

X Seminário Internacional de Governança de Terras e Desenvolvimento Econômico

COLETÂNEA DE ARTIGOS

**Coordenador Científico:
Prof. Dr. José Heder Benatti**

**Organizadores:
Bastiaan Philip Reydon
Vitor Bukvar Fernandes
Gabriel Pansani Siqueira
Girolamo Domenico Treccani**

Organizadores desta publicação, não se responsabilizam pelos conceitos emitidos em artigos assinados, que são publicados com conteúdo original, sem revisão. A reprodução no todo ou em parte, de suas matérias só é permitida desde que citada a fonte.

Outubro, 2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Seminário Internacional de Governança de Terras e
Desenvolvimento Econômico (10. : 2025 :
Belém, PA)

X Seminário Internacional de Governança de
Terras e Desenvolvimento econômico [livro
eletrônico] / organização Bastiaan Philip
Reydon...[et al.] ; coordenação José Heder
Benatti. -- 10. ed. -- Belém, PA : Instituto
Governança de Terras, 2025.-- (Coletânea de artigos)
PDF

Vários autores.

Outros organizadores: Vitor Bukvar Fernandes,
Gabriel Pansani Siqueira, Girolamo Domenico
Treccani.

Vários colaboradores.

Bibliografia.

ISBN 978-65-993849-3-6

1. Direito à moradia - Brasil 2. Governança
3. Desenvolvimento econômico 4. Legislação
fundiária urbana 5. Propriedade fiduciária
6. Regularização fundiária urbana 7. Terras -
Leis e legislação - Brasil I. Reydon, Bastiaan
Philip. II. Fernandes, Vitor Bukvar. III. Siqueira,
Gabriel Pansani. IV. Treccani, Girolamo Domenico.

25-311271.1

CDU-347.23(81)

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Regularização fundiária : Legislação :
Direito 347.23(81)

Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DAS OCUPAÇÕES EM ÁREAS DA UNIÃO NA AMAZÔNIA LEGAL E O ODS 11

Aracely dos Santos Evangelista¹

Luly Rodrigues da Cunha Fischer²

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo geral compreender as possíveis contribuições da regularização fundiária urbana das ocupações em áreas da União na Amazônia Legal para o cumprimento do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis). Os objetivos específicos são: a) analisar como ocorreu a utilização dos bens imóveis de dominialidade da União no contexto da urbanização da Amazônia Legal; b) examinar como a Reurb no contexto urbano da Amazônia Legal pode favorecer o cumprimento do ODS 11 pelo Brasil; c) entender como a realização da Reurb, especialmente na modalidade de interesse social (Reurb-S) das ocupações em áreas da União na Amazônia Legal pode contribuir para o cumprimento do ODS 11 na Amazônia Legal; Quanto ao método, este estudo se constitui como análise teórica, de abordagem dedutiva, com uso das técnicas de revisão bibliográfica sistemática e análise documental. Para tanto, encontra-se estruturado em três partes. Primeiramente, faz uma abordagem relativa às considerações gerais sobre os bens imóveis públicos que pertencem à União, ao processo de urbanização da Amazônia Legal e como ocorreu a utilização desses bens imóveis na urbanização da Amazônia Legal. Após, analisa como a Reurb no contexto urbano da Amazônia Legal pode favorecer o cumprimento do ODS 11 pelo Brasil. Por fim, conclui-se que a realização da Reurb, especialmente na modalidade Reurb-S das ocupações em áreas da União na Amazônia Legal pode contribuir para o cumprimento do ODS 11 por se apresentar como um elemento no processo de concretização e desenvolvimento do direito à cidade sustentável.

Palavras-chave: Direito à cidade. Comunidades sustentáveis. Regularidade fundiária. Amazônia Legal. Bens imóveis da União. Reurb. ODS 11.

ABSTRACT

The general objective of this article is to understand the possible contributions of urban land regularization of occupations in Union areas in the Legal Amazon to the fulfillment of Sustainable Development Goal 11 (Sustainable Cities and Communities). The specific objectives are: a) to analyze how the use of real estate owned by the Union occurred in the context of the urbanization of the Legal Amazon; b) examine how Reurb in the urban context of the Legal Amazon can favor Brazil's compliance with SDG 11; c) understand how the implementation of Reurb, especially in the social interest modality (Reurb-S) of occupations in Union areas in the Legal Amazon can contribute to the fulfillment of SDG 11 in the Legal Amazon; As for the method, this study constitutes a theoretical analysis, with a deductive approach, using the techniques of systematic bibliographic review and document analysis. To this end, it is structured into three parts. Firstly, it takes an approach relating to general considerations about public real estate that belongs to the Union, the process of urbanization of the Legal Amazon and how these real estate were used in the urbanization of the Legal Amazon. Afterwards, it analyzes how Reurb in the urban context of the Legal Amazon can favor the fulfillment of SDG 11 by Brazil. Finally, it is concluded that the realization of Reurb, especially in the Reurb-S modality of occupations in Union areas in the Legal Amazon, can contribute to the fulfillment of SDG 11 by presenting itself as an element in the process of realizing and developing the right to sustainable city.

Keywords: Right to the city. Sustainable communities. Land regularity. Legal Amazon. Union real estate. Reurb. SDG 11.

¹ Mestrando em Direitos Humanos e Meio Ambiente – Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará (Brasil). Email: araevangelista21@gmail.com

² Doutora em Direito da UFPA/Université Paris XIII. Pará (Brasil). Email: lulyfischer@yahoo.com

1- INTRODUÇÃO

A dignidade humana guarda estreita relação com o direito de habitar de forma adequada, sadia e segura. Neste sentido, destaca-se o direito à cidade, que compreende o direito à terra urbanizada, à moradia digna, à infraestrutura urbana e aos serviços públicos destinados à promoção da qualidade de vida dos presentes e futuros habitantes; e que está insculpido na Constituição Federal (CF/1988), no capítulo referente à Política Urbana, bem como no Estatuto das Cidades, estabelecido no artigo 2º, incisos I e II, da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

Todavia, essa ainda não é a realidade brasileira. Isto porque, conforme Reis e Oliveira (2017), a irregularidade fundiária no Brasil ainda é questão inacabada, herdada historicamente da expansão urbana desordenada nos municípios brasileiros e de políticas públicas deficientes no processo de urbanização do país.

Nesta ordem de ideias, Arruda e Lubambo (2019) assinalam que essa irregularidade tem originado núcleos urbanos informais, caracterizados pela ausência de condições mínimas de habitabilidade, problemas urbanísticos e ambientais, desigualdades socioespaciais e forte presença de conflitos sociais.

Nesse contexto, a Regularização Fundiária Urbana (Reurb), de acordo com a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, é constituída pelo conjunto de medidas de ordem jurídica, urbanística, ambiental e social e pode ser compreendida como um dos instrumentos garantidores do direito à cidade, à medida que amplia o acesso à terra urbanizada, concretiza o princípio da eficiência na ocupação e no uso do solo urbano, desestimula a formação de novos aglomerados urbanos irregulares, concede direitos reais (preferencialmente às mulheres) e garante o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

Com efeito, com o objetivo de ordenar o território urbano brasileiro, a Reurb, conforme a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, surge como diretriz de desenvolvimento urbano direcionada à inserção dos núcleos urbanos informais aos espaços formais da cidade, ao pleno desenvolvimento das funções sociais urbanas e à garantia do bem-estar social, ao abranger medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

Nesse passo, cabe referir que a Reurb, nos termos da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, abrange duas modalidades: Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S), aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por famílias de baixa renda; e

Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico (Reurb-E), direcionada aos núcleos urbanos informais que não se enquadram no interesse social.

Entretanto, pontuam Arruda e Lubambo (2019), que a despeito da relevância jurídica, ambiental e social da Reurb, especialmente com a inserção de novos institutos e instrumentos jurídicos de operacionalização da regularização fundiária, ainda persistem profundas irregularidades urbanísticas nas cidades brasileiras que afetam o direito à moradia digna e ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

Sobreleva pontuar que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) instituídos em 2015, na Cúpula das Nações Unidas, em Nova York (ONU Brasil, 2015), divididos em 17 objetivos, com 169 metas, deverão ser atingidos até 2030 (ONU Brasil, 2015; ODS Brasil, 2022), com vistas à superação de desafios mundiais nas áreas econômica, social e ambiental. Destes, o ODS 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis) – “Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” (ODS BRASIL, 2021) – tem por escopo garantir o acesso universal à moradia segura, adequada e acessível, proporcionando o aumento da urbanização inclusiva e sustentável, contemplando, inclusive, as favelas e comunidades urbanas, conforme redefinição da terminologia utilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que substituiu a designação “Agglomerados Subnormais” para “Favelas e Comunidades Urbanas” (IBGE, 2022).

Neste sentido, o presente artigo tem por objetivo geral compreender as possíveis contribuições da regularização fundiária urbana das ocupações em áreas da União na Amazônia Legal para o cumprimento do ODS 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis). De forma específica, este estudo objetiva: (a) analisar como ocorreu a utilização dos bens imóveis de dominialidade da União no contexto da urbanização da Amazônia Legal; (b) examinar como a Reurb no contexto urbano da Amazônia Legal pode favorecer o cumprimento do ODS 11 pelo Brasil; (c) entender como a realização da Reurb, especialmente na modalidade de interesse social (Reurb-S) das ocupações em áreas da União na Amazônia Legal pode contribuir para o cumprimento do ODS 11 na Amazônia Legal;

No que se refere aos aspectos metodológicos, este artigo se constitui como uma análise teórica, de abordagem dedutiva, com uso das técnicas de revisão bibliográfica sistemática e análise documental.

Quanto à estruturação, o artigo se divide em três seções. Primeiramente, faz uma abordagem relativa às considerações gerais sobre os bens imóveis públicos que pertencem à União, ao processo de urbanização da Amazônia Legal e como ocorreu a utilização desses bens imóveis na urbanização da Amazônia Legal. Após, analisa como a Reurb, no contexto

urbano da Amazônia Legal, pode favorecer o cumprimento do ODS 11 pelo Brasil. Por fim, conclui-se que a realização da Reurb, especialmente na modalidade Reurb-S, das ocupações em áreas da União na Amazônia Legal pode contribuir para o cumprimento do ODS 11 por se apresentar como um elemento fundamental no processo de concretização e desenvolvimento do direito à cidade sustentável.

2. PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO DA UNIÃO E O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DA AMAZÔNIA LEGAL

A Amazônia Legal, de acordo com dados de 2022 do IBGE, representa cerca de 58,9% do território brasileiro, com uma extensão de aproximadamente 5.015.067,749 km², composta por 772 municípios, distribuídos pelos nove estados que a compõe, onde vivem cerca de 27,8 milhões de habitantes, compostos por pessoas de diferentes classes sociais, das quais 70% estão na zona urbana. Dessa totalidade de área, aproximadamente 60 milhões de hectares são terras públicas federais (Plano Nacional de Caracterização da Superintendência de Patrimônio da União – PNC/SPU, 2017), distribuídas em duas mil glebas, com ocupações irregulares estabelecidas em sua totalidade e que compõe a base territorial de grande parte das cidades amazônicas (IBGE, 2022), pendente de regularização fundiária.

A definição de áreas públicas com fundamento no relevante interesse público encontra origem histórico-jurídica em duas legislações. Primeiramente, na promulgação da Lei de Terras (Lei nº 601, de 1850) e, posteriormente, no Decreto nº 1.318, de 1854, quando fora estabelecido pela primeira vez na história fundiária brasileira, um sistema de legitimação de posses, que se constitui no marco inicial da primeira tentativa de realização de regularização do uso das terras no Brasil (PNC/SPU/2017), tendo a partir de então a legislação e a literatura jurídica brasileiras mantido as razões fundantes e avançado e ampliado o rol de categorias jurídicas fundamentadoras da definição de bens públicos.

Nesse sentido, o art. 20 da CF/1988³ define os bens que pertencem à União, dentre os quais estão incluídos os **terrenos de marinha e seus acrescidos, bem como os terrenos marginais, dentre outros bens imóveis**.

³ I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;

II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;

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

Nesse passo, com o fito de identificar e quantificar o patrimônio imobiliário da União em seu processo de gestão patrimonial, a SPU, órgão responsável pela gestão do Patrimônio da União, realizou estudos preliminares e concluiu que aproximadamente 70% das áreas da União estão predominantemente situadas nas faixas de Terreno de Marinha e acrescidos e nas faixas de Terrenos Marginais de Rios Federais e seus acrescidos, conforme consta no PNC de 2017.

Conforme dispõe o Decreto-Lei nº 9.760, de 05 de setembro de 1946, os terrenos de marinha compreendem uma faixa de 33 metros ao longo da costa marítima e das margens de rios e lagoas que sofram a influência das marés. Já os terrenos marginais, são aqueles banhados pelos rios, lagos ou quaisquer correntes de águas federais e fora do alcance das marés - porque se há influência de marés, o terreno caracteriza-se como de marinha -, que compreendem uma faixa de 15 metros, medidos horizontalmente para a parte da terra, contados a partir da Linha Média das Enchentes Ordinárias (LMEO).

Importa referir que a gestão da propriedade pública federal, no particular, realizada pela SPU, orienta-se pelas determinações constitucionais, tanto quanto a gestão da propriedade privada. Assim, a efetivação da função social é elemento integrador do direito fundamental de propriedade (art. 5º, XXII, CF/1988), sem a qual esta perde sua proteção jurídica. Ao mesmo tempo, é princípio constitucional norteador da ordem econômica nacional (art. 170, III, 182 e 186, CF/1988).

Ademais, segundo a CF/1988, a função social da propriedade rural é definida como sendo de produtividade, respeito ao meio ambiente e aos direitos do trabalhador, enquanto a da propriedade urbana deve ser estabelecida na lei do Plano Diretor Municipal. Este, por sua vez, deve seguir as diretrizes traçadas pelo Estatuto da Cidade, instituído pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, ao estabelecer em seu art. 39 que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as

IV - as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 2005);

V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;

VI - o mar territorial;

VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos;

VIII - os potenciais de energia hidráulica;

IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;

XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

diretrizes previstas, por exemplo, no inciso I, do art. 2º, dispondo que política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes **diretrizes** gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

[...]

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

Nesse diapasão, a definição do cumprimento da função social, sempre terá como componente a dimensão social local. Ainda que em muitos casos e, especialmente, em se tratando do Patrimônio da União, sejam ponderados, também, aspectos relevantes do ponto de vista da política nacional de destinação das terras públicas federais. Importa consignar que a dignidade humana tem ligação direta com o direito de habitar de forma minimamente adequada e regular. Esse princípio de dignificação humana ganha contornos concretos quando se assegura o bem-estar habitacional, cuja situação influencia diretamente na qualidade geral de vida do ser humano, sobretudo no que tange à sua saúde física e mental. Além disso, a regularização fundiária urbana contribui para o desenvolvimento sustentável de uma nação e proporciona também o desenvolvimento econômico da comunidade beneficiada, conforme definição e diretrizes da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

Sob a ótica da garantia do direito social à moradia, cabe destacar a diretriz traçada pela lei referida quanto à regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda como diretriz da política nacional de desenvolvimento urbano, considerando a situação socioeconômica da população (art. 2º, XIV, Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/2001), o que eleva a necessidade de implementação da Reurb a ser tratada como prioridade pelo Governo Federal e, consequentemente, pela atuação operacional da SPU nas áreas da União na Amazônia Legal.

Com efeito, em trabalhos de auditoria das atividades da SPU, realizados recentemente pelo Tribunal de Contas da União – TCU, foram apontadas deficiências no processo de gestão do patrimônio imobiliário da União relativamente à caracterização dos imóveis públicos federais (Acórdão 726/2013 - TCU - Plenário), a qual consiste no procedimento de identificação, demarcação, cadastramento e registro dos bens da União, cujo procedimento é essencial para fins de adequada destinação dos imóveis federais. No particular, concluiu o

TCU que a SPU havia até então identificado e demarcado apenas 21,9% dos terrenos de marinha e 1% dos terrenos marginais de rios em todo o território nacional.

Razão pela qual, na decisão veiculada no Acórdão 726/2013 – TCU – Plenário de 2013, o TCU recomendou que a SPU elaborasse um PNC, abarcando todo o território nacional, com cronograma de médio e longo prazo, metas físicas a serem alcançadas em cada ano e estratégia utilizada para priorizar as ações, condizente com as condições operacionais da Secretaria de Patrimônio da União (Acórdão 726/2013 – TCU – Plenário).

Nesse sentido, a SPU elaborou o PNC, com previsão de conclusão até 31 de dezembro de 2025, o qual se encontra em operacionalização. É um projeto composto por metas anuais de posicionamento das linhas demarcatórias necessárias à caracterização dos terrenos de marinha e dos terrenos marginais, bens de domínio constitucional da União, cujo procedimento técnico é atribuído a uma equipe multidisciplinar formada principalmente por geólogos, geógrafos e engenheiros.

Importante mencionar que é mediante o procedimento de caracterização do patrimônio imobiliário que a União passa a conhecer e registrar seu patrimônio para só então dar-lhe destinação adequada, de acordo com a vocação de cada tipo de imóvel, cumprindo sua função socioambiental, além de gerar receitas patrimoniais. Neste sentido, destacou em conclusão o TCU, que a falta de caracterização pode resultar em ocupações irregulares, com potenciais impactos em áreas urbana e rural, podendo, ainda, causar danos ambientais, (Acórdão 726/2013 – TCU – Plenário).

Acresça-se a essas notórias deficiências no processo de gestão do patrimônio imobiliário da União relativamente à caracterização dos imóveis públicos federais, que o referido procedimento é essencial para realização de Reurb das ocupações em áreas federais e adequada destinação dos imóveis da União. Neste sentido, o cenário atual das cidades amazônicas, cuja base territorial encontra-se assentada em grandes extensões de terras públicas federais com ocupações irregulares consolidadas em sua totalidade (IBGE, 2022), pendente de regularização fundiária.

Nesse contexto, conforme mencionado alhures, a referida irregularidade fundiária fora herdada da formação das cidades amazônicas, que assim como no Brasil, em um contexto de crescimento acelerado e desordenado, marcado pela exclusão social e pela falta de planejamento urbano adequado, e que por isso, resultara em diversos núcleos urbanos informais, irregulares, insalubres e desprovidos de condições mínimas de habitabilidade (Rolnik *et al.*, 2007; Correia; Farias, 2015; Moura; Mota, 2018), cujo processo desordenado de constituição das cidades acarretou mazelas de ordem ambiental, social, urbanística e

jurídica, como o aumento da pobreza, os altos índices de desemprego e criminalidade, a insalubridade, as epidemias, a ausência de saneamento básico e os índices alarmantes de déficit habitacional (Maricato, 1997, 2003, 2018; Moura; Mota, 2018).

Ademais, cabe referir que o processo de urbanização dos Estados amazônicos atravessou duas fases historicamente distintas. Na primeira, anterior aos anos 1960, esse processo nascia e se desenvolvia predominantemente pelos rios, como durante os ciclos de exploração das “drogas do sertão” no período colonial. E, conforme mencionado, é o local onde se encontram 70% dos terrenos de marinha e terrenos reservados, de dominialidade federal. Já na segunda fase, a exploração mineral e os grandes projetos estimularam o crescimento urbano com o auxílio das rodovias após os anos 1960 (Souza, 2000).

Cabe pontuar, ainda, que ocupações irregulares, ausência de tratamento de esgoto e acesso à água potável, e renda familiar baixa com alta concentração em centros urbanos são alguns dos problemas sentidos por moradores dos estados amazônicos, conforme demonstrado no Atlas do Desenvolvimento Humano (IDHM, 2020), organizado pela Organização das Nações Unidas (ONU), segundo o qual a expectativa de vida nos estados da Amazônia Legal fica abaixo da média nacional (75,99); a taxa de mortalidade infantil de todos os estados é maior em relação à média nacional (12,38); e a renda *per capita* inferior à média do Brasil, de 834,31.

Assim, tendo em vista a extensão territorial da área pública federal na Amazônia Legal compondo a base territorial das cidades amazônicas, com cerca de 27,8 milhões de pessoas, das quais 70% encontram-se na zona urbana (IBGE, 2022), cujo processo de ocupação desordenada se deu ao longo dos anos de urbanização da Região e que ainda se encontra pendente de acerto não apenas urbanístico, mas também social da terra, ou seja, de regularização fundiária dos assentamentos irregulares ou clandestinos destinados à moradia, (Moura; Mota, 2018, p. 2332), é de se concluir pela relevância e necessidade urgente de realização da Reurb das ocupações nas áreas da União na Amazônia Legal.

3. COMO A REURB NO CONTEXTO URBANO DA AMAZÔNIA LEGAL PODE FAVORECER O CUMPRIMENTO DO ODS 11 PELO BRASIL

Herdada historicamente da expansão urbana desordenada nos municípios brasileiros e de políticas públicas deficientes no processo de urbanização do país (Souza, 2000), conforme alhures referido, a irregularidade fundiária no Brasil é uma questão ainda inacabada.

Nesse sentido, de acordo com a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, a Reurb surge como diretriz de desenvolvimento urbano que abrange um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais direcionadas à inserção dos núcleos urbanos informais aos espaços formais da cidade; ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade; à garantia do bem-estar social; e à titulação dos ocupantes, com finalidade garantista de direitos humanos fundamentais.

Nesse contexto, importa consignar que os objetivos da Reurb encontram-se estabelecidos no artigo 10 da Lei nº 13.465/2017 e consistem em:

- (a) identificar os núcleos urbanos informais, regularizá-los e assegurar melhores condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de informalidade anterior;
- (b) ampliar o acesso à terra urbanizada para a população de baixo poder econômico;
- (c) garantir o direito social à moradia e o pleno desenvolvimento da função social da propriedade;
- (d) prevenir a formação de núcleos urbanos informais e irregulares; e
- (e) conceder direitos reais, preferencialmente às mulheres (Brasil, 2017).

Com efeito, a Lei nº 13.465/2017 destacou três conceitos essenciais para as disposições contidas na Lei de Regularização Fundiária Urbana: núcleo urbano; núcleo urbano informal; e núcleo urbano informal consolidado. De acordo com o artigo 11, inciso I, da Lei de Regularização Fundiária Urbana, núcleo urbano consiste no assentamento humano, marcado por características urbanas, formado por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento disposta na Lei nº 5.868/1972, independentemente da propriedade do solo, mesmo que localizada em área rural.

Núcleo urbano informal encontra definição legal no inciso II, do art. 11 da Lei nº 13.465/2017, como sendo aquele clandestino, irregular ou na qual os seus ocupantes não foram contemplados com a respectiva titulação à época de sua fundação ou regularização. Por sua vez, núcleo urbano informal consolidado é aquele de difícil reversão, levando-se em consideração o período de ocupação, a natureza das edificações, a disposição das vias de circulação e a existência de equipamentos públicos, assim como outras circunstâncias que poderão ser avaliadas pelo Poder Executivo Municipal, conforme especifica o inciso III, artigo 11 da Lei nº 13.465/2017.

Conforme já exposto, a Reurb tem por finalidade que os moradores ocupantes dos núcleos urbanos informais, como são as ocupações ilegais e clandestinas, irregulares e espontâneas em áreas da União, especialmente ao longo dos rios amazônicos, ou ainda em outras áreas igualmente de dominialidade federal, sejam regularizados e tenham assegurados melhores condições de habitabilidade e de vida comparados aos aspectos de informalidade que antecede ao processo de regularização (Leite, 2017; Nunes; Junior, 2018).

Nesse passo, a Lei nº 13.465/2017 estabeleceu a modalidade de Reurb-S, que engloba a parcela da população de baixo poder aquisitivo, que não possui condições econômicas para regularizar o imóvel em que reside sem o auxílio do Estado. E de outro lado, a REurb-E direcionada à parcela da população que detêm maior capital econômico (Nunes; Figueiredo Junior, 2018; Santin; Comiran, 2018).

Com efeito, o projeto de regularização na Reurb-S, conforme previsão da Lei da Reurb, deverá:

apresentar estudo técnico que aponte evolução nas condições ambientais em relação ao estado anterior, contendo, no mínimo, descrição ambiental da área objeto de Reurb; especificação dos sistemas de saneamento; propostas de intervenção para controle de inundações; melhorias de áreas arruinadas; comprovação de melhorias relacionadas à sustentabilidade ambiental e urbana; comprovação de avanços no aspecto da habitabilidade dos imóveis pela Reurb; e, garantia de acesso aos leitos de águas (Brasil, 2012).

Ademais, o levantamento planialtimétrico e o projeto urbanístico são outros produtos oriundos do processo de Reurb que contribuem para o alcance do ODS 11, uma vez que demonstram as vulnerabilidades existentes nos núcleos urbanos informais situados em áreas da União.

Desse modo, a promoção da Reurb de núcleos urbanos informais em áreas da União é medida necessária que se impõe ao desenvolvimento sustentável das cidades, sobretudo por contribuir para o direito à moradia adequada de famílias carentes e para a proteção do meio ambiente.

Portanto, trata-se de produtos que estão diretamente associados ao ODS 11, sobretudo porque auxiliam no alcance dos objetivos de Reurb e contribuem para o desenvolvimento social e sustentável das cidades. Logo, privilegiar políticas públicas de desenvolvimento urbano sustentável é essencial para o alcance dos ODS, especialmente o ODS 11, por promover ações que objetivam atenuar os danos ao meio ambiente decorrentes da ação humana, como aqueles oriundos de ocupações urbanas informais (Brasil, 2017; Machado; Aquino; Bodnar, 2020), em área de dominialidade da União.

Assim, considerando que a Reurb visa o pleno desenvolvimento social e sustentável das cidades, com a promoção de ações que objetivam promover o desenvolvimento sustentável e atenuar os danos ao meio ambiente decorrentes da ação humana, como aqueles oriundos de ocupações urbanas informais em área de dominialidade da União, pode-se inferir que a Reurb contribui diretamente para o alcance do ODS 11.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve por objetivo geral *compreender as contribuições da Reurb das ocupações de terras públicas federais para a efetivação do ODS 11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis, com ênfase nas ocupações em áreas da União na Amazônia Legal.*

Em relação ao primeiro objetivo específico, *analisar como ocorreu a utilização dos bens imóveis de dominialidade da União no contexto da urbanização da Amazônia Legal*, conclui-se que 70% das áreas da União se encontram localizados na Amazônia legal e estão situadas nas faixas de Terreno de Marinha e acrescidos e nas faixas de Terrenos Marginais de Rios Federais e seus acrescidos, conforme consta no PNC, de 2017, da Secretaria de Patrimônio da União. E que a urbanização dos Estados amazônicos atravessou duas fases historicamente distintas. Na primeira, anterior aos anos 1960, desenvolvido ao longo dos rios, em cujo local se encontram 70% dos terrenos de marinha e terrenos reservados, de dominialidade federal. Já na segunda fase, a exploração mineral e os grandes projetos estimularam o crescimento urbano com o auxílio das rodovias após os anos 1960 (Souza, 2000).

