA poderá efetivar a permuta ou a compensação de áreas alienadas mediante apuração do valor da terra, independentemente de suas dimensões e características, quando impossível a sua efetiva ocupação pelo interessado, de forma total ou parcial, desde que cumpridas integralmente as obrigações financeiras.”

<sup>159</sup> O Instituto da compensação é cabível quando for possível a ocupação apenas parcial da área, diferentemente da permuta que cabe quando não for possível a ocupação integral da área.

O segundo entrave jurídico omissivo é pertinente ao Instituto da Retificação de Títulos, previsto no artigo 66 do decreto nº. 2.135/2010<sup>160</sup>. É, sem dúvidas, um dos principais instrumentos para ajudar a montar o quebra-cabeça fundiário paraense. Todavia, embora seja exigido, no mencionado dispositivo, a sua regulamentação pelo “Órgão” de Terras Estadual, apenas em meados no ano de 2016 foi instituído um grupo de trabalho informal para elaboração da normativa.

O outro, talvez o maior desespero dos grandes produtores, é a ausência de uma estrutura organizacional para análise, dentro do poder legislativo, dos requerimentos de regularização de áreas acima do permitido constitucional.

Finalizando os obstáculos jurídicos, traz-se os entraves jurisdicionais. Conflitos ligados à competência institucional para promover a regularização fundiária.

Como exemplo, cita-se a ausência de uma definição jurídico/política a respeito da dominialidade das ilhas do Estado do Pará, como a ilha do Marajó. Acarretando prejuízos aos produtores dos vários municípios da região, pobres e economicamente agrários, em regra, que deixam de obter todos os benefícios da regularização fundiária.

Passa-se a analisar a Lei de Terras do Estado do Pará.

Foi publicada no Diário Oficial Nº. 31471 de 29/07/2009 a Lei Estadual nº 7289/2009, denominada Lei de Terras do Pará, que objetivou normatizar as formas de regularização fundiária do Estado do Pará, bem como substituir a

---

<sup>160</sup> “Art. 66. Verificada a discrepância de localização do Título Definitivo e o imóvel efetivamente ocupado pelo interessado, o ITERPA procederá a retificação do título desde que não haja duplicidade de matrículas imobiliárias que ultrapassem a dimensão deste, bem como não haja legítima contestação de terceiros sobre a área e exista identidade mínima de localização, conforme critérios definidos em regulamento do ITERPA.

§ 1º O procedimento para retificação previsto no caput será disciplinado em regulamento próprio do ITERPA, exigindo-se, além de outros requisitos o georreferenciamento da área ocupada.

2º A retificação deverá ser consignada no canhoto do Título Definitivo e se efetivará mediante certidão expedida pelo ITERPA.’

legislação anterior<sup>161</sup> e adequar-se aos preceitos constitucionais da utilização racional e econômica das terras públicas rurais, assegurando a todos os que nelas habitam e trabalham a oportunidade de acesso à propriedade, a fim de atender aos princípios da justiça social da justa distribuição das terras, do desenvolvimento agropecuário e da função social da propriedade.

Em termos pontuais, não se pode deixar de observar a tendência agroambiental da Lei de Terras, já que considerou/definiu como legítimo ocupante, para fins de regularização fundiária, aquele que mantém a exploração de acordo com a legislação ambiental, beneficiando-o com desconto, caso haja respeito à legislação ambiental, preservação a reserva legal e área de preservação permanente.

Também, a Lei de Terras é cristalina no combate a grilagem de terras públicas, proteção de posses étnicas e explorações florestais irregulares, quando veda, peremptoriamente: a regularização de terras que caracterize fracionamento de áreas, contíguas ou não, ainda que por interposta pessoa; alienação de terras, objeto de pretensão de comunidades tradicionais; a alienação dos imóveis objetos de demanda judicial em que sejam partes o Instituto de Terras do Estado ou o Estado do Pará; alienação de imóvel objeto de conflitos sociais até a data do protocolo do pedido de regularização fundiária onerosa; e alienação de áreas destinadas para concessão florestal.

Considerando nula de pleno direito a alienação ou concessão de terras públicas rurais em desacordo com o disposto nesta Lei, caso em que estas reverterão ao patrimônio do Estado do Pará<sup>162</sup>.

A Lei de Terras Estadual autoriza o Estado do Pará, através do Instituto

---

<sup>161</sup> A legislação anterior não foi totalmente revogada, nos termos do artigo 10 & 2º § 2º, Já os procedimentos administrativos de alienação de terras públicas previstos no Decreto-Lei Estadual nº 57/69 continuam em vigor, desde que compatível com os procedimentos estabelecidos na presente Lei.

<sup>162</sup> Art. 8º Não será objeto de alienação de que trata a presente Lei:

I - as áreas ocupadas, ou objeto de pretensão de comunidades tradicionais;

II - os imóveis objetos de demanda judicial em que sejam partes o Instituto de Terras do Estado ou o Estado do Pará;

III - imóvel objeto de conflitos sociais até a data do protocolo do pedido de regularização fundiária onerosa;

IV - áreas destinadas para concessão florestal.

Art. 9º É nula de pleno direito a alienação ou concessão de terras públicas rurais em desacordo com o disposto nesta Lei, caso em que estas reverterão ao patrimônio do Estado do Pará.



de Terras do Pará, a alienar, conceder o direito real de uso e Permissão de Passagem das terras públicas de que é proprietário no território paraense, nos termos desta Lei e da Constituição do Estado do Pará para os legítimos ocupantes, com direito à regularização fundiária onerosa com inexigibilidade de licitação, as pessoas físicas e jurídicas, desde que comprove a posse agrária.

Feitas as anotações preliminares, inicia-se com a Alienação Onerosa, que está normatizada pela Lei nº. 7289/2009, no seu Decreto regulamentador nº 2135/2010 e na Instrução Normativa nº. 04/2010, do Instituto de Terras do Pará. Sendo que, no decorrer das análises, enfrentar-se-ão questionamentos práticos que criam entraves e terminam dificultando a finalização dos processos de regularização fundiária.

#### 4.1 – ALIENAÇÃO ONEROSA

O Decreto Regulamentador nº. 2135/2010 dispõe que o Instituto de Terras do Pará promoverá, nos termos do art. 7º da Lei Estadual nº 7.289/2010 a alienação de terras públicas estaduais<sup>163</sup> arrecadadas, limitando aquele que, sendo ocupante, estiver cultivando a área, fazendo-a cumprir sua função social, mediante o pagamento do valor da terra nua, em prazo de até 10 (dez) anos.

Considera legítimo ocupante as pessoas físicas e jurídicas que comprovem os seguintes requisitos: morada permanente e cultura efetiva pelo prazo mínimo de 05 (cinco) anos; não ser proprietária, ocupante ou possuidora de outra área rural, exceto se adquirida através de alienação onerosa; o uso produtivo e social da propriedade; não haja legítima contestação de terceiros sobre a área; manutenção de exploração de acordo com a legislação ambiental vigente; não ter sido beneficiada com a concessão não onerosa de terras do Poder Público<sup>164</sup>; e estar em dia com o pagamento da taxa de ocupação.

Ainda sobre a regularização onerosa, a Instrução Normativa nº. 04/2010, que

---

<sup>163</sup> Desde que não incida em posses étnicas ou comunidades tradicionais, imóveis com demanda judicial ou conflituosos e áreas destinadas a concessão florestal.

<sup>164</sup> Alguns dos requisitos previstos na Lei são motivos de grandes debates dentro do Instituto de Terras, a exemplo do requerente “ não ter sido beneficiado por terras públicas”. Dentro do jurídico do Instituto de Terras do Pará há entendimentos positivistas, aplicando o requisito na íntegra, indeferindo processo. Este dispositivo é inconstitucional, pois é totalmente contrário aos ditames constitucionais da produtividade da área, previsto no princípio da função social da propriedade. Seria um contra senso proibir a alienação onerosa de área pública a quem produz, cresce e tem necessidade de mais área para aumentar sua produção.

fixa o procedimento legal para regularização fundiária onerosa de terras públicas do Estado do Pará, não exigiu a residência fixa do requerente no lote objeto da regularização, bastando que nele exerça atividade agrária, bem como criou conceitos para morada permanente<sup>165</sup>, habitual e efetiva; cultura efetiva<sup>166</sup>; ocupação direta<sup>167</sup>; ocupação indireta<sup>168</sup>, ocupação mansa e pacífica<sup>169</sup>; propriedade familiar<sup>170</sup>; e áreas com atividades agrárias<sup>171</sup>.

Ratificou a impossibilidade de regularização de áreas públicas com registros irregulares, caso o interessado não a reconheça e apresente a certidão da cadeia dominial atual e completa do imóvel, declarando a intenção do cancelamento da matrícula ou a fotocópia autenticada do pedido de cancelamento perante a serventia imobiliária competente<sup>172</sup>.

Com relação ao Valor da Terra Nua - VTN, a ser pago pelo interessado, o artigo 20 determinou ser competência do setor técnico do ITERPA<sup>173</sup> a atribuição para a apuração dos preços da Terra Nua, nos termos da Resolução CEPAF em vigor.

Para melhor compreensão dos requisitos e pressupostos do procedimento de alienação onerosa, serão utilizadas as terminologias “Objetivos” e “Subjetivos”.

Tem-se por requisitos objetivos ou preliminares àqueles, em regra, necessários para análise inicial do processo, sendo positivos os que devem constar obrigatoriamente, e os negativos caracterizados pela ausência de qualquer fato que impossibilite a continuidade do processo.

<sup>165</sup> Ocupação mansa e pacífica de uma área, a fim de desenvolver a sua atividade agrária;

<sup>166</sup> Exploração agropecuária, agroindustrial, agroflorestal, extrativa e pesqueira, mantida no imóvel rural, com o objetivo de prover o requerente e sua família, por meio da produção e da geração de renda;

<sup>167</sup> Aquela exercida pelo ocupante, com eventual ajuda de terceiro;

<sup>168</sup> Aquela exercida somente por interposta pessoal;

<sup>169</sup> Aquela exercida sem oposição e de forma contínua;

<sup>170</sup> O imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros, conforme disposto no art.4º, inciso II, da Lei n.º 4.504/1964.

<sup>171</sup> a) áreas plantadas; b) áreas com pastagens nativas e/ou plantadas; c) áreas de exploração extrativa vegetal ou animal; d) áreas sob processos técnicos de formação ou recuperação de pastagens ou de culturas permanentes.

<sup>172</sup> Art.11. Caso exista registro irregular da área nos termos do art. 4º, o requerente deverá apresentar a certidão da cadeia dominial atual e completa do imóvel, declarando a intenção do cancelamento da matrícula ou a fotocópia autenticada do pedido de cancelamento perante a serventia imobiliária competente.

<sup>173</sup> Diretoria de Desenvolvimento Agrário e Fundiário – DEAF

Os requisitos subjetivos são aqueles caracterizados pelas peculiaridades agroambientais do requerente, que devem estar condizentes com as determinações do artigo 38 do Decreto nº. 2135/2010, em seus incisos I, III e V, ou seja, mérito do processo.

O artigo 10 da IN nº 04/2010 enumera as documentações para o pleito de compra, diferenciando-as conforme a natureza do requerente, se pessoa física ou jurídica, incisos I e II, respectivamente.

No inciso III, constam as documentações comuns, destacando-se o georreferenciamento da área em conformidade com a Lei nº 10.267/2001 e demais normas que a regulamentam; comprovante de inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR) da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará (SEMAS); e certidão de inexistência de registro imobiliário da área perante o Cartório de Registro de Imóveis competente;

Ainda, para fins de conhecimento e atualização, faz-se necessário notar que o Plano de Aproveitamento Econômico é prescindível, haja vista a revogação, pela emenda Constitucional nº. 48/2011<sup>174</sup>, dos incisos do artigo 241 da Constituição Estadual<sup>175</sup> e, conseqüentemente, do artigo 39, inciso IV do Decreto Estadual nº. 2135/2010<sup>176</sup>, que o exigia.

---

<sup>174</sup> Art. 1º Os incisos I e II do art. 241 da Constituição do Estado do Pará passará a ter a seguinte redação:

“Art. 241. O Estado somente concederá suas terras, até o limite máximo de dois mil e quinhentos hectares, respeitadas as seguintes normas, além de outras previstas em lei:

I – área de até mil e quinhentos hectares, mediante aprovação do órgão fundiário competente;

II – área acima de mil e quinhentos até o limite de dois mil e quinhentos hectares, além do disposto no inciso anterior, dependerá de prévia aprovação da Assembléia Legislativa.”

Art. 2º Ficam revogados o inciso II do art. 240; os incisos III e IV; § 1º e seus incisos; § 2º e seus incisos; e § 3º; todos do art.241.

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

<sup>175</sup> Art. 241. O Estado somente concederá suas terras, até o limite máximo de dois mil e quinhentos hectares, respeitadas as seguintes normas, além de outras previstas em lei:

I - área de até 100 hectares, mediante aprovação do órgão fundiário competente;

II - área de 100 até o limite de 500 hectares, ouvido o Conselho Estadual de Política Agrícola, Agrária e Fundiária;

III - área de 500 até o limite de 1.500 hectares, mediante aprovação prévia de um plano de exploração econômica pelo Conselho Estadual de Política Agrícola, Agrária e Fundiária;

IV - área de 1.500 até o limite de 2.500 hectares, além do disposto no inciso anterior, dependerá de prévia aprovação da Assembléia Legislativa.

<sup>176</sup> Art. 39. Os ocupantes de terras públicas estaduais que se enquadrem nas disposições do art. 7º da Lei Estadual nº 7.289, de 24 de julho de 2009, deverão apresentar requerimento de regularização fundiária onerosa ao ITERPA, acompanhado dos seguintes documentos:

V - Plano de exploração econômica para imóvel rural com área superior a 500 (quinhentos) hectares, com um laudo de exploração econômica, no qual constará, além de outras definidas em regulamento pelo ITERPA:

A respeito da arrecadação, o Decreto n°. 2375, de 24 de novembro de 1987 atribuiu expressamente aos Estados-Membros a faculdade de promover a arrecadação de terras públicas devolutas de seu domínio, observando, no que couber, as disposições do artigo 28, da Lei n°. 6383, de 07 de dezembro de 1976, que regulamentam o procedimento sumário<sup>177</sup>.

O Artigo 40 do Decreto Estadual n°. 2135/2010 enumera as áreas que não serão objetos de alienação: as áreas ocupadas, ou objeto de pretensão de comunidades tradicionais; os imóveis objetos de demanda judicial em que sejam partes o ITERPA ou o Estado do Pará; e o imóvel objeto de conflitos sociais até a data do protocolo do pedido de regularização fundiária onerosa.

Também, devem ser observadas a impossibilidade de alienação de áreas destinadas à concessão florestal; a ausência de fracionamento, por determinação do artigo 7° § 4° da Lei Estadual n°.7289/2009<sup>178</sup>; a impossibilidade de o requerente ser ocupante ou possuidora de outra área rural, nos termos do artigo 38, inciso II, do Decreto Estadual n° 2135/10; e, finalmente, a inexistência contestação de terceiro, conforme o artigo 38, inciso IV, do Decreto regulamentador.

- 
- a) culturas vegetais existentes no imóvel, com informação sobre tecnologia utilizada e estado fitossanitário das mesmas;
  - b) espécies de animais cuja criação, adaptação ou melhoria possa ser objeto de atividade econômica em cada zona;
  - c) instalações existentes, além das mínimas indispensáveis à organização da propriedade;
  - d) percentagens mínimas e máximas - uso atual e programado das terras da área - que devam ser destinadas a cada tipo de exploração econômica inclusive reservas florestais;
  - e) previsões indispensáveis para a defesa dos cursos d'água, vias de comunicação, servidões de passagens e tudo mais que for necessário para que o aproveitamento econômico de cada área não prejudique o aproveitamento das áreas vizinhas.

<sup>177</sup> De forma sucinta, é, primeiramente, analisado o memorial descritivo da área objeto da compra, identificando-se possíveis incidências, bem como a jurisdição. Não havendo incidências que impossibilite a continuidade do procedimento, como será abordado nos requisitos objetivos negativos, e a porção de terra requerida encontra-se sob jurisdição Estadual, a Comissão de Arrecadação de Terras Públicas do Instituto de Terras do Pará (CPAD/ITERPA) diligenciará junto ao Cartório de Registro de Imóvel competente quanto a inexistência de registros, transcrições e matrículas incidentes na área pleiteada. Após, havendo negativa do Cartório Imobiliário, é publicada portaria de Arrecadação, com identificação completa da área, incluindo denominação e coordenadas. Por fim, arrecadada as terras devolutas, comunica-se, novamente, o Cartório de Registro de ( CRI ) para efetuação da matrícula em nome do Estado, possibilitando, posteriormente, a regularização das terras em favor de ocupantes, tudo nos termos da Lei de Registro de Imóvel, que dispõe em seu artigo 167, inciso II, que no registro de imóveis, além da matrícula, será feita a averbação do destaque de imóvel de gleba pública originária.

<sup>178</sup> § 4° É vedado peremptoriamente postular regularização de terras que caracterize fracionamento de áreas, contíguas ou não, ainda que por interposta pessoa.

## A – Da Alienação de Terras Florestadas.

Questão ligada aos processos de regularização onerosa e ainda não definida, juridicamente e politicamente, dentro do Instituto de terras do Pará, diz respeito a possibilidade de compra de área florestal.

Embora não haja uniformidade, a grande maioria dos processos em que foram enfrentadas essa questão dentro do jurídico do Instituto de Terras do Pará <sup>179</sup>concluíram pelo indeferimento do pleito.

A Lei nº 7.289 trouxe, em seu artigo 8º, a impossibilidade de alienação de áreas destinadas a concessão florestal. Ora, não obstante o ITERPA tenha autorização legal para alienar, conceder o direito real de uso e permissão de passagem das terras públicas de que o Estado do Pará é proprietário no território paraense, esta autorização está limitada a legislação ambiental, mais especificamente a Lei de Gestão de Florestas Públicas, que se aplica a toda federação.

Portanto, a cobertura de florestas em terras estaduais está jurisdicionada ao órgão ambiental competente, isto é, à Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade – SEMAS, quanto ao licenciamento ambiental de atividade utilizadora de recursos naturais, e ao IDEFLOR, Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará, órgão criado através da Lei Estadual Nº 6.963/2007, com o objetivo de exercer a gestão de florestas públicas paraenses. Tudo nos termos da Lei nº 11.284/2006, denominada Lei de Gestão de Florestas Públicas

Dito isto, questão que deve ser compreendida é o termo “áreas destinadas para concessão florestal” (**inciso IV, artigo 8º.**).