Assim, o patrimônio imobiliário federal, nesse contexto, foi usado em um processo de ocupações desordenadas, o que resultara na formação de diversos núcleos urbanos informais, irregulares, insalubres e desprovidos de condições mínimas de habitabilidade (Rolnik *et al.*, 2007; Correia; Farias, 2015; Moura; Mota, 2018), o que acarretou mazelas de ordem ambiental, social, urbanística e jurídica, como o aumento da pobreza, os altos índices de desemprego e criminalidade, a insalubridade, as epidemias, a ausência de saneamento básico e os índices alarmantes de déficit habitacional (Maricato, 1997, 2003, 2018; Moura; Mota, 2018), e que ainda se encontra pendente de acerto fundiário, urbanístico e social dos assentamentos irregulares ou clandestinos destinados à moradia, (Moura; Mota, 2018, p. 2332), daí a relevância e a importância da realização da Reurb das ocupações nas áreas da União na Amazônia Legal.

Referente ao segundo objetivo específico, qual seja, *examinar como a Reurb no contexto urbano da Amazônia Legal pode favorecer o cumprimento do ODS 11 pelo Brasil*, destaca-se, conforme Maricato *et al.* (2018), a necessidade e importância da regularização fundiária dos núcleos urbanos informais, notadamente a Reurb-S, ante as melhorias trazidas para a qualidade de vida do espaço urbano e dos avanços que proporcionam e fundamentam um projeto coletivo de estruturação dos municípios brasileiros capazes de impulsionar forças progressistas em prol da concretização de metas que objetivam cidades mais justas em termos socioespaciais e ambientalmente sustentáveis.

Relativamente ao terceiro e último objetivo específico, *entender como a realização da Reurb, especialmente na modalidade de interesse social (Reurb-S) das ocupações em áreas da União na Amazônia Legal pode contribuir para o cumprimento do ODS 11 na Amazônia Legal*, é possível concluir que a Reurb está intimamente relacionada não apenas ao ODS 11, mas integra-se aos demais ODS, de forma que, conjuntamente, é possível vislumbrar o alcance da sustentabilidade urbana e social (Gomes; Ferreira, 2018), à medida em que apresenta-se como um elemento fundamental no processo de concretização e desenvolvimento do direito à cidade sustentável.

Por todo o exposto, verifica-se que a Reurb das ocupações em áreas da União contribui decisivamente para a concretização do ODS 11. Isto porque, na modalidade de interesse social, a Reurb atende à população de baixo poder aquisitivo, ampliando o acesso à moradia adequada e ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. Aspectos estes que podem ser alcançados na realidade fática da regularização dos ocupantes de imóveis em áreas da União, à medida em que contribui para assegurar o acesso, uso e manejo do território e seus recursos naturais pelas comunidades tradicionais ocupantes de imóveis em áreas da União na Amazônia Legal, contribuindo para o alcance do ODS 11, especialmente no que diz respeito ao acesso universal à moradia, à infraestrutura básica de serviços, à inclusão social e a uma melhor qualidade de vida da população local e do meio ambiente.

REFERÊNCIAS

ARRUDA, Sande Nascimento de; LUBAMBO, Cátia Wanderley. Entre a cidade informal e a cidade formal: a regularização fundiária como instrumento de inclusão dos invisíveis sociais na comunidade de Roda de Fogo no município do Recife. *Revista C&Trópico*, v. 43, edição especial, p. 159-184, 2019. DOI: [https://doi.org/10.33148/CeTrópicov.43n.esp\(2019\)p.154-176](https://doi.org/10.33148/CeTrópicov.43n.esp(2019)p.154-176)

BISSANI, K.; PEREIRA, R. A Regularização Fundiária em Áreas de Preservação Permanente frente à Lei Federal nº 13.465/2017. In: Silvana Winckler; Reginaldo Pereira; Marcelo Markus Teixeira. (Org.). *Cidadania, socioambientalismo, atores e sujeitos internacionais em diálogo com o Direito*. 1ed. São Leopoldo: Karywa, 2018, v. 1, p. 32-44.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a Regularização Fundiária Rural e Urbana... *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 jul. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 02 dez. 2024.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 jul. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 02 de dez. 2024.

GOMES, M. F.; FERREIRA, L. J. Políticas públicas e os objetivos do desenvolvimento sustentável. *Direito e Desenvolvimento*, João Pessoa, v. 9, n. 2, p. 155-178, 2018.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Perfil dos municípios brasileiros: 2020. Rio de Janeiro: IBGE, 2021.

IBGE. População residente do Censo Demográfico IBGE 2010. 2010 no prelo. bit.ly/39NYyLO.

IBGE. População residente estimada: Estimativas de População – EstimaPop. 2020a no prelo. bit.ly/2R4jaJe.

LEITE, L. F. T. C. Regularização Fundiária Urbana de acordo com a Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016. Ministério público do Estado de São Paulo: São Paulo. 2017.

MACHADO, Maykon Fagundes; AQUINO, Sérgio Ricardo Fernandes de; BODNAR, Zenildo. Governança e sustentabilidade: análise dos objetivos do desenvolvimento sustentável por meio da nova agenda urbana. *Revista Jurídica Luso-Brasileira*, n. 4, p. 2155-2178, 2020.

MARICATO, Erminia; COLOSSO, Paolo; COMARÚ, Francisco de Assis. Um projeto para as cidades brasileiras e o lugar da saúde pública. *Saúde em Debate*, v. 42, p. 199-211, 2018.

NUNES, M. A. da C.; FIGUEIREDO JUNIOR, C. M. A. Regularização Fundiária Urbana: estudo de caso do Bairro Nova Conquista, São Mateus – ES. *Revista de Direito da Cidade*, v. 10, n. 2, p. 887-916, 2018.

ODS BRASIL – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável Brasil. 2021. Relatório dos Indicadores para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/relatorio/sintese>. Acesso em: 02 dez. 2024.

ONU – Organização das Nações Unidas no Brasil. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS: 2015. Rio de Janeiro: 2020. Disponível em: <https://brasil.un.org/>. Acesso em: 02 dez. 2024.

PASTERNAK, S.; D'OTTAVIANO, C. Favelas no Brasil e em São Paulo: avanços nas análises a partir da Leitura Territorial do Censo de 2010. Caderno Metrôpoles, v. 18, n. 35, p. 75-100, 2016.

REIS, É. V. B.; OLIVEIRA, M. L. de. A Regularização Fundiária Urbana e Rural: necessidade de marcos teóricos e de políticas públicas distintas. Rev. Bras. Polít. Públicas (Online), Brasília, v. 7, n. 2, p. 41-53, 2017.

SANTIN, J. R.; COMIRAN, R. Direito urbanístico e Regularização Fundiária. Revista de Direito da Cidade, v. 10, n. 2, p. 1595-1621, 2018.

SILVA, R. L. dos S. da. Regularização fundiária urbana e a Lei 13.465/2017: aspectos gerais e inovações. Revista Cadernos do Desenvolvimento Fluminense, n. 13, p. 131-144, 2017.

TIERNO, R. de A. REURB em Área de Preservação Permanente: análise da compatibilidade das normas no ordenamento jurídico diante das disposições trazidas pela Lei nº 13.465/17. R. Bras. de Dir. Urbanístico, Belo Horizonte, n. 6, p. 177-194, 2018.

MACRO DIAGNÓSTICO FUNDIÁRIO MUNICIPAL NA AMAZÔNIA PARAENSE: RELATO DE CASO DA APLICAÇÃO DE PROTOCOLO EM TUCUMÃ, PARÁ

Luly Rodrigues da Cunha Fischer ¹

Eymmy Gabrielly Rodrigues da Silva²

Antônio Thulio Souza Bessa³

Rosa de Nazaré Paes da Silva⁴

GT: Governança de terras no Brasil

RESUMO: O conhecimento sistematizado da origem fundiária de municípios na Amazônia Legal, bem como sua situação registral permanece um desafio para a governança de terras tendo em vista a existência de diversos bancos de dados públicos e iniciativas de organização e digitalização para ampliar o acesso a informações registrais na região (Fischer; Silva, 2024). Objetiva-se descrever a aplicação de protocolo de macro diagnóstico fundiário aplicado no município de Tucumã, no Estado do Pará, com a finalidade de identificar a origem fundiária dos imóveis existentes no território, oferecendo subsídios ao Poder Público e à sociedade civil sobre a origem dominial do território. O município de Tucumã está localizado na região geográfica intermediária de Redenção, e região geográfica imediata Tucumã – São Félix do Xingu, conforme classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2021). Historicamente, o território de Tucumã está ligado ao de São Félix do Xingu e surgiu com a implantação do Projeto Carajás em 1977, advindo da necessidade do Governo de colonizar a gleba federal denominada Carapanã, em São Félix do Xingú, com área total de 400.000,0000 hectares, em um projeto da Construtora Andrade Gutierrez, que tentou implantar um projeto de colonização privada após vencer a licitação realizada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) (Falesi, 1986). Para a elaboração do artigo foi utilizado o método descritivo explicativo, a partir do levantamento de dados primários registrais e cadastrais da amostragem territorial do município. As fontes documentais utilizadas foram: a) bases cartográficas públicas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Acervo Fundiário e i3geo do INCRA, do Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF) e Sistema Nacional de Cadastro de Imóveis (SNCI), com consequente espacialização das informações; b) levantamento de matrículas e transcrições disponíveis nos registros de imóveis que são ou já foram competentes pelo território municipal de Tucumã. O recorte proposto, macro diagnóstico fundiário, limita-se a identificar a titularidade pública comum das

¹ Doutora em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA) e Universidade de Paris XIII, em regime de cotutela. Mestre em Direito pela UFPA. Graduada em Direito pela UFPA. É professora adjunta do Instituto de Ciências Jurídicas da UFPA, advogada e mediadora judicial e extrajudicial certificada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Email: lulyfischer@ufpa.br.

² Doutora e Mestre em Direito pela UFPA. Especialista em Geoprocessamento e Análise Ambiental pelo Núcleo de Meio Ambiente da UFPA. Graduada em Direito pela FACI Devry. Advogada. Pesquisadora bolsista do Instituto Tecnológico Vale Desenvolvimento Sustentável (ITV DS). Email: eymmy.gabrielly@gmail.com.

³ Mestrando em Direito pela UFPA. Especialista em Direito Notarial e Registral pela Faculdade Damásio de Jesus. Graduado em Direito pela Faculdade do Sul da Bahia (FASB). Oficial Substituto de Registro de Imóveis de Parauapebas-PA. E-mail: bessath22@gmail.com.

⁴ Doutora em Agronomia pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" - Botucatu/SP. Mestre em Agronomia pela Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA). Especialista em Economia Regional e Desenvolvimento Sustentável pela UFPA e em Empreendedorismo Rural e Desenvolvimento Sustentável pela Universidade do Estado do Pará. Engenheira Agrônoma pela UFRA. Pesquisadora do Instituto Tecnológico Vale (ITV). Email: rosa.paes@itv.org.

matrículas/transcrições/títulos hábeis a transferir domínio, ainda que não registrados no registro imobiliário para determinar a origem dominial do município, bem como seu percentual destinado a uso público. O tratamento de dados é baseado no geodireito. A apresentação dos resultados inicialmente descreve os referenciais técnico-jurídicos para a realização de um macro diagnóstico fundiário com base em pesquisa geoespacial e cartorial, organizados em etapas e fases de análise, apontando adaptações a serem feitas considerando a realidade fundiária no estado do Pará. Em seguida, é feito o relato de caso dos levantamentos realizados para a identificação do macro diagnóstico de Tucumã, apontando como foram superadas as imprecisões para a conclusão da atividade. Nas considerações finais é feita uma avaliação dos limites do protocolo no caso concreto, bem como indica buscas complementares a serem realizadas para a complementação das informações registrais. Conclui-se que foi possível identificar a origem fundiária do Município no Registro de Imóveis, mesmo existindo imprecisões cadastrais de atos administrativos e de sistemas de informações fundiárias, como o SIGEF do INCRA e fornece subsídios para políticas públicas, correções registrais e processos de regularização fundiária dos lotes.

Palavras-chave: Pará. Planejamento. Território. Tomada de decisão.

1 INTRODUÇÃO

A Amazônia Legal, composta por 9 estados da federação e 772 municípios (IBGE, 2022), é uma região que até hoje possui grandes áreas federalizadas, em razão da afetação realizada a partir do Decreto-Lei n. 1.164/1971. No entanto, o conhecimento sistematizado da origem fundiária e da sua respectiva situação registral permanece um desafio para a governança de terras, o que é somado à existência de diversos bancos de dados públicos e iniciativas de organização e digitalização de documentos para ampliar o acesso a informações registrais na região (Fischer; Silva, 2025).

Nesse sentido, o presente artigo objetiva descrever a aplicação de protocolo de macro diagnóstico fundiário municipal, construído a partir de um trabalho de pesquisa colaborativa entre Instituto Tecnológico Vale Desenvolvimento Sustentável (ITV DS) e Universidade Federal do Pará (UFPA), com o apoio da Associação dos Notários e Registradores do Estado do Pará (ANOREG/PA) e do Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJ/PA), no município de Tucumã, localizado no sudeste paraense. O macro diagnóstico possui a finalidade de identificar a origem fundiária do território municipal, oferecendo subsídios ao Poder Público e à sociedade civil sobre a origem dominial do município estudado.

Justifica-se a escolha do município por ser um território de interesse de pesquisa do ITV DS que, por meio de uma pesquisa socioeconômica desenvolvida no âmbito do projeto “Cacau: polinização, fermentação e bioeconomia”, identificou a fragilidade fundiária e registral dos agricultores familiares cacauicultores no município.

Para a elaboração do artigo foi utilizado o método descritivo explicativo, a partir do levantamento de dados primários registrais e cadastrais da amostragem territorial do município. As fontes documentais utilizadas foram: a) bases cartográficas públicas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Acervo Fundiário do INCRA, do Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF) e Sistema Nacional de Cadastro de Imóveis (SNCI), com consequente espacialização das informações; b) levantamento de matrículas e transcrições disponíveis nos registros de imóveis que são ou já foram competentes pelo território municipal de Tucumã.

No entanto, o recorte proposto, qual seja, de macro diagnóstico fundiário, limita-se a identificar a titularidade pública comum das matrículas/transcrições/títulos hábeis a transferir domínio, ainda que não registrados no registro imobiliário para determinar a origem dominial do município, bem como seu percentual destinado a uso público (Fischer; Silva, 2025).

O tratamento de dados é baseado no geodireito, enquanto estudo que trata das interconexões entre a norma, os documentos legais e a espacialidade. Os objetos centrais da investigação são suas construções recíprocas, não se tratando de uma subdisciplina da geografia, nem uma área de especialização do Direito, e sim de uma abordagem interdisciplinar que possui diferentes possibilidades de tópicos e abordagens teóricas (Braverman *et al.*, 2013). Desse modo, o geodireito consiste em uma abordagem interdisciplinar de pesquisa que analisa as relações entre o espaço (objeto da Geografia) e as normas e documentos legais (objeto do Direito), por meio da cartografia.

Isso porque compreender a questão fundiária na Amazônia exige estudos que abordem as relações espaço-normativas, de modo a conhecer como esses dispositivos podem ser desenvolvidos e conjugados de forma comum (Gros-Désormeaux; Tupiassu; Ferreira, 2021). Assim, ao unir os conhecimentos jurídicos e geográficos, o geodireito possibilita que as análises jurídicas encontrem fundamento em dados espaciais, o que permite a avaliação do direito no tempo e no espaço, bem como sua efetividade, para uma melhor gestão e caracterização do território (Leite; Souza; Couto, 2024).

O desenvolvimento do artigo está dividido em 3 seções. Na primeira, descreve o contexto e referenciais técnico-jurídicos para a realização de um macro diagnóstico fundiário com base em pesquisa geoespacial e cartorial, organizados em fases e etapas de análise, apontando adaptações a serem feitas considerando a realidade fundiária no estado do Pará. Em seguida, é feito o relato de caso dos levantamentos realizados para a identificação do macro diagnóstico de Tucumã, descrevendo como foram superadas as imprecisões para a conclusão da pesquisa. Por fim, é feita uma avaliação dos limites do protocolo no caso concreto, bem como indica buscas a serem realizadas para a complementação das informações registrais.

2 REFERÊNCIAS TÉCNICO-JURÍDICAS DO MACRO DIAGNÓSTICO FUNDIÁRIO MUNICIPAL

Para a realização de um macro diagnóstico fundiário com base em pesquisa geoespacial e cartorial, o protocolo proposto foi organizado em fases de análise. O objetivo desse instrumento é identificar aspectos históricos, fundiários e ambientais de um dado território, de modo a orientar a tomada de decisão. Destaca-se que nem todo diagnóstico com essa denominação possui como premissa o levantamento de direitos reais incidentes sobre o território, muitas vezes se restringindo a análises cadastrais e ocupacionais (Fischer; Silva, 2025).

Conforme destacado por Reydon *et al.* (2017), a falta de integração entre o registro, administrado pelo Cartório de Imóveis, e o cadastro, gerado pelo INCRA, impossibilita a construção de um cadastro de terras eficiente, tendo em vista que os dados literais não coincidem com os dados geográficos e podem conter sobreposições entre direitos de posse e propriedade. Portanto, a articulação entre as duas instituições é imprescindível e, ao se concretizar, possibilitaria uma maior segurança jurídica e espacial aos possuidores de direitos sobre imóveis rurais.

Quando a análise envolve a definição de direitos reais, especialmente de uso, posse, propriedade, é importante diagnosticar os regimes incidentes sobre a área analisada, reconstruindo o histórico de constituição desses direitos, o que é possível a partir de uma pesquisa multidisciplinar, que envolve conhecimentos de Geografia, Agrimensura, História e Direito, bem como conhecimento jurídico de áreas específicas, como Direito Administrativo, Civil, Ambiental, Agrário, Notarial e Registral, Urbanístico e Minerário (Fischer; Silva, 2025). No entanto, as quatro últimas áreas não são incluídas no percurso curricular de muitas faculdades de Direito e são pouco estudadas pela maioria dos profissionais da área jurídica, logo, responder às diferentes problemáticas em torno dos referidos temas, se torna um desafio.

A origem dos procedimentos de diagnóstico fundiário com viés jurídico remonta à Lei de Terras de 1850, uma das primeiras iniciativas de distinção do patrimônio público e privado no território nacional, por meio de procedimentos discriminatórios. Sua aplicabilidade, no entanto, é mais ampla na atualidade, sendo utilizada em menor escala em processos judiciais de desapropriação, disputas sobre posse e propriedade, ações de usucapião e procedimentos de regularização fundiária urbana e agroambiental (Fischer; Silva, 2025).

Nesse sentido, o diagnóstico fundiário técnico-jurídico⁵ pode resultar em diferentes análises. Considerando que, em um levantamento macro diagnóstico, são identificadas a origem, integridade e localização das glebas de titularidade pública, bem como grandes imóveis privados que servem de lastro registral para diversas matrículas e transcrições, com a finalidade de compreender a(s) origem(ns) da propriedade privada em um dado território. Nesse caso, a pesquisa não tem como objetivo identificar quem é proprietário atual, mas sim o encadeamento da origem da gleba (se foi objeto de arrecadação, desapropriação, ou outro procedimento), isto é, o lastro fundiário que origina cadeias dominiais de matrículas na atualidade (Fischer; Silva, 2025).

Já na elaboração de diagnósticos para fins discriminatórios, desapropriatórios e de regularização fundiária urbanística e ambiental, em que haverá a supressão/alteração de direitos reais, além da origem e localização do bem, é feita a análise da cadeia do imóvel, em que são analisados, além do lastro fundiário, a continuidade, a validade e a titularidade final do registro imobiliário. No entanto, em que pese nas disputas possessórias ou de domínio a análise fundiária seja similar à hipótese precedente, a sua finalidade é distinta, tendo em vista que busca avaliar a natureza jurídica da ocupação, identificando seu fundamento em posse indireta derivada de título, a possibilidade ou não de prescrição aquisitiva e as modalidades de regularização fundiária cabíveis, quando a ocupação incidir sobre áreas públicas (Fischer; Silva, 2025).

Destaca-se que todas as análises acima exigem a aplicação do geodireito para sua realização. Em 2001, foi determinada a obrigatoriedade do georreferenciamento para os imóveis rurais, e em 2009, para imóveis urbanos no Brasil. Enquanto abordagem metodológica, o geodireito integra e intersecciona os saberes do campo do Direito e da Geografia e possibilitam uma abordagem analítica fundamentada em aspectos normativos e informações geoespaciais⁶. Assim, surge como uma ferramenta que favorece não apenas o aprimoramento da gestão pública, mas também uma efetiva prestação jurisdicional em dado território (Leite;

⁵ O direito fundiário consiste no ramo do direito que se aprofunda nas normas legais de regulamentação da propriedade imóvel, seja rural ou urbana (Assunção, 2008). Assim, “a estrutura fundiária é a maneira pela qual a propriedade da terra rural se distribui em determinado espaço geográfico. Ela está intimamente vinculada a relações sociais, econômicas e jurídicas consolidadas ao longo do tempo” (Rocha *et al.*, 2024, p. 30).

⁶ Os estudos recentes sobre a relação entre a Geografia e o Direito revelam a correlação entre o sistema jurídico (lei, doutrinas, processos judiciais etc.) com o aspecto material e simbólico do espaço, das paisagens e territórios. As diferentes proposições teóricas baseadas em casos concretos possibilitam a contribuição para o desvelamento da dimensão geográfica da lei (Souza, 2013). A ciência geográfica, portanto, possibilita grandes contribuições para a compreensão do Direito, enquanto ferramenta estratégica para o entendimento de conceitos e para a leitura técnica de dados e informações geográficas que apresentam a relação do homem com o meio ambiente. A maturidade científica demonstra como a constante comunicação entre o Direito e outras ciências mostra-se não apenas importante, mas crucial para uma aplicação eficiente das normas existentes (Silva, 2022).

Souza; Couto, 2024). Em resumo, a partir de técnicas de processamento de informações geográficas, o geodireito busca conhecer e representar as relações jurídicas, quais tipos de direitos que ocorrem em um mesmo espaço geográfico e a eventual existência de limitações àqueles direitos (Silva, 2023).

No entanto, as análises fundiárias, a partir do geodireito, apresentam desafios, especialmente operacionais. Os dados cartográficos não são produzidos de forma uniforme no país, havendo sobreposição e distorções de bases, inclusive de informações, especialmente em análises históricas⁷. Por exemplo, é comum identificar imóveis rurais, públicos e privados, que foram registrados antes da Lei de Registros Públicos e da Lei de Georreferenciamento, com descrições imprecisas e vagas, como nos casos de sesmarias, ou mesmo títulos de terras mais recentes, o que gera problemas para localizar um imóvel que teve sua origem nesses documentos (Laskos; Cazella; Rebollar, 2016).

Já nos levantamentos fundiários e registrais, verifica-se que nem sempre as informações estão em bom estado de conservação, disponíveis em meio digital, além de atualmente não existir uma base informatizada que interoperabilize os dados fundiários e registrais. Para além dos problemas operacionais, verifica-se que o sistema registral passou do indicador nominal para o real, que existem títulos de propriedade válidos que não estavam sujeitos ao registro imobiliário antes de 1916 e existem atos do Poder Executivo e do Judiciário que permitiam a transferência da propriedade sem a necessidade do registro, como nos casos de desapropriação, usucapião, arrematação em hasta pública enquanto atos de aquisição originária que não necessitam de registro para sua consolidação, exceto nos casos de transferência para terceiros (Fischer; Silva, 2025).

Portanto, o protocolo de macro diagnóstico fundiário a seguir apresentado é uma adaptação da Instrução Normativa INCRA n. 28 de 24/01/2006 para a elaboração de cadeias dominiais para análises cadastrais e para fins de desapropriação. A análise compreende as fases preparatória, de consulta e de sistematização e análise do macro diagnóstico, subdivididas em etapas.

⁷ No entanto, existem estudos que relacionam a História e os Sistemas de Informações Geográficas, os quais conjugam dados de fontes históricas com o georreferenciamento dessas fontes, que podem auxiliar na reconstrução geográfica dos documentos jurídicos antigos, que não possuem precisão posicional. Nesse sentido, Laguardia (2015) e Villa (2016) reforçam o avanço das pesquisas que relacionam a importância do espaço físico como um dos elementos que permitem explicar o comportamento das sociedades, não apenas a título ilustrativo, mas como cartografia.

2.1 FASE PREPARATÓRIA

A primeira etapa da fase preparatória consiste no levantamento das informações sobre as glebas públicas federais e estaduais, com ou sem destinação no território Municipal nas bases cadastrais e fundiárias federais e estaduais. Essa etapa tem por finalidade definir qual é o nível de sistematização geo jurídica do território a ser estudado (Fischer; Silva, 2025).

Para a elaboração desta etapa, recomenda-se consulta às seguintes bases cadastrais públicas: a) Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para Assentamentos, Glebas Federais, Terras Quilombolas e imóveis certificados públicos e privados; b) Ministério do Meio Ambiente e Mudanças do Clima (MMA) para Unidades de Conservação, c) Fundação Nacional do Índio (FUNAI) para Terras Indígenas, d) no âmbito estadual o Instituto de Terras do Estado do Pará (ITERPA) para Terras Quilombolas e Assentamentos. Apesar destas informações serem de natureza censitária e cadastral, pode ser que existam referências ao registro imobiliário que podem auxiliar no levantamento jurídico (Fischer; Silva, 2025).

Na segunda etapa, é feita a identificação da evolução das circunscrições territoriais do registro imobiliário que é ou já foram competentes pelo território a ser estudado. Essa etapa tem por finalidade definir os locais de consulta das informações registraes. Para a elaboração desta etapa, é feita a consulta ao site do IBGE para a coleta das informações geográficas dos limites territoriais atuais do Município, bem como das informações sobre a evolução do território municipal no decorrer dos anos. Complementarmente, consulta-se o site do Município para ver se há informações históricas sobre a área, bem como a legislação estadual sobre os desmembramentos territoriais (Fischer; Silva, 2025).

A terceira etapa consiste no levantamento bibliográfico e documental exploratório, a partir da consulta aos cadastros de natureza ocupacional e declaratória georreferenciados disponíveis sobre o território, com a finalidade de identificar levantamento fundiários, com ou sem análise jurídica, já realizados sobre a área a ser estudada que possam conter informações relevantes para a pesquisa cadastral, bem como levantar eventuais informações sobre matrículas e transcrições imobiliárias nos cadastros declaratórios (Fischer; Silva, 2025).

Nesta etapa, além do levantamento bibliográfico e documental exploratório com base nas palavras-chave: nome do município, nome das glebas e eventuais áreas públicas destinadas, sugere-se a consulta ao Cadastro Ambiental Rural (CAR) sob gestão Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS/PA), de modo a identificar aglomerados

ocupacionais que possam indicar a existência de processos de destinação de terras, ainda que informais e auto declaratórios (Fischer; Silva, 2025).

Além da base do detalhamento dos dados coletados em cada uma das bases cadastrais é indicada a consulta nos dados disponibilizados pelos seguintes órgãos e entidades (Quadro 1):

Quadro 1 - Dados utilizados no Macro diagnóstico, a partir do geodireito

Órgão/Entidade	Dado	Site
IBGE	Limites do País	https://www.ibge.gov.br/gociencias/downloads-geociencias.html
	Limites Estaduais	
	Limites Municipais	
	Localidades	
	Áreas urbanizadas	
INCRA	Áreas Arrecadadas	https://acervofundiario.incra.gov.br/i3geo/interface/openlayers.php
	Terras Quilombolas	
	Assentamentos	
	Federais	
	Imóveis certificados públicos	
ITERPA	Imóveis certificados privados	http://portal.iterpa.pa.gov.br/quilombolas/
	Terras Quilombolas tituladas pelo Estado	
	Assentamentos	
	Áreas Arrecadadas	
FUNAI	Terras Indígenas	https://www.gov.br/funai/pt-br/atuacao/terras-indigenas/geoprocessamento-e-mapas
MMA	Unidades de Conservação	https://dados.mma.gov.br/dataset/unidadesdeconservacao
SEMAS	Limite do imóvel rural no CAR	https://www.semas.pa.gov.br/analise/ar/geoprocessamento.php

Fonte: Fischer e Silva (2025).

Na quarta etapa⁸ são definidos os órgãos fundiários que potencialmente podem conter informações sobre a titularidade pública e privada da área, seja por terem atuado ou por atuarem na área, e que podem não estar disponíveis no registro imobiliário. Essa etapa visa identificar direitos reais constituídos com base em normas de Direito Administrativo e que ainda não foram objeto de registro pelo Poder Público ou por particulares (Fischer; Silva, 2025).

2.2 FASE DE CONSULTA

Na fase de consulta, são elaborados os mapas, memorial descritivo e listagens para consulta ao registro de imóveis competente pela gleba ou grande área privada buscada no indicador real, acompanhada de listagem com o nome das glebas/proprietários/informações

⁸ Em caso de diagnósticos fundiários recomenda-se também a consulta ao Poder Judiciário, considerando a origem do território Municipal, sobre a existência de ações judiciais relativas à aquisição originária de domínio, pois muitas sentenças no passado não eram levadas a registro, similar ao que ocorre com os órgãos fundiários.

disponíveis sobre o número de matrículas e transcrições para consulta do indicador pessoal.

Iniciada a fase de consulta, a primeira etapa é a organização preliminar dos dados levantados. Utilizando QGIS 3.32, ou outro programa de processamento de dados geográficos, adota-se como camada de sobreposição o município objeto do macro diagnóstico, organizando-se em seguida os demais dados levantados, conforme o quadro 4. No que diz respeito à Amazônia, ao analisar estas categorias fundiárias é imprescindível considerar a legislação vigente no momento da sua respectiva criação, tendo em vista que as normas podem alterar o domínio dessas categorias (Fischer; Silva, 2025).

Além disso, é importante identificar a localização geográfica destes imóveis, de modo a verificar a existência de eventuais sobreposições de destinações. No Quadro 2, estão as etapas de organização dos dados geoespaciais levantados, ao utilizar o software QGIS para compor o projeto de análise das informações:

Quadro 2 - Etapas de organização dos dados geoespaciais levantados

Etapas	Orientações
Etapa 1 - Definir o Sistema de Referência de Coordenadas do projeto	A definição do Sistema de Referência de Coordenadas (SRC) do projeto no Datum Sirgas 2000 EPSG 4674.
Etapa 2 - Acrescentar os arquivos vetoriais obtidos nas bases públicas	São adicionados ao projeto as camadas de limites do país, de Unidades da Federação, Limites dos Municípios do Estado do Pará, de Terras Indígenas, Unidades de Conservação, Territórios Quilombolas Federais e Estaduais e do CAR, a partir dos bancos de dados que constam nos sites oficiais dos órgãos públicos responsáveis pela gestão dessas áreas, conforme elencado no Quadro 1.
Etapa 3 - Organizar a ordem dos dados vetoriais (camadas) no projeto	É necessário organizar configurar as camadas do projeto ordenando as camadas de pontos, linhas e polígonos, da macroescala para a microescala (ex: localidades, rodovias, hidrografia, imóveis do CAR, imóveis certificados privados, terras quilombolas, assentamentos de reforma agrária, terras quilombolas, unidades de conservação, terras indígenas, glebas públicas federais, limite do município objeto da pesquisa, glebas públicas estaduais, limites dos municípios, limites das Unidades da Federação).
Etapa 4 - Configurar os rótulos e simbologias das camadas	Após ordenar as camadas vetoriais, é necessário configurar os rótulos - os quais são gerados a partir da tabela de atributos - e simbologias (cores e formatos das camadas)
Etapa 5 - Obter a área, em hectares, dos atributos objeto de análise.	Na tabela de atributos de cada uma das camadas existe uma ferramenta denominada “Calculadora de Campo”. Por meio dela, é possível criar uma nova coluna na tabela de atributos e utilizar fórmulas para obter a área em hectares do respectivo polígono.
Etapa 6 - Realizar o recorte das camadas com base no município objeto de estudo.	Com todas as camadas objeto de análise inseridas no QGIS, é possível selecionar apenas o município a ser estudado, a partir da camada de municípios do Estado do Pará, e criar uma nova camada que possui apenas o polígono deste município. Com essa camada destacada, realiza-se o recorte, por meio do menu Vetor > Geoprocessamento > Recorte, no QGIS. Utiliza-se como camada de entrada

Etapas	Orientações
	cada uma das camadas que possuem os dados a serem recortados, e como camada de saída aquela criada com o limite municipal respectivo.
Etapa 7 - Exportar os dados em planilha xls.	Ao selecionar a camada e clicar com o botão direito sobre ela, é possível exportar o arquivo geográfico em formato de planilha. Assim, os dados que estão registrados na tabela de atributos ficam salvos em planilha no formato xls, o que facilita a complementação de informações da consulta individual das Glebas certificadas no SIGEF, e consulta complementar no DOU, para realizar a pesquisa cartorial.

Fonte: Fischer e Silva (2025).

Uma vez elaborados mapas, memoriais e listagens para consulta, a etapa seguinte da consulta é identificar a forma mais apropriada de consultar o registro imobiliário. Como no Pará nem sempre a competência territorial dos registros de imóveis acompanha a divisão político administrativa do território, faz-se necessário confirmar a serventia atualmente competente, o ano de sua criação/instalação, bem como identificar quais outras serventias foram anteriormente competentes pelo registro, na hipótese de resultado de pesquisa negativo na serventia atualmente competente.

A consulta do registro imobiliário poder ser feita de duas formas: 1) a partir do serviço de visualização de matrícula no Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI), via Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado (SAEC) do Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR) para os cartórios que já estão ofertando o serviço de visualização de Matrícula, ou pedidos de busca e expedição de certidão de inteiro teor de matrícula/transcrição, quando o serviço online não estiver disponível; e 2) solicitar a consulta formal por e-mail ao CRI, nos casos em que a pesquisa é desenvolvida por instituições públicas (Fischer; Silva, 2025).

Conforme estabelece a Instrução Normativa INCRA n. 28 de 24/01/2006 (art. 7º), o levantamento da cadeia dominial de um imóvel deve retroagir até o momento em que algumas dessas situações restar configurada: a) em que ficar comprovada a prescrição aquisitiva quarentenária, anterior a 1916, nos casos em que admitida, conforme Súmula STF n. 340, de 13/12/1963; b) do termo inicial que lei reconheça válido para aperfeiçoamento da presunção dominial, ou da data em que efetuado o primeiro registro, se mais antigo, c) da decisão judicial transitada em julgado, insusceptível de ação anulatória ou rescisória, e cujos efeitos subjetivos e objetivos possam ser opostos à Administração, ou d) da origem, assim entendida a data de ocorrência do destaque regular e legítimo do imóvel do patrimônio público para o particular (Brasil, 1946).

Caso não reste configurada as hipóteses “a” ou “b”, serão considerados os documentos relativos à aquisição de domínios anteriores e às leis de Registro de Imóveis, levando-se em conta a legislação da época em ocorreu a aquisição do imóvel. A consulta a esses fundos, especialmente para origens que indicam transferências anteriores de 1916, exige que a análise considere a aplicação intertemporal do Direito, reconhecendo que o ato de transferência da propriedade se aperfeiçoa com base na legislação da época do ato, sob pena de criar interpretações jurídicas incorretas (Fischer; Silva, 2025).

Uma outra questão relevante é a possibilidade de titulação de terras devolutas, reservadas ou discriminadas administrativamente sem a necessidade de prévia transcrição ou registro da área pública no registro competente. Ao analisarmos a legislação imperial e republicada sobre discriminação de terras devolutas é possível afirmar que entre 1891 até 1946, não havia a obrigatoriedade legal de registro das áreas arrecadadas, realizando-se a titulação lote-a-lote. Somente com a edição do Decreto Federal n. 9.760/1946 passou-se a exigir o prévio registro das glebas federais arrecadadas, estendendo-se essa obrigação aos estados federados em 1956, por força da Lei n. 3.081. Portanto, para a realização de macro diagnósticos de áreas públicas discriminadas antes de 1956, a busca documental nos órgãos fundiários é o principal meio para a identificação de áreas públicas discriminadas (Brasil, 1946; 1956).

No caso da Amazônia Legal, nem todas as glebas federais possuem informações registrais sistematizadas na base cadastral georreferenciada, mesmo se o ato foi elaborado com base na Lei n. 6.383/1976. Ausente ou incompleta recomenda-se uma busca complementar no Diário Oficial da União (DOU), a partir do nome da Gleba, assentamento e do ente federado (Brasil, 1976).

Feito o levantamento registral e documental das informações necessárias ao macro diagnóstico, a etapa seguinte é analisar individualmente cada uma das glebas identificadas, identificando sua origem (arrecadação sumária, discriminatória administrativa/judicial ou desapropriação) e integridade (se foi reconhecida a dominialidade privada de algum título expedido previamente e se houve desmembramentos posteriores da gleba).

2.3 FASE DE SISTEMATIZAÇÃO E ANÁLISE

A primeira etapa da fase de sistematização e análise consiste na comparação das informações sistematizadas nas cadeias dominiais com as fontes cadastrais, bibliográficas e documentais. Essa etapa visa confirmar achados nas bases cadastrais e fontes bibliográficas e documentais, conferindo discrepâncias e fazendo buscas complementares.

Na segunda etapa, é feita a sistematização geojurídica das informações coletadas. Essa etapa consiste na elaboração de mapa e relatório diagnóstico explicando os resultados do levantamento, bem como eventuais pendências que exigirão levantamento de campo para que possam ser representadas cartograficamente em polígonos, bem como o grau de precisão da informação representada cartograficamente.

Com base nos dados registrais e fundiários tratados individualmente, as informações contidas nas bases cadastrais devem ser comparadas com as informações registrais e documentais coletadas e sistematizadas em cadeias dominiais sucessórias, para fins de espacialização.

3 APLICAÇÃO DO PROTOCOLO PARA ELABORAÇÃO DO MACRO DIAGNÓSTICO NO MUNICÍPIO DE TUCUMÃ

O município de Tucumã possui uma área territorial de 2.512,594km² (IBGE, 2022), está localizado na região geográfica intermediária de Redenção e na região geográfica imediata Tucumã – São Félix do Xingu, conforme classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (IBGE, 2021).

Quanto ao histórico de formação do território municipal, Tucumã está ligado à São Félix do Xingu⁹ e surgiu com a implantação do Projeto Carajás em 1977, advindo da necessidade do Governo de colonizar a gleba federal denominada Carapanã, à época localizada em São Félix do Xingu e que possuía uma área total de 400.000,0000 hectares. A Construtora Andrade Gutierrez tentou implantar um projeto de colonização privada na área, após vencer a licitação realizada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) em 1978 (Falesi, 1986, IBGE, S.d.).

Para a execução do projeto foram distribuídos 3 mil lotes de terra de diversos tamanhos, variáveis em função da qualidade do solo e da localização em relação às agrovilas e voltados para a atividade agrícola e pecuária. O projeto foi dividido para iniciar o trabalho em três glebas. A Gleba I, a primeira a ser trabalhada, possuía uma extensão de 181.000,0000 hectares, sendo que chegaram a ser concluídos mais de 540 km de estradas vicinais. Em 1983, os investimentos da Andrade Gutierrez destinados ao Projeto Tucumã começaram a diminuir, contribuindo para

⁹ São Félix do Xingu foi desmembrado do Município de Altamira e teve emancipação político-administrativa em 1961. Assim, o município que hoje conhecemos por Tucumã fazia parte do município de São Félix do Xingu e Altamira.

a não implantação das Glebas II e III e com isso deixou-se de fazer comercialização de lotes aos colonos interessados (IBGE, S.d.).

Apesar do preço elevado dos lotes, essa situação causou sérios descontentamentos entre os colonos que haviam chegado à área e não tiveram acesso ao Projeto. A situação da área do Projeto Tucumã ficou cada vez mais tensa e, em 1985, as terras do Projeto foram invadidas, primeiro na área rural, se estendendo depois às agrovilas. Como a empresa preferiu não resistir a essa onda de invasão, o resultado foi um processo de crescimento populacional provocando uma ocupação de forma desordenada nas terras do Projeto, inviabilizando-o como empreendimento de colonização particular. A partir daí começaram as negociações que culminaram na reversão do Projeto de Colonização Tucumã e suas benfeitorias para a União em 30/10/1988 (IBGE, S.d.).

Por meio da Portaria n. 1335, de 04/10/1988, o Ministério de Estado da Reforma e do Desenvolvimento Agrário realizou o distrato com a empresa, destacando as seguintes informações nos seus “Considerando”:

CONSIDERANDO que a região do Araguaia/Tocantins caracteriza-se como área pioneira de ocupação, tendo registrado nos últimos anos acentuada expansão demográfica dos seus principais núcleos urbanos, como também, o crescimento desordenado da população no meio rural, destacando-se neste último aspecto o sudeste do Estado do Pará, que absorve grandes massas migratórias de várias regiões do Pará, sobretudo de trabalhadores rurais dos Estados do Maranhão e Goiás, em busca de terras e oportunidades de trabalho;

CONSIDERANDO que esse quadro de pressão migratória acabou transformando a região, *sem* infra-estrutura social básica e com elevada concentração fundiária, numa das mais violentas do meio rural brasileiro, com permanentes conflitos entre posseiros e proprietários, agravados com a *presença* cada vez maior de garimpeiros e madeireiros;

CONSIDERANDO a urgência que se recomenda na implantação *de* um projeto de ordenamento fundiários e de assentamento de trabalhadores rurais na região, abrangendo cerca de 1.310.000 hectares de terras de reconhecida qualidade para a agricultura, no Município de São Félix do Xingu/PA;

CONSIDERANDO que a implantação de tal projeto permitirá a Inversão de recursos para a realização de obras de Infraestrutura social nos Municípios da região notadamente nos setores de saúde, educação, segurança pública e justiça, como forma de suportar os encargos do desenfreado crescimento populacional é das consequências que dele decorrem;

CONSIDERANDO que no contexto acima situa-se a denominada "Gleba Carapanã", objeto de Contrato de Promessa de Compra e Venda de Terras Públicas firmado entre o ex-INCRA e a Construtora Andrade Gutierrez S.A., que ali implantou o Projeto de Colonização Tucumã;

CONSIDERANDO que o Projeto de Colonização Tucumã não escapou ao processo de ocupação desordenada e hoje abriga cerca de 8.000 (oito mil) famílias de posseiros que *vivem* em conflito permanente com agricultores assentados pela referida empresa; CONSIDERANDO que nos estudos feitos pelos setores competentes do MIRAD recomenda-se a inclusão do Projeto de Colonização Tucumã no projeto de ordenamento fundiários e de assentamento, acima mencionado, inclusive para aproveitar a infraestrutura daquele, o que implicará no Distrato da Promessa de

Compra e Venda da Gleba Carapanã, com cerca de 400.000 hectares, revertendo à União Federal, em consequência, a posse e o pleno domínio daquelas terras; CONSIDERANDO que em decorrência desses estudos, as *obras e demais benfeitorias* realizadas na área foram avaliadas, a pedido do MIRAD, pela empresa SONDOTÉCNICA S/A, cujo laudo, todavia, sofreu questionamento por parte dos setores competentes;

CONSIDERANDO que a matéria foi exaustivamente examinada pela Consultoria Jurídica e pela Secretaria de Recursos Fundiários do MIRAD tendo, esta última oferecido o pronunciamento no sentido de que, da avaliação realizada, sejam deduzidos os valores atinentes a venda de madeiras, "promoção social" e vendas de parcelas escrituradas, no total correspondente a 247.081,84 Obrigações do Tesouro Nacional, com o que a indenização resultará no valor líquido de Cz\$ 6.662.563.892,84 (seis bilhões, seiscentos e sessenta e dois milhões, quinhentos e sessenta e três mil, oitocentos e noventa e dois cruzados e oitenta e quatro centavos): equivalentes, neste mês de agosto de 1988, a 3.360.721,87 Obrigações do Tesouro Nacional;

CONSIDERANDO que do valor acima deverão ficar retidos pelo MIRAD os valores correspondentes a receita de *vendas* de parcelas não escrituradas, *bem* como aqueles atinentes à recuperação de estradas, equivalentes a 923.563,39 Obrigações do Tesouro Nacional conforme proposto pela SEREF;

CONSIDERANDO o que mais consta do processo MIRAD/135B/N 2 38/ 88, RESOLVE:

I - AUTORIZAR a celebração do Distrato da Promessa de Compra e Venda de Terras Públicas relativo ao Imóvel denominado "Gleba Carapanã", com cerca de 400.000 hectares, situada no Município de São Félix do Xingu/PA, objeto do Contrato firmado com a CONSTRUTORA ANDRADE GUTIERREZ S/A., registrado sob o nº 2.705, a fls. 25 e seguintes do Livro 3-F, no Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Altamira, Estado do Pará;

II - AUTORIZAR, *em* decorrência do Distrato a ser formalizado, o ressarcimento, à CONSTRUTORA ANDRADE GUTIERREZ S.A., dos valores das benfeitorias e serviços realizados no imóvel acima referido, que importam em Cz\$ 6.662.563.892,84 (seis bilhões, seiscentos e sessenta e dois milhões, quinhentos e sessenta e tres mil, oitocentos e noventa e dois cruzados e oitenta e quatro centavos), já deduzidos os valores referentes a comercialização de madeiras e à venda de parcelas rurais e urbanas e outros Itens não indenizáveis. III - AUTORIZAR o pagamento do valor acima especificado condições que se seguem [...] (Brasil, 1988, p. 19557-19558)

Desde então, a empresa saiu do Projeto Tucumã e a prefeitura de São Félix do Xingu participou de forma tímida na área. Os moradores elegeram nove representantes para a formação do Conselho de Desenvolvimento Comunitário de Tucumã (Codetuc)¹⁰, que foi de grande importância para a região, com o objetivo de ordenar as ocupações urbanas, considerando o planejamento urbanístico, áreas ambientais comuns, serviços públicos essenciais e os bens da União guardados e em uso pelo poder público municipal. O conselho somente foi desativado com a instalação da prefeitura, em janeiro de 1990 (IBGE, S.d.).

Em 1981 começaram os serviços de construção da cidade e em 1982 foram assentados os primeiros colonos oriundos da região sul do País, por possuírem tradição agrícola e recursos próprios para se auto sustentarem, pelo menos no primeiro ano de assentados. No entanto, com

¹⁰ O Conselho foi presidido, inicialmente por Petrônio Gentil de Souza, e depois pelos seguintes presidentes: Luís Otávio Montenegro, João Roberto da Silva (primeiro prefeito de Tucumã) e José Carlos Zampietro (IBGE, S.d.).

a descoberta do ouro na região, muitas pessoas chegavam e inclusive sem terras de outros estados, ficando a situação tensa e sem controle por parte da iniciativa privada que começou a recuar nos investimentos, passando o problema e salvaguardar o projeto de colonização particular, sendo este invadido por mais de 3 mil famílias (Brasil, S.d.a).

Quanto à formação administrativa, Tucumã foi elevado à categoria de município e distrito pela Lei Estadual n. 5455, de 10 de maio de 1988, ao ser desmembrado de São Félix do Xingu (Pará, 1988). Foi instalado em 01/01/1989 e em 1991, a sua divisão territorial foi constituída do distrito sede (IBGE, S.d.).

A sede do município de Tucumã foi titulada pelo Programa Terra Legal, este que foi criado pela Lei n. 11.952, de 25 de junho de 2009 com o objetivo de realizar a regularização fundiária das terras públicas federais não destinadas na Amazônia Legal. A referida lei transferiu do INCRA para o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) a competência para regularização fundiária na Amazônia Legal pelo prazo de 5 anos.¹¹

Destaca-se que a história de Tucumã esteve sempre ligada a atividades de garimpo, extração de madeira e pecuária, e recentemente tem tido influência da mineração do município de Ourilândia do Norte. Também cresce a importância do cacau, constituindo uma economia menos dependente da mineração. No entanto, a falta de assistência técnica para a produção agrícola, de infraestrutura, dificuldade de adaptação dos colonos a uma região diferente, falta de transportes e de estradas para escoar a produção, além de doenças, principalmente a malária, entre outras, estimularam a venda dos terrenos para os grandes fazendeiros transformando-se em um município com grandes latifúndios (Monte-Mor *et al.*, 2012).

Hoje o município é caracterizado por uma grande produção agropecuária, para o mercado interno e externo, o qual contrasta com um histórico de conflitos e violência contra povos e comunidades tradicionais¹², além de estar em uma área com a maior quantidade de casos de trabalho escravo no Brasil, entre os anos de 1995 e 2016 (Crispim; Fragetti, 2020).

Seguindo o protocolo proposto na seção anterior, durante a fase preparatória, foram identificados os imóveis públicos certificados no Sistema Nacional de Cadastro de Imóveis

¹¹ O programa visava regularizar a ocupação de 59 milhões de hectares de terras públicas (equivalente ao somatório da área da Alemanha e do Reino Unido), um patrimônio estimado de R\$ 59 bilhões, com mais de 150 mil famílias rurais beneficiárias. A regularização, além de proporcionar segurança jurídica aos posseiros, possibilita diversos ganhos, como a identificação de crimes ambientais, acesso a programas de financiamento, desenvolvimento econômico, aumento na arrecadação de impostos, entre outros (Brasil, 2015).

¹² Castro, Monteiro e Castro (2004, p. 8) verificam que na região de São Félix do Xingu e Terra do Meio vivem inúmeras etnias indígenas e grupos de população ribeirinha, sendo uma das regiões da Amazônia com maior diversidade cultural e com saberes sobre esses ecossistemas que estão em risco, diante do desmatamento observado e da expansão da fronteira agrícola. Isso gera perdas nas atividades extrativistas da região (seringa, castanha, frutas e raízes, plantas medicinais, entre outras). Restringem-se apenas às terras indígenas e poucas áreas para onde as frentes de expansão ainda não alcançaram.

(SNCI) e no SIGEF no município de Tucumã. Esta informação foi utilizada não só por possibilitar a espacialização e visualização das glebas no território municipal, mas também por apresentar dados na tabela de atributos¹³. Especialmente quanto ao registro imobiliário, destacamos que o SNCI não disponibiliza essas informações, já o SIGEF apresenta o número do registro, mas não informa qual é o Cartório de Registro de Imóveis em que o registro foi feito (Figura 1)

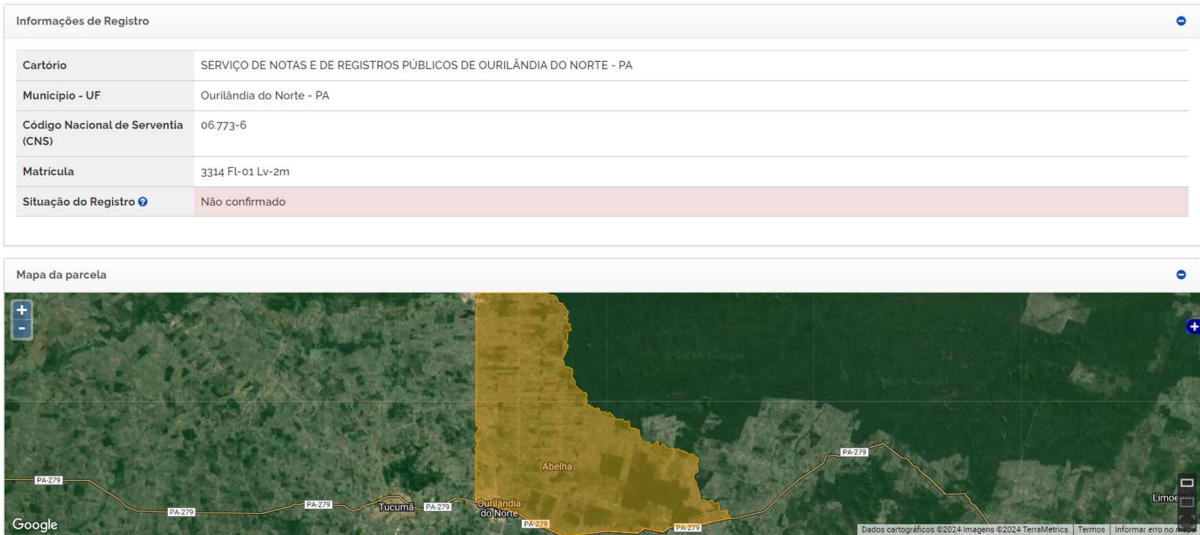
Figura 1 - Tabela de atributos da camada de imóveis certificados públicos no SIGEF

data_aprov	status	nome_area	registro_m	registro_d	municipio_	uf_id
25/08/2016	CERTIFICADA	Gleba Seringa B - Parte 1	3314 FI-01 Lv-2m	NULL	1505437	15

Fonte: Acervo Fundiário INCRA (Brasil, 2024a).

Com o objetivo de complementar as informações ausentes, foi feita busca individualizada pelo código da parcela da respectiva gleba no SIGEF e pelo nome da gleba no DOU, o que reforça a necessidade de complementação da informação cadastral antes de realizar a consulta junto ao CRI. Ainda quanto à Gleba Seringa B, ao realizar a pesquisa individual da parcela no site do SIGEF INCRA, obteve-se o resultado demonstrado na Figura 2:

Figura 2 - Informações de Registro Imobiliário da Gleba Seringa B no SIGEF/INCRA



Fonte: SIGEF/INCRA (Brasil, 2024c).

¹³ Tabela de atributos é uma interface do QGIS que disponibiliza as informações tabulares (alfanuméricas) associadas ao respectivo elemento geográfico, representado na camada vetorial (ponto, linha ou polígono). A tabela é composta por linhas e colunas, em que a primeira corresponde ao elemento ponto, linha ou polígono e as colunas representam os atributos de cada elemento (ex: denominação, área, município, Unidade da Federação, etc). No caso dos imóveis públicos certificados no SIGEF, as informações disponibilizadas na tabela de atributos são: código da certificação da parcela, a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), a situação da gleba, o código do imóvel, a data de submissão e aprovação da certificação e o número do registro imobiliário, município e Unidade da Federação.

Em que pese a situação do registro esteja “não confirmado”, a pesquisa da gleba individual no SIGEF complementa os dados da tabela de atributos, indicando qual seria o CRI competente. Um terceiro levantamento foi feito utilizando a ferramenta recorte por meio do QGIS, com a camada de entrada de imóveis públicos certificados pelo INCRA e a camada de saída com os limites municipais de Tucumã. Também foi utilizada a ferramenta Calculadora de Campo para estimar a área total dos imóveis públicos certificados e qual a área respectiva incidente nos atuais limites municipais de Tucumã, tendo em vista que as informações de área total da gleba não são disponibilizadas pelo INCRA na tabela de atributos dos arquivos vetoriais dos imóveis certificados públicos, apenas na consulta individual do imóvel pelo SIGEF.