Pelo termo adotado, pode ser dada interpretação errônea à legislação, entendendo-se que, somente, não podem ser alienadas as áreas de florestas

---

<sup>179</sup> processos nº. 2010/277878, interessada Glaucia Alves Carneiro; nº. 2010/277942, interessado nº. Kleysykennyson de Oliveira Carneiro; nº. 2010/278134, interessado nº. Eliene Gomes de Oliveira; nº. 2010/127736, interessado Monique Alves Carneiro; nº. 2010/277963, interessado Antonio Airton de Sousa Lima; nº. 2010/278150, interessado Carlos Otávio Santos das Chagas; nº. 2010/277756, interessado Aeston Gomes Carneiro, nº.2010/277808, interessada Elisângela Santos das Chagas; nº. 2010/277900, interessado Max Henry de Freitas Filgueira; e nº. 2010/277842, interessado Ivan Vieira Ramos.

que foram formalmente afetadas, inferindo-se que todas as outras, desde que não afetadas, possam ser alienadas livremente.

Tal interpretação está, totalmente, adversa a interpretação finalística ou teleológica que exige a legislação em comento.

A legislação ambiental brasileira, mais especificamente, a Lei de Gestão de Florestas Públicas, intui em aniquilar ou, pelo menos, diminuir, significativamente, as correntes lesões ao patrimônio ambiental natural brasileiro, evitando que particulares, irregularmente, tenham acesso ao patrimônio florestal brasileiro sem qualquer controle dos poderes públicos, vale dizer, a legislação agro-ambiental deve sempre ser interpretada, em seu sentido finalístico ou teleológico, objetivando a máxima proteção ambiental.

Sendo que, para isso, foram criados critérios legais objetivos para acesso de particulares a áreas de florestas, a fim de exploração. Não podendo a Administração Pública alienar áreas de florestas sem levar em consideração os critérios legais.

Tais critérios estão previstos no capítulo IV da Lei de Gestão de Florestas Públicas, que somente autoriza a concessão florestal por ato do poder concedente e formalizado mediante contrato, observadas as normas pertinentes e o edital de licitação. ( artigo 7º).

Contudo, quando a Lei de Terras Estadual dispõe que é vedada alienação de área de florestas destinadas a concessão florestal, não autoriza a venda de áreas de florestas que não estejam afetadas, mas sim relembra que as áreas de florestas deveriam ser concedidas, mediante um processo licitatório.<sup>180</sup>

Desse modo, é importante bem distinguir as competências legais de cada órgão no âmbito do patrimônio fundiário e ambiental do Estado do Pará.

Assim, o Instituto de Terras do Pará ( ITERPA) tem autorização legal para alienar, conceder o direito real de uso e permissão de passagem das

---

<sup>180</sup> Nesta esteira, salientamos que a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, veda no art. 4º a venda de terras de florestas públicas.

terras públicas de que o Estado do Pará é proprietário; a SEMAS – Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade tem o poder-dever de licenciar as atividades utilizadoras de recursos ambientais, entre eles o manejo florestal sustentável, no âmbito das regras de competência prevista na Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente ( CONAMA) nº 001/86 e 237/95, independente se a área for privada ou objeto de concessão florestal; e o IDEFLOR – Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará, órgão criado através da Lei Estadual Nº 6.963/2007, com o objetivo exercer a gestão de florestas públicas estaduais.<sup>181</sup>

Ainda sobre a questão, menciona-se a Instrução Normativa Conjunta nº 001/2007, de 23 de abril de 2007, publicada no DOE em 15/05/2007, elaborada por Instituto de Terras do Pará (ITERPA), – Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará (IDEFLOR) e Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS) que disciplina a celebração de contrato de transição com base no art. 23 da Lei Estadual n. 6.963/2007 e no art.70 da Lei de Gestão de Florestas Públicas.

Como exposto, entrando em vigor a Lei Federal de Gestão de Florestas Públicas, a exploração de florestas públicas somente poderá ser autorizada por ato do poder concedente e formalizado mediante contrato, observadas as normas pertinentes e o edital de licitação. (Artigo 7º). Entretanto, para os pleitos de autorização para exploração de florestas públicas realizados anteriormente a lei de gestão de florestas públicas foram estipuladas regras de transição, em que o requerente deveria preencher os seguintes requisitos:

---

<sup>181</sup> Importante questão a mencionar, é pertinente ao informativo 505 do STF, no qual é discutida a constitucionalidade da Lei de Florestas Públicas. O autor da ação, MP Federal, alega que a concessão de florestas públicas, por licitação, de áreas superiores a 2500 hectares usurparia a competência exclusiva conferida pelo art. 49, XVII, da Constituição Federal, ao Congresso Nacional para aprovar a concessão de terras públicas com área superiores o numerário citado, acrescentando ainda que são bens imóveis o solo e tudo quanto lhe for incorporado natural ou artificialmente. O ministro Gilmar Mendes, em liminar, entende que não se pode confundir a concessão florestal com a concessão dominial (ou concessão de terras públicas), a primeira (concessão florestal), nos termos da Constituição da República e da Lei nº 11.284/2006, não implica a transferência da posse da terra pública, mas sim a delegação onerosa, feita pelo poder concedente, do direito de praticar manejo florestal sustentável para exploração de produtos e serviços numa unidade de manejo, mediante licitação, à pessoa jurídica, em consórcio ou não, que atenda às exigências do respectivo edital de licitação e demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado.

sejam referentes a Plano de Manejo Florestal Sustentável ( PMFS ) aprovados pelo até 2 de março de 2006 ( data da entrada em vigor da Lei de Gestão de Florestas Públicas); não tenham sido canceladas as Autorizações citadas no parágrafo anterior; o Plano de Manejo Florestal Sustentável ( PMFS) não incida em unidades de conservação, terras indígenas, áreas remanescentes das comunidades dos quilombos, área afetada para uso militar e áreas em conflito; sejam vistoriados e aprovados pelo ITERPA, que deverá informar se a área do Plano de Manejo Florestal Sustentável ( PMFS) encontra-se em terra pública do Estado e se existe conflito com comunidades locais na área do PMFS<sup>182</sup>.

#### B - Proibição do Fracionamento.

Outros entraves aos processos de alienação onerosa, concernem a três questões relacionadas a proibição de fracionamento

Há grande indefinição sobre a temática, sobrestando-se processos administrativos maduros e prontos para originarem titulação.

É vedado peremptoriamente postular regularização de terras que caracterize fracionamento de áreas, contíguas ou não, ainda que por interposta pessoa, evitando-se que interessados na regularização de porções de terras “fujam” da aprovação parlamentar, prevista no artigo 241 da Constituição do Pará<sup>183</sup>.

Para compreensão da primeira celeuma jurídica envolvendo o assunto, é necessário algum conhecimento preliminar a respeito do conceito de imóvel rural.

O imóvel chamado rural pela legislação agrária é conceituado no inciso I do art. 4º do Estatuto da Terra, que o define como o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à atividade agrária.

Sendo que interpretando a expressão área contínua, há uma referência

---

<sup>182</sup> Processo administrativo/Iterpa: 2010/277882

<sup>183</sup> Estado somente concederá suas terras, até o limite máximo de dois mil e quinhentos hectares, respeitadas as seguintes normas, além de outras previstas em lei: I – área de até mil e quinhentos hectares, mediante aprovação do órgão fundiário competente; II – área acima de mil e quinhentos até o limite de dois mil e quinhentos hectares, além do disposto no inciso anterior, dependerá de prévia aprovação da Assembléia Legislativa.



mais a continuidade econômica, ou seja, a possibilidade de exploração autônoma da atividade agrária do que a perpetuação física. A descontinuidade física gerada por acidentes geográficos ou, até mesmo, pela divisibilidade/fracionamento da terra não caracteriza descontinuidade para os efeitos do conceito de imóvel rural. Oswaldo Silvia Optiz prescreve que “deve haver continuidade na utilidade do imóvel, embora haja interrupção por acidente, por força maior, por lei da natureza ou por fato do homem”<sup>184</sup>

No mesmo caminho, a Procuradoria Federal Especializada junto ao INCRA, em comentários à Lei n.º. 8.629/93<sup>185</sup>, interpretando a palavra ‘contínuo’<sup>186</sup>, refere-se a continuidade na utilidade do imóvel, embora haja interrupção por acidente, por força maior, por lei da natureza ou por fato do homem.

Se a propriedade é dividida em duas partes por uma estrada ou por um rio, mesmo não havendo continuidade no espaço, a área não está eivada pelo vício do fracionamento, se houver continuidade econômica.

Outra questão que deve ser discutida diz respeito aos indeferimentos de processos administrativos de regularização fundiária em que há vários requerimentos feitos por integrantes da mesma família. Em que os somatórios das áreas ultrapassam o limite constitucional.

Por uma análise prévia, embora possa haver indícios de fracionamento irregular de imóvel agrário, a fim de burlar os limites constitucionais, é necessário que seja analisado definitivamente, através do setor técnico competente do “Órgão” Fundiário, se há produção agrária autônoma<sup>187</sup>.

---

<sup>184</sup> OPTIZ, Oswaldo Silva. **Tratado de direito agrário brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 1983, v. 1, p. 43.

<sup>185</sup> Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.

<sup>186</sup> Lei 8.629/93 comentada por Procuradores Federais: uma contribuição da PFE/Incra para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo/Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra. Brasília: INCRA, 2011, pp. 65/66.

<sup>187</sup> Nos autos do processo administrativo n.º 2011/451580 a diretoria jurídica do Instituto de Terras do Pará desconsiderou despacho exarado por procurador que indeferiu processo de alienação onerosa, liminarmente, por enxergar a existência de fracionamento sem que haja manifestação do setor técnico a respeito da produtividade autônoma das áreas requeridas: “Em suas justificativas para indeferimento do pleito, alegam que houve fracionamento de área. Ocorre que o setor técnico, claramente, afirma que se trata de unidade produtiva autônoma. Portanto, como compete ao setor técnico tal definição, afirmando se há ou não produção autônoma, que é requisito crucial para se identificar a ocorrência de fracionamento, esta

Por fim, é pertinente enfrentar a questão sobre a possibilidade de regularizar imóvel agrário com dimensões abaixo do módulo rural <sup>188</sup>, ou da Fração Mínima de Parcelamento <sup>189</sup>.

Questiona-se como se deve proceder quando há áreas produtivas e observadoras dos princípios constitucionais, entretanto com dimensões abaixo do módulo rural ou da fração mínima de parcelamento. Podem ser regularizadas?

Nem sempre as dimensões previstas para o módulo rural e pela fração mínima de parcelamento condizem com a realidade da atividade agrária desenvolvida, que podem ser caracterizadas por meios rudimentares de exploração da terra ou suplantadas por culturas de maior aporte tecnológico ou de maior expressão econômica, ou seja, as vezes, caso seja seguido ao pé letra os limites normatizados, estar-se-ia infringindo o próprio sentido constitucional da legislação, que objetiva, acima de tudo e independente de dimensão, o cumprimento da função social da propriedade

Hoje, indubitavelmente, a produção fundiária, a exemplo da agrícola ou pecuária é infinitamente mais produtiva e desenvolvida do que em tempos passados, época da promulgação da Legislação criadora dos institutos do módulo rural e da fração mínima de parcelamento, em decorrência do aporte tecnológico.

Apresentados os requisitos objetivos, negativos e positivos, expõe-se os requisitos subjetivos, que são observados através da vistoria *in loco*<sup>190</sup>. São

---

Diretoria Jurídica entende que procedimento de regularização fundiária deve prosseguir normalmente, pelo qual passamos a analisar”

<sup>188</sup> “Art. 4º - Para os efeitos desta Lei, definem-se:

(...)

II - Propriedade Familiar, o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalhado com a ajuda de terceiros;

III - Módulo Rural, a área fixada nos termos do inciso anterior;”

<sup>189</sup> Art. 8º. Para fins de transmissão, a qualquer título, na forma do artigo 65, da Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964, nenhum imóvel rural poderá ser desmembrado ou dividido em área de tamanho inferior à do módulo calculado para o imóvel ou da fração mínima de parcelamento fixada no parágrafo 1º deste artigo, prevalecendo a de menor área

<sup>190</sup> Art. 3º. O cumprimento dos requisitos necessários para aquisição de terras públicas será verificado através de vistoria técnica (...).

aqueles caracterizados pelas peculiaridades agroambientais do requerente, que devem estar condizentes com as determinações do artigo 38<sup>191</sup> do Decreto nº. 2135/2010, em seus incisos I, III e V, ou seja, mérito do processo: legítimo ocupante, morada permanente e cultura efetiva pelo prazo de 5 anos, uso produtivo e social da propriedade e manutenção de exploração de acordo com a legislação ambiental.

Resumindo, é necessário observar se há o exercício direto, contínuo, racional e pacífico de atividades, aliado a utilização sustentável da terra, averiguando a interação saudável do posseiro com o meio ambiente.

Embora a legislação agrária em comento seja recente, é pacífica de críticas, pois, em alguns momentos, não representa a nossa realidade fundiária, propiciando entraves à regularização fundiária, a exemplo do requisito temporal – morada permanente e cultura efetiva pelo prazo mínimo de 05 (cinco) anos. O requisito está totalmente de encontro aos preceitos constitucionais, principalmente do princípio da função social da propriedade que reclama pelo respeito à legislação trabalhista, ambiental e pela racional e máxima produtividade da terra.

Não são raros os processos administrativos no Instituto de Terras do Pará (ITERPA) em que é solicitada a alienação de terras Públicas, que são altamente produtivas, cumprindo rigorosamente os mandamentos constitucionais da função social da propriedade<sup>192</sup>, mas que não atendem o requisito temporal. O que acarreta o indeferimento do processo.

Totalmente descabido e ultrapassado o requisito legal, na medida em que inviabiliza o crescimento econômico e o desenvolvimento da região.

---

<sup>191</sup> Art. 38. Para os fins deste Decreto é considerado legítimo ocupante de terra pública estadual, com direito à regularização fundiária onerosa, mediante venda direta, as pessoas físicas e jurídicas que comprovem os seguintes requisitos: I - morada permanente e cultura efetiva pelo prazo mínimo de 05 (cinco) anos; II - não ser proprietária, ocupante ou possuidora de outra área rural, exceto se adquirida através de alienação onerosa; III - o uso produtivo e social da propriedade; IV - não haja legítima contestação de terceiros sobre a área; V - manutenção de exploração de acordo com a legislação ambiental vigente; VI - não ter sido beneficiada com a concessão não onerosa de terras do Poder Público; VII - estar em dia com o pagamento da taxa de ocupação.

<sup>192</sup> Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

## 4.2 - Titulação Provisória

O Decreto Estadual nº. 2135/2010, em seu artigo 46, esclarece que o Título Provisório legitimamente concedido pelo Estado será regularizado mediante a concessão de Títulos Definitivos, de acordo com as regras e procedimentos estabelecidos no capítulo anterior, referente à alienação onerosa.

O detentor do Título Provisório que no processo administrativo de compra houver cumprido todos os requisitos<sup>193</sup> para a obtenção do domínio, especialmente o pagamento total do Valor da Terra Nua (VTN), terá direito a emissão do Título Definitivo, respeitado o limite constitucional.

Questão que deve ser esclarecida, por criar dúvidas jurídicas e morosidade na conclusão do processo de regularização fundiária, é sobre a possibilidade de transferência do Título Provisório.

A Lei de Terras Estadual dispõe que os procedimentos administrativos de alienação de terras públicas, previstos no Decreto-Lei Estadual nº 57/69 continuam em vigor, desde que compatível com os procedimentos estabelecidos na presente Lei<sup>194</sup>.

Por sua vez, o Decreto-Lei Estadual nº 57, de 22 de agosto de 1969, em compatibilidade com a nova Lei de Terras Estadual, ao regulamentar a

---

<sup>193</sup> Um principal requisito para conversão da Titulação Provisória em definitiva é o cancelamento do Título Provisório matriculado no Cartório de Registro de Imóveis, se houver, sob pena de indeferimento do pedido de regularização. Embora tal medida possa ocasionar uma insegurança do interessado, faz-se necessária, uma vez que o Título Provisório não é instrumento hábil para o destacamento do patrimônio público para o privado, configurando apenas uma autorização formal, que o Estado concede ao interessado para ocupar a área, com o objetivo de que seja comprovado alguns requisitos, a exemplo do respeito à legislação ambiental, trabalhista e produção nas terras, como se fosse um “estágio probatório”, para, após, alienar, em definitivo, a área, através da titulação permanente.

<sup>194</sup> Art. 10. A alienação das terras públicas rurais do Estado do Pará será efetuada por:  
(...)

§ 2º Os procedimentos administrativos de alienação de terras públicas previstos no Decreto-Lei Estadual nº 57/69 continuam em vigor, desde que compatível com os procedimentos estabelecidos na presente Lei”.

Titulação provisória, prevê em seu artigo 24 e parágrafos<sup>195</sup>, que os Títulos Provisórios somente são transferíveis por atos “inter-vivos” mediante prévia autorização do ITERPA, sob pena de cancelamento do Título transferido, com perda das benfeitorias existentes, sem direito a qualquer indenização.

Devendo ser analisado se o novo adquirente possuiu as mesmas condições que seriam necessárias para o requerimento inicial. Devendo o novo interessado pagar, além das custas normais, uma taxa especial arbitrada pelo ITERPA entre dez (10) e cinquenta (50) por cento do preço atualizado das terras transferidas

Embora a legislação seja expressa em dispor sobre a “prévia autorização”, não são raras as solicitações de autorização de transferência após sua efetivação.<sup>196</sup>

#### **4.3 - Permuta e Compensação.**

Os Institutos da Permuta e da Compensação diferem das outras formas de regularizações, sendo uma exceção à necessidade de ocupação e cultivo da área. Não há necessidade de haver posse agrária.

Para melhor entendimento, relembra-se a situação que originou inúmeros processos de permutas.

O Governo do Estado do Pará, através do Instituto de Terras do Pará, amparado no art. 5º, alínea “f” e art. 18 da Lei Estadual nº 4.584, de 08/10/1975, promoveu licitação de terras públicas, por meio de Concorrências nos anos de 1985 e 1986 em área do município de São Félix do Xingu, jurisdicionadas ao Estado, objetivando alienar lotes a pessoa física ou jurídica

---

<sup>195</sup> Art. 24 - Os Títulos Provisórios somente são transferíveis por atos “inter-vivos” mediante prévia autorização do ITERPA sob pena de cancelamento do Título transferido, com perda das benfeitorias existentes, sem direito a qualquer indenização.