Uma segunda etapa diz respeito à complementação da pesquisa de áreas públicas que não estejam certificadas no SIGEF. Por exemplo, no caso da Gleba Carapanã A, B, C e D, ela não está certificada no SIGEF, e sim no SNCI (antigo sistema do INCRA para imóveis certificados). Nesse tipo de arquivo, não há menção ao registro imobiliário, logo foi necessário complementar a pesquisa com informações do DOU, a partir do nome da Gleba. Além disso, também foi feita a pesquisa de glebas arrecadadas por meio da camada de glebas arrecadadas disponibilizadas no i3geo do órgão (Brasil, 2024b).

Após a identificação do número dos registros, foi feita a pesquisa da visualização de matrícula no Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI), via Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado (SAEC) do Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR), buscando pela visualização da matrícula 3314 do CRI de Ourilândia do Norte. No entanto, a pesquisa indicou outro registro que não se referia à Gleba em questão.

Em razão das imprecisões cadastrais foi necessário solicitar a busca nominal da Gleba junto ao CRI, pelo que foi localizado que a matrícula 3314, L2M se referia ao CRI de Marabá, e não ao de Ourilândia do Norte, conforme identificado no SIGEF. Após a visualização dos registros e dos encadeamentos existentes, a sistematização das informações de registro de imóveis das glebas públicas federais em Tucumã gerou o quadro abaixo:

Quadro 3 – Glebas públicas federais inseridas total ou parcialmente no município de Tucumã

Denominação	Área total certificada (ha)	Município atual	Registro no CRI	Tipo de arrecadação e ato
Gleba Carapanã - Parte A, B, C, D, E ¹⁴	403.519,6195	Tucumã (61,5%) ¹⁵ , São Félix do Xingú (30,5%), Parauapebas (4,9%) e Ourilândia do Norte (3,1%)	M2705, FL25, L3F, CRI de Altamira. M1020, L2C, CRI de Altamira. M3342, FICHA 001, L2RG, CRI de Altamira ¹⁶	Arrecadação Sumária Portaria nº 1335, de 04/10/1988 (DOU 05/10/1988)
Gleba Seringa B ¹⁷	30.104,4015	Ourilândia do Norte (98,25%) e Tucumã (1,75%)	M3314, FL01, L2M, CRI de Marabá M4147, FL01, L2R, CRI de Água Azul do Norte	Discriminatória Administrativa GETAT/Nº 56, de 15/04/1982 (DOU 10/05/1982)

Fonte: elaborado pelos autores, a partir do Acervo Fundiário – INCRA (2024), IBGE (2022), DOU e Consulta aos Cartórios de Registro de Imóveis.

Foi elaborada a cadeia dominial individualizada de cada gleba pesquisada, a partir das informações de registro imobiliário e das visualizações obtidas com os CRIs. As informações foram organizadas em arquivos xls, com três planilhas: Origem da Gleba, Cadeia Dominial e Vinculação Posterior.

Na origem da Gleba, foi feito o desenho dos encadeamentos das matrículas por gleba. Na segunda planilha, denominada Cadeia Dominial, utiliza-se o modelo de extrato de cadeia dominial disposto no Anexo I da IN INCRA n. 28 de 24/01/2006, para descrever as transferências de forma mais detalhada. Já na planilha Vinculações Posteriores, é feita a sistematização das informações de registros averbados nas respectivas matrículas atuais de cada Gleba, com informações de matrícula, adquirente, denominação, área, nº do título e data de emissão.

No que diz respeito às mudanças no território municipal de Tucumã a partir dos dados obtidos no IBGE, foi possível identificar que a atual localização do município já fez parte da área territorial dos municípios de Porto de Moz, Altamira e São Félix do Xingu (Figura 4):

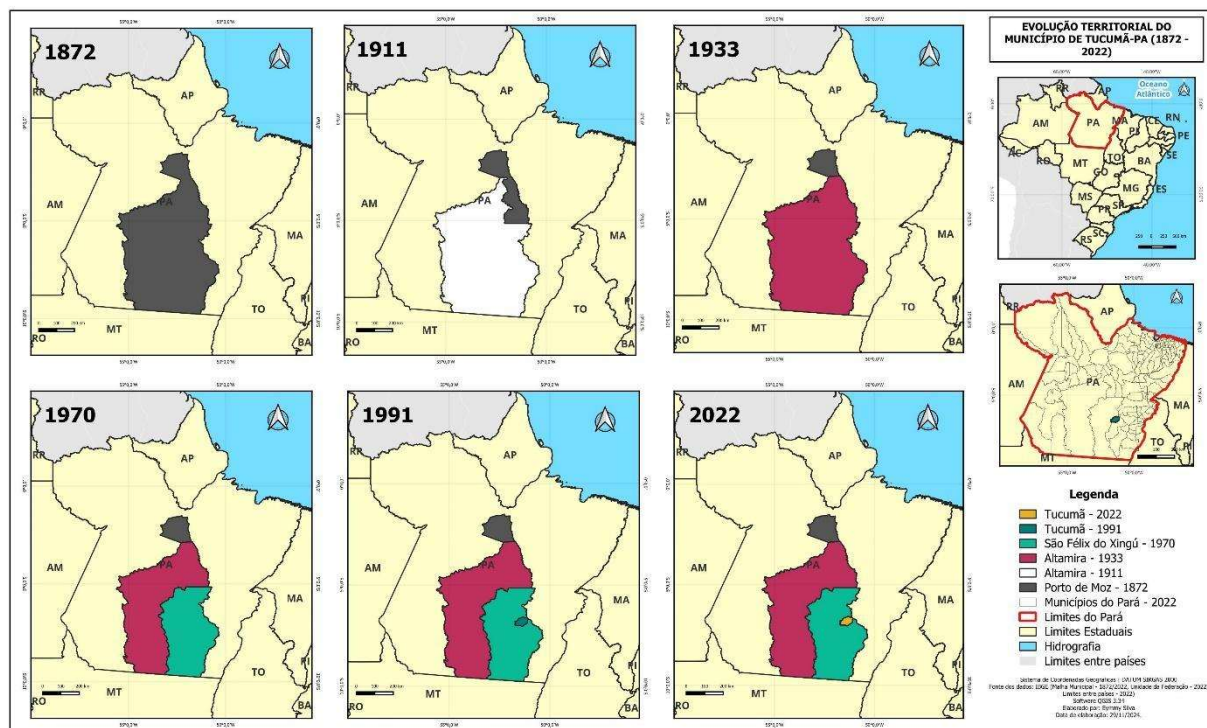
¹⁴ Certificação no SNCI nº 271212000027-98, processo n. 54600.001212/2012-16, código do imóvel nº 9501733004462.

¹⁵ Em que pese hoje a Gleba se localize nos municípios de Ourilândia do Norte e Tucumã, à época da arrecadação estava localizado em São Félix do Xingú, registrado sob o nº 2705 do CRI de Altamira.

¹⁶ Em 2015, esta matrícula foi encerrada, tendo em vista que o imóvel passou a pertencer a outro município que possuía registro de imóveis.

¹⁷ Certificação da parcela no SIGEF: 9bc4eb44-721b-4b32-b2e9-781046917e0f.

Figura 3 – Mudanças territoriais municipais do atual município de Tucumã (1872-2022)



Fonte: Grupo Socioeconomia e Sustentabilidade – ITV-DS (2024), a partir dos dados de evolução da divisão territorial do Brasil (Brasil, 1872-2010) e Divisão Territorial de 2022, do IBGE (Brasil, S.d.b).

Considerando que a origem remonta à municípios como Altamira, São Félix do Xingu e Porto de Moz, estes cartórios podem ser consultados para identificar eventuais registros anteriores. Além disso, também deve-se considerar que na Lei nº 5.455, de 10 de maio de 1988, que criou o município de Tucumã, estabelece que o município integra a comarca judiciária de Altamira (Pará, 1988).

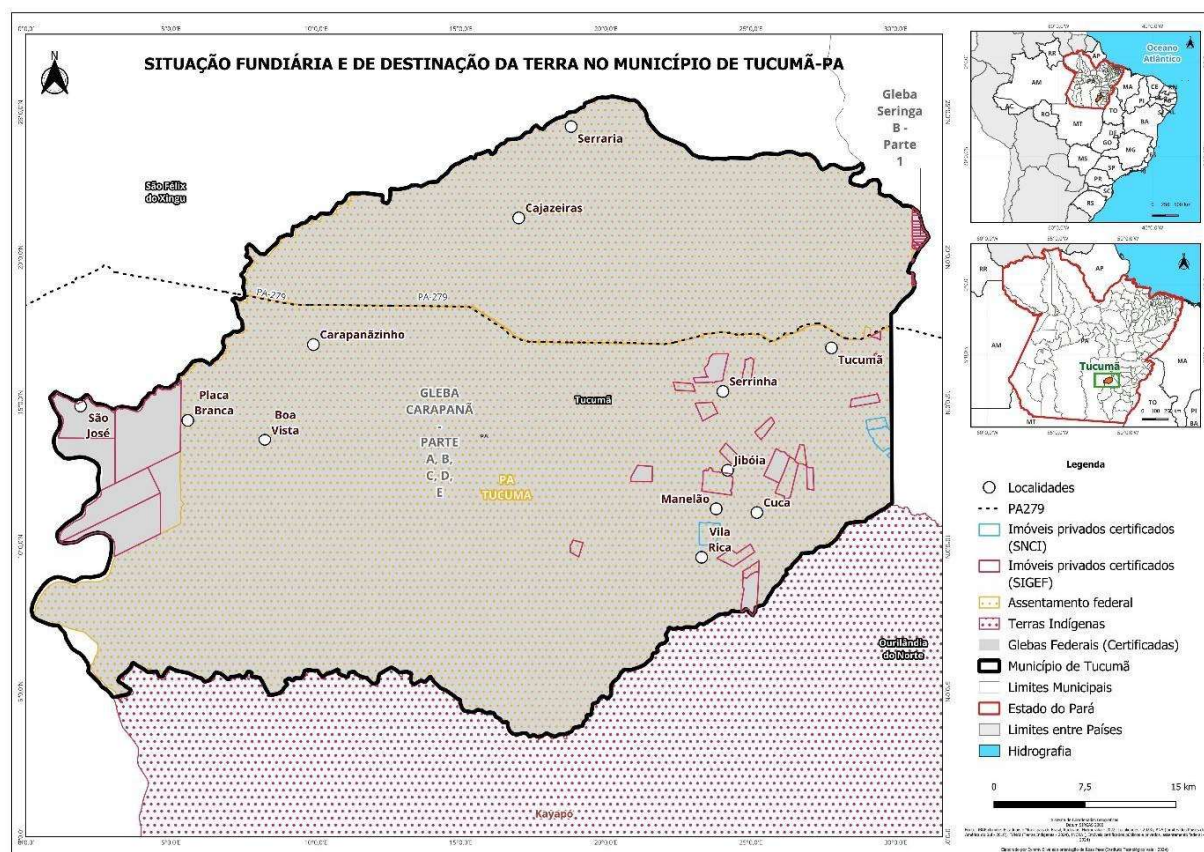
Quadro 4 - Mudanças na circunscrição do Registro Imobiliário

Serventia	Data da Instalação
Cartório de Registro de Imóveis do 1º Ofício de Altamira	27/02/1892
Cartório do Único Ofício de São Félix do Xingu	03/01/1920
Cartório do Único Ofício Extrajudicial de Tucumã	17/10/1990

Fonte: CNJ (2024)

Para identificar a situação fundiária, foi realizado o geoprocessamento dos dados elencados no Quadro 2, no software QGis 3.32, cujo resultado está representado na Figura 4.

Figura 4 – Situação Fundiária do Município de Tucumã, no Estado do Pará



Fonte: Grupo Socioeconomia e Sustentabilidade – ITV-DS (2024)

A partir das informações constantes na Figura 5, é possível afirmar que o município de Tucumã é composto originariamente por 2 glebas públicas federais, hoje certificadas, que compõem 99% do território municipal (Gleba Carapanã, que origina 98,8% do território do Município) e parte da Gleba Seringa B, em 0,12%) em parte já destinadas para assentamento de reforma agrária, como o PA Tucumã¹⁸ e ao PDS Roseli Nunes¹⁹. Não foram identificadas

¹⁸ O PA Tucumã foi criado em 1991 com 400.000,0000 hectares. No entanto, sua origem remonta à Portaria nº 1.335, de 4 de outubro de 1988, no qual o Ministério de Estado da Reforma e do Desenvolvimento Agrário reverteu ao patrimônio da União a área da Gleba Carapanã, onde foi implantado o Projeto de Colonização Tucumã, em decorrência da alienação pelo INCRA à Construtora Andrade Gutierrez S.A. No entanto, por meio de ocupação desordenada, o Projeto de Colonização Tucumã passou a abrigar famílias de posseiros que viviam em conflito permanente com agricultores assentados pela empresa em questão. Assim, a partir dos estudos feitos pelos setores do MIRAD, foi recomendado a inclusão do Projeto de Colonização no projeto de ordenamento fundiário e de assentamento, aproveitando a infraestrutura já construída e no distrato da Promessa de Compra e Venda da Gleba Carapanã, entre INCRA e a Construtora (Brasil, 1988). Em 2008, 5.915,5796 hectares deste PA foram desafetados para desenvolver atividade minerária, diante da incompatibilidade da atividade de exploração minerária com os fins e propósitos que nortearam a sua destinação para Assentamento de trabalhadores rurais conforme pedido feito pela empresa Mineração Onça Puma, atualmente pertencente ao Grupo VALE, cujo processo administrativo tramitou no INCRA sob nº 54600.001477/2003-23, de acordo com o descrito na Portaria nº 270, de 11 de agosto de 2008 e na Resolução nº 50, de 22 de dezembro de 2008 (Brasil, 2008a, 2008b)

¹⁹ O PDS Roseli Nunes foi criado em 2020, por meio da Portaria nº 1.816, de 15 de outubro, a partir da destinação da área de 382,3995 ha do imóvel rural denominado Fazenda Caumé, situado no município de Tucumã, e que foi obtido por Escritura Pública de Compra e Venda com base no Decreto nº 433/1992, que trata sobre a aquisição de imóveis rurais, para fins de reforma agrária, por meio de compra e venda. O PDS foi destinado às populações

Terras Indígenas e Terras Quilombolas tituladas nem Unidades de Conservação dentro dos limites municipais de Tucumã.

Quanto à pesquisa registral, constatou-se que as duas glebas são originárias de arrecadação sumária (Gleba Carapanã) e procedimento discriminatório administrativo (Gleba Seringa B), que possuem fundamento no art. 28 e art. 2º, respectivamente, da Lei n. 6.383/1976, que trata do processo discriminatório de terras devolutas da União. A arrecadação sumária consiste em identificar junto aos Cartórios de Registro de Imóveis a inexistência de domínio particular na área a ser arrecadada (Brasil, 1976).

Ao realizar essa pesquisa, o processo de arrecadação é instruído com certidão negativa expedida pelo CRI, pelo Serviço do Patrimônio da União (SPU) e pelo órgão de terras estadual, que comprove a inexistência de domínio particular, bem como de não haver contestação ou reclamação administrativa realizada por terceiros sobre o domínio e posse do imóvel. Caso não ocorra contestação por parte de terceiros, a terra é considerada devoluta, logo é inscrita no CRI em nome da União (Brasil, 1976). No entanto, para compreender melhor como cada um desses processos ocorreram, é necessário consultar o acervo documental do INCRA.

Também foi possível identificar a mudança do sistema de livros para o sistema de fichas. Nesse sentido, a Lei de Registros Públicos (LRP) prevê, no art. 173, parágrafo único, a possibilidade do Livro nº 2 - Registro Geral; Livro nº 3 - Registro Auxiliar; Livro nº 4 - Indicador Real; Livro nº 5 - Indicador Pessoal serem substituídos por fichas (Brasil, 1973).

Por fim, para identificar a concentração de ocupações no município foi realizada consulta ao Portal de Análises do SICAR/PA, do Programa Regulariza Pará. O SICAR é registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, e compõe uma base de dados georreferenciada para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento, ao integrar informações ambientais sobre as propriedades e posses rurais (Brasil, 2012).

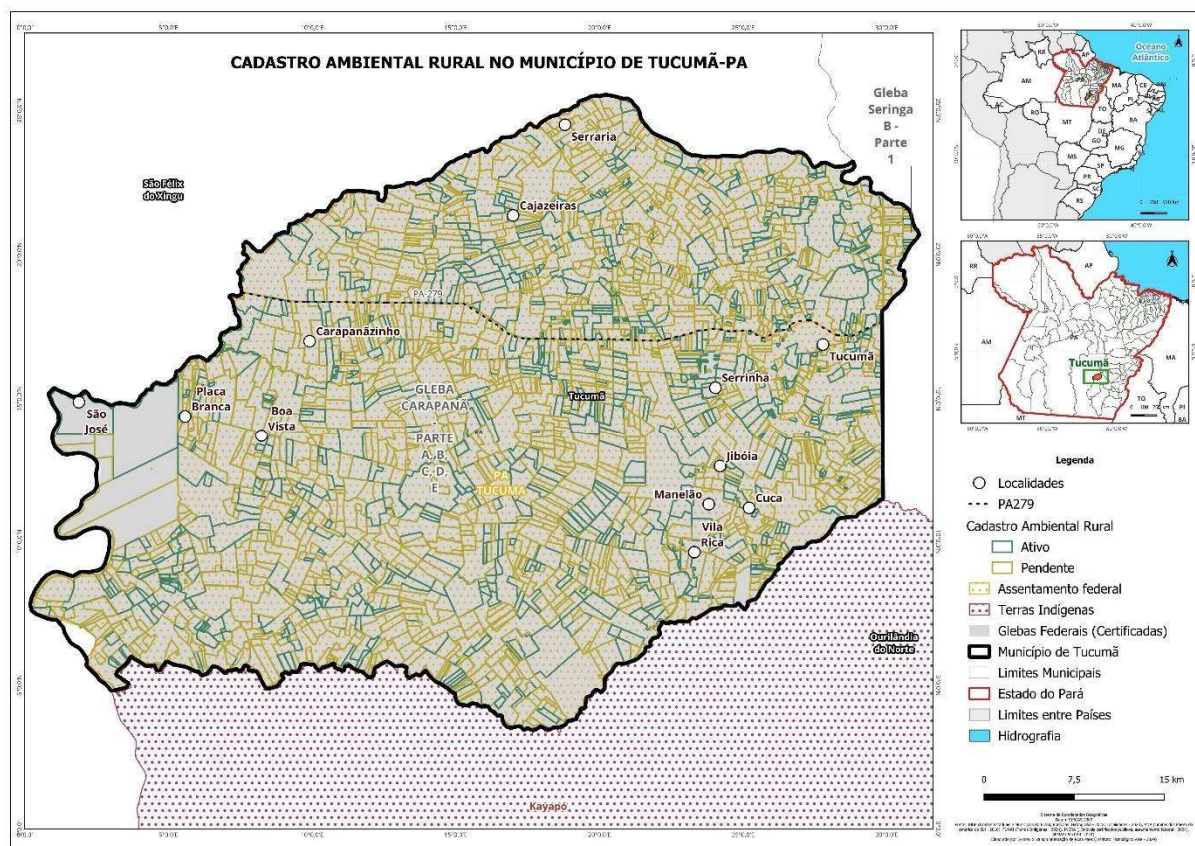
Os dados foram obtidos em 29/11/2024 (Pará, 2024) e foi realizado o recorte da camada a partir dos limites do Município²⁰. De um total de 2.617 imóveis rurais inscritos dentro dos limites municipais, existem 885 ativos (área média de 83,6642 hectares) e 1.584 pendentes (área

que baseiam sua subsistência no extrativismo, na agricultura familiar e outras atividades de baixo impacto ambiental (Brasil, 2020). Em 2022, a Portaria nº 1.907, de 15 de setembro, alterou o nome do PDS Roseli Nunes para PDS Caumé (Brasil, 2022) e em 2023, o INCRA noticiou a inclusão dos agricultores na lista de beneficiários da reforma agrária (Brasil, 2023). Observa-se que entre os imóveis certificados, este PDS encontra-se inscrito entre os imóveis certificados privados no SIGEF.

²⁰ O recorte foi utilizado tendo em vista que há cadastros que se situam em mais de um imóvel, e apesar de incidirem nos limites de 2 municípios, são inscritos no SICAR apenas em um deles.

média de 92,1255 hectares), distribuídos conforme a Figura 5, além de 123 suspensos e 19 cancelados.

Figura 5 – Situação do Cadastro Ambiental Rural em Tucumã - PA.



Fonte: Grupo Socioeconomia e Sustentabilidade – ITV-DS (2024)

Quanto aos imóveis privados certificados, utilizou-se a base do SNCI e do SIGEF. Essas áreas privadas certificadas como particulares no cadastro do INCRA podem ser posses ou propriedades, a depender da qualidade das informações registrais. Durante a consulta, foram identificadas 47 parcelas no SIGEF – que correspondem a 42 imóveis, e 2 imóveis no SNCI. Das parcelas registradas no SIGEF, todas mencionam registro imobiliário e apresentam a situação registrada²¹, com exceção de um imóvel, de 97,3058 hectares. No entanto, não mencionam em qual registro de imóveis cada parcela está registrada.

²¹ Segundo o Manual do SIGEF do INCRA (Brasil, S.d.), a “Situação” diz respeito à condição jurídica da área, e pode ser: **registrada**, quando a área possui matrícula ou transcrição no registro público de imóveis; **titulada não registrada**, quando a área foi objeto de titulação porém ainda não foi inscrita no registro de imóveis e **não titulada**, quando o georreferenciamento se referir a uma área que não possui título de domínio.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do presente artigo era descrever a aplicação de protocolo de macro diagnóstico fundiário aplicado no município de Tucumã, no Estado do Pará, com a finalidade de identificar a origem fundiária dos imóveis existentes no território, oferecendo subsídios ao Poder Público e à sociedade civil sobre a origem dominial do território, bem como eventuais destinações de uso especial. Conclui-se que foi possível identificar a origem fundiária do município no Registro de Imóveis, mesmo existindo imprecisões cadastrais em sistemas de informações fundiárias, como o SIGEF do INCRA.

Assim, a aplicação deste protocolo possibilitou a identificação da origem dominial de mais de 98% do território de Tucumã. O levantamento cadastral e registral possibilitou definir a competência do INCRA como órgão fundiário mais relevante para a gestão fundiária do Município, bem como permitiu a identificação das seguintes inconsistências entre as bases cadastrais georreferenciadas e o registro imobiliário: a) falta de informações sobre os CRIs e área nos dados do SIGEF público disponibilizados no Acervo Fundiário do INCRA; b) dificuldade de encontrar informações organizadas e atualizadas sobre as glebas públicas federais nas bases de dados do INCRA, bem como assentamento de reforma agrária que consta no SIGEF privado.

Portanto, a elaboração do macro diagnóstico deste município permite o saneamento dessas incorreções e incompletudes nas bases de dados e matrículas, aprimorando a qualidade dos dados para a uniformização de diferentes informações cadastrais, registrais e fundiárias.

REFERÊNCIAS

ASSUNÇÃO, L. X. **Direito Fundiário brasileiro**: ensaio, legislação rural e urbana, parcelamento do solo, registros. Bauru: Edipro, 2008.

BRASIL. **Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854**. Manda executar a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Rio de Janeiro, RJ, 30 jan. 1854. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/dim1318.htm. Acesso em: 30 jul. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 9.760, de 5 de setembro de 1946**. Dispõe sobre os bens imóveis da União. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9760.htm. Acesso em: 22 mar. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971**. Declara indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de

largura em cada lado do eixo de rodovias na Amazônia Legal, e dá outras providências. Brasília, DF, 1 abr. 1971. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del1164.htm. Acesso em: 22 mar. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.375, de 24 de novembro de 1987**. Revoga o Decreto-lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971, dispõe sobre terras públicas, e dá outras providências. Brasília, DF, 24 nov. 1987. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2375.htm. Acesso em: 22 mar. 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Acervo Fundiário. Exportar Shapefile. **Imóvel Certificado SIGEF Público - PA**. Disponível em: https://certificacao.incra.gov.br/csv_shp/export_shp.py. Acesso em: 09 nov. 2024. 2024a.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). i3Geo INCRA. Disponível em: <https://acervofundiario.incra.gov.br/i3geo/interface/openlayers.php>. Acesso em: 15 jun. 2024. 2024b.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). **Instrução Normativa nº 28 de 24 de janeiro de 2006**. Normatiza os procedimentos administrativos, com o objetivo de imprimir maior eficiência e eficácia quanto à fiscalização cadastral de imóveis rurais. Disponível em: https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/in_28_2006.pdf. Acesso em: 20 fev. 2024

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Plataforma de Governança Territorial. **Consulta de Parcelas**. Disponível em: <https://sigef.incra.gov.br/consultar/parcelas>. Acesso em: 14 fev. 2024. 2024c

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). **Manual do Sistema de Gestão Fundiária**. Disponível em: <https://sigef.incra.gov.br/documentos/manual/#h.7a0glvl4kfe5>. Acesso em: 5 dez. 2024. 2024d.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Superintendência Regional Sul do Pará. **Portaria nº 1.816, de 15 de outubro de 2020**. Criação do PDS Roseli Nunes. Seção 1, DOU nº 204, sexta-feira, de 20 out. 2020, p. 383.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Superintendência Regional Sul do Pará. **Portaria nº 1.907, de 15 de setembro de 2022**. Alteração do nome do PDS Roseli Nunes para PDS Caumé. Seção 1, DOU nº 179, terça-feira, 20 set. 2022, p. 12.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Rio de Janeiro, RJ, 18 set. 1850. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm. Acesso em: 30 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 3.081, de 22 de dezembro de 1956**. Regula o processo nas ações discriminatórias de terras públicas. Rio de Janeiro, RJ, 22 dez.1956. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1950-1969/L3081.htm. Acesso em: 30 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.** Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm . Acesso em: 30 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6015consolidado.htm. Acesso em: 05 dez. 2024.

BRASIL. **Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976.** Dispõe sobre o processo discriminatório de terras devolutas da União. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6383.htm. Acesso em: 22 mar. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Código Florestal Brasileiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm . Acesso em: 20 mar. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. INCRA. **Incra conclui projeto de desenvolvimento sustentável em Tucumã (PA).** 20 nov. 2023. 20h32 Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/noticias/incra-conclui-projeto-de-desenvolvimento-sustentavel-em-tucuma-pa>. Acesso em: 03 mai. 2024.

BRASIL. Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário. INCRA. **Portaria nº 1.335, de 4 de outubro de 1988.** Seção 1, DOU, quarta-feira, 5 out. 1988, p. 19557-19558.