§ 1º- Para autorizar a transferência o ITERPA deverá examinar se o novo adquirente possui as mesmas condições que seriam necessárias para o requerimento inicial.

§ 2º- Os prazos para a demarcação ou pagamento que estiverem fluindo no momento da transferência não serão interrompidos, podendo, todavia o ITERPA, prorrogá-los, a seu critério, contanto que não exceda no máximo que conceder ao adquirente anterior.

§ 3º- A transferência será formalizada através de termo lavrado em livro próprio, pagando os interessados, além das custas normais, uma especial por esse serviço, arbitrados pelo ITERPA, entre dez (10) e cinquenta (50) por cento do preço atualizado das terras transferidas, conforme os mesmos critérios fixados pelo Art. 101, § 4º desta Lei.

<sup>196</sup> PROCESSO Nº: 2001/199360

para a formação de empresas rurais, nos termos da Instrução Normativa nº 014, publicada no Diário Oficial do Estado nº 25.4000, de 31/12/1984.

Ocorre que, após o procedimento licitatório concluído com a expedição dos títulos definitivos com cláusula resolutiva, a União, por meio da Fundação Nacional do Índio - FUNAI, editou Decreto ampliando a reserva indígena Menkragnoti, alcançando parte da área do Projeto Integrado Trairão, impossibilitando que as pessoas que adquiriram os lotes consolidassem o domínio sobre a área adquirida.

O Estado do Pará, por meio da Procuradoria do Instituto de Terras do Pará ( ITERPA) em conjunto com a Procuradoria Geral do Estado ( PGE), ingressou com ação judicial contra a Fundação Nacional do índio (FUNAI), todavia, não houve, até o presente momento, retorno da área ao domínio do Estado, o que ocasionou um grave prejuízo tanto aos adquirentes da área quanto ao próprio Estado, uma vez que este ficou com o encargo de solucionar um problema ocasionado por terceiro, no caso a União, que demarcou a reserva indígena incidindo sobre parte da área destinada ao Projeto Integrado Trairão..

Por mais de duas décadas, foram discutidas soluções para a questão, sendo que vários licitantes ingressaram com ações judiciais contra o Estado do Pará a fim de reverter o que havia sido pago pelos lotes. Além disso, parte desses licitantes constituiu uma associação, denominada Associação de Produtores do Projeto Integrado Trairão – ASPIT, como interlocutora junto ao Estado do Pará e Instituto de Terras do Pará.

O fato de se citar a questão do Projeto Integrado Trairão é, apenas, um exemplo eloquente da forma como pode ser enquadrada a permuta, a qual o Estado do Pará, através do Instituto de Terras do Pará (ITERPA), vem possibilitando-a, mediante as normativas previstas na legislação em vigor, o Decreto Estadual nº. 2135/2010<sup>197</sup> e Instrução Normativa nº. 06/2010.

Pertinente à legislação atual<sup>198</sup>, o ITERPA poderá efetivá-la quando a

---

<sup>197</sup> Artigos 67 e 68.

<sup>198</sup> O Instituto Jurídico da Permuta Agrária não é inovador, já tendo sido previsto em legislações anteriores. O art. 49, do Decreto nº. 57, de 22 de agosto de 1969, com redação dada pelo artigo 27, inciso VII da Lei nº 4.584/75.

área alienada tiver que ser inteiramente substituída por outra e caberá compensação quando apenas sobre uma parte da área alienada for impossível se efetivar a ocupação.

A Instrução Normativa nº 06/2010<sup>199</sup>, entre as suas disposições mais significantes, determina que o interessado apresente o georreferenciamento do imóvel a permutar e cópia do Título Definitivo a ser permutado. Após, a Gerência de Cartografia e Geoprocessamento – GCG fará a plotagem e verificação da jurisdição, disponibilidade e dominialidade da área a ser permutada. Basicamente, são estas as normas para a regularização através do Instituto da Permuta que, reiterando, excepcionando as outras formas regularização, não tem como núcleo principal a posse agrária, mas sim, a impossibilidade da ocupação pelo interessado.

Também, passível de crítica o procedimento adotado para efetivação das permutas. Ora, o Estado do Pará ao alienar as suas áreas executa um contrato de compra e venda, realizando o chamado contrato de gestão, caracterizados pela atuação do Estado no mesmo plano jurídico dos particulares

A crítica negativa a legislação é no sentido de que a Administração Pública, no caso o Estado Pará, por ter se comprometido contratualmente, atuando em ato de gestão, deve cumprir com sua parte no acordo sem onerar a outra parte. Deve indicar a área a ser permutada e não transferir o ônus, que, mesmo sendo arcado pelo interessado, é, na maioria das vezes, em vão.

A – Instituto da Permuta X Alienação Onerosa.

Não são raros dentro do ITERPA processos de compra, objetivando a

---

<sup>199</sup> Art. 10. A petição de requerimento de regularização fundiária deverá estar instruída obrigatoriamente com os seguintes documentos:

(...)

III - Além dos documentos listados nos incisos anteriores, o requerente da regularização deverá instruir seu pedido com os seguintes documentos obrigatórios:

(...)

c) georreferenciamento da área em conformidade com a Lei nº 10.267/2001 e demais normas que a regulamentam;

alienação de áreas incidentes em Títulos do Projeto Integrado Trairão, entretanto fora da área demarcada pelo decreto de reserva indígena, mencionado anteriormente.

Ou seja, há o requerimento de permuta em tramite, por uma suposta inviabilidade de ocupação da área, mesmo esta não se encontrando inserida na reserva indígena Menkragnoti. Houve um equívoco, impossibilitando aquele que adquiriu o Título do “ Trairão” de ocupar a área.

Diante desta questão complexa, como se poderia fazer a regularização fundiária da área em favor de um terceiro ocupante se, embora a área não incida em terras indígena, tem vínculo com uma titulação concedida anteriormente?

O Instituto de Terras do Pará vem entendendo pela impossibilidade da regularização fundiária<sup>200</sup>, sob o argumento que há incidência em Titulação. Não é o melhor entendimento!

Juridicamente, não há maiores problemas para solucionar a questão: mediante os conceitos civilistas de direito real e direito pessoal.

Observa-se que o instituto da permuta se caracteriza por uma relação obrigacional entre o Poder Público e o permuteiro, em que o interessado, preenchido os requisitos legislativos, possui uma espécie de “crédito” que o permite requerer uma porção de terra pública, devido a impossibilidade de ocupação da terra originalmente comprada,

O Direito das obrigações, também chamado de Direito Pessoal, é um conjunto de normas que regem as relações jurídicas de ordem patrimonial, em que um sujeito tem o dever de prestar e o outro tem o direito de exigir essa prestação, vale dizer, um deve fazer algo e o outro deve receber esse algo. Trata-se de uma relação entre pessoas exigindo-se certa prestação que pode ser (de dar, de fazer ou de não fazer)<sup>201</sup>.

---

<sup>200</sup> PROCESSO N° 2010/263867

<sup>201</sup> MENDES, Ângela Cristina Ávila. **Princípios dos direitos reais**. Disponível em: <[http://angelinhamendes.blogspot.com.br/2009/02/principios-dos-direitos-reais\\_13.html](http://angelinhamendes.blogspot.com.br/2009/02/principios-dos-direitos-reais_13.html)>. Acesso em: 10 março. 2016.



Diferentemente, os direitos reais são caracterizados como o poder da pessoa sobre uma coisa sem intermediários. Conforme leciona Carlos Roberto Gonçalves<sup>202</sup>: “

É o complexo de relações jurídicas referentes às coisas suscetíveis de apropriação pelo homem, considerando-se coisa tudo o que existe objetivamente (com exceção do homem), sendo gênero. E o bem, que são aquelas coisas úteis e raras, de valor econômico, é espécie

Feita as diferenciações básicas entre os direitos real e pessoal, ratifica-se que os permuteiros têm uma vinculo obrigacional com o poder público, já que se trata de uma relação entre pessoas, exigindo-se uma prestação de dar, mais especificamente dar uma área pública. Isto é, não há qualquer ligação direta e real (não há ocupação) entre o interessado no processo permuta e a área que supostamente estava inviabilizada para ser ocupada.

Questiona-se o porquê de não ser concretizada a regularização fundiária onerosa de um requerente que esteja ocupando as terras que supostamente não poderiam ser ocupadas, se detentor deste título (trairão) não tem qualquer ligação real com a área a ser regularizada, possuindo, apenas, reiterando, um crédito ou relação prestacional com o poder público, que está obrigado em dar uma outra área pública ao permuteiro?

Se o detentor do Título de permuta não poderá mais ocupar a área incidente do seu Título, por estar devidamente ocupada e consolidada por produtores que cumprem a função social, questiona-se, também, o porquê de não regularizar a área produtiva?

Finalmente, questiona-se o porquê de não regularizar a área produtiva, se não haverá qualquer prejuízo ao detentor do título de permuta?

Não há razões jurídicas, sociais, econômicas ou técnicas<sup>203</sup> que inviabilize a concretização da regularização de área consolidada e produtiva.

---

<sup>202</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**. Volume V: Direito das Coisas. 4. ed. rev. - São Paulo: Saraiva, 2009, p 117.

<sup>203</sup> Bastando que seja retirada da base cartográfica do setor compete do Iterpa, denominado Gerencia de Cartografia e Geoprocessamento – GCG, o Título de Permuta incidente.

Tendo essas questões sido enfrentadas positivamente dentro do Instituto de Terras do Pará<sup>204</sup>, embora não acatadas por pensamentos mais conservadores.

#### **4.4 - Alienação Não Onerosa.**

Acerca da alienação não onerosa, denominada doação, o Decreto Estadual n.º. 2135/2010, também, regulamenta seu processamento, que é bastante similar aos requisitos da alienação onerosa, ou seja, devendo estar caracterizada a ocupação e cultivo da área – posse agrária..

A respeito dos pontos crítico, por se tratar de procedimento semelhante ao da alienação onerosa, apresenta-se *per saltum* as críticas observadas no procedimento de compra.

Sobre as regras, o ITERPA poderá destinar áreas de até 100 (cem) hectares ao ocupante de terras públicas estadual arrecadadas, que as tenha tornado produtivas com seu trabalho e o de sua família, preenchidos os seguintes requisitos: não ser proprietário, ocupante ou possuidor de outra área rural; comprovar a morada permanente e cultura efetiva pelo prazo mínimo de 1 (um) ano<sup>205</sup>; ter sua principal atividade sustentada em exploração agropecuária, agroindustrial e/ou extrativa; não haver legítima contestação de terceiros sobre a área; manter exploração de acordo com a legislação ambiental vigente; e não ter sido beneficiado com alienação ou concessão de terras de Poder Público.

#### **4.5 – Título de Posse: Legitimação de Posse.**

Os conceitos e a natureza jurídica do Títulos de Posse e Legitimação de Posse já foram expostos.

Será analisado o contraste existente entre o Decreto n.º. 1054/1996<sup>206</sup>, que declarou a caducidade dos títulos de terra cuja legitimação não tenha sido

---

<sup>204</sup> PROCESSO N.º 2010/263867

<sup>205</sup> Reitera-se, aqui, a crítica feita quanto ao requisito temporal, referente à alienação onerosa.

<sup>206</sup> Art. 1.º Fica declarada a caducidade dos títulos de terras cuja legitimação não tenha sido requerida junto ao Instituto de Terras do Pará - ITERPA até 31 de dezembro de 1995, consoante dispõe o art. 29, § 6.º da Lei n.º 4.584/75 e art. 1.º da Lei n.º 5.295/95.

requerida até 31 de dezembro de 1995, e o artigo 10, inciso IV, da Lei Estadual nº. 7289/2009, denominada Lei de Terras do Pará.

Com o advento da Lei 7289/2009, mais especificamente do artigo 10, inciso IV, surgiu dúvidas perante a sociedade jurídica agrária paraense sobre reabertura dos prazos para que seja solicitada a legitimação dos títulos de posse, afastando, assim, a vigência do Decreto nº. 1.054/1996.

Na revista da Procuradoria Geral do Estado do Pará<sup>207</sup>, foi publicado o artigo “Título de Posse e a Legitimação de Posse como Formas de Aquisição da Propriedade”, de autoria do Doutor Girolamo Domenico Treccani.

Na citada obra, o autor defende que a Lei Estadual nº. 7289/2009, em seu artigo 10, inciso IV, não se refere aos antigos títulos de posse, mas sim a situação fática de quem detém uma posse agrária, permitindo legitimá-la ou regularizá-la (utilizando-as como expressões sinônimas) através de uns dos Institutos regularizadores, a exemplo do Instituto da alienação onerosa.<sup>208</sup>

Desse modo, para Treccani, o título de posse para ser considerado apto à legitimação e, por conseguinte, à obtenção da titulação definitiva, deve atender aos seguintes requisitos: **a)** deve estar registrado no respectivo livro de

---

<sup>207</sup> Revista da Procuradoria Geral do Estado Do Pará. Belém: Paragraphics, 2009. 1. Direito - Periódicos. 2. Direito Agrário. 3. Direito Ambiental. I. Procuradoria Geral do Estado. II. Centro de Estudos.

<sup>208</sup> “O artigo 10 da lei reapresenta as diferentes formas de alienação das terras públicas, fazendo referência à legitimação de posse:

Art. 10. A alienação das terras públicas rurais do Estado do Pará será efetuada por:

[...]

IV – legitimação de posse;

Para evitar que pudesse ensejar interpretações de que tivessem sido reabertos os procedimentos de legitimação dos títulos de posse previstos no artigo 102, inciso III, e parágrafo 2º do Decreto-Lei nº 57/1969, afastando a vigência dos Decretos nº 1.054/1996 e 62/2007, este inciso foi vetado.

A Assembleia Legislativa rejeitou o veto em 2 de março de 2010. Preocupa o fato de o parecer do relator afirmar que se poderia manter: “a legitimação dessas posses que remontam ao Decreto nº 410 de 1891”. A rejeição do veto reestabeleceu o texto original. Entende-se que o que a lei prevê não é a abertura de novos prazos para a legitimação dos antigos títulos de posse, mas a possibilidade de serem legitimadas as posses atuais.

[...]

Existe diferença entre o instituto da legitimação de posse e a legitimação dos títulos de posse. Apesar de serem utilizadas expressões aparentemente iguais, as realidades jurídicas são bem diferentes, não podendo haver confusão entre elas. Quando o inciso IV do art. 10 da Lei nº 7.289, de 24 de julho de 2009, determina que a legitimação de posse é uma das formas de aquisição de propriedade não se refere aos antigos títulos de posse, mas sim à situação fática de quem detém uma posse que se enquadra nos requisitos legais explicitados acima (Revista da Procuradoria Geral do Estado Do Pará. Belém: Paragraphics, 2009. 1. Direito - Periódicos. 2. Direito Agrário. 3. Direito Ambiental. I. Procuradoria Geral do Estado. II. Centro de Estudos.

posse; **b)** o requerimento de legitimação deve ter respeitado a data de 31.12.1995; e, **c)** inexistência de declaração de caducidade ou arquivamento/indeferimento do processo por culpa do requerente.

Respeitando o entendimento, não é o melhor! O legislador deixa hialino tanto na Lei de Terras Estadual atual, como no Decreto regulamentador n°. 2.135/2010, que a situação fática de quem detém a posse, mencionada no entendimento acima, é a ocupação da área pública (posse agrária), que é requisito ou pressuposto para pleitear a regularização da área, através de alguns institutos legais, a exemplo da alienação onerosa, que, como foi explicada em item pretérito, tem como núcleo principal a posse agrária.

Se o legislador não tivesse intencionado em alienar as terras públicas mediante o Instituto da Legitimação de Posse, revigorando-o, não o teria colocada entre os incisos do artigo 10<sup>209</sup> (prevê as formas regularização fundiária). O que denota a lógica do entendimento aqui defendido em contrapartida a ilógica do rebatido.

Ademais, há outros argumentos incontestáveis que vão ao encontro do entendimento defendido, aqui.

De acordo com a mensagem n°. 25/2009, do governo do Estado, data de 24/07/2009 e publicada no DOE n°. 31.471, de 29/07/2009, o inciso IV do artigo 10 da Lei Estadual n°. 7.289/2009 foi vetado<sup>210</sup>, sob a justificativa que

---

<sup>209</sup> Art. 10. A alienação das terras públicas rurais do Estado do Pará será efetuada por:

I - venda direta que caracterize inexigibilidade de licitação;

II - licitação, mediante concorrência;

III - permuta;

IV – legitimação de posse

<sup>210</sup> Art. [...]

[...]

IV- legitimação de posse

Como é sabido, o Decreto nº 062, de 14 de março de 2007, extinguiu a compra em regime especial para os detentores dos títulos de terras declarados caducos na forma prevista no artigo 2º do Decreto nº 1.054, de 14 de fevereiro de 1996. Tal norma jurídica teve por objetivo impedir a continuidade da possibilidade da legitimação dos títulos de posse criados pelo Decreto nº 410, de 8 de outubro de 1891, diante da evidente precariedade e insustentabilidade das cadeias dominiais indicadas. Por sua vez, o próprio parágrafo 2º do artigo 10 do Projeto de Lei em tela, prevê que os procedimentos administrativos de alienação de terras públicas previstos no Decreto-Lei Estadual nº 57, de 22 de agosto de 1969, continuam em vigor, desde que compatíveis com os procedimentos estabelecidos na nova Lei. A manutenção assim do inciso vetado, prevendo a legitimação de posse, combinado com o dispositivo do parágrafo 2º do artigo 10, pode ensejar a interpretação de que foram reabertos os procedimentos de legitimação dos títulos de posse, previstos no artigo 102, inciso III e parágrafo 2º do Decreto-Lei 57/69, acabando por afastar a vigência dos Decretos nº 1.054/96 e 062/2007, reativando a validade de títulos que o Estado do Pará considera caducos, o que expressamente não condiz

manutenção do inciso vetado, prevendo a legitimação de posse, combinado com o dispositivo do parágrafo 2º do artigo 10, pode ensejar a interpretação de que foram reabertos os procedimentos de legitimação dos títulos de posse.

Ocorre que o veto foi rejeitado pelo Plenário da Assembleia Legislativa do Estado do Pará, no dia 02 de março de 2010, publicado no Diário Oficial nº. 31626 de 17/03/2010, considerando que o artigo vetado não prejudicará o escopo da lei.