BRAVERMAN, I. *et al.* The Expanding Spaces of Law: A Timely Legal Geography [Introduction]. **Legal Studies Research Paper Series**, Paper N° 032. Stanford University Press: co-edited. 2013. Disponível em: https://www.academia.edu/3763523/The_Expanding_Spaces_of_Law_A_Timely_Legal_Geography_Introduction_forthcoming_Stanford_University_Press_co_edited_with_Irus_Braverman_and_David_Delaney_Sandy_Kedar . Acesso em: 09 ago. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça Aberta.** Cadastro de informações dos serviços extrajudiciais. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/corregedoria/justica_aberta/?. Acesso em: 10 dez. 2024.

CRISPIM, S. N. S.; FRABETTI, G. L. Exploração da terra e do trabalho na fronteira agropecuária da Amazônia Oriental: o caso de São Félix Do Xingu (PA). **Cadernos CEPEC**, [S.l.], v. 9, n. 2, abr. 2021. ISSN 2238-118X. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/cepec/article/view/10332/7165>. Acesso em: 05 mar. 2024.

FALESI, I. C. Solos do Projeto Tucumã. *In: Anais do Simpósio do Trópico Úmido*, Belém, PA: EMBRAPA-CPATU, v. 1, p. 141-167, 1986.

FISCHER, L. R. C.; SILVA, E. G. R. Elaboração de macro diagnóstico fundiário municipal na Amazônia paraense: relato de caso da aplicação de protocolo de levantamento registral em Medicilândia, Pará. *In: MENDES, D. P. S.; MENDES, G.; BACELAR, J. A. F. (Coord). Magníficas Mulheres: Mulheres no Sistema de Justiça.* Belo Horizonte: Editora Fórum, 2025.

GROS-DESORMEAUX, J.-R.; TUPIASSU, L.; FERREIRA, F. N.. Perspectivas cruzadas sobre Direito e Geografia: uma sinopse do geodireito. *In*: SILVA, S.T. da; SANTOS, M. D. dos; MENEZES, D. F. N.. (Org.). **Direitos, Cidadania e Desenvolvimento Sustentável**. 1 ed. São Paulo: Eseni, 2021, v. 1, p. 307-404.

IBGE. **Amazônia Legal**. 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/mapas-regionais/15819-amazonia-legal.html>. Acesso em: 29 nov. 2024.

IBGE. Brasil / Pará / Tucumã. **História e Fotos**. S.d. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/tucuma/historico>. Acesso em: 15 nov. 2024.

IBGE. Brasil / Pará / Tucumã. **Panorama. Território**. 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/tucuma/panorama>. Acesso em: 15 nov. 2024.

IBGE. Cidades e Estados. **Tucumã**. 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pa/tucuma.html>. Acesso em: 15 nov. 2024.

LAGUARDIA, R. M. O. **Dos dízimos à demarcação de terras**: geoprocessamento aplicado a módulos rurais (Juiz de fora, séculos XVIII-XIX). Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal de Juiz de Fora. 2015.

LEITE, J. R. M.; SOUZA, K. I. S. de; COUTO, I. P. de P.. O Geodireito e a Inteligência Artificial nas demandas judiciais: o caso da Lagoa da Conceição/SC. *In*: WEDY, G.; HUPFFER, H. M.; WEYERMÜLLER, A. R. (Orgs.). **Direito e inteligência artificial**: perspectivas para um futuro ecologicamente sustentável [recurso eletrônico]. São Leopoldo: Casa Leiria, 2024. p. 73-98.

MONTE-MOR, R. *et al.* **Projeto Urbisamazônia - Relatório de Missão de Campo - Anexo Q**. Convênio URBISAmazônia, Reg. FUNCATE nº: 3.611.000.00/11

PARÁ (Estado). Programa Regulariza Pará. **Portal de Análises do CAR**. Geoprocessamento. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/analise/car/geoprocessamento.php>. Acesso em: 15 fev. 2024

PARÁ (Estado). **Lei nº 5.455, de 10 de maio de 1988**. Cria o município de Tucumã e dá outras providências. Disponível em: <https://prefeituradetucuma.pa.gov.br/wp-content/uploads/1988/05/LEI-Nº5.455-CRIA-O-MUNICIPIO-DE-TUCUMA-E-DA-OUTRAS-PROVIDENCIAS-0437556001539204926.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2024.

REYDON, B. P. R. *et al.* Instituições e administração fundiária. *In*: FAO/SEAD. **Governança de terras**: da teoria à realidade brasileira, Brasília, 2017.

ROCHA, I. *et al.* **Manual de Direito agrário constitucional**: lições de direito agroambiental. 4 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

SILVA, C. S. G. da. Contribuições da Ciência Geográfica ao Estudo do Direito. **Revista Jurídica Luso Brasileira - RJLB**, Ano 8 (2022), nº 3, p. 201-233.

SILVA, C. N.; SILVA, E. K. L. R. **Fundamentos do geoprocessamento com o uso do QGis** [livro eletrônico] vol. 1. Belém: GAPTA-UFPA, 2021.

VILLA, V. C. **O retorno dos mapas**: sistemas de informação geográfica em história [recurso eletrônico]. Porto Alegre: Ladeira Livros, 2016.

GOVERNANÇA DE TERRAS NO BRASIL: Normatização, Operacionalização e Interoperabilidade das Principais Bases Cadastrais Georreferenciadas

Francisco Eduardo Araújo de Castro da Paz¹

André Martins Bastos²

Josevando de Sousa Silva³

Luly Rodrigues da Cunha Fischer⁴

Raonner Bruno Rodrigues Carvalho⁵

RESUMO A governança de terras no Brasil enfrenta desafios estruturais e operacionais relacionados à normatização, à integração e à interoperabilidade das principais bases cadastrais georreferenciadas. Sistemas como o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), o Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), o Operador Nacional de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR), o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR) e o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (SINTER) compõem uma infraestrutura essencial para a gestão territorial e a segurança jurídica da propriedade. Entretanto, a fragmentação normativa e a ausência de padronização dificultam a efetividade dessas bases na regularização fundiária e no desenvolvimento sustentável. Este artigo analisa a normatização, a operacionalização e a interoperabilidade desses sistemas, adotando uma abordagem qualitativa e exploratória, com base na ISO 19115, para aferir a qualidade dos dados cadastrais. Conclui-se que a harmonização dessas bases é essencial para o fortalecimento da governança fundiária, a mitigação de conflitos territoriais e a eficiência na gestão pública da terra no Brasil.

Palavras-chave: Governança de terras; cadastro georreferenciado; interoperabilidade cadastral; regularização fundiária; gestão territorial.

Introdução

A governança fundiária no Brasil é um tema estratégico para a formulação e implementação de políticas públicas voltadas à regularização de terras, gestão territorial e desenvolvimento sustentável. A complexidade do arcabouço normativo e a fragmentação dos cadastros georreferenciados representam desafios estruturais que comprometem a efetividade da administração fundiária, especialmente no que tange à segurança jurídica e à transparência dos registros. A existência de múltiplos sistemas, como o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), o Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais

¹Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PPGDSTU). Mestre em Gestão Pública pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Residente jurídico da Clínica MultiverCidades (UFPA/PPGDDA/MJSP) e advogado. eduardoarcapaz@gmail.com.

²Residente de Engenharia Sanitária e Ambiental da Clínica MultiverCidades (UFPA/PPGDDA/MJSP). andre.bastos09@gmail.com.

³Mestre em Ciências Geodésicas (PPGCG/UFPR). Residente de Engenharia Cartográfica e de Agrimensura da Clínica MultiverCidades (UFPA/PPGDDA/MJSP). josevando.sousa@gmail.com.

⁴Doutora em Direito pela UFPA e Universidade de Paris XIII em regime de cotutela. Mestre pela UFPA. Professora Adjunta da UFPA. Advogada. Pesquisadora associada do Laboratoire Caribéen des Sciences Sociales (CNRS-França). Mediadora judicial. Supervisora da Clínica MultiverCidades (UFPA/PPGDDA/MJSP). luly.fischer@ufpa.br

⁵Residente de Sistemas de Informação da Clínica MultiverCidades (UFPA/PPGDDA/MJSP). brunoaronner@gmail.com.

(CNIR), o Operador Nacional de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR) e o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (SINTER), sem interoperabilidade plena, resulta em inconsistências cadastrais, sobreposições e lacunas informacionais que dificultam a governança eficiente das terras públicas e privadas.

A normatização dos cadastros territoriais e sua operacionalização no Brasil estão em constante evolução, impulsionadas por regulamentações como a Lei nº 10.267/2001, que instituiu o georreferenciamento obrigatório de imóveis rurais, e pelo Novo Marco Regulatório de Regularização Fundiária (Lei nº 13.465/2017), que estabeleceu novos procedimentos para titulação de terras. No entanto, a ausência de padronização e integração entre as bases de dados impede a criação de um sistema cadastral unificado, essencial para garantir maior transparência e controle sobre a ocupação do território nacional.

Diante desse cenário, surge a seguinte questão central de pesquisa: em que medida a interoperabilidade entre os principais cadastros georreferenciados pode aprimorar a governança fundiária no Brasil, garantindo maior segurança jurídica e eficiência na gestão territorial?

Para responder a essa questão, este artigo tem como objetivo geral analisar a normatização, a operacionalização e a interoperabilidade das principais bases cadastrais georreferenciadas no Brasil, destacando os desafios técnicos e institucionais que limitam a integração dos sistemas e a confiabilidade dos dados cadastrais.

O estudo adota uma abordagem qualitativa e exploratória, fundamentada na análise documental das normativas vigentes e na aplicação dos princípios da ISO 19115 (Associação Brasileira de Normas Técnicas, 2014) para avaliação da qualidade e interoperabilidade das informações cadastrais.

A estrutura do artigo está organizada da seguinte forma: a primeira seção apresenta um panorama da normatização dos cadastros fundiários no Brasil, abordando os principais dispositivos legais e regulamentares que regem a matéria. Em seguida, a segunda seção discute a operacionalização dos sistemas cadastrais, analisando os desafios técnicos e administrativos para sua implementação eficaz. Por fim, a terceira seção examina a interoperabilidade entre as bases de dados, propondo diretrizes para a padronização e integração dos cadastros georreferenciados, com vistas ao fortalecimento da governança fundiária e à melhoria na gestão do território.

A relevância deste estudo justifica-se pela necessidade de aprimoramento das infraestruturas cadastrais do país, garantindo maior eficiência na gestão territorial e promovendo segurança jurídica para os agentes públicos e privados que atuam na governança fundiária. A integração dos cadastros georreferenciados representa um avanço estratégico para

a regularização fundiária, a fiscalização ambiental e o planejamento territorial, contribuindo diretamente para a construção de um modelo de governança mais transparente, eficiente e alinhado às melhores práticas internacionais.

1. Panorama da Normatização dos Cadastros Fundiários no Brasil

A normatização fundiária no Brasil possui uma trajetória marcada por tentativas de organizar e sistematizar a distribuição e o controle das terras, com o objetivo de modernizar o sistema agrário e resolver os conflitos fundiários. Desde o período colonial, o processo de regularização fundiária foi um desafio devido à desigualdade na distribuição de terras e à ausência de uma política eficaz de acesso à terra. De acordo com Marques (2007), a preocupação com o cadastramento dos imóveis rurais não é recente e remonta à Lei nº 601/1850, que, por meio do art. 13, já demonstrava o interesse do governo em conhecer a real situação das terras possuídas. O sistema de "Registro Paroquial" ou de "Registro Vigário", regulamentado pelo Decreto nº 1318 de 1854, foi uma das primeiras iniciativas para sistematizar o controle fundiário no país.

O marco inicial da normatização dos cadastros fundiários no Brasil ocorreu com o Código Civil de 1916, que estabeleceu as primeiras bases para a regulamentação da propriedade e das posses de terras no país. Para Bezerra (2010), a concepção de propriedade no Brasil sempre esteve associada à noção de terra como recurso para produção e acumulação, o que levou à construção de um sistema fundiário que priorizou o uso da terra em vez de sua distribuição igualitária. Posteriormente, a Lei nº 6.015/1973, conhecida como Lei de Registros Públicos, representou um avanço significativo, pois regulamentou o sistema de registro de imóveis e determinou que todos os imóveis, rurais ou urbanos, deveriam ser registrados em cartórios. O Estatuto da Terra (Lei nº 4504/1964), por meio do art. 46, também tratou do cadastro dos imóveis rurais, incorporando, ao longo do tempo, outras legislações, como Decretos, Portarias Ministeriais e Instruções emanadas pelo INCRA e outros órgãos fundiários.

Com a criação da Lei nº 5.868/1972, regulamentada pelo Decreto nº 72.106 de 1973, foi instituído o Sistema Nacional de Cadastro Rural, que visava consolidar um mapeamento preciso da estrutura agrária do país. De acordo com Alvarenga (2013), o cadastro rural pode ser considerado uma "radiografia da estrutura agrária", representando um repositório de informações essenciais para a análise econômica, social, topográfica e política das terras. Essa iniciativa foi fundamental para entender o panorama fundiário do Brasil e para promover políticas públicas voltadas para a reforma agrária e a redução de conflitos.

O avanço da normatização fundiária no Brasil foi consolidado com a Constituição Federal de 1988, que garantiu os direitos territoriais das comunidades tradicionais, como os indígenas e quilombolas, além de reforçar o direito à função social da propriedade. A partir desse momento, novas leis foram criadas para regulamentar a regularização fundiária, sendo a Lei nº 11.952/2009, que instituiu o Programa Nacional de Reforma Agrária (PNR), um exemplo importante. Essa lei trouxe a regularização de áreas de ocupação, especialmente para as populações rurais e assentamentos informais, como uma das estratégias para reduzir a violência agrária e o uso indevido do território.

Um marco mais recente na normatização fundiária foi a Lei nº 13.465/2017, que trouxe uma nova regulamentação para a regularização fundiária urbana e rural. Esta lei foi um avanço importante, pois permitiu a regularização de terras ocupadas de forma informal, tornando-as propriedades legítimas. Ela também estabeleceu a obrigatoriedade do georreferenciamento de imóveis rurais com mais de 100 hectares, além de determinar que áreas urbanas também deveriam ser contempladas por processos de regularização. A integração dos sistemas de cadastro fundiário foi reforçada pela Lei nº 13.707/2018, conhecida como "Lei do Cadastro Único", que estabeleceu a obrigatoriedade de interligação dos cadastros fundiários por meio de sistemas nacionais, como o SIGEF e o CNIR. Esse avanço visou garantir um controle centralizado e integrado da propriedade da terra, proporcionando maior segurança jurídica aos proprietários e permitindo uma gestão pública mais eficiente das terras.

Outro avanço significativo foi a criação do Cadastro Nacional de Terras (CNT), instituído pelo Decreto nº 9.310/2018, que obrigou o georreferenciamento dos imóveis rurais como instrumento de regularização fundiária. Esse sistema visava aumentar a transparência sobre a titularidade da terra, sua localização e limites territoriais, além de garantir maior precisão na gestão das terras. A Resolução nº 10/2018 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) também merece destaque, pois estabeleceu diretrizes para a mediação de conflitos fundiários coletivos, utilizando os sistemas de cadastro fundiário, como o SIGEF e o CNIR, para promover a resolução rápida e eficaz dos litígios.

Apesar desses avanços legais, a implementação efetiva da normatização dos cadastros fundiários no Brasil ainda enfrenta desafios significativos. A concentração de terras e a distribuição desigual continuam sendo problemas críticos, especialmente nas regiões Norte e Centro-Oeste. Além disso, a regularização de terras urbanas e rurais em áreas periféricas, a capacitação de mediadores e a utilização de tecnologias de georreferenciamento de alta precisão são aspectos fundamentais para melhorar a eficácia da normatização. O uso de sistemas de georreferenciamento, como o SIGEF, CNIR e ONR (Cadastro de Terras do

MAPA), é essencial para garantir a precisão dos dados e o controle efetivo sobre as áreas territoriais. No entanto, a falta de integração entre os sistemas e a resistência das partes envolvidas na regularização fundiária ainda são obstáculos à plena implementação da legislação.

Os desafios para garantir a inclusão social no processo de regularização fundiária também permanecem, especialmente em áreas de ocupação informal. A criação de políticas públicas mais inclusivas e a atuação de órgãos como a Defensoria Pública, o Ministério Público e as Defensorias Regionais são essenciais para que a regularização fundiária beneficie as populações mais vulneráveis, como comunidades tradicionais e assentamentos rurais.

Em síntese, a normatização dos cadastros fundiários no Brasil passou por um processo evolutivo com marcos importantes, como a Lei nº 13.465/2017, a criação dos sistemas SIGEF e CNIR, e a implementação de novos instrumentos legais, como o Cadastro Nacional de Terras. No entanto, a implementação efetiva dessa normatização enfrenta desafios significativos, que precisam ser superados por meio de maior integração dos sistemas de cadastro, capacitação dos profissionais envolvidos e a superação da resistência local. A continuidade desse processo é crucial para garantir o direito à terra, respeitando os princípios da função social da propriedade e os direitos territoriais das populações vulneráveis.

2. Desafios na Operacionalização dos Sistemas Cadastrais

A implementação e a operação dos sistemas cadastrais no Brasil envolvem uma série de desafios técnicos, administrativos e de infraestrutura, os quais impactam diretamente a gestão fundiária e a governança territorial. Esses desafios são multifacetados, abrangendo questões relacionadas à padronização dos dados, à integração de sistemas distintos e à infraestrutura necessária para garantir uma operação eficaz.

A interoperabilidade entre os sistemas cadastrais, como o Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) e o Operador Nacional de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR), é um dos principais entraves. A fragmentação dos sistemas e a falta de um padrão único para a representação das informações cadastrais dificultam a integração e o compartilhamento eficiente de dados entre as instituições responsáveis pela gestão do território (Oliveira, 2018; Almeida, 2020).

Do ponto de vista técnico, um dos maiores desafios está na compatibilização dos dados geoespaciais, especialmente no que se refere à qualidade e precisão do georreferenciamento. A

engenharia cartográfica, por meio da utilização de tecnologias como o Sistema de Informação Geográfica (SIG), desempenha um papel fundamental na garantia da precisão dos cadastros fundiários. No entanto, a inconsistência nas metodologias adotadas por diferentes órgãos e a falta de normas unificadas de georreferenciamento geram problemas de sobreposição e lacunas nos cadastros, comprometendo a segurança jurídica e a confiabilidade das informações territoriais.

A implementação de padrões internacionais, como a ISO 19115, que trata da descrição de dados geoespaciais, é uma recomendação crucial para melhorar a interoperabilidade entre os sistemas e garantir a qualidade dos dados (Costa, 2021). A adoção desses padrões pode, portanto, proporcionar maior transparência e robustez aos cadastros fundiários, facilitando o intercâmbio de informações e contribuindo para uma gestão mais eficiente dos recursos territoriais.

A ISO 19115, especificamente, aborda a necessidade de garantir que os metadados cadastrais atendam a requisitos de qualidade, permitindo a integração de dados provenientes de diferentes fontes e sistemas. A utilização dessa norma pode facilitar o processo de atualização dos cadastros fundiários, permitindo que os dados sejam descritos de maneira padronizada e acessível.

Assim, a integração dos cadastros georreferenciados não depende apenas de ferramentas tecnológicas, mas também da construção de um arcabouço normativo robusto que assegure a compatibilidade e a interoperabilidade das informações. Autores como Lima e Barbosa (2022) apontam que, em outros países, a adoção de tais padrões têm promovido uma gestão territorial mais eficiente, ao reduzir os conflitos fundiários e melhorar a fiscalização ambiental, o que reforça a importância da implementação dessa abordagem no Brasil.

Em termos administrativos, a falta de coordenação entre os órgãos responsáveis pela gestão fundiária e pela implementação dos sistemas cadastrais é outro desafio significativo. A descentralização das funções e a ausência de uma instância centralizada para coordenar as ações dificultam a integração das informações, criando um cenário de fragmentação que compromete a efetividade das políticas públicas voltadas à regularização fundiária. Além disso, a escassez de recursos humanos capacitados, especialmente em níveis municipais e estaduais, limita a capacidade de operação dos sistemas e de implementação de ações corretivas quando há falhas nos cadastros (Santos; Pereira, 2019). A capacitação de profissionais em áreas como geotecnologia, engenharia cartográfica e gestão de dados geoespaciais é, portanto, essencial para garantir o sucesso das iniciativas de modernização dos cadastros.

A infraestrutura necessária para a operação dos sistemas cadastrais também é um fator determinante para a eficácia da gestão fundiária. A falta de conectividade, especialmente em regiões remotas e rurais, impede a operação plena das plataformas digitais que viabilizam o acesso e a atualização das informações cadastrais. Em muitos casos, a infraestrutura tecnológica é insuficiente para suportar a coleta e o processamento de dados em grande escala, o que contribui para a desatualização dos cadastros.

A engenharia cartográfica, ao integrar tecnologias de sensoriamento remoto, GPS e SIG, oferece uma solução para esses problemas, permitindo uma coleta de dados mais precisa e ágil, mesmo em áreas de difícil acesso (Ferreira; Souza, 2023). A adoção de infraestrutura mais robusta e tecnologias avançadas pode, portanto, superar esses obstáculos e promover uma gestão cadastral mais eficiente.

Além disso, a falta de uma legislação que obrigue a padronização e a integração dos sistemas cadastrais entre os diversos entes federativos também agrava o problema. As normas existentes, como a Lei nº 10.267/2001 e a Lei nº 13.465/2017, estabeleceram diretrizes para a modernização dos registros e cadastros, mas não foram suficientes para garantir a harmonização plena dos sistemas.

A falta de um marco regulatório específico que exija a compatibilização entre as bases de dados impede o avanço na criação de um sistema unificado e eficiente. A criação de um quadro legal mais abrangente e detalhado, que estabeleça obrigações claras para a interoperabilidade e a utilização de padrões internacionais, é essencial para que os cadastros fundiários possam atingir seu potencial de contribuição para o ordenamento territorial e a regularização fundiária no Brasil (Almeida, 2020).

Portanto, para superar os desafios técnicos, administrativos e de infraestrutura na gestão dos cadastros fundiários no Brasil, é necessária uma abordagem integrada que envolva tanto a modernização das tecnologias utilizadas, como a adoção de padrões internacionais, quanto a capacitação dos recursos humanos e a implementação de uma legislação mais robusta.

A colaboração entre governos, entidades privadas e acadêmicas, bem como o investimento em infraestrutura tecnológica, é crucial para garantir que os sistemas cadastrais sejam eficientes, seguros e capazes de contribuir efetivamente para a gestão territorial e a regularização fundiária no país.

3. Interoperabilidade e Integração dos Cadastros Georreferenciados

A interoperabilidade entre os cadastros fundiários georreferenciados no Brasil constitui um dos principais desafios para a governança fundiária e a gestão territorial. A fragmentação dos sistemas cadastrais, como o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), o Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), o Operador Nacional de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR) e o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (SINTER), compromete a integração das bases de dados e resulta em inconsistências que afetam a segurança jurídica e o planejamento territorial (Oliveira, 2018; Almeida, 2020). A falta de uniformidade na estruturação e operacionalização desses cadastros reflete diretamente a dificuldade de formulação e implementação de políticas públicas voltadas ao ordenamento territorial e à regularização fundiária.

Um dos principais entraves para a interoperabilidade dos cadastros fundiários decorre da ausência de um marco regulatório específico que discipline a integração desses sistemas. Embora normativas como a Lei nº 10.267/2001 e a Lei nº 13.465/2017 tenham estabelecido diretrizes para a modernização dos registros e cadastros, ainda persiste a necessidade de regulamentação mais abrangente que obrigue a compatibilização entre as bases de dados (Santos; Pereira, 2019). Nesse contexto, padrões internacionais, como os preconizados pela ISO 19115, são considerados instrumentos essenciais para garantir a compatibilidade e a interoperabilidade das informações cadastrais, promovendo maior confiabilidade e transparência nos registros territoriais (Costa, 2021).

As dificuldades enfrentadas pelo Brasil na integração dos cadastros contrastam com experiências internacionais que demonstram a viabilidade de sistemas unificados. Em países onde há interoperabilidade entre os registros fundiários e os cadastros georreferenciados, a governança territorial se torna mais eficiente, reduzindo conflitos fundiários e aprimorando a fiscalização ambiental (Lima; Barbosa, 2022).

No entanto, no Brasil, os desafios não se limitam à tecnologia, mas também envolvem aspectos institucionais, como a falta de articulação entre os órgãos responsáveis e a ausência de investimentos adequados para a modernização dos sistemas de informação fundiária. A persistência de registros sobrepostos e de lacunas cadastrais resulta em insegurança jurídica, impactando diretamente a regularização de terras e a gestão ambiental (Ferreira; Souza, 2023).

Diante desse cenário, a adoção de diretrizes normativas voltadas à padronização e à integração dos cadastros georreferenciados se torna imprescindível. Entre as medidas recomendadas para viabilizar essa interoperabilidade, destacam-se a implementação de identificadores únicos para os imóveis; a unificação dos critérios técnicos de georreferenciamento; o fortalecimento da infraestrutura tecnológica dos órgãos responsáveis;

e a adoção de plataformas digitais interoperáveis que permitam o compartilhamento de informações entre diferentes instituições (Almeida, 2020). Essas ações não apenas favoreceriam uma maior transparência nos registros fundiários, como também garantiriam maior segurança para a tomada de decisões por gestores públicos e privados no planejamento territorial.

Portanto, a interoperabilidade dos cadastros fundiários no Brasil é um elemento essencial para a modernização da governança fundiária e a melhoria da gestão territorial. A harmonização das bases cadastrais, aliada à adoção de padrões internacionais e ao fortalecimento da coordenação institucional, constitui um passo fundamental para mitigar os desafios existentes e promover uma administração fundiária mais eficiente e alinhada às melhores práticas globais. Para que esse avanço seja concretizado, é necessário o compromisso conjunto dos entes federativos, órgãos de registro e instituições gestoras do território, de modo a assegurar a integração e a confiabilidade das informações cadastrais.

Conclusão

A presente análise demonstrou que a governança fundiária no Brasil enfrenta desafios significativos decorrentes da fragmentação dos cadastros georreferenciados e da ausência de interoperabilidade entre os principais sistemas de gestão territorial. Apesar da existência de normativas como a Lei nº 10.267/2001 e a Lei nº 13.465/2017, que trouxeram avanços no georreferenciamento de imóveis rurais e na regularização fundiária, respectivamente, a falta de integração entre as bases de dados continua a comprometer a eficiência administrativa, a transparência e a segurança jurídica dos registros fundiários.

A análise da normatização, operacionalização e interoperabilidade dos cadastros georreferenciados pode auxiliar na identificação da sobreposição de registros, inconsistências cadastrais e ajuda a compreender que a ausência de padronização dificulta a construção de um sistema eficiente de gestão territorial. A existência de múltiplos cadastros, como SNCR, SIGEF, CNIR, ONR e SINTER, sem plena integração, reforça a necessidade de um modelo que permita a interoperabilidade entre essas bases, garantindo maior confiabilidade dos dados e aprimorando a governança das terras públicas e privadas.

A resposta à questão de pesquisa indicou que a interoperabilidade entre os cadastros georreferenciados pode fortalecer a governança fundiária ao proporcionar maior segurança jurídica, eficiência na regularização de terras e aprimoramento do planejamento territorial. A adoção de padrões técnicos internacionalmente reconhecidos, como os princípios da ISO

19115, representa uma estratégia fundamental para viabilizar essa integração, assegurando a qualidade e a compatibilidade das informações cadastrais.