Pelo apresentado, não há quaisquer dúvidas a respeito da reabertura dos procedimentos de Legitimação dos Títulos de Posse, vez que o veto governamental foi clarividente em sua justificativa, sendo rejeitado mesmo assim, o que evidência a intenção do legislador em restabelecer o instituto da legitimação de posse.

Não se pode deixar de observar que o Instituto da Legitimação de Posse, conforme já historicidade, foi diversas vezes prorrogado, até o Decreto nº. 1.054/1996 que o extinguiu, demonstrado que todos os setores do Poder Público, incluindo o legislativo, têm totais conhecimentos sobre o seu conceito, e suas finalidade, importância e abrangência, o que reforça a tese de que os parlamentares paraenses intencionavam, sim, a revigoração do Instituto em debate.

Por fim, é prudente esclarecer que a discussão apresentada reporta-se, exclusivamente, a revigoração da possibilidade de solicitar a regularização dos Títulos de Posse, através da Legitimação de Posse, haja vista que o Decreto nº.1054/96, em seu artigo primeiro, veda a legitimação não requerida junto ao Instituto de Terras do Pará - ITERPA até 31 de dezembro de 1995, Isto é, os processos administrativos protocolizados no ITERPA, anteriormente a citada data, estão isentos da presente celeuma jurídica.

Bruno Kono<sup>211</sup>, opinando sobre o assunto, entende que Instituto de

---

com os objetivos do Poder Executivo ao encaminhar o presente projeto de lei para apreciação do Legislativo. O veto, portanto, busca impedir interpretações errôneas sobre o alcance da legislação que ora se traz ao mundo jurídico, preservando assim a diretriz emanada pela lei Complementar nº 95/98, que em seu artigo 11, inciso II "a" determina que as redações de leis permitam "que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar a norma", o que, como demonstrado, não ocorrerá se mantido o inciso vetado.

<sup>211</sup> Procurador do Instituto de Terras do Pará-ITERPA.

Terras do Pará (ITERPA)<sup>212</sup>,:

“não obstante a divergência opinativa exposta, verifica-se que nenhuma delas têm o condão de enfraquecer o direito do requerente, posto que em ambos os casos é defendida a retomada da análise dos processos de legitimação de posse, sendo polarizadas apenas quanto à possibilidade ou não de submeter a tal procedimento títulos de posse considerados caducos. Diante disso, o caso do requerente não sofre nenhum abalo, pois seu título não é caduco e não há dúvidas sobre a possibilidade de legitimar títulos de posse. Por derradeiro, estando a situação do Sr. Nelson Leite da Silva afastada dessa dissonância interpretativa quanto à extensão da aplicação do art. 10, IV, da Lei Estadual nº 7.289/2009, resta dar prosseguimento à análise do feito para verificar qual é a norma jurídica aplicável para processar o pedido de legitimação de posse.”

Superado o debate sobre a revigoração do Instituto da Legitimação de Títulos de Posse, resta enfrentar a legislação que o regulamentará.

Reza o § 2º, do art. 10, da Lei Estadual nº 7.289/09, o seguinte:

Art. 10. A alienação das terras públicas rurais do Estado do Pará será efetuada por:

[...]

IV – Legitimação de posse;

[...]

**§ 2º Os procedimentos administrativos de alienação de terras públicas previstos no Decreto-Lei Estadual nº 57/69 continuam em vigor, desde que compatível com os procedimentos estabelecidos na presente Lei (grifo nosso).**

Com efeito, enquanto inexistente nova norma regulamentadora da matéria, aplicam-se aos processos de legitimação o Decreto-Lei nº 57/69 e, conseqüentemente, a Lei Estadual nº 4.584/75, vez que através do seu art. 29, passou a tratar dessa questão em substituição à disciplina prevista na norma jurídica de 1969.

O art. 29 da Lei Estadual nº 4.584/75<sup>213</sup> c/c a Lei Estadual nº 5.295/85,

<sup>212</sup> Processo Administrativo nº. 2000/265243

<sup>213</sup> Art. 29 - As posses legalmente registradas nas repartições de terras do Estado poderão ser legitimadas desde que os interessados o requeiram até 31 de dezembro de 1976.

§ 1º - Os requerentes deverão comprovar que a posse foi mantida através da respectiva cadeia sucessória, durante os últimos vinte (20) anos, contados da data do Requerimento, devendo ser expedido o Título Definitivo de propriedade em nome do ocupante atual, após a necessária demarcação. (texto alterado pela Lei Estadual nº 4.884/79).

§ 2º - A extensão de cada lote legitimável será a constante do respectivo registro, não podendo exceder, **salvo quando concedido sob regime legal diferente**, de 1.089 hectares, quando as terras se destinarem à indústria extrativa, 2.178 hectares quando se destinarem à lavoura e **4.356 hectares quando se destinarem à pecuária**, conforme o Art. 4º da Lei nº 1.741 de 18 de novembro de 1918, revigorado pelo Art. 254, do Decreto nº 1.044, de 19 de agosto de 1933.

estabelecem os requisitos legais que devem ser cumpridos para fins de legitimação, quais sejam: **a)** o título de posse deve estar registrado na repartição de terras do Estado, no caso, perante o ITERPA; **b)** o pedido de legitimação<sup>214</sup>; **c)** ao interessado cabe comprovar a manutenção da posse pelos últimos 20 (vinte) anos mediante a respectiva cadeia sucessória do imóvel; **c)** a extensão de cada lote legitimável de legitimação deve ser aquela constante do respectivo registro de posse<sup>215</sup>; e, **d)** não estão sujeitas à legitimação as áreas sobre as quais já ocorrera a expedição de titulação definitiva ou provisória, bem como aquelas que estão ocupadas a mais de 01 (um) ano por terceiros.

Outra celeuma jurídica que merece ser enfrentada ainda sobre os títulos de posse diz respeito a possibilidade de sua legitimação quando incidirem em áreas públicas federais, nos termos do Decreto n.º 1.164/71.

No capítulo referente a jurisdição e competência, discutiu-se sobre a herança negativa deixada pelo Decreto n.º 1.164/71, que provocou conflitos

---

§ 3º - Serão excluídas de legitimação de posse as terras sobre as quais já houverem sido expedidos Títulos Provisórios ou Definitivos, bem assim aqueles onde outros posseiros comprovem, por período superior a um (1) ano, ocupação efetiva não judicialmente, impugnada pelos antigos possuidores.

§ 4º - Encontrando-se, na demarcação, área excedente do máximo legitimável, o requerente da legitimação poderá pleitear compra, desde que o faça no prazo de 90 (noventa) dias a partir da expedição do seu Título, ressalvadas as hipóteses do parágrafo anterior e facultado ao ITERPA.

§ 5º O processo de legitimação de posse será regulado por Instruções do ITERPA, pagando os interessados, além das custas usuais, outra especial fixada conforme os critérios que a autarquia estabelecer, entre dez (10) a cinquenta (50) por cento da tabela em vigor para a terra nua a legitimar, na ocasião do respectivo pagamento.

§ 6º - Não requerida a demarcação no prazo previsto neste artigo e não concluída até 31 de dezembro de 1977, por motivos imputáveis ao interessado, será declarada a caducidade do Título de Posse, por proposta do ITERPA e Decreto do Governador, promovendo-se o cancelamento dos registros administrativos ou judiciários e recuperando o Estado pleno domínio e disponibilidade sobre as respectivas áreas.

§ 7º A destinação econômica a que se refere o parágrafo segundo ficará a critério do ITERPA que, legitimada a posse, expedirá em favor do beneficiário Título Definitivo de Propriedade.

§ 8º - Tratando-se de posses cujos títulos estejam registrados nos Cartórios de Imóveis há mais de vinte (20) anos contados do início da vigência desta Lei, e havendo disparidade entre as características dos registros administrativos e imobiliário, prevalecerão aquelas que forem mais favoráveis a seus titulares, respeitadas sempre as dimensões máximas e demais condições estabelecidas neste artigo.

<sup>214</sup> O pedido de legitimação deve ter sido feito até 31.12.1995, por entendimento de Trecani.

<sup>215</sup> Explica a norma que não poderá exceder salvo quando concedido sob regime legal diferente, de 1.089 hectares, quando as terras se destinarem à indústria extrativa, 2.178 hectares quando se destinarem à lavoura e 4.356 hectares quando se destinarem à pecuária, conforme o Art. 4º da Lei n.º 1.741 de 18 de novembro de 1918, revigorado pelo Art. 254, do Decreto n.º 1.044, de 19 de agosto de 1933.

jurisdicionais entre o Estado e a União.

O instituto da situação jurídica constituída é originário de uma parte dessa herança. No art. 5º, *caput* e alínea “b”, do Decreto-Lei - DL 1.164/71<sup>216</sup>, consta que estariam excluídas da arrecadação sumária federal<sup>217</sup> e, conseqüentemente, do domínio da União as *situações jurídicas constituídas*, até a vigência desta norma, *em conformidade com a legislação estadual respectiva*.

Porém, a expressão situações jurídicas constituídas tratava-se de um conceito em branco, que somente foi definido legalmente com o advento do Decreto-Lei nº 2.375/87, nos seguintes termos:

Art. 3º. Para os efeitos deste decreto-lei:

[...]

III - **caracterizam situações jurídicas, já constituídas ou em processo de formação**, aquelas em que as terras públicas tenham sido objeto de:

[...]

**d)** regularização fundiária em curso, sobretudo nas hipóteses em que revertidas ao domínio da União por força de cancelamento do registro imobiliário, promovido pelo particular interessado.

Além, regulamentando, também, a situação jurídica constituída, a Lei nº. 6739, dispõe:

Art. 7º - Os títulos de posse ou quaisquer documentos de ocupação, legitimamente outorgados por órgão do Poder Público estadual, continuarão a produzir os efeitos atribuídos pela legislação vigente à época de suas expedições e configuram situação jurídica constituída, nos termos do art. 5º, "b", do Decreto-lei nº 1.164, de 1 de abril de 1971.

Considerando que o título de posse se apresentava como parte do processo de regularização fundiária através do instituto da legitimação, conforme farta legislação estadual sobre o tema, pode-se afirmar que as áreas originárias de título de posse, mesmo estando abarcadas pelo artigo 1º do DL 1.164/71, podem ser legitimadas, por estar configurada a situação jurídica constituída.

<sup>216</sup> Art 5º São ressalvados, nas áreas abrangidas pelo artigo 1º:

- a) os direitos dos silvícolas, nos termos do artigo 198 da Constituição;
- b) as situações jurídicas constituídas, até a vigência deste Decreto-lei, de conformidade com a legislação estadual respectiva.

<sup>217</sup> Art 1º São declaradas indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais, na região da Amazônia Legal, definida no artigo 2º da Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966, as terras devolutas situadas na faixa de cem (100) quilômetros de largura, em cada lado do eixo das seguintes rodovias, já construídas, em construção ou projeto:



#### 4.6 – Aforamento.

A legislação Estadual paraense que regulamenta o resgate do aforamento é bastante complexa, por haver normativas conflitante, o que cria obstáculos a essa modalidade de regularização fundiária.

Serão analisadas as áreas oriundas de aforamento, considerando a situação de direito real e posse dos atuais enfiteutas, resguardando-se ainda o interesse público envolvido, bem como o cumprimento da função social da terra, aos termos dos respectivos contratos originários e ao art. 2.038<sup>218</sup>, do Livro Complementar das Disposições Finais e Transitórias do Código Civil de 2002, mediante o qual resultou proibida a constituição de enfiteuse e subenfiteuse, subordinando-se as existentes, até sua extinção, às disposições do Código Civil de 1916, em seu Título III, capítulo II, artigos 670 a 694, não deixando de observar a legislação estadual pertinente, Decreto Estadual nº 1809/2009.

Criou-se um grande conflito legislativo a respeito de qual norma se aplicar para o resgate de áreas de domínio estadual, tendo em vista ao que determina o artigo 693<sup>219</sup> do CC/1916 e as legislações estaduais, Decreto nº 1809/2009 e Instrução Normativa nº.05 de 15 de setembro de 2010, do Instituto de Terras do Pará.

Juntamente com o conflito legislativo, surgiram outros questionamentos: regularização de áreas acima do limite constitucional; do excedente de área; e sobre a obrigatoriedade de aquisição do domínio útil pelo foreiro.

A exemplo de outros questionamentos expostos nesta dissertação, não

---

<sup>218</sup>Art. 2.038. Fica proibida a constituição de enfiteuses e subenfiteuses, subordinando-se as existentes, até sua extinção, às disposições do Código Civil anterior, Lei no 3.071, de 1o de janeiro de 1916, e leis posteriores.

<sup>219</sup> Art. 693. Todos os aforamentos, inclusive os constituídos anteriormente a este Código, salvo acordo entre as partes, são resgatáveis 10 anos depois de constituídos, mediante pagamento de um laudêmio que será de 2,5 sobre o valor atual da propriedade plena, e de 10 pensões anuais pelo foreiro, que não poderá no seu contrato renunciar ao direito de resgate, nem contrariar as disposições imperativas deste capítulo.

há uma uniformização de entendimento dentro do ITERPA<sup>220</sup>, tanto político como jurídico a respeito do procedimento aplicável para as áreas de aforamento, o que causa entrave, mais um, à esta regularização fundiária individual.

Foi editado o Decreto nº 73/11, autorizando o ITERPA, como ente responsável pela política agrária do Estado do Pará, em tudo quanto se referir ao patrimônio fundiário desta unidade da Federação, a promover e adotar todos os atos e providências legais necessárias à efetivação dos resgates administrativos das terras aforadas, inclusive a lavratura e assinatura dos respectivos termos em livro próprio, bem como a receber os valores incidentes em tais operações.

Esse direito de resgate consiste na condição irrenunciável atribuída aos foreiros pelo art. 693 do Código Civil, de liberar o terreno aforado do ônus que o grava, após o decurso do prazo de 10 anos de sua constituição, mediante o pagamento de um laudêmio, que será de dois e meio por cento sobre o valor da propriedade plena, acrescido de 10 pensões anuais pelo foreiro.

Não há maiores dúvidas sobre a interpretação a ser dada ao artigo 693 do CC/1916, que, claramente autoriza a possibilidade de resgate<sup>221</sup> do domínio direto da área, desde que preenchidos os requisitos da legislação.

Dois, portanto, são os requisitos para que o foreiro exerça o direito de resgate: a) decurso de 10 anos após a constituição da enfiteuse; b) pagamento pelo foreiro de indenização correspondente a 10 pensões

Importante mencionar que não é lícito ao enfiteuta renunciar o direito de resgate. Não significando, contudo, que seja obrigatória a efetuação do

---

<sup>220</sup> Embora ainda exista ausência de unicidade, nos processos administrativos nº.2003/200270 e nº 2011/17627, dentre outros, a diretoria jurídica manifestou-se sobre todos os questionamentos a respeito da regularização de áreas de aforamento

<sup>221</sup> “O art. 693 nos lembra de que todo e qualquer aforamento, inclusive os constituídos antes da vigência do Código Civil, salvo acordo entre as partes são resgatáveis...”(GUIMARÃES. P. Acelino. **Direitos Reais Sobre Coisas**. Editora: Jurídica Brasileira. 1994, p,12.)

resgate<sup>222</sup>. Havendo uma faculdade do enfiteuta de efetuar o resgate, querendo fazê-lo.

Agora, atendo-se aos aforamentos concedidos pelo Estado do Pará, as concessões receberam sua consagração definitiva com a edição da Lei Estadual nº 913, de 04 de dezembro de 1954, cujos dispositivos prescreveram regras peculiares ao Estado do Pará, observando a obrigatoriedade da destinação das áreas aforadas à atividade extrativista de Castanha do Pará<sup>223</sup>, remetendo ao Código Civil vigente (artigos 678 a 693) o disciplinamento genérico do instituto.

Mais recentes, o Decreto Estadual nº 1.805/2009 e Instrução Normativa nº. 04/2010, disciplinando a regularização de áreas de aforamento, preveem que, constatada administrativamente que houve desvio de finalidade (utilização da área para fins agropecuários e/ou outras atividades), o detentor da área tem a possibilidade de regularizá-la, mediante o pagamento o preço da avaliação da terra nua (VTN), conforme estabelecido na tabela aprovada pelo Conselho Estadual de Política Agrícola, Agrária e Fundiária – CEPAF.

Deve-se notar, primeiramente, se houve desvio de finalidade. Não havendo, mantendo-se a exploração extrativista, o valor do resgate será calculado pela somatória de 10 (dez) foros anuais acrescido do laudêmio no percentual de 10% (dez por cento) sobre o preço da avaliação da terra nua e das benfeitorias existentes no imóvel rural, na forma prevista no contrato de aforamento e nas regras estipuladas no Código Civil.

Caso contrário, havendo o desvio de finalidade, o detentor da área, a fim de regularizá-la, deve pagar o preço da avaliação da terra nua (VTN), conforme estabelecido na tabela aprovada pelo Conselho Estadual de Política Agrícola,

---

<sup>222</sup> “não é lícito ao enfiteuta renunciar o direito de resgate, nem contrariar as disposições imperativas da lei. Se, malgrado a proibição, pactuar-se a renúncia, a estipulação e nula e nenhum efeito produz, **facultando-se ao enfiteuta, sem embargo dela, efetuar o resgate**” ( **grifo nosso**). ( GOMES, Orlando. **Direitos reais**. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p.9

<sup>223</sup> Terras concedidas em aforamento no denominado “Polígono dos Castanhais”, nos Municípios de Marabá, Conceição do Araguaia, Xinguara e São João do Araguaia, neste Estado,

Agrária e Fundiária – CEPAP, nos termos do Decreto Estadual nº. 1.805 de 21 de julho de 2009.

Ocorre que a legislação que deveria, sem exceção, regulamentar o Instituto do aforamento é o Código Civil de 1916, que já prevê os modos de extinção no artigo 692 do CC16<sup>224</sup>, configurando, em tese, ilegalidade e inconstitucionalidade<sup>225</sup> qualquer outra forma de extinção, como o desvio de função criado pela legislação paraense, tendo em vista que normas de direito civil são de competência legislativa privativa da União<sup>226</sup>.

Outra questão a ser analisada concerne ao limite Constitucional. É importante observar que quase todos esses contratos de aforamento preveem a concessão de 3300 (três mil e trezentos) hectares de área e foram, em sua maioria, celebrados pelo Estado do Pará sob a vigência da Constituição Federal de 18 de setembro de 1946, que apenas condicionava à prévia autorização do Senado Federal as alienações ou concessões de terras públicas com área superior a dez mil hectares (art. 153, §2º).

Não havendo, em regra, necessidade, portanto, da autorização parlamentar prevista nos artigos 241, inciso II e 188 § 1º, da Constituição do Estado do Pará e Constituição Federal, respectivamente. Prevalendo o princípio jurídico de que os contratos se regem com base na legislação vigente à época em que foram celebrados.

---

<sup>224</sup> Art. 692. A enfiteuse extingue-se: I - pela natural deterioração do prédio aforado, quando chegue a não valer o capital correspondente ao foro e mais um quinto deste;

II - pelo comisso, deixando o foreiro de pagar as pensões devidas, por 3 (três) anos consecutivos, caso em que o senhorio o indenizará das benfeitorias necessárias; III - falecendo o enfiteuta, sem herdeiros, salvo o direito dos credores.

<sup>225</sup> “EMENTA: CONSTITUCIONAL. NORMAS DE DIREITO CIVIL: POSSE.AQUISIÇÃO DE PROPRIEDADE. TÍTULOS LEGITIMADORES DE PROPRIEDADE.Constituição do Estado do Pará, art. 316, § 1º e § 2º, e art. 44 do seu ADCT: INCONSTITUCIONALIDADE.I. – Normas que cuidam dos institutos da posse, da aquisição de propriedade por decurso do tempo (prescrição aquisitiva) e de títulos legitimadores de propriedade são de Direito Civil, da competência legislativa da União. CF, art. 22, I. II. – Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. TRIBUNAL PLENO AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.438-3 PARÁ”

<sup>226</sup> Nos autos do processo administrativo nº.2011/215977 há manifestação-se sobre a ilegalidade, sugerindo-se a revogação da legislação estadual.

Ainda, outro questionamento, diz respeito as áreas de aforamento que não obedecem aos limites da área do título aforado na concessão original<sup>227</sup>.

Caso haja excesso, o senhorio direto deverá pagar preço do excedente da área aforada que será calculado pelo valor da terra nua original<sup>228</sup>, conforme estabelecido na tabela aprovada pelo Conselho Estadual de Política Agrícola, Agrária e Fundiária - CEPAF, para alienação das terras públicas estaduais. Observando, contudo, que a área excedente não pode ultrapassar em 50% dos limites da área original do Título<sup>229</sup>, conforme o Decreto Estadual n°. 9203/1975.

#### 4.7 – Retificação de Títulos.

Um dos grandes problemas fundiários no Estado do Pará são as (in)correspondência entre os títulos de terras expedidos e as áreas ocupados.

---

<sup>227</sup>(...) II – que, por não ter havido o desvio de finalidade, o detentor da área, a fim de regularizá-la, deve pagar o valor do resgate que será calculado pela somatória de 10 (dez) foros anuais acrescido do laudêmio no percentual de 10% (dez por cento) sobre o preço da avaliação da terra nua e das benfeitorias existentes no imóvel rural. III – que, por ter sido ultrapassado os limites da área do título aforado, o senhorio direto deverá pagar preço do excedente da área que será calculado pelo valor da terra nua, conforme estabelecido na tabela aprovada pelo Conselho Estadual de Política Agrícola, Agrária e Fundiária - CEPAF, para alienação das terras públicas estaduais.” ( conclusão de parecer jurídico exarado nos autos do processo administrativo n°.2003/200270, em **que não houve a configuração do desvio de finalidade**, entretanto houve regularização de área excedente ao título original)

<sup>228</sup> “ (...)II – que, como houve o desvio de finalidade, o detentor da área, a fim de regularizá-la, deve pagar o preço da avaliação da terra nua, conforme estabelecido na tabela aprovada pelo Conselho Estadual de Política Agrícola, Agrária e Fundiária – CEPAF, nos termos do Decreto Estadual n°. 1.805 de 21 de julho de 2009.IV – que há necessidade de autorização parlamentar para a efetivação dos resgates, já que o título de aforamento foi expedido em 31 de março de 1966, devendo, pois, ser obedecida as normas estipuladas pela emenda constitucional de 64, que limitou a alienação a 3000 hectares. Sendo que, como a área georreferenciada dimensiona 3620,7243 hectares, conforme despacho técnico às fls. 139, os autos devem ir à aprovação parlamentar. III – Ultrapassado os limites da área do título aforado, o senhorio direto deverá pagar preço do excedente da área que será calculado pelo valor da terra nua, conforme estabelecido na tabela aprovada pelo Conselho Estadual de Política Agrícola, Agrária e Fundiária - CEPAF, para alienação das terras públicas estaduais. Observando, o que é o caso, pois verificou-se um adicional de 20, 7243 hectares. (conclusão de parecer jurídico exarado nos autos do processo administrativo de interesse de Pedro Miranda, em **que houveram as configurações do desvio de finalidade**, do excedente de área ao título original e necessidade de autorização parlamentar)

<sup>229</sup> Se os Títulos de aforamentos eram concedidos para áreas de 3300 hectares, o excedente não pode ultrapassar 1650 hectares.

Não há como encaixar esse mosaico fundiário<sup>230</sup>paraense sem resolver essa questão!

Hoje e sempre, as omissões quanto a referência exata da localização são aliadas poderosas dos grileiros que se utilizarem de títulos voadores, sem amarrações, afixando-os onde os seus interesses melhores são atendidos.

Em nossa legislação hodierna, mais especificamente no artigo 66 do decreto nº. 2.135/2010<sup>231</sup> há o instrumento jurídico que objetiva retificar a localização de títulos sem correspondências. Sendo uma arma eficaz, se devidamente utilizada, para ajudar a montar o quebra-cabeça fundiário paraense.

Ocorre que, por mais surpreendente que pareça, diante da realidade caótica fundiária que nos encontramos, o Instituto da Retificação é pouquíssimo utilizado pelo ITERPA. Não havendo, ainda, definições a respeito de como se efetivar ou instrumentalizar os requisitos, constantes na legislação.

Para que seja efetuada a correção da localização do título, atendendo o princípio da Legalidade, o mencionado artigo 66, exige-se o preenchimento dos seguintes requisitos: ausência de duplicidade de matrículas imobiliárias que ultrapassem a dimensão do Título; não haja legítima contestação de terceiros sobre a área; e exista identidade mínima de localização, conforme critérios definidos em regulamento do ITERPA

---

<sup>230</sup> “O imóvel deve ser descrito de modo a fixar exatamente o local que ocupa na superfície da terra, a sua situação, no país e na circunscrição territorial. A descrição há de mencionar primeiramente o terreno, com seus limites e confrontações, e secundariamente as construções, se houver, porque estas são meras acessões”( CARVALHO, Afranio de. **Registro de Imóveis: Comentários ao sistema de registro em face da Lei nº 6.015, de 1973, com as alterações da Lei nº 6.015, de 1975.** Rio de Janeiro: Forense, 1998.p, 48.¶

<sup>231</sup> “Art. 66. Verificada a discrepância de localização do Título Definitivo e o imóvel efetivamente ocupado pelo interessado, o ITERPA procederá a retificação do título desde que não haja duplicidade de matrículas imobiliárias que ultrapassem a dimensão deste, bem como não hajalegítima contestação de terceiros sobre a área e exista identidade mínima de localização, conforme critérios definidos em regulamento do ITERPA.

§ 1º O procedimento para retificação previsto no caput será disciplinado em regulamento próprio do ITERPA, exigindo-se, além de outros requisitos o georreferenciamento da área ocupada.

§ “2º A retificação deverá ser consignada no canhoto do Título Definitivo e se efetivará mediante certidão expedida pelo ITERPA.”

Objetivando solucionar a celeuma jurídica, a fim de serem preenchidos os requisitos legislativos autorizadores da retificação, os seguintes encaminhamentos devem ser seguidos:

- a) A respeito a inexistência de contestação de terceiros, deve ser publicado no Diário Oficial do Estado (DOE) e em jornais de grande circulação, objetivando-se de provocar manifestações contrárias ao processo de retificação.
- b) .A respeito da inexistência de duplicidade de cadeia, devem ser notificados os cartórios de registro de imóveis competentes (CRIs).<sup>232</sup>, solicitando informações sobre outras áreas matriculadas oriundas do título de terras a ser retificado.
- c) A respeito da identidade mínima de localização, devem ser identificados acidentes geográficos constantes no título terra, bem como a coincidência da mesma municipalidade entre a área ocupada e o título a ser retificado, mediante vistoria técnica que deve concluir se realmente há uma falha na base cartográfica do Instituto de Terras do Pará. (ITERPA)<sup>233</sup>.

Esclarece-se que o órgão fundiário estadual somente deu sinais para regulamentação do Instituto da Retificação, com a criação informal de grupo de

---

<sup>232</sup> Conforme manifestação exarado nos autos do processo administrativo n°. 2010/245517: “Sobre a ausência de contestação de terceiros sobre a área, segundo requisito, entende-se que o Iterpa deve publicar no Diário Oficial a intenção de retificar o Título, provocando contestações de terceiros, se houver.[...] Também, foram oficiados os cartórios de São Domingos do Capim, Paragominas e Dom Eliseu, para encaminhar possíveis registros imobiliários referentes a imóveis originários do Título n°. 18, expedido em nome de Urias Rodrigues Carrijo. Houve negativa em todas as respostas -fls. 116 a 131”.

<sup>233</sup>“ O possível erro na BDF deste Instituto pode ter ocorrido devido à época da expedição do título, nos idos da década de 60, as cartas que formavam a Base Cartográfica do Iterpa eram de formato analógico, diferentemente da atual que é de formato digital, fato que gera distorções e dúvidas acerca da real localização dos títulos definitivos concedidos, podendo em várias situações, confortando informações entre cartas analógicas e base digital haver discrepância entre o local da real titulação de base analógica com a localização que diz ser a correta a base digital.O instituto do georeferenciamento das áreas que hoje é de uso obrigatório, segundo o decreto que o regulamenta para fins de certificação de imóveis rurais, exacerba ainda mais tal aspecto, pois traz à tona a vulnerabilidade da plotagem do Iterpa, haja vista a Base Cartográfica ser falível em corolário ao exposto, ou seja, quando se confrontam cartas analógicas, com base digital e georeferenciamento a possibilidade de discrepância é uma constante.”

trabalho interno no presente ano de 2016, mais de 6 anos depois da publicação da Lei de Terras Estadual e do seu Decreto regulamentador. O que demonstra a falta de direcionamento e conhecimento técnico daqueles que o administram. Ora, a aplicação do instituto jurídico em questão não resolverá o problema fundiário paraense, como nenhuma política gerencial o fará isoladamente, mas contribuirá significativamente.

Por tudo, é necessário que seja priorizada a uniformização do procedimento para sua efetivação, mediante legislação a ser elaborada pelo Autarquia Fundiária Estadual, preenchendo-se as minucias dos requisitos do artigo 66 do Decreto Estadual nº. 3.125/2010, levando em consideração o exposto acima.

#### 4.8 – SIZA

É escasso no mundo jurídico agrário estadual as referências sobre este Instituto, sendo ínfima no âmbito legislativo e nenhuma no doutrinário, o que torna dificultosa, até, a conceituação e, conseqüentemente, qualquer manifestação jurídica acerca, o que, inevitavelmente, causa insegura jurídica para se fazer as regularizações originárias deste instituto.

Sobre a conceituação e significado, pode-se dizer que toda escritura de compra e venda traz alguns encargos para as partes, tais como os pagamentos de impostos que recaiam sobre a transação e de taxas de selos, apresentação de documentos necessários para a prova da quitação das obrigações fiscais, procurações quando as partes são representadas, ficando tudo isso consignado ao fim da escritura, antes das assinaturas.

Historicamente, o Príncipe Regente D. João VI, depois denominado Rei, tão logo chegou ao Brasil, tratou de legislar em favor de sua Real Fazenda, estabelecendo onerosos atos para seus fiéis vassalo. O mais gravoso ato foi a estipulação do imposto da Sisa ou Siza.. Este imposto foi introduzido em Castella pelo Rei Dom Sancho em 1285, passando para Portugal, onde foi introduzido por D. Affonso II e D. Affonso V que o regulou por um Regimento de 27 de setembro de 1476.

Era um imposto temporário destinado às despesas de guerra e que se



transformou em um tributo definitivo. No Brasil só foi admitido depois do Alvará de 3 de junho de 1809<sup>234</sup>, que tinha força de lei, começando imediatamente a ser arrecadado, sendo fixado em dez por cento (10%) sobre os valores das compras e vendas.

Assim, com esse ônus sobre as transações de compras e vendas, as escrituras passaram a constar a prova de quitação do imposto, já que a venda sem pagamento da respectiva Siza era considerada nula, por força do mesmo Alvará. Contudo, somente a partir do ano de 1811 é que aparece a primeira escritura contendo a transcrição do talão do conhecimento de recebimento da Siza pelo Tesoureiro da Real Fazenda, antes desse ano não há qualquer menção sobre a Siza.

Dado o conceito histórico do imposto Siza, passa-se para análise legislativa do Instituto.

Foi encontrado referências sobre a Siza, principalmente, em legislações imperiais: na Lei n°.601/1850, denominada Lei de Terras, regulamentada pelo Decreto n°.1358/1854, em seu artigo 25<sup>235</sup> e 26<sup>236</sup>, bem como o regulamento de execução da Lei n°.82/1892 e 713/1900, em seu artigo 181<sup>237</sup>,

Por uma interpretação básica e literal dos dispositivos, mais especificamente o artigo 25 do Decreto n°. 1358/1854, não há dúvidas que configuram propriedades, aptas para transferir o domínio, todas as escrituras particulares, à época, desde que fosse feito o respectivo pagamento do imposto, ou seja, pagamento da Siza até 06 de abril de 1954, data da publicação do Decreto em questão.

Entretanto, simplesmente considerar uma área, originaria de um título

---

<sup>234</sup> Leis do Império do Brasil. In: IRIB - Instituto de Registro Imobiliário do Brasil. Disponível em: <http://www.irib.org.br/>

<sup>235</sup> Art. 25. São títulos legítimos todos aqueles que segundo o direito são aptos para transferir o domínio

<sup>236</sup> Art. 26. Os escritos particulares de compra e venda, ou doação, nos casos em que por direito são aptos para transferir o domínio de bens de raiz, se consideram legítimos, se o pagamento do respectivo imposto tiver sido verificado antes da publicação deste Regulamento: no caso porém de que o pagamento se tenha realizado depois dessa data, não dispensarão a legitimação, se as terras transferidas houverem sido adquiridas por posse, e o que as transferir tiver sido o seu primeiro ocupante.

<sup>237</sup> Art. 181 No livro de Títulos de propriedade serão registrados:

“...”

5º) As escrituras particulares anteriores ao regulamento de 1854 com sisa paga também anteriormente ao alvará de 3 de julho de 1809, independente de sisa.”

com Siza paga, como totalmente regularizada é negar a realidade fundiária atual do Estado, mas, por outro lado, desconsiderar um título com Siza paga seria, igualmente, negar a história do direito fundiário brasileiro.

Como, então, conciliar os fatores históricos e atuais, se não é preciso ser técnico para se afirmar que é inviável precisar tanto a localização do Título quanto a dimensão do mesmo.<sup>238</sup> Qual legislação utilizar quando se tratar de áreas originárias do imposto Siza?<sup>239</sup>

A fim de suprir a lacuna, dando uma resposta ao administrado do ITERPA, deve-se utilizar o procedimento do instituto da Retificação de Títulos, por analogia ao Instituto da Retificação, conforme autorização prevista na Lei de Introdução ao Estudo do Direito.

A lacuna, aqui, está evidente, uma vez que, embora não haja dúvidas sobre a dominialidade das áreas que tiveram o imposto Siza pago, nos termos da Lei n°.601/1850, denominada primeira Lei de Terras, inexistente precisão quanto a localização exata do Título.

É, pois, perfeitamente possível a utilização do artigo 66<sup>240</sup> do Decreto Estadual n°. 2135/2010, que regulamenta o instituto da Retificação de Títulos. Tal entendimento deve ser consolidado e uniformizado, para se evitar decisões divergentes em processos administrativos futuros sobre a mesma temática<sup>241</sup>

---

<sup>238</sup> A problemática fundiária a respeito da localização dos Títulos expedidos já foi veementemente abordada.

<sup>239</sup> Nos autos do processo administrativo ITERPA n°. 2001/404653, do processo administrativo n°. 2007/404637 e do processo administrativo n°.2001/404543, a Coordenação de Documentos e Informações – CDI “ informa, às fls. 15, que há o registro de “Título de Posse ( assim estava) em favor de Luiza Maria Romana de Souza, em data de 25 de agosto de 1892, constante das fls.19v/22 do livro de registro de propriedade n°. 0, com as seguintes características: Município: São Domingos da Boa Vista; Denominação: ( sem denominação especial); Localização: à margem direita do Rio Guajará; Área: ( não consta); Limites Principia do lado de baixo do igarapézinho denominado cacoalinho dahi para cima até o igarapézinho denominado Samouma de divisa com as terras dos herdeiros do finado Antonio Jose Delgado e o segundo de divisa com terra do finado Manoel José de Souza Andrade. Siza paga em 1812”.

<sup>240</sup> Art. 66. Verificada a discrepância de localização do Título Definitivo e o imóvel efetivamente ocupado pelo interessado, o ITERPA procederá a retificação do título desde que não haja duplicidade de matrículas imobiliárias que ultrapassem a dimensão deste, bem como não haja legítima contestação de terceiros sobre a área e exista identidade mínima de localização, conforme critérios definidos em regulamento do ITERPA.”

<sup>241</sup> Há manifestação nesse sentido nos autos do processo administrativo ITERPA n°. 2001/404653, do processo administrativo n°. 2007/404637 e do processo administrativo n°.2001/404543, inclusive com o setor técnico confirmado a correspondência entre a área ocupada e Título expedido, originado do imposto Siza, ressaltando que “ [...] portanto, a área compreendida pela área a qual tem como origem o Título de Posse, em nome de LUIZA MARIA ROMANA DE SOUZA, realizado no dia 25 de agosto de 1892, constante das fls. 19-v a

#### 4.9 – ÁREA PATRIMONIAL MUNICIPAL.

Será abordado o Instituto da Reserva, para fins de expansão de área urbana. Tal mecanismo jurídico, por mais que não esteja ligado diretamente a uma regularização fundiária agrária - aquela precedida da posse e atividade agrária - também é uma forma obtenção de titulação de propriedade individual.