Os resultados alcançados confirmam que o objetivo do estudo foi atingido, ao demonstrar que a padronização e a modernização das infraestruturas cadastrais são indispensáveis para superar os desafios institucionais e técnicos que limitam a efetividade da governança fundiária. A construção de um sistema cadastral unificado e interoperável permitiria um controle mais preciso sobre a ocupação do território nacional, contribuindo para a fiscalização ambiental, a regularização fundiária e o desenvolvimento sustentável.

Diante desse panorama, conclui-se que a governança fundiária no Brasil depende de investimentos contínuos na melhoria da infraestrutura cadastral e na harmonização normativa dos sistemas de registro. A superação dos desafios identificados exige uma atuação coordenada entre os entes federativos, órgãos de gestão territorial e demais atores envolvidos, a fim de promover um modelo de governança mais eficiente, transparente e alinhado às melhores práticas internacionais.

Referências

ALMEIDA, M. P. A regularização fundiária e as políticas públicas no Brasil. **Revista de Políticas Públicas**, v. 10, n. 2, p. 12-25, 2017.

ALMEIDA, M. P. A regularização fundiária e as políticas públicas no Brasil. **Revista de Políticas Públicas**, v. 10, n. 2, p. 12-25, 2020.

ALVARENGA, C. S. **O cadastro rural como instrumento de gestão territorial**. 2013. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ISO 19115**: Informação geográfica – Metadados. Rio de Janeiro: ABNT, 2014.

BEZERRA, M. M. **A propriedade no Brasil: uma análise histórica e jurídica**. 2010. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

BRASIL. Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972. Institui o Sistema Nacional de Cadastro Rural e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15868.htm. Acesso em: 7 nov. 2024.

BRASIL. Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10267.htm. Acesso em: 7 nov. 2024.

COSTA, R. A. Governança Fundiária e Cadastro Nacional de Imóveis Rurais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 21, n. 2, p. 105-123, 2021.

FERREIRA, J. P.; SOUZA, R. C. Geotecnologias aplicadas à regularização fundiária. **Revista de Engenharia Cartográfica e Agrimensura**, v. 12, n. 1, p. 45-60, 2023.

LIMA, A. B.; BARBOSA, P. R. Interoperabilidade de dados geoespaciais em sistemas de gestão territorial. **Boletim de Ciências Geodésicas**, v. 28, n. 2, p. 250-265, 2022.

MARQUES, A. F. O cadastro fundiário e a evolução do sistema agrário no Brasil. **Revista Brasileira de Administração Rural**, v. 28, p. 110-120, 2007.

OLIVEIRA, L. M. Desafios da gestão de informações territoriais no Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**, v. 63, n. 3, p. 300-315, 2018.

SANTOS, E. S.; PEREIRA, M. F. A capacitação de recursos humanos na gestão de cadastros fundiários. **Revista de Gestão Pública**, v. 11, n. 4, p. 180-195, 2019.

**O CÓDIGO FLORESTAL BRASILEIRO COMO SUBSÍDIO PARA O
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DO MUNICÍPIO DE PARAGOMINAS-
PARÁ**

NAYARA LETICIA SOARES DE SOUZA

BELÉM, 2024

RESUMO

Este estudo analisa a influência do Código Florestal Brasileiro (CFB) no desenvolvimento territorial de Paragominas (PA), considerando o ordenamento territorial. O objetivo é avaliar a aplicação das normativas do CFB no contexto georreferenciado do município, levando em conta aspectos ambientais, socioeconômicos e de sustentabilidade. A metodologia inclui a identificação das diretrizes do CFB e sua relação com a definição de Áreas de Reserva Legal (RL) e Áreas de Preservação Permanente (APP) em propriedades rurais, utilizando o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e o Programa de Regularização Ambiental (PRA). O estudo destaca o impacto dessas políticas na delimitação dos Módulos Fiscais (MF) e na dinâmica territorial. Como resultado, espera-se que a pesquisa contribua para o debate sobre a efetividade do CFB na gestão ambiental e no desenvolvimento sustentável do município, fornecendo subsídios para aprimoramento das políticas públicas.

Palavras-chave: Código Florestal, Desenvolvimento Territorial, Paragominas, Regularização Ambiental, Sustentabilidade.

INTRODUÇÃO

O território brasileiro passou por diversas transformações ao longo da história, desde o período colonial até a consolidação da República. No Pará, a influência portuguesa permaneceu forte mesmo após a Independência do Brasil, refletindo as complexas dinâmicas socioeconômicas da região. Atualmente, a Amazônia Legal, da qual o Pará faz parte, enfrenta desafios relacionados à valorização econômica e à gestão sustentável de seus recursos naturais, exigindo políticas eficazes de ordenamento territorial.

A necessidade de equilibrar desenvolvimento econômico e preservação ambiental torna o ordenamento territorial um instrumento essencial para regiões como Paragominas, município paraense marcado por intensa atividade agropecuária e desafios socioambientais. Nesse contexto, o Código Florestal Brasileiro (Lei nº 12.651/2012) surge como uma ferramenta central para a regulamentação do uso da terra, delimitando Áreas de Preservação Permanente (APP) e Reservas Legais (RL) e promovendo práticas sustentáveis.

Diante disso, este estudo busca analisar a influência do Código Florestal no ordenamento territorial de Paragominas, investigando sua aplicação no desenvolvimento sustentável da região. Como objetivos específicos, pretende-se avaliar a efetividade das normativas ambientais, identificar os desafios da regularização fundiária e discutir o impacto do Código Florestal na gestão territorial. A pesquisa visa contribuir para a formulação de políticas públicas que harmonizem desenvolvimento econômico e conservação ambiental, fortalecendo a governança territorial na Amazônia Legal.

CONTEXTO HISTÓRICO DA OCUPAÇÃO DE TERRAS NO BRASIL

A ocupação da Amazônia Oriental teve início no século XVI com o objetivo de assegurar o domínio português na região. O Tratado de Tordesilhas (1494) definiu a divisão territorial entre Portugal e Espanha, concedendo à Coroa Portuguesa as terras a leste do meridiano, incluindo o atual território paraense. Para efetivar esse controle, a Coroa adotou o sistema de doação de terras aos Capitães, o que representou a primeira tentativa de organização territorial do Brasil (BARRETO, 2005).

Diante das dificuldades de colonização, foi instituído o regime de Sesmarias, que regulamentava a concessão de terras para exploração econômica e garantia do domínio português. Esse sistema passou por três fases: concessão de sesmarias aos Capitães, transferência da administração para governadores-gerais e, posteriormente, a centralização da concessão pela própria Coroa Portuguesa (MARTINS, 1975).

As Sesmarias foram fundamentais para a expansão territorial e a regularização da posse da terra, estabelecendo registros de compra, venda e hipotecas (GOMES, 2010). Na Amazônia, essa prática se baseava em unidades de 6.600 x 6.600 metros, correspondentes a uma légua quadrada (SILVA, 2012).

Durante a União Ibérica (1580-1640), a administração conjunta entre Portugal e Espanha permitiu a ampliação dos limites territoriais portugueses no Brasil, ultrapassando as restrições do Tratado de Tordesilhas. Esse período possibilitou a criação de novas unidades administrativas, como o Maranhão e Nossa Senhora de Belém do Grão-Pará, fortalecendo a presença lusitana na região Norte (HERMANN, 2000).

DESENVOLVIMENTO DAS PRIMEIRAS LEIS AMBIENTAIS E SUA RELAÇÃO COM O TERRITÓRIO

O desenvolvimento das primeiras leis ambientais no Brasil está intimamente relacionado às transformações históricas do território e às políticas de ocupação do solo. No período colonial, a distribuição de terras era regida pelo sistema de Sesmarias, que foi extinto em 1822, dando lugar ao período conhecido como “Era das Posses”, caracterizado pela falta de normativas sobre a ocupação territorial (TRECCANI, 2006). Somente em 1850, com a Lei de Terras (Decreto nº 601), foram estabelecidas diretrizes para a aquisição de terras devolutas, evidenciando a relação entre poder, posse da terra e interesses agrários (RODRIGUES, 2011).

A ocupação territorial no Brasil ocorreu de forma desordenada, sem preocupação com questões ambientais, reflexo da economia agrária baseada na exportação de produtos primários. No Norte do país, a exploração da borracha no final do século XIX impulsionou a economia regional, estimulando investimentos em infraestrutura e atraindo novos colonos (REIS, 2003). O governo brasileiro, diante da necessidade de regulamentar a exploração dos recursos naturais, instituiu o primeiro Código Florestal em 1934, visando regulamentar o uso dos recursos naturais e equilibrar desenvolvimento econômico e preservação ambiental (BRASIL, 1934).

A partir da década de 1960, com o governo de Castelo Branco, a Amazônia passou a ser alvo de estratégias de ocupação territorial através de planos de desenvolvimento, como a criação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e a implementação do Programa de Integração Nacional (PIN) (BECKER, 2004). O PIN tinha como principais diretrizes a colonização para expansão agrícola, construção de rodovias como a Transamazônica e concessão de incentivos fiscais para atração de investidores (OLIVEIRA, 2005).

No contexto legal, a legislação ambiental evoluiu para responder às crescentes preocupações sobre os impactos da ocupação territorial. A regulamentação ambiental busca equilibrar desenvolvimento econômico e conservação dos recursos naturais, estabelecendo normativas que orientam a conduta da sociedade e impõem penalidades em casos de infrações (KELSEN, 1998; IMAZON, 2011). Essas legislações são essenciais para a construção de um modelo de desenvolvimento sustentável, garantindo que a exploração dos recursos naturais ocorra de maneira controlada e responsável.

REFERENCIAL TEÓRICO

O estudo se fundamenta em legislações federais e estaduais que regem o desenvolvimento territorial e ambiental no Brasil, com ênfase no Estado do Pará. As principais leis tratam da criação e gestão das Unidades de Conservação (Lei Federal nº 9.985/2000), proteção da vegetação e áreas de preservação (Lei Federal nº 12.651/2012), e normativas estaduais como a Lei Estadual nº 8.096/2015, que trata

da compensação ambiental, e a Lei Estadual nº 8.878/2019, voltada para a regularização fundiária no Pará.

Decretos e Portarias Regulamentam as leis federais e estaduais, como o Decreto nº 4.340/2002, que detalha a aplicação da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), e os decretos estaduais que estruturam a compensação ambiental e a regularização fundiária. Portarias complementam as normativas, como a Portaria nº 1.145/2019, que estabelece o regimento da Câmara de Compensação Ambiental.

Projetos e Programas de Desenvolvimento Territorial O Pará implementou iniciativas para o desenvolvimento territorial e ambiental, como o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal (PPCDAM), o Programa Municípios Verdes (PMV) e a criação do IDEFLOR-BIO, que gerencia recursos florestais e biodiversidade.

Programa Municípios Verdes (PMV) Criado pelo Decreto nº 54/2011, busca reduzir o desmatamento e promover a gestão ambiental municipal, com adesão voluntária dos municípios. Paragominas foi um dos primeiros a sair da lista de desmatadores do Ministério do Meio Ambiente, demonstrando a eficácia do programa.

Projetos de Assentamento na Amazônia O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) implementa projetos de assentamento como o Projeto Integrado de Colonização (PIC) e o Projeto de Assentamento Dirigido (PAD), garantindo regularização fundiária e fixação de populações na região.

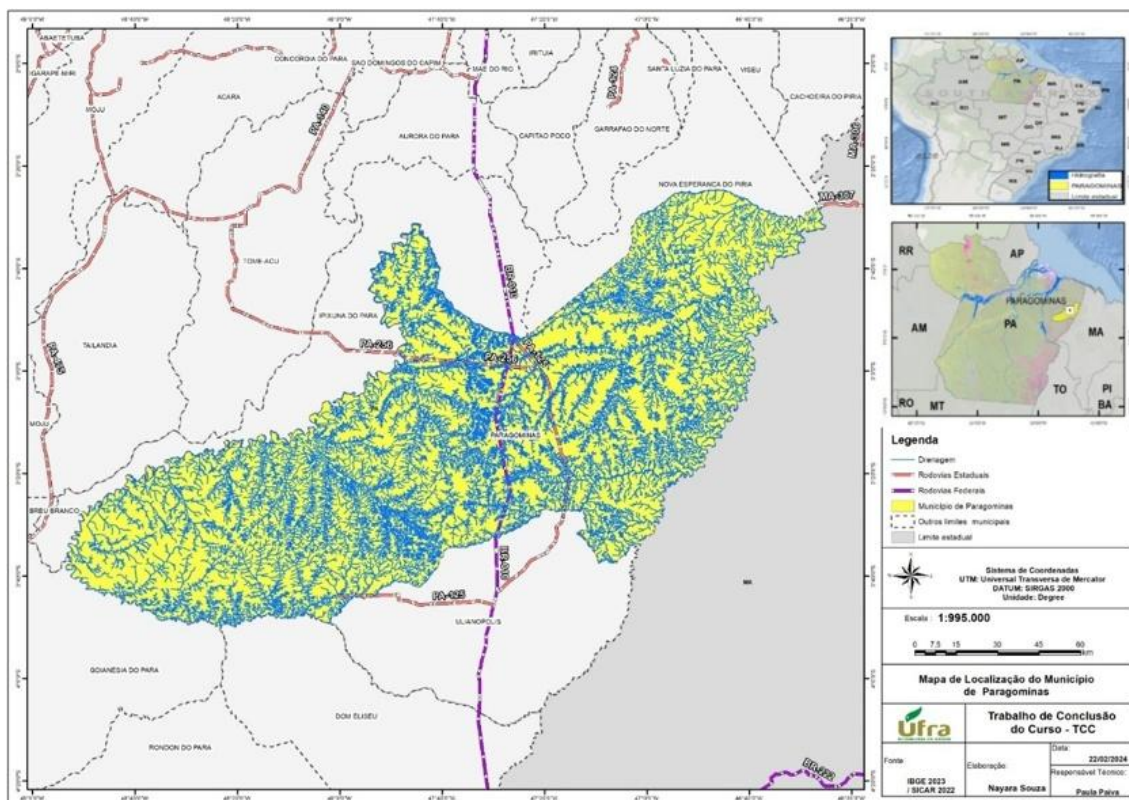
Códigos Florestais de 1965 e 2012 O Código Florestal de 1965 estabeleceu a Reserva Legal e as Áreas de Preservação Permanente (APPs) como medidas de proteção ambiental. Em 2012, a nova legislação (Lei nº 12.651/2012) atualizou as regras, flexibilizando a regularização fundiária e introduzindo o Cadastro Ambiental Rural (CAR) como ferramenta de monitoramento.

O estudo destaca a importância da legislação para o ordenamento territorial e a sustentabilidade ambiental, evidenciando os desafios e avanços na gestão territorial do Pará.

ESTUDO SOBRE O MUNICÍPIO DE PARAGOMINAS

O município de Paragominas, localizado na região sudeste do estado do Pará, destaca-se pelo seu desenvolvimento impulsionado pela construção da rodovia Belém-Brasília (BR-010), que facilitou a migração interna e a expansão econômica. A hidrografia local é composta por importantes rios como Gurupi, Capim e Itacaiúnas, essenciais para o fluxo de produtos. O clima é quente e úmido, com chuvas intensas e longos períodos de estiagem. O relevo plano e os solos latossólicos favorecem a agricultura, especialmente a produção de milho e soja.

MAPA DE LOCALIZAÇÃO



Fonte: IBGE/SEMAS/ SIGEF/ INCRA (2024) adaptado pela autora.

O crescimento populacional acelerado de Paragominas ocorreu principalmente devido à disponibilidade de terras férteis, oferta de trabalho e desenvolvimento de atividades econômicas como extrativismo, pecuária e agricultura. Contudo, esse crescimento desordenado gerou desafios, como conflitos fundiários, pressão sobre serviços públicos e degradação ambiental. Para mitigar os impactos do

desmatamento, o município implementou o Programa Terra Legal (PTL), que promoveu a regularização fundiária e reduziu em 83% o desmatamento entre 2009 e 2022. A participação de diversos setores públicos e privados resultou na adesão ao Cadastro Ambiental Rural (CAR) e na flexibilização para acesso ao crédito rural. Assim, Paragominas tornou-se um referencial de sustentabilidade e gestão ambiental na Amazônia.

A expansão territorial de Paragominas pode ser analisada sob a perspectiva do modelo de fronteira agrícola proposto por Becker (2005), que discute a dinâmica da ocupação e exploração da Amazônia. A construção de rodovias como a BR-010 está alinhada à política desenvolvimentista da década de 1950 (Becker, 2001), que visava a integração da região ao restante do país.

ABORDAGEM METODOLÓGICA

O estudo utiliza uma abordagem mista, combinando métodos qualitativos e quantitativos para analisar o uso e a gestão territorial do município de Paragominas.

- **Coleta de Dados:** Foram utilizados dados secundários provenientes de bases públicas, como IBGE, INCRA, SIGEF, SEMAS, IMAZON e ITERPA. Além disso, foram analisadas normativas ambientais, incluindo o Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), além de artigos acadêmicos e livros sobre ordenamento territorial.
- **Análise Espacial:** O software QGIS foi empregado para processamento de dados geoespaciais, permitindo a criação de mapas temáticos e a análise do uso do solo, hidrografia, infraestrutura viária e divisão territorial do município.
- **Pesquisa Qualitativa:** A abordagem qualitativa buscou compreender as dinâmicas territoriais e ambientais a partir da legislação vigente e da perspectiva de gestão municipal, considerando os impactos sociais e ambientais do uso do território.

- **Pesquisa Quantitativa:** A pesquisa quantitativa analisou dados espaciais e estatísticos para mensurar a ocupação e o uso da terra, fornecendo uma visão objetiva sobre o ordenamento territorial e sua relação com o desenvolvimento local. Dessa forma, a metodologia adotada visa integrar informações espaciais e normativas para subsidiar a compreensão da gestão territorial de Paragominas.

A análise pedológica dos solos de Paragominas segue as diretrizes da EMBRAPA (1999), que classifica os latossolos como altamente produtivos, ideais para monoculturas de ciclo curto. O crescimento populacional e seus impactos sociais podem ser compreendidos por meio das teorias de urbanização na Amazônia (Souza, 2007), que abordam a migração interna e os desafios urbanos.

A implementação do Código Florestal e do PTL segue princípios de gestão ambiental sustentável (SUDAM, 2016), destacando a importância da regularização fundiária para o acesso a créditos e a manutenção das florestas. Os resultados positivos da redução do desmatamento em Paragominas reforçam a eficiência de políticas públicas baseadas em monitoramento ambiental (INPE, 2022).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

O estudo revelou que a gestão territorial de Paragominas tem avançado significativamente na regularização fundiária e na implementação de políticas ambientais, especialmente por meio do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e do Programa de Regularização Ambiental (PRA).

- **Avanços na Regularização Fundiária:** Atualmente, 44% das áreas do município estão regularizadas e inscritas no CAR, refletindo um progresso na gestão territorial. No entanto, 45% das áreas ainda carecem de ordenamento, evidenciando a necessidade de medidas adicionais para garantir a segurança jurídica das propriedades.

- **Impacto das Políticas Ambientais:** A implementação do Código Florestal e das diretrizes estaduais contribuiu para a redução do desmatamento e para o fortalecimento da governança ambiental. Paragominas, que antes figurava entre os municípios que mais desmatavam no Brasil, tornou-se um modelo de desenvolvimento sustentável.

- **Comparação com a Literatura:** Os achados corroboram estudos anteriores que apontam a importância do CAR na regularização ambiental e no controle do uso da terra (BRITO, 2021). Além disso, os dados do ITERPA indicam que o processo de ordenamento territorial ainda enfrenta desafios, principalmente na consolidação da segurança fundiária.

- **Implicações Práticas:** A continuidade das ações voltadas à regularização das áreas pendentes e ao fortalecimento das políticas de gestão ambiental é essencial para garantir o desenvolvimento sustentável de Paragominas. Além disso, o modelo adotado pode servir de referência para outros municípios do Pará e da Amazônia Legal.

O estudo analisou a estrutura fundiária do Cadastro Ambiental Rural (CAR) em Paragominas, Pará, com base em dados de consulta pública de janeiro de 2023. Os principais achados incluem:

- **Sobreposição de áreas (19%):** Necessidade de medidas específicas para identificar e regularizar cada caso de forma justa e eficiente.

- **Falta de informação (11%):** A ausência de dados impede a compreensão da situação fundiária dessas áreas, dificultando políticas de regularização.

- **Áreas não regularizadas (6%):** Importância de identificar os motivos da irregularidade e implementar medidas para garantir segurança jurídica e acesso à terra.

- **Áreas com matrícula cancelada ou bloqueada (9%):** Necessidade de regularizar pendências para permitir o desenvolvimento e a regularização fundiária.

Apesar dessas pendências, o município busca estratégias para regularização por meio do Programa Regulariza Pará (Decreto nº 2.745/2022), que visa acelerar a implementação das leis do Código Florestal, garantindo a regularização ambiental e fundiária.

Discussão dos resultados em relação à literatura

A estrutura fundiária foi analisada com base nos módulos fiscais (MF), unidade de medida estabelecida pelo INCRA para determinar a viabilidade econômica das propriedades. A legislação vigente (Lei nº 8.629/1993) classifica imóveis rurais em quatro categorias:

- Minifúndio: <1 MF

- Pequena propriedade: 1-4 MF
- Média propriedade: 4-15 MF
- Grande propriedade: >15 MF

O módulo fiscal em Paragominas é de 55 hectares, variando entre 55-65 hectares no Pará, conforme fatores como acesso a infraestrutura, produtividade e condições naturais. Municípios com acesso desigual a recursos tendem a ter módulos fiscais maiores.

Distribuição em percentual das áreas do Município de Paragominas



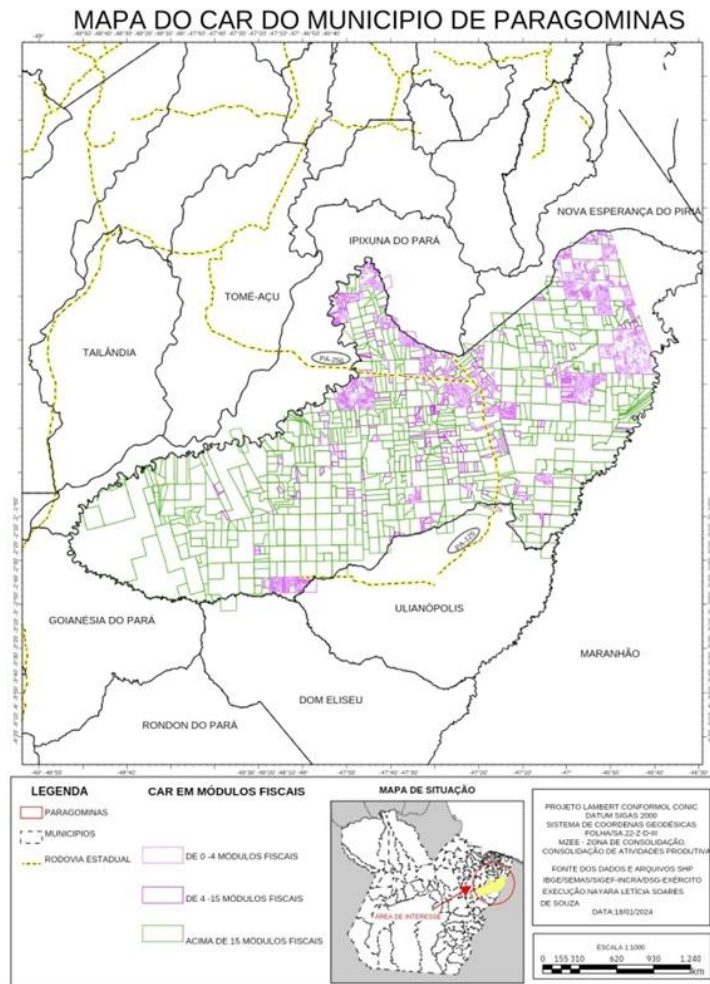
Fonte: ITERPA/ IMAZON (2014).

O estudo reforça a relevância do CAR na regularização fundiária e ambiental, permitindo a análise da legalidade das áreas e garantindo conformidade com normas estaduais e federais. As informações georreferenciadas possibilitam melhor planejamento territorial, conforme destacado na literatura (REYDON, 2015).

Implicações práticas

1. **Melhoria na gestão fundiária:** Medidas para reduzir a sobreposição de áreas e atualizar informações de imóveis podem aumentar a segurança jurídica e facilitar a regularização.
2. **Ampliação da transparência:** Melhorias na base de dados do CAR podem reduzir lacunas de informação, permitindo um diagnóstico mais preciso da estrutura fundiária.
3. **Regularização e desenvolvimento sustentável:** Implementação de políticas públicas eficientes para garantir acesso à terra e incentivar práticas sustentáveis, alinhadas ao Código Florestal e ao Estatuto da Terra.

4. **Aprimoramento do Programa Regulariza Pará:** Adaptação das estratégias do programa para atender às especificidades do município e garantir a efetiva implementação das normativas.



Fonte: IBGE/SEMAS/ SICAR/ INCRA (2024) adaptado pela autora.

O estudo identificou a necessidade de um levantamento mais específico para mapear áreas bloqueadas ou canceladas e aprimorar o georreferenciamento territorial, garantindo maior precisão na gestão do espaço público e privado. Um dos principais desafios encontrados foi a falta de georreferenciamento atualizado das Terras Indígenas (TI) no município, cujas demarcações deveriam ser realizadas pela Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI). Atualmente, os dados disponíveis foram obtidos pelo INCRA por meio de levantamentos topográficos, o que compromete a exatidão das informações e pode gerar conflitos fundiários.

Além disso, a análise revelou dificuldades na regularização ambiental dos imóveis, sobretudo na aplicação das normas do Código Florestal (CF). Embora tenham ocorrido avanços na adesão ao Cadastro Ambiental Rural (CAR), ainda há desafios

na implementação de medidas efetivas para reduzir passivos ambientais. Nesse contexto, o Programa de Regularização Ambiental (PRA), implantado no município de Paragominas, tem sido um importante instrumento para definir ações técnicas e ambientais voltadas à regularização dos imóveis rurais cadastrados no CAR. O PRA busca mitigar os impactos ambientais em Áreas de Preservação Permanente (APP), Reserva Legal (RL) e Áreas de Uso Restrito (AUR), especialmente naquelas onde houve desmatamento até 22 de julho de 2008.

A adesão ao PRA não é obrigatória, mas oferece diversos benefícios aos proprietários rurais, como a possibilidade de continuar atividades agropecuárias em APPs consolidadas, a compensação ambiental com espécies nativas ou exóticas na RL e o acesso ao crédito rural. O incentivo à adesão pode fortalecer a regularização ambiental e estimular práticas sustentáveis, promovendo a recuperação de ecossistemas degradados no curto e médio prazo. O estudo reforça discussões presentes na literatura sobre os desafios da regularização fundiária e ambiental, destacando a importância da padronização metodológica e do incentivo à adoção de práticas mais sustentáveis para garantir o ordenamento territorial e a mitigação dos impactos ambientais.