O Instituto Jurídico da Reserva reporta-se a regularização fundiária de áreas indispensáveis à expansão dos núcleos urbanos municipais e é caracterizado pela doação das áreas públicas estaduais<sup>242</sup> aos municípios. Sua fundamentação legal está prevista no artigo 59 do Decreto Estadual n°. 57/69<sup>243</sup>, que foi regulamentado, inicialmente, pelo decreto n°. 7454/1971 e, posteriormente, pelo Decreto n°. 2135/2010.

Hoje, com a revogação do decreto Estadual n°. 7454/1971 pelo decreto n°. 2135/2010<sup>244</sup>, a regulamentação da doação de terras públicas estaduais para os municípios, através da reserva de terras, está prevista na Instrução Normativa Conjunta n°. 01/2008 do Instituto de Terras do Pará e da Secretaria de Estado e Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas.

---

22, DO Livro 1, de São Domingos da Boa Vista, possui identidade mínima de localização e correspondência de, apenas, 1863,7179 para Fazenda Bom Jardim, de interesse de PASCOAL FREITAS, somente pelas assertivas dos vistoriadores atrelados a sua fé pública”. Ocorre que, a exemplo das outras indefinições jurídicas expostas, o núcleo gestor da Autarquia Fundiária Paraense se mantém silente, ao invés de se posicionar e acabar com mais um dos entraves aos processos fundiários.

<sup>242</sup> Em seu artigo 64, a Constituição Federal 1891 transferiu aos Estados membros a propriedade das terras devolutas, sendo um marco histórico no direito fundiário brasileiro.

<sup>243</sup> Art. 59 - Sem prejuízo das áreas destinadas a fins especiais, o Estado fará reserva de terras:

a - solicitadas pela União, Municípios, Autarquias, Sociedades de Economia Mista, instituições de utilidade pública e empresas privadas, quando destinadas especificamente a pesquisas ou indispensáveis à realização de obras e serviços públicos;

b - destinadas a Núcleos Agrícolas e Coloniais;

c - destinadas a aldeamentos indígenas;

d - necessárias à serventia pública;

e - vinculadas aos seus projetos administrativos de qualquer espécie.

§ 1º - O Estado concederá aos Municípios as áreas indispensáveis à expansão dos núcleos urbanos.

§ 2º - As reservas para aldeamento indígenas serão concedidas sob a forma de usufruto ao órgão federal competente.”

<sup>244</sup>Art. 77. Fica revogado o Decreto Estadual nº 7.454/1971”

Analisando as disciplinas previstas na IN. nº 01/2008, nota-se a necessidade do cumprimento de algumas exigências. Dentre estas, a obrigatoriedade de se constar o Plano Diretor está fora da realidade dos municípios paraenses, o que inviabiliza a doação de áreas para fins de expansão urbana, conforme observado, nos autos do processo administrativo nº2001/ 97402.<sup>245</sup>

Tal instituto é de suma importância para o desenvolvimento dos municípios paraenses. Portanto, o Estado do Pará, através de suas entidades competentes, deveria alterar a legislação. Até porque a regulamentação do Instituto da Reserva, por ter sido instrumentalizada através de Instrução Normativa, não exige maiores esforços para modificação.

#### 4.10 - AS NORMAS CONSTITUCIONAIS PARAENSE E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.

De suma importância esclarecer alguns pontos pertinentes as normas constitucionais paraenses. Há dúvidas eternas daqueles que militam na área

---

<sup>245</sup> “[...] ocorre que, apesar de não haver incidências obstaculizando o procedimento, há manifestações jurídicas, às fls. 251 do processo nº. 2001/97402 e às fls 74 do processo nº 1996/113290, sugerindo que o município solicitante apresente os levantamentos socioeconômicos e o Plano Diretor Urbano do referido município [...] primeiramente, é importante ressaltar que, partindo do ponto de vista jurídico/legal, as manifestações jurídicas estão corretas, por exigirem os elementos previstos na legislação. Entretanto, hoje, é imprescindível que as manifestações jurídicas, principalmente advindas de Instituições Públicas, a exemplo desta Autarquia, levem em considerações as questões sócio-jurídica-econômica-constitucionais, ou seja, não basta aplicar a legislação, interpretando-a de forma, apenas, literal, mas deve haver uma hermenêutica intuindo o desenvolvimento socioeconômico da região [...] Na presente situação, observando a vistoria realizada, às fls 182 do processo administrativo nº2001/97402, foi constatado que as áreas pretendidas pelo município já estão consolidadas com casas residenciais, igrejas, escolas, ou seja, perfeitamente urbanizada. Contudo, para fins de melhorar as condições urbanas mencionadas, criando mais escolas, mais hospitais, mais moradias, isto é, aplicando políticas públicas na região, faz-se necessário a regularização patrimonial do município, pois, somente assim, o ente municipal poderá, como por exemplo, utilizar-se de dos recursos e apoio da Caixa Econômica Federal para criar políticas habitacionais (Programa Minha Casa Minha Vida). [...] Diante deste quadro, buscando regularizar, de imediato, a área municipal, este setor jurídico, a fim de contribuir para o desenvolvimento social municipal, conforme os preceitos constitucionais, entende que devem ser doadas as áreas requeridas pelo município, vez que já há consolidação urbana atestada pela vistoria e ausência de qualquer incidência impeditiva, desde que: A prefeitura Municipal se compromete em apresentar o estudo sócio econômico e o plano diretor da Cidade, no prazo de 18 meses, a contar da Titulação, sob pena de reversão da área ao patrimônio Público Estadual, constando, nesse sentido, cláusula resolutiva no Título; e a Prefeitura Municipal se comprometa em não repassar/alienar as áreas Tituladas, enquanto não for apresentado o estudo socioeconômico e o Plano Diretor, conforme o item anterior, sob pena de reversão da área patrimônio Estadual, constando, nesse sentido, cláusula resolutiva no Título”

fundiária, tanto dos próprios servidores dos “ órgãos” fundiários como dos demais profissionais privados, o que, conseqüentemente, causam obstáculos à regularização fundiária.

Os artigos 184 a 191 da Constituição Federal tratam da Política Fundiária do Estado brasileiro, especificando, em seu artigo 188, que a destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a Política Agrícola, com o Plano Nacional de Reforma Agrária e determinando que a alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, e dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional, salvo as destinadas para reforma agrária.

A citação do objetivo constitucional se faz necessária, haja vista que influencia diretamente na competência do Estado do Pará ou de qualquer Estado da Federação para alienar suas próprias Terras.

Antes de se analisar as normas da Constituição do Estado Pará, algumas questões precisam ser levantadas.

Nas Constituições anteriores, o limite para alienações de terras públicas, sem a necessidade de aprovação parlamentar, variou, conforme tabela:

Constituição	Art.	Tamanho	Quem autoriza
1934	130	10.000	Senado
1937	155	10.000	Senado
1946	156,§ 2º	10.000	Senado
1964 (EC 10)	6º	3.000	Senado

1967	164, par. Único	3.000	Senado
1969	171	3.000	Senado
1988	188, § 1º	2.500	Congresso

Tabela 1: Limites Constitucionais para alienação de áreas públicas.

Tal informação é imprescindível, tendo em vista o art. 41 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição do Estado do Pará preconiza que os processos de regularização fundiária, protocolados no órgão estadual competente, até a data da instalação da Assembleia Estadual Constituinte, serão concluídos nos termos da legislação anterior, respeitados os limites estabelecidos na Constituição Federal. Por isso, o Estado do Pará pode regularizar, diretamente, sem a aquiescência do Congresso Nacional, as áreas maiores que 2500 hectares, sem a aprovação do Congresso<sup>246</sup>.

Ainda sobre os limites constitucionais, é necessário que sejam observados 4 pontos críticos que ocasionam entraves à regularização fundiária.

O primeira se refere as legislações que originaram os bloqueios, os cancelamentos e as requalificações de matrículas.

As razões para o bloqueio e, conseqüente cancelamento, sustentam-se justamente nas matrículas de imóveis rurais registrados com áreas com excedentes aos limites constitucionais, independente da data da sua suposta expedição, nos termos dos artigos 1º, 2º e 3º do Provimento Conjunto nº 13/2006, de 21.06.2006, da Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior (CJCI) do Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJE/PA).

Sendo que o Provimento Conjunto nº 10/2012-CJCI-CJRMB, procedimento que regulamenta o desbloqueio e requalificação de matrículas

<sup>246</sup> Tais observações são de incomensurável importância, haja vista que tramitam no ITERPA processos administrativos anteriores a Constituição Estadual não finalizados, datados em sua maioria da década de 80, incluindo processos de legitimação de posse.

canceladas, exige, em seu artigo 3º, inciso V, a cópia autenticada da autorização legislativa correspondente quando o tamanho do imóvel estiver acima dos limites constitucionais da época da emissão do título

Ocorre que o Instituto de Terras do Pará (ITERPA) alienou centenas de milhares de hectares sem a autorização da parlamentar, alegando que estas alienações se inseriam na autorização global outorgada pelo art. 21 da Lei nº 4.584 de 08 de outubro de 1975<sup>247</sup>. Utilizando-se deste raciocínio, pois, poder-se-ia alegar a desnecessidade de comprovação específica de autorização parlamentar estadual para as alienações de áreas até 2500 hectares.

O segundo ponto crítico está relacionado as matrículas canceladas, cujas as origens reportam-se a títulos de sesmarias. Como esclarecido em capítulo anterior, o instituto das sesmarias foi utilizado para fins de ocupação e colonização do território brasileiro, ou seja, precedendo as Constituições Brasileiras. Portanto, não poderiam ser canceladas registros imobiliários originários de títulos de Sesmarias sob a justificativa de desrespeito às normas constitucionais.

O terceiro ponto crítico é sobre a necessidade de autorização parlamentar para alienações de áreas destinadas a regularização urbana, a exemplo do Instituto de Reserva.

Para melhor compreensão, cita-se o processo administrativo nº2007/334304, em que foram feitas cessões de áreas para fins de expansão urbana ao município de São Felix do Xingu<sup>248</sup>, em dimensões acima do limite constitucional e sem autorização parlamentar.

A autorização é prescindível, haja vista que a Constituição Federal, quando impõe a necessidade de autorização parlamentar, estipula Capítulo III

---

<sup>247</sup> “Art. 21 - Fica autorizado o ITERPA a alienar até cinco milhões de hectares (5.000.000 ha) de terras devolutas, autorização esta que poderá ser livremente utilizada, a critério desse órgão, em todas as alienações para as quais o Poder Legislativo ainda não houver concedido autorização específica, inclusive vendas no regime especial instituído pelo artigo 88 do Decreto -Lei 57/69 e aforamentos excedentes de áreas ocupadas que não puderem ser incluídas nos títulos originários, na forma do artigo 197 do Decreto nº 7.454/71”

<sup>248</sup> “Nesses autos foi juntado a Lei Municipal nº 335/2007, que estabeleceu normas para ampliação da Zona Urbana do Município de São Félix do Xingu, antes composta por 2.224,3622ha para 4.826,8981ha, bem como a Lei Municipal nº 320/2006, que dispõe sobre Plano Diretor de São Félix do Xingu.”

do Título VIII referente a política Agrícola e Reforma Agrária, o que não é o caso, por se tratar de Política Urbana.

O quarto ponto crítico é bem representativo do desinteresse dos agentes públicos políticos pela regularização fundiária, posto que, desde a promulgação da Constituições Federal e Estadual, não há uma estrutura parlamentar organizada para analisar as alienações de áreas acima do permitido constitucional.

Agora, entrando especificamente nas normas constitucionais estaduais, importante ressaltar a redação anterior do artigo 241, bem como, a emenda constitucional n°. 48/2011, a fim de que sejam esclarecidas as inovações dos procedimentos de regularização fundiária.

A redação anterior do artigo 241 previa:

Art. 241. O Estado somente concederá suas terras, até o limite máximo de dois mil e quinhentos hectares, respeitadas as seguintes normas, além de outras previstas em lei: I - área de até 100 hectares, mediante aprovação do órgão fundiário competente ;II - área de 100 até o limite de 500 hectares, ouvido o Conselho Estadual de Política Agrícola, Agrária e Fundiária; III - área de 500 até o limite de 1.500 hectares, mediante aprovação prévia de um plano de exploração econômica pelo Conselho Estadual de Política Agrícola, Agrária e Fundiária; IV - área de 1.500 até o limite de 2.500 hectares, além do disposto no inciso anterior, dependerá de prévia aprovação da Assembleia Legislativa.

Já a Emenda Constitucional n°. 48/2011 dispõe:

Dá nova redação aos incisos I e II do art. 241, da Constituição Estadual do Pará. A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ estatui e sua Mesa Diretora promulga a seguinte Emenda Constitucional:

Art. 1º Os incisos I e II do art. 241 da Constituição do Estado do Pará passará a ter a seguinte redação:

Art. 241. O Estado somente concederá suas terras, até o limite máximo de dois mil e quinhentos hectares, respeitadas as seguintes normas, além de outras previstas em lei: I – área de até mil e quinhentos hectares, mediante aprovação do órgão fundiário competente; II – área acima de mil e quinhentos até o limite de dois mil e quinhentos hectares, além do disposto no inciso anterior, dependerá de prévia aprovação da Assembleia Legislativa.

Art. 2º Ficam revogados o inciso II do art. 240; os incisos III e IV; § 1º e seus incisos; § 2º e seus incisos; e § 3º; todos do art.241.

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Fazendo uma simples comparação entre a redação anterior e a atual do



artigo 241 da Constituição Estadual, verificam-se alterações significantes. A primeira é a autorização para que o ITERPA conceda até 1500 hectares diretamente, sem necessidade de autorização da Assembleia Legislativa Estadual ou de qualquer outro órgão. Outra alteração é a desnecessidade de apresentação e aprovação de Plano de Aproveitamento Econômico, vez que, a redação atual não prevê a exigência, tendo, inclusive, revogado o dispositivo que a exigia.

Tais observações são importantíssimas, porque são relativamente recentes e fogem do conhecimento de alguns aplicadores e militantes do Direito Agrário Paraense.

Conseqüentemente, alterando-se a Constituição Estadual, revogam-se e modificam-se as leis ordinárias e outras legislações hierarquicamente inferiores. Têm-se alguns exemplos, como o artigo 12<sup>249</sup> da Lei Estadual n.º. 7289/2009 e o artigo 39, inciso V,<sup>250</sup> do Decreto Estadual n.º. 2135/2010 que se reportam ao Plano de Aproveitamento Econômico e o artigo 7º<sup>251</sup> da Instrução

---

<sup>249</sup> Art. 12. Os contratos poderão ser rescindidos a qualquer momento, enquanto vigentes as cláusulas resolutivas, presentes motivos de utilidade e necessidade pública ou interesse social, garantindo o ressarcimento pelo que foi pago pelo ocupante, bem como o direito à indenização das benfeitorias úteis e necessárias, retornando o direito de uso da terra ao Poder Público, ouvido o Conselho Estadual de Política Agrícola e Fundiária.

Parágrafo único. O cumprimento do Plano de Aproveitamento Econômico deve ser uma das cláusulas contratuais, e somente não ensejará o cancelamento do título na forma prevista neste dispositivo, se comprovado motivo de caso fortuito ou força maior, apurado em processo próprio no Instituto de Terras do Pará, e aprovado pelo Conselho Estadual de Política Agrária e Fundiária.

<sup>250</sup> Art. 39 [...]

V - Plano de exploração econômica para imóvel rural com área superior a 500 (quinhentos) hectares, com um laudo de exploração econômica, no qual constará, além de outras definidas em regulamento pelo ITERPA:

- a) culturas vegetais existentes no imóvel, com informação sobre tecnologia utilizada e estado fitossanitário das mesmas;
- b) espécies de animais cuja criação, adaptação ou melhoria possa ser objeto de atividade econômica em cada zona;
- c) instalações existentes, além das mínimas indispensáveis à organização da propriedade;
- d) percentagens mínimas e máximas - uso atual e programado das terras da área - que devam ser destinadas a cada tipo de exploração econômica inclusive reservas florestais;
- e) previsões indispensáveis para a defesa dos cursos d'água, vias de comunicação, servidões de passagens e tudo mais que for necessário para que o aproveitamento econômico de cada área não prejudique o aproveitamento das áreas vizinhas.

<sup>251</sup> Art. 7º - A alienação onerosa de terra pública estadual, a qualquer título, obedecerá aos seguintes procedimentos:

- I - Imóvel rural com área até o limite de 500 (quinhentos) hectares, poderá ser alienado diretamente pelo ITERPA, na forma da Resolução n.º 02/2008 do CEPAF; II - Imóvel rural com área superior a 500 (quinhentos) hectares até o limite de 1.500 (um mil e quinhentos) hectares, o interessado deverá apresentar um plano de exploração econômica, conforme roteiro constante no anexo VIII, que será submetido à aprovação ao ITERPA e para validação

Normatiza que reproduziu a redação anterior do artigo 241 da Constituição Estadual, estando totalmente revogados.

Finalizando, a Constituição Estadual, no artigo 316 da ADCT<sup>252</sup>, autorizava a usucapião de terras públicas a todo aquele que possuir terras estaduais, por mais de quarenta anos ininterruptos, contados anteriormente a 1º de janeiro de 1917, sem contestação. Entretanto, o STF, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº.3.438 – 3/PA, declarou a inconstitucionalidade formal do dispositivo, sob a justificativa que as normas que cuidam dos institutos da posse, da aquisição e da propriedade por decurso do tempo e de títulos legitimadores da propriedade são de direito civil, da competência legislativa da União.

#### 4.11 – DEMAIS ENTRAVES À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO ESTADO DO PARÁ.

Durante a apresentação desta pesquisa, inevitavelmente foram feitas inúmeras críticas à legislação fundiária que, por ser deficitária, em vários sentidos, ocasiona obstáculos jurídicos à regularização fundiária individual, bem como a posicionamentos interpretativos, tanto do poder judiciário quanto dos “órgãos” fundiários ligados as questões agrárias.

Tais críticas estão ligadas aos entraves jurídicos. Entretanto, há outros tantos entraves que contribuem para obstaculizar a regularização fundiária no

---

posterior do CEPAF;III - Imóvel rural com área superior a 1.500 (um mil e quinhentos) hectares até o limite de 2.500 (dois mil e quinhentos) hectares, além da aprovação prévia do plano de exploração econômica (anexo VIII) pelo CEPAF, o processo será encaminhado à aprovação da Assembléia Legislativa do Estado do Pará;IV - Imóvel com área superior a 2.500 (dois mil e quinhentos) hectares será remetido ao Congresso Nacional para prévia aprovação da alienação, conforme o disposto no artigo 188, § 1º da Constituição Federal, uma vez declarado o interesse público no processo de regularização mediante decreto do Chefe do Poder Executivo Estadual.

<sup>252</sup> Art. 316 - Todo aquele que possuir terras estaduais, do domínio público ou privado, por mais de quarenta anos ininterruptos, contados anteriormente a 1º de janeiro de 1917, sem contestação, adquirirá automaticamente o seu domínio, devendo para este fim, tão somente apresentar ao órgão fundiário competente documentação que comprove essa posse, através de títulos legítimos, com os respectivos impostos pagos ao Estado.

§ 1º. Consideram-se títulos legítimos todos aqueles que, segundo o direito, são aptos para transferir o domínio, como os que derivam de contratos, de atos da última vontade, de decisões judiciais e da lei.

§ 2º. O disposto neste artigo não prejudica outras vantagens ou direitos de que o possuidor seja titular.

Estado do Pará. Não se busca aprofundar as razões de tais entraves, por não ser o foco principal desta obra, mas sim apresentar conteúdo acessório importantíssimo que, necessariamente, está ligado aos entraves jurídicos.

Para se efetivar a regularização fundiária em um Estado eminentemente agrária e com dimensões nacionais, espera-se, no mínimo, uma instituição que possua condições estruturais.

No caso do Estado do Pará, o Instituto de Terras do Pará é responsável pelo patrimônio fundiária, desde sua criação pela Lei Estadual nº 4574/1975<sup>253</sup>. Logo, está distante de ter uma estrutura, física e funcional, adequada para exercer as suas atribuições.

Quanto a estrutura física, o edifício atual<sup>254</sup> é impróprio para oferecer qualidade e segurança aos seus servidores, encontrando-se em péssimas condições. Foi o que atestou o laudo de vistoria do corpo de bombeiros e Ministério Público do Estado<sup>255</sup>, constante nos autos do processo administrativo interno nº 2014/52330.<sup>256</sup>

Além da ausência de boas instalações físicas, não há, o que é ainda mais grave, instalações descentralizadas nos principais polos regionais do Estado, como Castanhal, Marabá, Santarém, Redenção, Paragominas e Altamira.

Todo e qualquer procedimento está concentrado na capital do Estado, Belém, o que, logicamente, inviabiliza, e muito, a regularização fundiária. Já que, primeiramente, o pedido de regularização é feito via protocolo na sede do

---

<sup>253</sup> “Art. 1º - É criado o Instituto de Terras do Pará - ITERPA, Autarquia Estadual dotada de personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira, com sede na Capital do Estado e jurisdição em todo o seu território.

Art. 2º - O ITERPA é o órgão executor da política agrária do Estado em tudo quanto se referir às suas terras devolutas, cabendo-lhe especialmente, sob a orientação do Governador”

<sup>254</sup> Conforme informação da atual gestão do Iterpa, está sendo construída uma nova sede na Augusto Montenegro

<sup>255</sup> IC Nº. 1336.2014.08.000/5

<sup>256</sup> “ O termo de vistoria da 8º promotoria de justiça de Castanhal ( fls. 03/07), de julho de 2013, aponta que o ambiente de trabalho da investigada é inadequado para os servidores, tanto em razão dos comprometimentos ambientais de correntes de grande quantidade de infiltrações, quando pelo sofrimento moral que muitos relatam viver, uma vez que se deparam com situações de risco com curto circuito e alagamentos, o que faz com que os servidores vivam em constante tensão e insegurança”

ITERPA, inibindo, principalmente, os produtores desprovidos de recursos materiais.

Ainda, a concentração prejudica a própria efetivação dos serviços realizados pela Autarquia Fundiária estadual que necessita dispor de recursos financeiros, humanos e logísticos para realizar vistorias em regiões distantes e de difícil acesso.

A respeito da estrutura física, o investimento em descentralização, como acontece com a autarquia Federal<sup>257</sup>, seria o mais correto, porque, além de facilitar o acesso dos clientes aos serviços de regularização fundiária, diminui o ônus da administração pública para o efetivar<sup>258</sup>.

Outra implementação estrutural imprescindível seria um sistema, via rede mundial de computadores, que possibilitasse a protocolização dos requerimentos de regularização fundiária e a imediata análise prévia de admissibilidade do pleito, com a indicação de correções a serem feitas, a exemplo da anexação de documentações faltantes.

Hoje, a título de exemplo, o procedimento de alienação onerosa, regulamentado pela Instrução Normativa nº04/2010, é extremamente burocrático<sup>259</sup>. Prevê que o requerimento seja primeiramente autuado, depois

---

<sup>257</sup> SR 01 – Belém; SR 30 – Oeste do Pará; e SR 27 – Sul do Pará

<sup>258</sup> “ Em 2012, O ITERPA instalou um escritório em Paragominas para agilizar as respostas as demandas de pequenos, médios e grandes produtores sem definição fundiária. Esta iniciativa, que contou com o apoio da prefeitura para custeio de despesas ( aluguel, energia, água), ocorreu em Paragominas devido ao seu destaque na agenda ambiental desde de 2010. Nesse ano, Paragominas tornou-se o primeiro a sair da lista de municípios que mais desmatam na Amazônia Legal, publica desde 2008 pelo Ministério do Meio Ambiente.” (IMAZON. **Regularização Fundiária no Pará: afinal qual é o problema?**. 2015. Disponível em: [http://amazon.org.br/PDFamazon/Portuques/livros/REG\\_FUNDPARA\\_WEB.pdf](http://amazon.org.br/PDFamazon/Portuques/livros/REG_FUNDPARA_WEB.pdf). Data de Acesso: novembro de 2016.

<sup>259</sup> Art. 13. Protocolado o pedido de regularização nos termos da Seção I do Capítulo II desta Instrução Normativa, a Gerência de Atendimento e Controle (GAC) providenciará a autuação do processo administrativo, o cálculo das custas processuais e a expedição da respectiva guia de pagamento.

Art. 14. No momento do protocolo a GAC também certificará a presença formal dos documentos listados nos artigos 10 a 12, bem como aqueles apresentados pelo requerente.

§ 1º. A falta de documentação disposta nos artigos 10 a 12 importará na paralisação do pleito.

Art. 15. Após a manifestação da CDI, os autos seguirão para Diretoria Jurídica – DJ com o objetivo de realizar a análise da admissibilidade do pleito, a regularidade formal dos documentos que instruem o pedido e o enquadramento da modalidade de regularização fundiária descrita no art. 7º desta Instrução. ”

vai para o setor jurídico fazer a análise prévia de admissibilidade que, se positiva, encaminha para os setores técnicos.

Sobrecarrega um setor jurídico, que deveria, somente, após as manifestações técnicas, exarar o parecer conclusivo sobre a viabilidade do processo de regularização.

Acerca dos déficits funcionais, o próprio Instituto de Terras do Pará, no relatório de gestão de 2012<sup>260</sup> relata que o quadro funcional existente está abaixo do efetivo para atender a demanda existente. Explica que o ITERPA possuía, até meados de 2012, 307 servidores<sup>261</sup> - quantidade inexpressiva<sup>262</sup>.

O número de servidores diminui a cada ano, em decorrência de nomeação em outros cargos que fornecem melhores condições de trabalho e salário e pela aposentadoria de tantos outros que são contemporâneos da criação do Instituto de Terras do Pará, em 1975.

Acrescenta-se ao inexpressivo quantitativo, a baixa qualificação dos servidores. Não há qualquer incentivo à programas políticos direcionados ao estudo, atualização e modernização, enfim, a qualificação do profissional, que, por mais que tenha o interesse em se qualificar, esbarra na falta de recursos financeiros, na inexistência de eventos acadêmicos na área.

Importante mencionar que os déficits estruturais apontados não podem ser analisados isoladamente, mas sistematicamente com os outros entraves à regularização fundiária. Vê-se que a inexistência de uma legislação menos burocrática é um entrave jurídico que desagua diretamente no quadro funcional, pois há mais demanda, atrapalhando a produtividade dos servidores e a celeridade na conclusão dos requerimentos de regularização fundiária realizados pelos interessados.

---

<sup>260</sup> ITERPA. 2013. Relatório **de Gestão** 2012. Belém-PA

<sup>261</sup> São distribuídos em: 72 concursados; 95 estáveis, 62 não estáveis e outros 78 distribuídos em as categorias temporários, comissionados, cedidos, contratados e estagiários

<sup>262</sup> O último concurso ocorrido em 2006 não supriu as necessidades dos órgãos, pois não previu o crescimento da demanda por regularização fundiária (IMAZON. **Regularização Fundiária no Pará: afinal qual é o problema?**. 2015. Disponível em: [http://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/livros/REG\\_FUNDPARA\\_WEB.pdf](http://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/livros/REG_FUNDPARA_WEB.pdf). Data de Acesso: novembro de 2016.

)

O entrave estrutural está ligado diretamente à falta de interesse político para soluções das questões fundiárias paraenses. Não se pode admitir que uma instituição responsável pelo patrimônio fundiário do Pará com dimensões gigantescas não tenha um prédio sede minimamente estruturado e descentralizado em sub-regiões, bem como não se pode conceber que os gestores, nesses mais de 45 anos de Iterpa, não se preocuparam em oxigenar o quadro funcional, sabendo que grande parte dos servidores são antigos - da época da criação do "órgão" - ou fazendo concursos públicos, ou investindo em capacitação, ou melhorando as condições de remuneração, através de um plano de cargos e salários, evitando-se o êxodo de servidores competentes que são atraídos para cargos mais valorosos e, até, pela iniciativa privada.

Em verdade, todos os entraves à regularização fundiária expostos estão diretamente ligados à ausência de interesse político, tanto os estruturais como os jurídicos.

Diante da realidade desfavorável, política e econômica, em que se encontra nosso país e, conseqüentemente, nosso Estado do Pará, pode-se compreender que medidas que necessitem de despendimento financeiro sejam reavaliadas, entretanto muito dos entraves à regularização fundiária são dependentes de uma gestão mais técnica e menos político.

É necessário que os gestores tenham conhecimentos da realidade política, histórica, econômica e técnica da nossa região, a fim de que possam contribuir de forma mais adequada para amenizar o caos fundiários do Estado do Pará.

Quando se fala em conhecimentos históricos, políticos, econômicos e técnicos, não se pode admitir a definição de políticas públicas de regularização fundiária sem se ter a exata noção das diversas realidades do nosso Estado, onde cada região tem seu histórico de ocupação, tem seu grupo político definido e seu modo de produção econômico.

Para se ter essa sensibilidade no momento da definição, indispensável o contato fático e jurídico/legislativo com as questões fundiárias locais, que são peculiares de gestores técnicos e, em regra, mais preparados<sup>263</sup>.

---

<sup>263</sup> A título de exemplo, cita-se o cargo de Diretor Jurídico do Instituto de Terras que é ocupado por um Procurador do Estado de carreira, por força do Decreto n° 1.358, de 30 de maio de 1996, dispondo, em seu artigo primeiro, que o departamento jurídico do Instituto de Terras do Pará deverá ser exercido sob a coordenação e supervisão da Procuradoria Geral do Estado, que indicará um Procurador. Além da clara ilegalidade do Decreto n° 1.358/96, por ser autônomo e infringir a autonomia administrativa da Autarquia Fundiária, por ser uma pessoa jurídica de Direito Público, não é tecnicamente correto a nomeação de advogados sem a experiência jurídica e o contato necessário com toda realidade fundiária em que vivemos. Esclarecendo ainda a nomeação para o cargo de Diretor Jurídico deve ser feita necessariamente por Decreto Governamental, o que não impediria a nomeação de advogados públicos de carreira, em decorrência da revogação automática da legislação anterior por incompatibilidade de conteúdo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS.

O objetivo dessa dissertação foi averiguar, inicialmente, se uma política de regularização fundiária em áreas eminentemente agrárias, como a região Amazônica, em especial Estado do Pará, está relacionada ao desenvolvimento da região.

Atrelando o conceito de política pública, que tem como objetivo ativar os potenciais regionais, as teorias desenvolvimentistas utilizadas nesta obra, chega-se à conclusão da importância em se estudar os entraves jurídicos à regularização fundiária. Ora, uma vez enfrentados os obstáculos, esta, enfim, pode ser efetivada a contento

Foi mediante a conjunção das teorias de Amartya Sen e Ignacy Sachs que foi firmada a concepção de desenvolvimento utilizada, chegando a definição de que para se chegar ao desenvolvimento não se deve apenas observar aspectos econômicos, mas sim, sua óptica integral, levando em consideração vários aspectos, os quais a dimensão econômica é um deles, juntamente com os sociais, ambientais, territoriais, políticas e culturais.

A partir da demonstração dos benefícios que uma política de regularização fundiária em área eminente agrária, como Estado do Pará, que se define sua importância para o desenvolvimento, tendo em vista que todos os aspectos dimensionais, exposto na teoria desenvolvimentista, são alcançados.

Sem se falar na relação concreta existente entre a regularização fundiária e os direitos fundamentais que, por si só, já torna obrigatório o investimento em política pública de regularização fundiária no território paraense, já que, sendo um instrumento de distribuição justa de terras, proporciona dignidade humana aos produtores agrários, tanto os grandes e médios, responsáveis pelas criações de empregos, quanto os menores que necessitam de um pedaço de “chão” para tirar a subsistência de sua família e que, sem dúvidas, são os mais prejudicados pelos conflitos, desordenamento territorial, grilagens, enfim, de todas as mazelas oriundas do caos fundiários paraense.



Ou seja, é essa relação entre o desenvolvimento e a regularização fundiária que fundamenta o objeto principal desta obra – os entraves jurídicos à regularização fundiária.

Relembrando que se tratou das principais formas individuais de regularização fundiária previstas na legislação paraense, sendo que a observância de entraves não jurídicos ou alheios à legislação do Estado do Pará foram mencionados como suporte as argumentações.

Constatou-se que o sistema utilizado para se efetivar a regularização fundiária no Estado do Pará está eivado de obstáculos jurídicos de todas as naturezas, que podem, de forma didática, serem divididos em interpretativos, jurisdicionais e legislativos.

Nos primeiros, os conflitos “ interna corporis” são evidentes, onde há falta de uniformidade dentro do jurídico do Instituto de Terra do Pará, bem como deste com a Procuradoria Geral do Estado.

Destacam-se a indefinição a respeito da revigoração do instituto da legitimação de posse, que no sentir deste mestrando, foi ressuscitado, ao contrário do que entende a Procuradoria Geral do Estado.

Além das várias posições hermenêuticas dadas nos processos administrativos de regularização fundiária envolvendo as questões relacionadas a interessados que não ocupam a área há 5 anos ou pleiteiam porção de terras abaixo do modulo rural a fração mínima de parcelamento, que, por uma visão constitucional, deveriam ser deferidos, entretanto não é o que ocorre.

Ainda, pode-se lembrar dos processos relacionados a venda de áreas de florestas, que não podem ser alienadas, mas há entendimentos contrários. Também, os fatos relacionados a fracionamento de áreas que, quando ocorrem, são em regra, de plano, indeferidos no jurídico do Instituto Agrário Estadual, embora, como foi observado, a análise jurídica, nesses casos, não deva ser superficial.

Existem outras tantas questões, por vicio de interpretação, que foram

abordadas neste trabalho.

Em todas, foram expostas opiniões sobre o caminho jurídico a ser seguido (sempre com entendimentos pró regularização fundiária) buscando atingir sua finalidade - desenvolvimento do Estado do Pará. Como a possibilidade de serem regularizadas as áreas ocupadas que incidem em Títulos do Trairão e originárias da Sisa/Siza, as celeumas presentes nos processos de aforamento (como a legislação a ser aplicada, o limite constitucional e o excesso da área a ser resgate), as incongruências prejudiciais trazidas pela legislação que regulamenta o Instituto da Reserva para expansão de área urbana.

Cita-se, também, os imbróglios relacionados as normas Constitucionais, como os 4 pontos críticos pertinentes ao limite constitucional, e as legislações ordinárias e regulamentares alteradas pela Emenda Constitucional nº 48/2201.

Fora da questão administrativa, encontram-se interpretações errôneas que causam entraves, a exemplo das decisões exaradas pelo judiciário paraense no sentido de não considerar a existência de posse em área pública. Indo na contramão do que realmente se espera do Estado-Juiz (solucionar conflitos).

Ou seja, os impasses interpretativos poderiam ser solucionados se os autores que estão envolvidos no manuseio dos processos fundiários paraense, como gestores, técnicos, juristas e, até mesmos os próprios clientes da reforma agrária, tivessem a noção de sua importância para o desenvolvimento, porque, aí sim, buscar-se-ia uma interpretação favorável.

Além de existirem posicionamentos diversos aos defendidos aqui (o que é normal dentro de um Estado Democrático de Direito), infelizmente a maioria se demonstra inarredavelmente positivista, reforçando, desta forma, os fatos que originam a triste realidade sócio, econômica, cultural e ambiental do nosso Estado, caracterizada por conflitos fundiários, em que o lado hipossuficiente sempre é o mais lesado.

Ademais, não se pode deixar de mencionar que pior que interpretações

estritamente tradicionais e positivas são as ausências de decisões dos gestores dos “órgãos” fundiários, exemplo da falta de definição jurídico/política acerca da dominialidade das ilhas do Estado do Pará, em especial a Ilha do Marajó, embora já haja posicionamento jurídico, o qual coadunamos, entendendo pela competência do ente estadual. Acarretando prejuízos aos produtores dos vários municípios da região, pobres e economicamente agrários, que deixam de obter todos os benefícios que a regularização fundiária pode proporcionar.

Outra forma de solucionar a problemática seria a própria alteração legislação, naquilo que for possível para evitar divergências interpretativas, positivando o melhor entendimento possível sobre os conflitos jurídicos apresentados, a exemplo da exclusão do requisito temporal, da prevalência em regularizar áreas que cumpram a função social em detrimento dos regramentos previstos para o módulo rural e fração mínima de parcelamento, e demais posições pró regularização fundiária.

Há também os entraves jurídicos ligados as omissões legislativas que, por deixarem de regulamentar institutos jurídicos necessários, acarretam o sobrestamento de processos administrativos de regularização fundiária.