O estudo evidencia a degradação ambiental em Paragominas, resultante de atividades como pecuária, agricultura, garimpo e mineração, que geraram passivos ambientais significativos. A recuperação dessas áreas enfrenta desafios devido ao desconhecimento de soluções eficazes de restauração florestal produtiva e à dificuldade de comprometimento dos proprietários rurais. Para mitigar esses impactos, é necessária a regularização ambiental por meio da assinatura de Termos de Compromisso (TC), analisados pela Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS).

Uma alternativa viável para compensação ambiental é a servidão ambiental, que permite o uso sustentável de áreas excedentes de Reserva Legal (RL) para gerar renda aos proprietários e compensar déficits ambientais em outras propriedades. No entanto, um dos principais entraves para a gestão ambiental do município é a falta de georreferenciamento adequado das Terras Indígenas (TI) e Unidades de Conservação (UC). Essa deficiência compromete o planejamento territorial, exigindo maior atuação do Ministério da Agricultura, do Instituto Nacional de

Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI) para a regularização fundiária dessas áreas.

A implementação do Código Florestal, aliada a projetos estaduais, tem fortalecido a gestão territorial e ambiental de Paragominas, tornando-o um modelo de desenvolvimento sustentável reconhecido nacional e internacionalmente. Estudos anteriores confirmam que a degradação ambiental na Amazônia resulta da exploração insustentável, e a ausência de georreferenciamento adequado dificulta a proteção das áreas protegidas. Além disso, a criação de Unidades de Conservação é apontada como uma estratégia essencial para minimizar os impactos ambientais e garantir a preservação ecológica a longo prazo.

Diante desse cenário, algumas medidas são fundamentais para aprimorar a gestão ambiental do município. O fortalecimento da regularização ambiental, por meio da adesão ao Cadastro Ambiental Rural (CAR) e ao Programa de Regularização Ambiental (PRA), deve ser incentivado para garantir a recuperação dos passivos ambientais. A adoção de tecnologias de georreferenciamento pode minimizar conflitos fundiários e facilitar a gestão territorial. Além disso, o estímulo à servidão ambiental pode gerar benefícios econômicos e promover a conservação de áreas estratégicas. Por fim, a experiência de Paragominas como município verde reforça a importância da integração entre políticas ambientais e fundiárias para equilibrar desenvolvimento econômico e conservação ambiental, servindo como referência para outras regiões da Amazônia.

CONCLUSÃO

A pesquisa identificou e analisou as diferentes formas de ordenamento territorial em Paragominas, destacando a importância do Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) como ferramenta essencial para a regularização ambiental e fundiária. O estudo ressaltou que a integração entre órgãos governamentais, prefeituras e cartórios é fundamental para a criação de uma base de dados unificada, facilitando a gestão

territorial e a implementação de políticas sustentáveis. Além disso, instrumentos como o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e o Programa de Regularização Ambiental (PRA) desempenham um papel crucial na regulação e no controle do uso das terras, promovendo o desenvolvimento sustentável da região.

A principal contribuição do estudo está na evidência da necessidade de um ordenamento territorial mais eficiente e dinâmico, que concilie o crescimento econômico com a conservação ambiental. A pesquisa reforça que o fortalecimento do CAR e do PRA, aliado à introdução de serviços ambientais na legislação, pode garantir um uso mais sustentável dos recursos naturais, minimizando os impactos ambientais das atividades agrícolas, florestais e pecuárias.

Para futuras pesquisas, sugere-se o aprofundamento na análise dos impactos socioeconômicos da implementação do Código Florestal em Paragominas, bem como a avaliação da efetividade das políticas públicas voltadas para a recuperação dos passivos ambientais. Além disso, estudos sobre o uso de tecnologias de georreferenciamento para aprimorar o monitoramento e a gestão territorial podem contribuir significativamente para a tomada de decisão e planejamento sustentável na região.

REFERÊNCIAS

BARRETO, C. H. A Formação Social da Amazônia: Uma história de lutas e resistência. Editora Cortez. 2005.

BECKER, Bertha K. Amazônia: mudanças estruturais e tendências na passagem do milênio. In. MENDES, Armando Dias (org.). Amazônia, terra e civilização: uma trajetória de 60 anos. 2ª ed. rev. aum. – Belém: Banco da Amazônia, 2004. p. 115-140

BRASIL. Código Florestal do decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934. Diário Oficial da União - Seção 1 - 9/2/1934, Página 2882.

BRASIL. Código Florestal do decreto nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Diário Oficial da União. Retirado em: 08/12/2023, de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm

BRITO, B., Almeida, J., Gomes, P., & Salomão, R. 2021. Dez fatos essenciais sobre regularização fundiária na Amazônia (p. 104). Belém: Imazon.

EMBRAPA. Centro Nacional de Pesquisa em Solos. Sistema brasileiro de classificação de solos. Brasília, DF: Embrapa Produção de Informação, 1999. 412 p

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico de 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>. Acessado em: 05 janeiro. 2024.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Agropecuária 2017. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>. Acessado em: 05 janeiro. 2024.

INSTITUTO DO HOMEM E MEIO AMBIENTE DA AMAZÔNIA (IMAZON) Regularização Fundiária no Par: Afinal, qual o problema?.2014. Disponível em: <https://imazon.org.br/regularizacao-fundiaria-no-para-afinal-qual-o-problema/>. Acesso em: 04 de fevereiro de 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Painel dos Assentamentos. 2018. Disponível em: <https://www.car.gov.br/#/> . Acesso em: 01 de março de 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR).2023. Disponível em: <https://www.car.gov.br/#/> .Acesso em: 01 de março de 2024.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). Geoprocessamento. 2020. Disponível em: < <https://www.mma.gov.br/governanca-ambiental/geoprocessamento> >. Acesso em: 02 de março de 2024.

PINHEIRO, Paula Fernanda Viegas. Fragmentação florestal em áreas protegidas na Amazônia maranhense e conservação da biodiversidade. 2019. 120f. Tese (Doutorado em Biodiversidade e Conservação). Universidade Federal do Pará, Belém, 2019

QGIS Development Team. QGIS Geographic Information System. Open-Source Geospatial Foundation Project. Disponível em: <https://www.qgis.org/en/site/>. Acesso em: 13 de Dezembro 2023.

SENADO FEDERAL. O que são as áreas de preservação permanente? Retirado em: 03/12/2023, de <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2009/04/29/o-que-sao-as-areas-de-preservacao-permanente>

SECRETARIA ESTADUAL do Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará (Semas-PA). Portal de Análise do CAR. sdc. [bit.ly/3FG08SO](https://www.semas.pa.gov.br/analise/car/servidao-ambiental.php). Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/analise/car/servidao-ambiental.php>. Acesso em: 20 de janeiro 2024.

SILVA, J. M. da. Migração e desenvolvimento regional: Ocaso da Amazônia Brasileira. 2010. 142f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Pará, Belém, PA, 2010.

REIS, Arthur Cezar Ferreira. A Amazônia na Época da Independência. Manaus: Edições Governo do Estado do Amazonas, 1968.

A aplicação do princípio do *tempus regit actum* e a qualificação registral de títulos definitivos de áreas superiores a 2.500 hectares no Estado do Pará: uma análise dos procedimentos administrativos de desbloqueio e requalificação após a edição do Provimento nº 04 de 2021 da CJCJ-CJRMB.

Antônio Carlos Apolinário de Souza Cardoso¹

Girolamo Domenico Treccani²

Esta pesquisa tem por objeto identificar os requisitos exigíveis para o registro de títulos definitivos pelos órgãos de terra da União e Estado do Pará com área superior a 2.500 (dois mil e quinhentos) hectares. A atividade do oficial de registro de imóveis é submetida ao princípio da legalidade, ou seja, estes profissionais ao examinarem os títulos submetidos a registro devem exercer o seu ofício a partir da observância das normas e princípios de direito privado e, também, de direito público, quando aplicáveis (SALLES, 2012; KUMPEL, 2020). O princípio do *tempus regit actum* determina que as regras a que se submete o ato de registro são aquelas em vigor no momento do protocolo, e não aquelas vigentes à época da elaboração do título (JACOMINO, 2016). No sistema jurídico brasileiro a aquisição de propriedade, como regra, se aperfeiçoa após a inscrição do título translativo da propriedade (BRANDELI, 2016). É sabido que embora a apropriação indevida de terras públicas por particulares, a grilagem, possua causas e agentes variados, as fraudes ocorridas nos cartórios de registros de imóveis constituem um dos exemplos mais conhecidos dessa prática criminosa (TRECCANI *et al*, 2023). O combate a registros falsos de terras públicas constitui um dos temas cruciais para promoção do adequado ordenamento territorial da Amazônia. Foi a partir da adoção dessas premissas que foram editadas as normas que integram o corpo normativo de regras voltadas ao bloqueio e cancelamento de registros falsos, e por isto elas são consideradas “um importante marco no combate à grilagem de terras no Pará” (TRECCANI *et al*, 2023, p. 5). O conjunto normativo voltado ao combate à grilagem inaugurou um regime jurídico especial para a qualificação de títulos definitivos cujas áreas superassem o limite de 2.500 hectares, bem como regras que determinavam o bloqueio de matrículas. Dessa maneira, o objetivo deste artigo é o de descrever como tem sido aplicado o princípio do *tempus regit actum* nos casos de pedidos de desbloqueios ou requalificações de áreas superiores a 2.500 hectares. A investigação terá como objeto de análise as decisões administrativas acerca da temática voltada a aplicação das normas de combate à grilagem editadas após 1º de março de 2021, momento da reunificação da competência recursal dos procedimentos administrativos em análise (Lei Estadual nº 9.133 de 23 de setembro de 2020) e posterior à edição do Provimento nº 04 de 2021 da CJCJ-CJRMB, que atualiza os procedimentos de requalificação, bloqueio e cancelamento de matrículas. Esta pesquisa possui três objetivos específicos: 1) descrever o regime jurídico aplicável aos oficiais de registro de imóveis no exercício de sua função; 2) explicar o princípio do *tempus regit actum*; 3) investigar os critérios usados pelos órgãos da Justiça paraense para aplicação do regime especial de combate à grilagem. Utiliza-se o método dedutivo-analítico, por meio dos procedimentos de pesquisa bibliográfica e documental, com base no texto do Provimento nº 04/2021-CGJ e das decisões proferidas a partir do dia 1º de março de 2021.

REGISTRO DE IMÓVEIS. TEMPUS REGIT ACTUM. GRILAGEM. MATRÍCULA. REQUALIFICAÇÃO.

¹ Tabelião e Registrador. Mestre e Doutorando em Direito no PPGD/UFG. Email: acapolinariocardoso@gmail.com.

² Advogado, Doutor em Ciência e desenvolvimento socioambiental, Pós-doutorado pela Universidade de Trento (Itália) e Universidade Federal de Goiás (UFG). Professor titular da Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará (UFG), Amazônia, Brasil. Membro da Clínica de Direitos Humanos da Amazônia (CIDHA/UFG). E-mail: girolamo@ufpa.br.

Introdução

A Amazônia brasileira, palco de intensas disputas fundiárias, ainda carrega os efeitos de um histórico marcado pela apropriação indevida de terras públicas e pela fragilidade dos mecanismos de controle estatal sobre o território. No Estado do Pará, epicentro de conflitos agrários e foco de políticas de regularização fundiária, os cartórios de registro de imóveis desempenham papel central na garantia da segurança jurídica das transações imobiliárias e na proteção do patrimônio público.

Diante das recorrentes denúncias de grilagem e da constatação de registros irregulares, o Poder Judiciário paraense, por meio da Corregedoria de Justiça, passou a editar normas específicas voltadas ao bloqueio, cancelamento e requalificação de registros fundiários considerados fraudulentos ou incompatíveis com os limites constitucionais. A partir dessas diretrizes, instituiu-se um regime jurídico especial para o tratamento de títulos definitivos com área superior a 2.500 hectares, consolidado no Provimento nº 04/2021 e, posteriormente, no Provimento nº 06/2023.

Nesse contexto, emerge a relevância do princípio do *tempus regit actum*, segundo o qual os atos jurídicos submetem-se à legislação vigente à época de sua realização. No âmbito registral, esse princípio determina que os requisitos para a prática do ato de registro devem ser avaliados conforme a legislação em vigor no momento do protocolo do título, e não conforme as regras existentes no momento da emissão do documento. A correta compreensão e aplicação deste princípio torna-se essencial para a análise da legalidade dos registros de imóveis rurais e dos procedimentos administrativos que visam corrigir ou cancelar atos incompatíveis com a ordem jurídica.

O presente artigo tem por objetivo examinar como o princípio do *tempus regit actum* vem sendo aplicado nas decisões administrativas relativas aos pedidos de desbloqueio e requalificação de matrículas de imóveis com áreas superiores a 2.500 hectares no Pará. A partir da análise de decisões da Corregedoria Geral de Justiça e das Varas Agrárias paraenses, busca-se compreender os critérios jurídicos adotados na qualificação registral desses títulos, contribuindo para o debate sobre o papel do direito registral na contenção da grilagem e na promoção do ordenamento territorial da Amazônia.

1. Princípio do *tempus regit actum*

O conhecimento dos princípios registrais imobiliários constitui tema necessário para a compreensão da matéria do registro de imóveis. Em que pese a divergência doutrinária acerca do número dos princípios a serem elencados, bem como sobre a natureza principiológica de alguns deles³⁴, é pacífica a importância do conhecimento dos mesmos para a correta aplicação e entendimento do sistema de registro de imóveis brasileiros (DIP, 2017; CARVALHO, 1997; SALLES, 2012; KUMPEL, 2020; KERN, 2022; ORLANDI NETO, 2024). Sobre a temática afirma Diniz (2010, p. 77):

O conhecimento dos princípios informativos de nosso sistema de registro imobiliário e, principalmente, das dissensões doutrinárias sugeridas pelo tema, mostram que, no caso das transcrições derivadas, qualquer solução unilateral se mostra inadequada.

Ainda sobre o peso dos princípios registrais imobiliários, é elucidativa a reflexão de Carvalho (1997, p. 26), que, embora reconheça as fragilidades do sistema registral brasileiro, como a ausência de cadastro de imóveis e a inexistência de um livro fundiário com folha privativa para cada bem, entre outras falhas, assevera que, mesmo diante dessas deficiências, o sistema pátrio consegue propiciar solidez e segurança, em razão da existência de uma principiologia básica capaz de 'amarrar o sistema'. Afirmou o autor:

Essas deficiências não chegam, porém, a comprometer o préstimo de nosso registro, que, apesar delas, apresenta uma estrutura sólida, cujas partes se sustentam reciprocamente. A solidez do conjunto se deve à solidariedade das partes, que se armaram com observância dos princípios básicos de um bom sistema de publicidade: de inscrição, de prioridade, de legalidade, de especialidade, de presunção e de continuidade. Esses designativos cobrem preceitos marcados por cento sentido, como os que costumam classificar-se em capítulos, ordenam sob rótulos sucintos os traços fundamentais do sistema imobiliário, não revestindo a natureza de princípios gerais de direito, fonte a que recorre o juiz para decidir quanto a lei é omissa. Apesar do emprego translato do termo princípio, que, no plano lógico, tem índole axiomática, vale dizer, é evidente por si mesmo, excluindo toda gênese dialética, **os designativos facilitam inegavelmente a apresentação do sistema de nosso registro. (grifo nosso)**

³ Por exemplo, o princípio da disponibilidade, que será objeto do item 1.2.9 adiante, não é considerado um princípio por autores como Carvalho (1997) e Orlandi Neto (2024).

⁴ Por sua vez, Salles (2012) defende a existência de dois princípios operacionais, são eles os princípios da primazia da realidade ou da verdade e o da eficácia da vontade. Entretanto, em virtude do enfoque empregado pelo autor acerca da eficácia dos referidos princípios para a importância do procedimento de regularização fundiária urbana – REURB, deixaremos de apresentá-los nesta pesquisa, posto que não serviriam aos nossos objetivos.

O direito registral é fortemente influenciado por sua principiologia. A disciplina do registro imobiliário constitui, tradicionalmente, um ramo instrumental/adjetivo⁵ a regular o processo extrajudicial da constituição e publicidade de situações jurídicas relativas à disciplina do direito das coisas (art. 1.196 a art. 1.510 do Código Civil – CC).

É por essa origem privatista do direito registral que sua estrutura tem como alicerce princípios como o da continuidade, unitariedade, prioridade, legalidade, legitimação registral, especialidade e o do *tempus regit actum*, entre outros.

O princípio da continuidade, previsto no art. 195 da Lei de Registros Públicos – LRP, tem por objetivo fixar cadeia filiatória entre o proprietário atual, mencionado na matrícula, e aquele que transferiu a ele(a) o direito inscrito no livro imobiliário.

A unitariedade, por sua vez, reforça a máxima de que cada imóvel possuirá, como regra, uma única e exclusiva matrícula (art. 176, §1º, I e art. 228, ambos da LRP). Este princípio constitui um dos pilares do atual sistema de registro de imóvel: o sistema do fôlio real.

A prioridade configura a garantia de precedência dos direitos que primeiramente ingressaram no registro imobiliário sobre aqueles inscritos em títulos opostos ou contraditórios. O protocolo no cartório de registro de imóveis, conforme o art. 174 da LRP, gera um número de prenotação que fixará uma lista cronológica de apresentação dos títulos a assegurar a ordem cronológica de apreciação dos títulos protocolizados.

O princípio da legalidade impõe ao oficial(a) de registros a observância das diretrizes legais no exercício da qualificação dos títulos apresentados para inscrição. Em outras palavras, é dever do(a) registrador(a) observar se o título apresentado para registro possui previsão legal para ingresso no registro imobiliário, bem como se o documento/mandado/ordem prenotada segue ao encontro do conjunto de normas aplicáveis ao caso (civis, processuais, ambientais, administrativas etc.).

A legitimação registral decorre da presunção de veracidade dos atos praticados pelo delegatário do serviço de registro de imóveis e está consagrada no art. 252 da LRP: “art. 252 – O registro, enquanto não cancelado, produz todos os efeitos legais ainda que,

⁵ Direito adjetivo é aquele voltado a regras processuais. Aos direitos adjetivos coube estabelecer os procedimentos e regras para a aplicação do direito substantivo (ou material – de onde emanam os direitos e deveres). São exemplo de direito adjetivo: processo civil, processo penal, processo trabalhista etc.

por outra maneira, se prove que o título está desfeito, anulado, extinto ou rescindido.” (BRASIL, 1973, n.p).

Enquanto o princípio da especialidade, art. 176, § 1º da LRP, abrange dois aspectos (subjetivo e objetivo), a especialidade subjetiva dispõe sobre o dever de qualificar de forma adequada os titulares de direitos reais inscritos nos livros imobiliários. Por sua vez, a especialidade objetiva corresponde ao dever de identificar o imóvel de forma que não possa se confundir com outro, portanto, deve a descrição do bem revelar, de forma mais exata possível, suas dimensões, limites e localização.

Por sua vez, o princípio do *tempus regit actum* determina que as regras a que se submete o ato de registro são aquelas em vigor, no momento do protocolo, e não aquelas vigentes à época da elaboração do título. A diretriz desse princípio se alicerça no modelo de aquisição de propriedade brasileiro. Ou seja, opera-se pela realização de um ato complexo que exige a realização de um negócio causal prévio, mas que apenas se aperfeiçoa com a realização do registro.

É a partir dessa sistemática da transmissão da propriedade no Brasil, que predomina, em sede doutrinária (DIP, 2017; CARVALHO, 1997; KUMPEL, 2020; ORLANDI NETO, 2024), que o sistema de aquisição de propriedade imobiliária no direito brasileiro é aquele denominado eclético. Esta sistemática caracteriza-se por combinar tanto o título/negócio jurídico causal com o modo/inscrição, em sintonia com a doutrina Romana, este sistema substitui a tradição pela publicidade registral. Nele, o registro teria uma dupla função: 1) constituir o direito real (no que se assemelha ao sistema publicista) e 2) conferir publicidade a terceiros sobre o negócio praticado (semelhante ao sistema privatista). Esclarece Carvalho (1997, p. 15-16):

Antes da publicidade, o ato cria obrigações entre as partes, mas, uma vez efetuada, perfaz a mutação jurídico-real, investindo a propriedade ou direito real na pessoa do adquirente e, ao mesmo tempo, tornando o direito oponível a terceiros.

Segundo o autor, a dupla eficácia do sistema eclético constitui a opção normativa do sistema brasileiro desde a Lei Imperial de 1864. Dessa maneira, em nosso sistema jurídico, o registro é condição para mutação jurídico-real. Contudo, diferentemente do sistema publicista, não ocorre a abstração entre o negócio jurídico causal (exemplo: compra e venda) e o direito real constituído, portanto, é passível de impugnação ante a existência de invalidades contratuais que podem contaminar e/ou levar a invalidação do registro/direito real constituído. Em outras palavras, apesar do registro constituir a

propriedade ele segue influenciado pelo negócio causal que, em determinados casos, poderá levar à sua nulidade.

Por essa razão, afirma-se que o sistema registral brasileiro, como regra, caracteriza-se por uma presunção relativa de veracidade, posto que admite a comprovação em sentido contrário, conforme a disciplina do parágrafo 2º do art. 1.245 do Código Civil e artigo 252 da Lei nº 6.015/73 (LOUREIRO, 2024). Ou seja, em que pese a independência do negócio jurídico obrigacional (ex: compra e venda) e do negócio real (transmissão da propriedade) eles são interdependentes no plano jurídico (BRANDELLI, 2016, p. 59).

Dessa maneira, pode-se afirmar que a constituição/transmissão de direitos reais imobiliários no Brasil deve ser realizada em três momentos: 1) negócio jurídico subjacente: é a obrigação contratual, plano do direito obrigacional, em que as partes assumem os deveres inerentes a espécie contratual, por exemplo: uma a pagar o preço acordado e a outra a transmitir a propriedade sobre o imóvel (compra e venda); 2) negócio jurídico real: negócio voltado à transmissão da propriedade ou à constituição de direito real (ex: transmissão da propriedade imobiliária acompanhada da constituição de hipoteca imobiliária sobre o imóvel, em favor da instituição financeira que financiou a aquisição mediante a contratação de mútuo); 3) registro imobiliário: ato de registro junto ao cartório de registro de imóveis competente (BRANDELLI, 2016, p. 58).

É partindo da premissa teórica acima que se alicerça o princípio do *tempus regit actum*. Posto que, a transferência da propriedade ocorre apenas com o registro, será neste momento que deverá ser feito o controle de legalidade sobre o título objeto do protocolo. Portanto, será o regime jurídico vigente à época do registro aquele a ser observado pelo oficial de registro no momento da qualificação registral. Sendo a partir dessas constatações que argumenta Jacomino (2014) que o princípio em estudo conforma, em sede registral, a regra de direito intertemporal contida no art. 2.035 do Código Civil⁶.

Entretanto, o princípio do *tempus regit actum* é mitigado pelo comando constante no art. 176, § 2º da Lei nº 6.015/73 (Lei de Registros Públicos – LRP). O referido dispositivo criou uma norma de transição a fim de que as exigências para o

⁶ Art. 2.035. A validade dos negócios e demais atos jurídicos, constituídos antes da entrada em vigor deste Código, obedece ao disposto nas leis anteriores, referidas no art. 2.045, mas os seus efeitos, produzidos após a vigência deste Código, aos preceitos dele se subordinam, salvo se houver sido prevista pelas partes determinada forma de execução.

registro inaugurados pela LRP dificultassem sobremaneira o acesso de títulos registrais, como escrituras e partilhas, lavradas ou homologadas na vigência do Decreto nº 4.857, de novembro de 1939⁷. Em outras palavras, os requisitos da Lei nº 6.015/73 não alcançam sentenças prolatadas e escrituras lavradas anteriores à sua vigência.

A exceção acima se amolda com as finalidades precípuas da disciplina registral imobiliária, voltadas a regulação dos procedimentos de constituição, modificação e transmissão de direitos reais imobiliários. Portanto, vocacionadas à circulação de riquezas e proteção da propriedade (SALLES, 2012).

Contudo, o artigo 236 da Constituição Federal dispõe que os serviços notariais e de registro serão exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. Deste comando constitucional, aponta Ribeiro (2008), originam-se duas obrigações ao Estado: 1) delegação do serviço a particulares (descentralização administrativa por colaboração); e, 2) dever de garantir a regularidade da prestação dos serviços pela fiscalização e regulação.

Explica o autor que ao constituinte criar o dever delegação dos serviços de notas e registros a particulares denota a natureza pública destas delegações, as quais serão exercidas por particulares investidos de função administrativa. Desse modo, oficiais de registro de imóveis exercem suas funções a partir da descentralização de competências administrativas e o fazem na condição de agentes públicos.

As funções dos oficiais de registro constituem manifestação de competências administrativas delegadas pelo Poder Público (MELLO, 2011). Por essa razão, o vínculo entre o Poder Público delegante e particular, investido em função por pública, é regulado pelo Direito Público, especificamente, o administrativo.

Enquanto atividades estatais delegadas que são, as competências notariais e registrais, passam pela atividade regulatória, como é comum aos demais serviços públicos estatais. Entretanto, no caso dos cartórios extrajudiciais essa função é exercida pelo Poder Judiciário e não pelo Poder Executivo (art. 236, CF). Explica Ribeiro (2008) que a fiscalização dos serviços de notas e registros, prevista pelo § 1º do art. 236 da Constituição

⁷ Segue o § 2º do art. 176 da LRP: “Art. 176 - O Livro nº 2 - Registro Geral - será destinado, à matrícula dos imóveis e ao registro ou averbação dos atos relacionados no art. 167 e não atribuídos ao Livro nº 3. (...) § 2º Para a matrícula e registro das escrituras e partilhas, lavradas ou homologadas na vigência do [Decreto nº 4.857, de 9 de novembro de 1939](#), não serão observadas as exigências deste artigo, devendo tais atos obedecer ao disposto na legislação anterior.”.

Federal, não se restringe a aspectos fiscalizatórios e o correlato poder de censura. Explica o autor que essa fiscalização deve ser realizada de maneira semelhante aos moldes das demais atividades regulatórias estatais, que são exercidas pelas agências/autarquias reguladoras⁸. Partindo desse raciocínio concluir que para além do poder de investigar e sancionar, característico da ação fiscalizatória das Corregedorias dos Tribunais de Justiça, há, no caso dos serviços de cartórios, o estabelecimento de uma competência regulamentar conferida ao Poder Judiciário e, conseqüentemente, ao Conselho Nacional de Justiça - CNJ.

Essa competência normativa, além de fornecer maior segurança na aplicação do direito registral, tem ampliado as competências dos oficiais de registro. Sobre este aspecto, vale ressaltar que não só da recepção e sistematização de procedimentos, outrora restritos ao foro Judicial, restringem-se estas regulações. A bem da verdade, há normativas voltadas a concretização de normas constitucionais a ampliar os direitos humanos⁹ e, também, a aperfeiçoar a proteção de valores constitucionais, como a soberania, a moralidade administrativa¹⁰ e o patrimônio público¹¹ (HILL, 2020).