Temos a falta de regulamentação para o Instituto da Compensação. O Decreto Estadual nº. 2.135/2010 prevê, em seu artigo 67, a possibilidade de efetivar a permuta ou a compensação de áreas alienadas. Ocorre que apenas regulamentou o procedimento das permutas, mediante a Instrução Normativa nº. 06/2010 do Instituto de Terras do Pará.

Há omissões mais grave. A falta de regulamentação do Instituto da Retificação dos Títulos. Viu-se que um dos grandes problemas fundiários do Estado do Pará é a ausência de amarração geográfica de alguns títulos de terra. A precariedade na exata localização contribuiu para grilagem de fraudadores profissionais, que, diante do conhecimento a respeito, aproveitam para registrar Títulos em áreas que não condizem com a realidade, o que ajuda a intensificar conflitos.

Tal instrumento é de suma importância combater essa forma de grilagem, bem como para contribuir com a montagem do complexo quebra cabeça fundiário em que se encontro o Estado do Pará.

Não se deve esquecer as omissões protagonizadas por órgãos alheios ao poder executivo, a exemplo da inexistência de uma estrutura para avaliação parlamentar dos pleitos de regularização que ultrapassam o limite constitucional, previstos tanto na Constituição do Estado do Pará quanto na Constituição Federal.

Relacionados aos entraves legislativos, não se pode oferecer outra solução se não o própria ato de legislar por quem for competente. No caso, a autarquia fundiária paraense, mediante a elaboração de instruções normativas, para os procedimentos ligados aos Institutos da Retificação e Compensação. E a Assembleia Legislativa do Estado do Pará (ALEPA) e Congresso Nacional para avaliações dos pedidos de compra de áreas públicas acima do limite constitucional<sup>264</sup>.

Juntamente com os entraves jurídicos, deve-se lembrar das outras formas de entraves, como os estruturais e políticos que, embora não sejam o objeto principal desta dissertação, estão indissociáveis a estes.

Por fim, diante da realidade desfavorável, política e econômica, em que se encontra nosso país e, conseqüentemente, nosso Estado do Pará, pode-se compreender que medidas que necessitem de despendimento financeiro sejam reavaliadas, entretanto muito dos entraves jurídicos à regularização fundiária, a exemplo da elaboração de instruções normativas ou uniformização de entendimentos interpretativos dependem, única e exclusivamente, de vontade política e, principalmente, de conhecimento da realidade fundiária paraense.

---

<sup>264</sup> Artigo 241 da Constituição do Estado do Pará e artigo 188 § 1º da Constituição Federal.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENCAR, José Torguato de. **Relatório Especial sobre as matrículas nºs 971,1498,1708 e 1709, em nome de Jovelino Nunes Batista no cartório Extrajudicial da Comarca de São Felix do Xingu.** Belém, 14 de julho de 2006. Mimeografo

ALVES, José Carlos Moreira. **Posse - estudo dogmático.** vol. II, 1. Tomo.1999

AMARAL, Luciano Monteiro do; NASCIMENTO, Milton Antonio do. **Produto Interno Bruto Estadual e Municipal.** Secretaria de Estado do Planejamento e Desenvolvimento. 6 ed . Brasília:CGEES/SEPLAN, 2010

ARBEX JÚNIOR, José. "Terra sem povo", crime sem castigo. In: TORRES, Maurício (org.). **Amazônia revelada: os descaminhos ao longo da BR-163.** Brasília: CNPq, 2005

AZEVEDO, Flavio Ricardo Albuquerque. A Necessidade de Alteração do Entendimento das Varas Agrárias Paraenses quanto a Inexistência de Posse Agrária em Área Pública. In **Revista Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – Conpedi**, 25, 2016, Curitiba

BARROSO, Luis Roberto. **Novo direito constitucional brasileiro: contribuições para construção teórica e prática da jurisdição constitucional do Brasil.** Ed. Fórum, 2013

BRASIL. CÂMARA FEDERAL. BRASIL. Redação final elaborada pela Comissão Especial Destinada a Proferir Parecer sobre o Projeto de Lei nº 37/2011 (apensados os projetos de lei nº 463/2011, nº 5.138/2013, nº 4.679/2012, nº 5.306/2013, nº 5.807/2013 e nº 3.430/2012).

\_\_\_\_\_. Constituição (1824) Constituição Política do Império do Brazil. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao24.htm)> . Acesso em: 12.04.2016.

\_\_\_\_\_. Constituição (1891) Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm)>. Acesso em: 12.04.2016.

\_\_\_\_\_. Constituição (1934) Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em :< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm)>. Acesso em: 12.04.2016.

\_\_\_\_\_. Constituição (1937) Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm)>. Acesso em: 12.04.2016.

\_\_\_\_\_. Constituição (1946) Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm)>. Acesso em: 12.04.2016.

\_\_\_\_\_. Constituição (1967) Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1967. Disponível em <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm)>. Acesso em: 12.04.2016.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BENATTI, José Heder. In: **Posse coletiva da terra: um estudo jurídico sobre o apossamento de seringueiros e quilombolas**. Disponível em:  
[www.daleth.cjf.jus.br/revista/.../artigo07.htm](http://www.daleth.cjf.jus.br/revista/.../artigo07.htm). Acesso em 27 de maio de 2016.

\_\_\_\_\_. **Ordenamento Territorial e Regularização Fundiária no Estado do Pará**. 2009. Disponível em:  
[http://www.boell.de/downloads/oekologie/kurzbeitrag\\_benatti\\_port.pdf](http://www.boell.de/downloads/oekologie/kurzbeitrag_benatti_port.pdf). Data de Acesso: maio de 2016. Acesso em : 30 de setembro de 2016

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 13ª reimpressão. Título original: L'età dei Diritt

BORGES, Antonino Moura. **Curso Completo de Direito Agrário**. 3. ed. Leme-SP: CI Edijur, 2009.

BRASIL. Ministério de Política Fundiária e do desenvolvimento Agrário. Livro branco da grilagem. Brasília, 1999

CARVALHO, Afranio de. **Registro de Imóveis: Comentários ao sistema de registro em face da Lei nº 6.015, de 1973, com as alterações da Lei nº 6.015, de 1975**. Rio de Janeiro: Forense, 1998

CJF. **Regularização Fundiária Urbana e Rural**. 2013. Disponível em:  
[http://www.cjf.jus.br/revista/outras\\_publicacoes/propostas\\_da\\_comissao/14\\_regularizacao\\_fundiaria\\_urbana\\_e\\_rural.pdf](http://www.cjf.jus.br/revista/outras_publicacoes/propostas_da_comissao/14_regularizacao_fundiaria_urbana_e_rural.pdf). Data do acesso: junho 2016

DC.Itamaraty. BRASIL: Informações Gerais sobre as diferentes regiões. Disponível em:  
<http://dc.itamaraty.gov.br/publicacoes/textos/portugues/revista1.pdf/view>. Data do acesso: dezembro de 2016.

DIREITOAGRARIO. **O setor agrário no Estado do Pará e sua relação com o Direito Agrário.** Novembro 2016. Disponível em: <<http://direitoagrario.com/o-setor-agrario-no-estado-do-para-e-sua-relação-com-o-direito-agrario/amp/>>. Acesso em 10 de dezembro de 2016

ÉLERES, Paraguassú. **Intervenção Federal na Amazônia.** Belém: Imprensa Oficial do Estado, 2002

FERRAJOLI, Luigi. **A soberania no mundo moderno: nascimento e crise do Estado Nacional.** Tradução de Carlo Coccioli e Márcio Lauria Filho. São Paulo: Martins Fontes, 2002

FERREIRA, Benedito Marques. **Direito Agrário Brasileiro.** Goiânia: Atlas, 2007

FONSECA, Luciana Costa. Et. Ali. O Instituto da Legitimação do Posse na Nova Lei de Terras do Pará. In **Revista Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito** – Conpedi, 25., 2016, Brasília, p, 178-195.

FUNBIO. **Fundo para redução do desmatamento e degradação ambiental: A experiência de São Felix do Xingu.** Belém: 2013. Disponível em: <http://www.funbio.org.br/wp-content/uploads/2013/10/fundo-para-redd-sao-felix-do-xingu.pdf>, Data do Acesso. Junho de 2016.

FURTADO, Celso. **O mito do Desenvolvimento.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974

GALDINO, Flávio. **Introdução à Teoria dos Custos dos Direitos** – Direitos não nascem em árvores. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005

GOMES, Orlando. **Direitos reais.** Rio de Janeiro: Forense, 1999

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro, volume V: direito das coisas.** 4 ed. rev. - São Paulo: Saraiva, 2009.

GUIMARÃES. P. Acelino. **Direitos Reais Sobre Coisas.** Editora: Jurídica Brasileira. 1994.

IBGE. **Sinopse do censo demográfico 2010 no Pará.** 2010. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?uf=31&dados=29/>. Data do acesso: junho 2016

IMAZON. **Regularização Fundiária no Pará: afinal qual é o problema?.** 2015. Disponível em: [http://amazon.org.br/PDFamazon/Portugues/livros/REG\\_FUNDPARA\\_WEB.pdf](http://amazon.org.br/PDFamazon/Portugues/livros/REG_FUNDPARA_WEB.pdf). Data de Acesso: novembro de 2016.

ITERPA.2013.**Relatório de Gestão 2012.**Belém-PA

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Os Desequilíbrios Regionais e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. In BRASIL EM DESENVOLVIMENTO 2009: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2009, vol. 2, Capítulo 13

INTERESSE NACIONAL. Regularização Fundiária e Desenvolvimento da Amazônia. São Paulo. 2009. Disponível em: <http://interessenacional.com/index.php/edicoes-revista/regularizacao-fundiaria-e-desenvolvimento-na-amazonia/>. Data do Acesso junho de 2016

JHERING, Rudolf von. GAMA, Ricardo Rodrigues (Trad.) **Teoria Simplificada da Posse**. Campinas: Russell Editores, 2005

JUNQUERIRA, Messias. **Instituto brasileiro das terras devolutas**. São Paulo: Livraria dos Advogados, 1976.

KOHLHEPP, Gerd. **Conflitos de interesse no ordenamento territorial da Amazônia brasileira**. Estud. av., São Paulo, v. 16, n. 45, Aug. 2002. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S01034014200200020004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S01034014200200020004&lng=en&nrm=iso)>. access on 21 Apr. 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142002000200004>.

LAMARÃO, Paulo. **Comentários à Legislação de Terras do Estado do Pará e outros ensaios**. Belém: Gafisa, 1980

LARANJEIRA, Raimundo. **Propedêutica do Direito Agrário**. São Paulo: Ltr, 1975

LEIS DO IMPÉRIO DO BRASIL. In: IRIB - Instituto de Registro Imobiliário do Brasil. Disponível em: <http://www.irib.org.br/>

LIBERATO, Ana P. Gularte. **Reforma Agrária: Direito Humano Fundamental**. Curitiba: Juruá, 2008

MACHADO, Lia Osório. **Mitos e realidades da Amazônia brasileira no contexto geopolítico internacional (1540-1912)**. Barcelona, 1989. Tese (Doutorado) - Universidade de Barcelona

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário para concursos**. 2. ed. rev. e atual., Goiânia GO: AB, 2007.

MATTOS NETO, Antonio José. **A Posse Agrária e suas Implicações Jurídicas no Brasil**. Belém: CEJUP, 1988

MENDES, Ângela Cristina Ávila. **Princípios dos direitos reais**. Disponível em: <[http://angelinhamendes.blogspot.com.br/2009/02/principios-dos-direitos-reais\\_13.html](http://angelinhamendes.blogspot.com.br/2009/02/principios-dos-direitos-reais_13.html)>. Acesso em: 10 março. 2016.



O BRASIL Disponível em:

[https://uc.socioambiental.org/sites/uc.socioambiental.org/files/Reg%20Fund%20Pop%20Amaz%C3%B4nicas\(PA\)\\_0.PDF](https://uc.socioambiental.org/sites/uc.socioambiental.org/files/Reg%20Fund%20Pop%20Amaz%C3%B4nicas(PA)_0.PDF). Data de acesso: agosto de 2016

OBSERVATÓRIO AMBIENTAL DO MUNICÍPIO DE SÃO FELIX DO XINGU.  
Edição nº 1. Agosto 2013

OLIVEIRA, Adriano Carvalho. **ICMS Ecológico e Desenvolvimento**: Análise dos Estados de Rondônia, Tocantins, Ceará e Pará. Dissertação ( Mestrado em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional) , Centro Universitário do Estado do Pará, Belém, 2014, p. 32.

OLIVEIRA, Adriano Carvalho. ICMS Ecológico enquanto Política Desenvolvimentista a partir da Conjunção das Concepções de Desenvolvimento adotadas por Amartya Sen e Ignacy Sachs. In: TUPIASSU, Lise; Mendes Neto, João Paulo (Coord.). **Tributação, Meio Ambiente e Desenvolvimento**: . São Paulo: Forense; Belém-PA: CESUPA, 2016, p. 99-126.

OLIVEIRA, Francisco Cardozo. **Hermenêutica e Tutela da Posse e da Propriedade**. Disponível em: [http://ead05.virtual.pucminas.br/conteudo/csa/s2k0011a/03\\_orient\\_conteudo\\_6/centro\\_recursos/documentos/unid01/unidade\\_01.pdf](http://ead05.virtual.pucminas.br/conteudo/csa/s2k0011a/03_orient_conteudo_6/centro_recursos/documentos/unid01/unidade_01.pdf). Acesso dia 03/03/2016

OPTIZ, Oswaldo Silva. **Tratado de Direito Agrário Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 1983

PERELMAN, Chaim. **Reflexions sur l'explication**. Note sociologique, Recueil de l' Institut Sociologique ( Bruxelles), 19º anné, n.1, jans-mars, 1939

RAMOS, Bruno Yoheiji Kono: **A Questão Fundiária na Amazônia e os Reflexos Jurídicos no Uso e Ocupação do Solo Público pela Mineração – Estudo de Caso do Estado do Pará**. São Paulo, 2014, 185 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Direito do Programa de Pós-Graduação em Direito, linha de pesquisa Efetividade dos Direitos de Terceira Dimensão e Tutela da Coletividade, dos Povos e da Humanidade, Projeto Temático Direito Minerário Ambiental, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014.)

REIS, Arthur Cezar Ferreira Reis. As Fortificações da Amazônia no período Colonial. **Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro**. Vol. 344, jul- set, 1989, p. 217-227.

REYDON, Bastiaan Philip. **Desmatamento da Floresta Amazônica**: causas e soluções. São Paulo, 2011. Disponível em: [http://gestãodaterra.com.br/arquivo/o\\_desmatamento\\_da\\_florestaamazonica\\_causas\\_e\\_solucoes.pdf](http://gestãodaterra.com.br/arquivo/o_desmatamento_da_florestaamazonica_causas_e_solucoes.pdf): Data do acesso: junho de 2016.

REZEK, Gustavo Elias Kallas. **Imóvel Agrário** – agrariedade, ruralidade e rusticidade. (Ano 2007), 3. Reimpr.; Curitiba: Juruá, 2011.

ROCHA, Ibraim. TRECCANI, Girolamo Domenico. BENATTI, José Heder. HABER, Lilian Mendes. CHAVES, Rogério Friza. **Manual de Direito Agrário Constitucional**. Lições de Direito Agroambiental. Belo Horizonte: Fórum, 2010

ROCHA, Olavo Acyr de Lima. **Atividade Agrária: Conceito Clássico. Conceito Moderno** de Antônio Carrozza. janeiro de 2009. Disponível em: <file:///C:/Users/flavioricardo/Downloads/67431-88851-1-PB.pdf>. Acesso em dezembro de 2016.

SACHS, Inacy. **Desenvolvimento includente, sutentável sustentado**. Rio de Janeiro : Garamond,2004

\_\_\_\_\_. **Caminhos para o desenvolvimento Sustentável /** organização: Paula Yone Stroh. – Rio de Janeiro: Garamond, 2009

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento e Direitos Humanos**; (Conferência na Universidade Federal de Alagoas); saudações de Rodrigo Ramalho Filho e Vinícius Nobre Lage. Maceió: Prodepa. 2000

\_\_\_\_\_. **Rumo a Ecosocioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2007

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento Includente, Sutentável Sustentado**. Rio de Janeiro : Garamond, 2004

SARAIVA, Enrique; Ferrarezi, Elisabete. (org).**Políticas Públicas**. Coletânea.Vol.1, ENAP.2006

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

\_\_\_\_\_. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria dos Advogados, 2004.

SAVIGNY, Friedrich Karl. **Traité de la Possession en Droit Romain**. 4. ed. Tradução e Notas: HenriStaedtler. Bruxelles: Bruylant-Christophe

SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar**: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p.25.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2005,

SIQUEIRA JR, Paulo Hamilton. A Evolução do Estado. In: Clemerson Merlin e BARROSO, Luís Roberto (Org). V. II. **Doutrinas Essenciais – Direito Constitucional**. CLÉVE,. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013

SMANIO, Gianpaolo Poggio. BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 16-43

SOARES-FILHO, Silveira B. et al. **Cenários de desmatamento para a Amazônia**. São Paulo. 2005. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142005000200008](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142005000200008)>. Data do Acesso: junho de 2016

STEFANINI, Luis de Lima. **A propriedade do Direito Agrário**. São Paulo. Revista dos Tribunais. 1978

\_\_\_\_\_. **A propriedade no Direito Privado**. São Paulo. Revista dos Tribunais. 1978.

TAVARES, Maria Goretti da Costa. **A formação Territorial do espaço paraense**: dos fortes à criação dos municípios. Disponível em: <http://revista.ufrb.br/index.php/actageo/article/viewFile/204/364>. Acesso em 08 março 2016)

TRECANNI, G. **Regularizar a Terra**: um desafio para as populações tradicionais de Gurupa. 2006. 711f. Tese (doutorado em desenvolvimento sustentável)- Núcleo de Altos Estudos da Amazônia. Universidade Federal do Pará. Belém. 2006

\_\_\_\_\_. **Violência e grilagem**: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará. Belém: UFPA/ITERPA, 2001

UC. **Trilhas para regularização fundiária para populações nas florestas amazônicas**. 2008. disponível em: [https://uc.socioambiental.org/sites/uc.socioambiental.org/files/Reg%20Fund%20Pop%20Amaz%C3%B4nicas\(PA\)\\_0.PDF](https://uc.socioambiental.org/sites/uc.socioambiental.org/files/Reg%20Fund%20Pop%20Amaz%C3%B4nicas(PA)_0.PDF). Data de acesso: agosto de 2016

VEIGA, Jose Eli da. **Desenvolvimento Sustentável**: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2005,