As normas mencionadas compõem a compreensão contemporânea acerca do princípio da legalidade administrativa, entendimento que se convencionou denominar de juridicidade administrativa. Esta visão acerca do princípio da legalidade que não mais se limite ao produto da atividade legislativa formal, exige atenção as normas constitucionais e aos resultados da atividade normativa atípica¹² de outros Poderes voltadas a concretização da eficácia constitucional (DEZAN, 2023).

É exemplo dessa atividade regulamentar do Poder Judiciário, sobre as atividades dos registros de imóveis, o conjunto normativo voltado ao combate à grilagem de imóveis rurais no Estado do Pará. As referidas normas informam os procedimentos de combate à grilagem a partir da interpretação dos princípios e regras registrarias sob a luz da

⁸ São exemplos a agências reguladoras: a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, que regula o setor de planos de saúde; a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), que regula o setor de energia elétrica; a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), que regula o setor de aviação civil.

⁹ Neste sentido o Provimento nº 73, de 28 de junho de 2018 do Conselho Nacional de Justiça voltado à averbação de alteração de nome e gênero nos assentos de nascimento e casamento de pessoas transgênero.

¹⁰ Exemplo é o Provimento nº 77 de 07/11/2018 que tornou defesa a delegação interina das atividades de tabelião e oficial ao cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau do antigo delegatário ou de magistrados do tribunal local.

¹¹ São exemplos do Provimento nº 43 de 17 de abril de 2015 (arrendamento de imóvel rural por estrangeiro) e o Provimento nº 88 de 01 de outubro de 2019 voltado ao combate à lavagem de dinheiro e a corrupção, ambos do Conselho Nacional de Justiça.

¹² São exemplos os regulamentos, decretos, instruções, pareceres normativos e provimentos.

influência do direito agrário. Posição hermenêutica que proporciona uma compreensão do direito influenciada por este ramo do direito público, direito agrário/agroambiental, e pelo princípio constitucional da função social da propriedade (TRECCANI *et al*, 2023).

2. PROVIMENTO E LIMITAÇÕES

É sabido que embora a apropriação indevida de terras públicas por particulares, a grilagem, possua causas e agentes variados, as fraudes ocorridas nos cartórios de registros de imóveis constituem um dos exemplos mais conhecidos dessa prática criminosa (TRECCANI *et al*, 2023).

Igualmente é comprovada a relação entre a grilagem e a ofensa a direitos humanos variados. Portanto, a indefinição dos direitos sobre a terra constitui fator de insegurança que estimula disputas no meio rural, os quais, não raro, levam ao emprego da violência (TRECCANI *et al*, 2021). De igual maneira, a ausência de definição dos responsáveis/titulares sobre os imóveis de propriedade fragiliza o sistema proteção de meio ambiente, ante a impossibilidade de identificação e responsabilização de infratores ambientais (TRECCANI *et al*, 2020 e REYDON, *et al*, 2017).

Dessa forma, o combate aos registros falsos de terras públicas constitui um dos temas cruciais para promoção do adequado ordenamento territorial da Amazônia. Foi a partir da adoção dessas premissas que foram editadas as normas que integram o corpo normativo de regras voltadas ao bloqueio e cancelamento de registros falsos, e por isto elas são consideradas “um importante marco no combate à grilagem de terras no Pará” (TRECCANI *et al*, 2023, p. 5).

Diante da importância da interpretação dessas normas, a disciplina e aplicação dos procedimentos de bloqueio, cancelamento, requalificação e desbloqueio de registros imobiliários têm recebido atenção por estudiosos. Interesse comprovado pelos estudos dedicados a matéria, como os recentes levantamentos promovidos por Silva (2023) e Lopes *et al* (2023).

Evidencia-se que a grilagem não é o fim em si mesma. Pois esta prática representa um instrumento de desrespeito ao desenvolvimento das funções sociais do interesse público e da garantia do bem-estar da coletividade. Posto que consiste na usurpação do patrimônio público por particulares, apropriação esta que impede o Estado de arrecadar e direcionar o uso da terra usurpada em produto social.

De acordo Alves e Treccani (2017), para combater a grilagem de terras públicas na Amazônia foi editado o Provimento CJCI/TJE-PA nº 13, de 21 de junho de 2006, que objetiva o bloqueio das matrículas que violam os limites constitucionais, estabelecendo o bloqueio de todos os registros de imóveis rurais nos Cartórios de Registro de Imóveis das Comarcas do Interior que tenham sido realizadas: a) entre 16/07/1934 a 08/11/1964 com área maior que 10.000 ha; b) entre 09/11/1964 a 04/10/1988 com extensão superior a 3.000 ha; c) a partir de 05/10/1988 referente à áreas maiores que 2.500 ha. Assim como vedar o registro de imóveis com dimensões superiores ao limite constitucional vigente sem a autorização do Juízo agrário competente, neste sentido o art. 5º do Provimento nº 13 de 21 de junho de 2006 da CJCI do TJPA (proibição mantida por todas as regulações posteriores):

Art. 5º. Proibir, sob pena de responsabilidade, que os Oficiais de Registro de Imóveis das Comarcas do Interior, procedam, a partir da vigência do presente Provimento, nomas matrículas de áreas rurais superiores a 2.500 há (dois mil e quinhentos hectares), sem prévia e expressa autorização do Juiz da Vara Agrária em que se situar a área.

Portanto, as limitações trazidas pelas normas editadas pela Corregedoria do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, inauguradas com o Provimento nº 13 de 21 de junho de 2006 e, atualmente, regradas pelo Provimento nº 06 de 2023 da Corregedoria Geral de Justiça – CGJ, certamente, mitigam a presunção de propriedade que deriva dos registros públicos. Entretanto, diante do grande número de bloqueios e cancelamentos realizados, e assimilando a probabilidade de excessos ocorridos por parte de alguns titulares de registros imobiliários, foi criado o procedimento de requalificação, previsto no Provimento nº 10 de 17 de dezembro de 2012 – CJCI – CJRMB.

A requalificação consiste na possibilidade de restauração das matrículas indevidamente canceladas. O procedimento é definido da seguinte maneira pelo art. 2º do Provimento nº 10/ 2012 – CJCI – CJRMB:

Art. 2º O Procedimento de Requalificação consiste no pedido administrativo para a restauração das matrículas e registros cancelados com base na decisão da Corregedoria Geral do Conselho Nacional de Justiça, prevista no art. 1º, provando o interessado justo motivo.

O justo motivo apto a possibilitar a requalificação pode ocorrer de duas maneiras: 1) comprovação do equívoco do oficial na aplicação das normas do Provimento nº 13/2006; ou, b) após a demonstração do regular destacamento do patrimônio público da área que deu origem ao registro objeto do pedido.

A requalificação constitui um procedimento administrativo que busca apurar a regularidade do destacamento do patrimônio público, bem como, ainda que em parte, o cumprimento da função social do imóvel. A definição da requalificação está prevista no art. 3º do Provimento nº 06/2023 – CGJ:

Art. 3º. O Procedimento de Requalificação consiste no pedido administrativo para a restauração das matrículas e registros bloqueados e cancelados, com base nos Provimentos nº 013/2006/CJCI e 02/2010/CJCI, publicados em cumprimento à decisão da Corregedoria Nacional de Justiça.

O procedimento de requalificação busca resguardar os direitos regularmente constituídos, conferindo segurança jurídica aos proprietários. O rito estabelecido no procedimento de requalificação tem por finalidade comprovar a regularidade da propriedade exercida, e, para isso exige, entre outros requisitos, a comprovação de elementos como a regularidade fiscal (comprovação do recolhimento do imposto territorial rural) e a inserção das coordenadas do imóvel rural na plataforma do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, por meio do Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF¹³.

Portanto, a requalificação consiste em um procedimento administrativo registral que disciplina a comprovação da regularidade da propriedade rural, por meio da conformação do exercício do domínio às normas do direito agrário (ex: regularidade fiscal, cadastral e à precisão posicional segundo às normas editadas pelo INCRA).

O procedimento de requalificação exige a comprovação/apresentação dos seguintes documentos: 1) título de terras original ou certidão do mesmo; 2) documentos de identificação da parte interessada; 3) comprovação da regularidade dos pagamentos do Imposto Territorial Rural – ITR; 4) certidão atualizada do instrumento público da última aquisição do imóvel, se for o caso; 5) se o imóvel for de dimensão superior aos limites constitucionais da época de sua emissão deve ser apresentada cópia autenticada da autorização legislativa; 6) memorial descritivo georreferenciado conforme as regras do INCRA, acompanhado do arquivo vetorial em formato *shapefile*, e a anotação de responsabilidade técnica do profissional que elaborou as peças¹⁴.

¹³ Um dos efeitos indiretos necessários da inserção ou atualização do imóvel rural no sistema do INCRA são: 1) atualização do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural – CCIR; e, b) da atualização do código do imóvel rural dentro do sistema nacional de cadastro rural.

¹⁴ Ver o art. 4º do Provimento nº 06/2023 da Corregedoria Geral de Justiça do TJPA que traz o regramento atual acerca do pedido de requalificação.

Dessa forma, ante a forte influência do direito agrário sobre a matéria, a disciplina da requalificação exige, como regra, a participação dos juízes titulares das varas agrárias (parágrafo único do art. 9º do Provimento nº 06/2023 da CGJ). Por isso podemos considerar que o reconhecimento do direito à requalificação de matrículas, assim como o do registro de áreas acima do limite constitucional estabelecido pela Constituição Federal de 1988, funciona como um ato administrativo complexo, que, como regra, inicia-se pela recepção da documentação pelo oficial de registro de imóveis competente e cuja apreciação será promovida pelo Juízo Agrário responsável pela circunscrição¹⁵ a que pertence o imóvel objeto do pedido.

São por essas razões que, uma vez questionado o domínio particular a partir de pedido administrativo de cancelamento de matrícula de imóvel, com base na Lei nº 6.739 de 1979, ou mediante ordem de bloqueio administrativo proveniente do Provimento nº 13 de 2006 da CJCJ-TJPA, cabe ao interessado o ônus de comprovar o regular destacamento do patrimônio público.

Dito isso, é possível concluir que o domínio privado não pode ser presumido, posto que a origem da propriedade no Brasil é originariamente pública. Para comprovar a propriedade particular deve o interessado demonstrar além da legitimidade da aquisição do direito de propriedade, mediante a apresentação da cadeia de transmissões válidas, comprovar que o destacamento do patrimônio público foi realizado de forma regular, de acordo com o regime jurídico da época de sua ocorrência.

Compartilhando dessas percepções sobre a realidade agrária e ciente da dimensão e das tensões existente acerca das disputas sobre os direitos de posse e propriedade no interior paraense, o constituinte paraense previu a criação das varas agrárias no art. 167 da Constituição Estadual. Disse ainda, nos parágrafos 3º e 5º do art. 167, por meio da Emenda Constitucional nº 30 de 2005, que os ocupantes das Varas Agrárias seriam:

§ 3º. As Varas Agrárias são providas por Juízes de Direito de 2ª **Entrância**, na forma prevista pelo Código de Organização e Divisão Judiciária do Estado, desde que aprovados em **curso de aperfeiçoamento**;

§ 5º. É pressuposto para designação que o Juiz tenha sido **aprovado em curso de aperfeiçoamento de Direito Agrário**, organizado pelo

¹⁵ A circunscrição consiste na área de competência territorial exercida por um determinado oficial de registro de imóveis, segundo a Lei de organização judiciária estadual. Esta zona de competência pode coincidir com o território de um determinado Município ou alcançar apenas alguns bairros (como acontece nas capitais e grandes cidades) ou alcançar mais de um Município (situação comum nos interiores).

Dessa forma, o legislador estadual optou por preencher essas varas de Juízes com comprovada experiência na magistratura e conhecedores das disciplinas agraristas, buscando unir o conhecimento prático ao teórico e, assim, possibilitar a produção de decisões mais adequadas à realidade do campo paraense.

A fiscalização dos serviços notariais e de registro compete ao Poder Judiciário local, conforme determina o parágrafo primeiro do art. 236 da Constituição Federal. Por sua vez, o Código Judiciário paraense¹⁶, em seu art. 113, estabelece que a referida atribuição fiscalizatória, dos serviços extrajudiciais, cabe ao Juiz de registro público, que, salvo a criação de vara especializada, competirá ao Juízo cível comum, presente em todas as comarcas do Estado¹⁷.

Apesar da previsão constante no Código Judiciário Paraense ser a regra, a competência para julgamento das matérias relativas aos registros públicos de imóveis rurais compete as varas agrárias, conforme dispõe a alínea “c” do § 1º do art. 167 da Constituição Estadual.

Em sintonia com o arcabouço normativo federal e estadual, bem como ciente da necessidade de conferir tratamento diferenciado as questões relativas à disciplina dos imóveis rurais, os Provimentos relativos à matéria dos bloqueios, cancelamentos e requalificação reconhecem a competência e disciplinam a participação dos Juízos agrários nestes procedimentos.

Os procedimentos de autorização de registro de áreas superiores atual limite constitucional, bem como a requalificação, foram consolidadas nas seguintes normas: Provimento Conjunto nº 004 / 2021 – CJCI – CJRMB e, atualmente, pelo Provimento nº 06/2023 – CGJ.

As normas mencionadas acima conformam o processo administrativo a ser conduzido para comprovação da regular aquisição da propriedade. Elas estipulam a competência para realização do pedido (registro de imóveis competente), os documentos a serem apresentados para instrução do pedido, apresentam o rol de títulos inaptos a

¹⁶ Lei estadual nº 5.008, de 10 de dezembro de 1981.

¹⁷ Neste ponto difere, de maneira significativa, das varas agrárias. Porquanto, atualmente, há apenas 5 (cinco) varas agrárias em todo o Estado. Esta competência é dividida em cinco regiões, são elas: Castanhal, Marabá, Santarém, Redenção e Altamira (Resolução nº 21 de 2006 do TJPA).

ensejar o pedido de requalificação, as obrigações do oficial de registro de imóveis (intimação do Estado ou União, prazo para apreciação do pedido e emissão de ato fundamento deferindo ou não o pedido), a decisão de deferimento ou não da requalificação e a competência recursal dela.

Importa destacar que é vedado ao oficial de registro de imóveis, como regra, promover qualquer averbação na matrícula, antes da decisão do Juízo Agrário, conforme dispõe o parágrafo único do art. 9º do Provimento nº 06/2023 – CGJ. Portanto, o Provimento nº 06/2023 modifica a regra que predominou até o Provimento nº 04/2021 – CJCI – CJRMB em que a averbação de requalificação era ato de competência do oficial de registro (arts. 6º e 9º). Entretanto, preservada a competência exclusiva do Juízo agrário para a promoção do desbloqueio da matrícula, conforme disposto por todas as normas que trataram sobre a matéria¹⁸.

Portanto, a fiscalização pelos órgãos correicionais ocorrerá em todos os casos de autorização de registro, desbloqueios e/ou requalificação, mesmo nas hipóteses de regime de requalificação simplificadas, decorrentes de erros evidentes de enquadramento quanto aos Provimentos nº 013/2006/CJCI e 02/2010/CJCI¹⁹.

A participação dos Juízos agrários e Corregedoria surge como um acréscimo de proteção ao patrimônio público a reforçar o cumprimento das normas constantes nos Provimentos editados pelo Tribunal de Justiça do Estado. Por esta razão, parece-nos que a participação destes órgãos especializados nas demandas agraristas constitui etapa fundamental nos referidos procedimentos, uma vez que os mesmos reforçam o sistema protetivo criado pelas normas em estudo.

3. O princípio do *tempus regit actum* e o registro imobiliário no Pará:

O princípio do *tempus regit actum*, como esclarecido na primeira seção, exige que os títulos levados a registro sejam apreciados conforme o regime jurídico vigente à época do protocolo registral e não aquele do momento da elaboração do ato ou negócio jurídico objeto do pedido. Portanto, aparentemente, a lógica do mesmo foi aquela que orientou a elaboração dos arts. 1º, 2º e 3º do Provimento nº 13/2006 – CJCI.

¹⁸ Ver o art. 4º do Provimento nº 13/2006 – CJCI; art. 6º e 8º do Provimento Conjunto nº 10/2012 – CJCI-CJRMB; art. 9º e 10º do Provimento Conjunto nº 04/2021 – CJCI – CJRMB.

¹⁹ Ver arts. 24, 25 e 26 do Provimento Conjunto nº 04/2021 – CJCI – CJRMB e art. 13, parte final, do Provimento nº 06/2023 - CGJ

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. (grifo nosso)

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. (grifo nosso)

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 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. (grifo nosso)

Os artigos acima, de maneira cristalina, esclarecem que o regime jurídico a ser utilizado para a avaliação da regularidade do registro será o do momento em que foi realizada a inscrição. Portanto, a lógica do princípio do *tempus regit actum* é manifestamente recepcionada pela normativa paraense.

Uma vez conhecida a disciplina legal do procedimento importa, para melhor compreensão da temática, investigar a forma de aplicação das referidas normas. Para essa finalidade é fundamental a análise da produção jurisprudencial administrativa dos órgãos correcionais da Justiça paraense. Como estamos diante de matéria relativa aos imóveis rurais, será necessário o estudo das decisões das Varas agrárias e da Corregedoria Geral de Justiça – CGJ.

A análise dos processos, em sua inteireza, não seria viável diante da necessidade de consultar os autos de processos em andamento, além de solicitar acesso aos autos às diferentes Varas agrárias do estado, além da própria CGJ. Entretanto, as decisões dos órgãos da Justiça paraense são publicizados pelo Diário de Justiça – DJE, meio oficial de publicação e que concentra todas as decisões produzidas pela Justiça, sem o risco de

depende de determinado sistema ou coletânea de julgados que dependa da alimentação de setores de estatística do Tribunal de Justiça²⁰.

Uma vez definidas as fontes utilizadas para a pesquisa, assim como o meio de obtenção dos dados a serem utilizados, buscou-se estabelecer o recorte temporal. O recorte temporal eleito considerou os seguintes fatos para demarcar o seu início: 1) a edição do Provimento nº 04 de 28 de janeiro de 2021 da CJCI-CJRMB, que atualiza os procedimentos de requalificação de matrículas com averbação de bloqueio e cancelamento, ou seja, confere atualidade e tem como base a norma editada com a tentativa de sistematizar um total de 12 normas produzidas ao longo de, aproximadamente, 15 anos; e, 2) a unificação das Corregedorias de Justiça, que se deu em 01 de fevereiro de 2021, por meio da Lei nº 9.133 de 23 de setembro de 2020, momento em que a concentração recursal das decisões das Varas Agrárias passou a ser prolatada por um só órgão²¹. Então, ficou delimitado como marco inicial da pesquisa o dia 1º de março de 2021 e o limite para ela a data de 31 de dezembro de 2024.

Dessa maneira, a pesquisa ora proposta tem como ponto de início a unificação da competência recursal da matéria administrativa relativa à atividade do registro imobiliário das áreas rurais, bem como o diploma normativo que, inicialmente, teve por escopo uniformizar e atualizar as disposições acerca da matéria relativa aos bloqueios, desbloqueios, cancelamentos e requalificação.

Uma vez definido o espaço temporal da pesquisa, foram realizadas buscas a partir do termo “requalificação” na seção do site do Tribunal de Justiça onde estão disponíveis os Diários de Justiça – DJE²². Como resultado o sistema indicou um total de 135 diários de Justiça em que a expressão “requalificação” foi encontrada. Deste total, foram analisadas 111 manifestações entre julgados de procedimentos administrativos, recursos, comunicações da prática de atos e consultas administrativas.

Dessas 111 manifestações foram identificadas como relevantes para o presente estudo, por abordarem a temática do princípio do *tempus regit actum*, um total de 11 manifestações. As 11 manifestações selecionadas, diferenciam-se das demais pois além

²⁰ Lopez e Silva (2023) destacaram a dificuldade e as limitações da pesquisa através das plataformas de pesquisa de jurisprudência disponibilizadas pelo Tribunal de Justiça, entre elas as eventuais falhas da alimentação dos referidos sistemas por parte do setor de estatística da Justiça estadual.

²¹ A Corregedoria Metropolitana possuía competência recursal sobre municípios submetidos ao Juízo da Vara Agrária de Castanhal, como a cidade de Castanhal.

²² Ver no seguinte endereço < <https://dje.tjpa.jus.br/ClientDJEletronico/app/home.html> > .

de confirmarem a eficácia da determinação contida nos artigos 1º a 3º do Provimento nº 13/2006 – CJCI, avançam sobre a discussão acerca da comprovação da regularidade do destacamento do patrimônio público do imóvel objeto do pedido, portanto, adentram em questionamentos acerca da higidez do título que ensejou o registro inaugural da gleba.

Portanto, foram selecionados casos que discutem a comprovação do regular destacamento dos imóveis do patrimônio público e a demonstração da regularidade da cadeia dominial. São os julgados que interpretam o alcance de regras como o art. 3º, incisos I e V do Provimento Conjunto nº 10/2012 – CJCI - CJRMB²³; art. 3º, incisos I e V do Provimento Conjunto nº 04/2021 – CJCI - CJRMB²⁴ e art. 4º, incisos IV, V e § 2º do Provimento nº 06/2023 – CGJ²⁵; regras estadas voltadas à averiguação da regularidade do título de domínio que resultou na origem da propriedade privada.

Passando a análise dos julgados uma das primeiras constatações foi a de que se é exigido dos requerentes dos procedimentos de requalificação/desbloqueio, como forma de comprovação da regularidade da cadeia dominial e da higidez do título, além da apresentação de certidão do título expedido, a atestar a sua idoneidade, a demonstração da correspondência geográfica entre a área objeto da matrícula e o título que teria originado o destacamento.

O entendimento acima exposto esclarece que, para instrução dos pedidos de desbloqueio/requalificação, não basta apresentar uma certidão de um título definitivo

²³ **Art. 3º.** Compete ao interessado requerer a abertura de Procedimento de Requalificação diretamente à unidade de registro de imóveis competente, demonstrando o motivo para ser considerado indevido o cancelamento da matrícula, devendo instruir o pedido com os seguintes documentos: (...) I - Título de terras original ou Certidão original, fornecida nos últimos 90 dias pelos órgãos de terras do Estado e da União, que atestem a regularidade do destacamento do imóvel do patrimônio público, seus limites e confrontações; (...); V - Cópia autenticada da autorização legislativa correspondente quando o tamanho do imóvel estiver acima dos limites constitucionais da época da emissão do título (...).

²⁴ Art. 3º. O pedido será apresentado diretamente à unidade de registro de imóveis competente, demonstrando o motivo para ser considerado indevido o bloqueio e cancelamento da matrícula, devendo ser instruído com os seguintes documentos: (...) I - Título de terras original ou Certidão original, fornecida nos últimos 90 dias pelos órgãos de terras do Estado e da União, que atestem a regularidade do destacamento do imóvel do patrimônio público, seus limites e confrontações; V - Cópia autenticada da autorização legislativa correspondente quando o tamanho do imóvel estiver acima dos limites constitucionais da época da emissão do título; (...).

²⁵ Art. 4º O pedido será apresentado inicialmente perante a unidade de Registro de Imóveis competente, demonstrando o motivo para ser considerado indevido o bloqueio e cancelamento da matrícula, devendo ser instruído com os seguintes documentos: (...) I - título de terras original ou certidão original, fornecido pelo órgão de terras do Estado ou da União, que ateste a regularidade do destacamento do imóvel do patrimônio público, seus limites e confrontações; (...); V - cópia autenticada da autorização legislativa correspondente, caso o tamanho do imóvel esteja acima dos limites constitucionais vigentes à época da emissão do título; (...) § 2º A autorização legislativa mencionada no inciso V deverá considerar exclusivamente a data de emissão do título, e não a data de seu registro.

legítimo, mas também, cabe a parte requerente demonstrar que o seu direito se encontra inserto dentro das coordenadas que compõem a área originalmente titulada. Neste sentido, manifestou-se a CGJ em sede do julgamento do Recurso Administrativo no processo nº 0002199-36.2022.2.00.0814 (DJE de 3 de agosto de 2022):

(...) um dos cernes da manutenção do bloqueio e cancelamento, a manifestação apresentada pelo órgão fundiário competente (ITERPA) no sentido **da ausência de correspondência geográfica entre a área objeto da matrícula e o título que a teria originado**, razão pela qual **não restou evidenciado pela parte interessada, o destacamento regular da área do patrimônio público em favor do particular**. Outro ponto levado em consideração consistiu, ainda, na existência de sobreposição com área de interesse de associação quilombola, acerca da qual tramita procedimento administrativo destinado à regularização perante a autarquia fundiária. (Grifos nossos)

Ainda acerca da exigência de correspondência geográfica, destaca a CGJ, que nos pedidos que têm por objeto as terras estaduais, que imprecisões constantes no título definitivo devem ser previamente, aos pedidos de desbloqueio, objeto de pedido de ratificação ou retificação dos mesmos junto ao órgão de terras estadual, conforme dispõe o decreto estadual nº 1.190 de 25.11.2020 que regulamenta a Lei estadual nº 8.878/2019. Segue parte da decisão contante no Recurso Administrativo – processo nº 0004319-86.2021.2.00.0814 (DJE de 15 de fevereiro de 2022):

Registre-se que a menção ao ITERPA ao órgão estadual fundiário responsável pela emissão do Título de origem, leva à incidência da Lei Estadual nº 8.878 de 08.07.2019, que revogou o Decreto-Lei nº 57/69. O normativo em comento é cristalino ao estabelecer, dentre outras medidas, o procedimento destinado à retificação ou ratificação de títulos emitidos pelo Estado do Pará. Veja-se: Art. 23. Fica o Estado do Pará, por meio do ITERPA, autorizado a proceder à retificação e/ou ratificação dos títulos emitidos regularmente pelo Estado do Pará, conforme regulamento, nos casos que se enquadrem nas seguintes hipóteses: I - não revalidados; II - imprecisão quanto a localização geográfica; III - perímetro discrepante da área real do imóvel; IV - medição imprecisa da área; V - que infringiram cláusula de inalienabilidade o direito de preferência; VI - que infringiram condição resolutiva do plano de aproveitamento. O decreto estadual nº 1.190 de 25.11.2020 ao regulamentar a Lei nº 8.878/2019 estabeleceu procedimento específico para ratificação ou retificação de conteúdo dos títulos definitivos emitidos pelo Estado do Pará, conforme exegese dos arts. 101 e ss., não verificando nenhuma providência em relação ao cumprimento da referida normatização em vigor, na documentação carreada aos autos.

O entendimento acima indica uma interpretação do princípio do *tempus regit actum* diversa da aplicação que é conferida na disciplina dos registros públicos. Isso porque, os requisitos de precisão geográfica, leia-se, em sede de direito registral o princípio da especialidade objetiva, são exigidos mesmo em casos de títulos e inscrições anteriores à Lei nº 6.015/73. Dessa maneira, a exigência constante nos julgados analisados

vai de encontro ao disposto no § 2º do art. 176 da LRP²⁶, que mitiga a aplicação do princípio da especialidade objetiva quando se está diante de títulos anteriores à Lei nº 6.015/73. É elucidativo, neste sentido, o caso do Recurso Administrativo no processo nº 0002199-36.2022.2.00.0814 (DJE de 3 de agosto de 2022), caso em que o título sob análise foi registrado, originariamente, ainda no ano de 1963:

A primeira alegação apresentada pelo recorrente consiste na suposta inaplicabilidade do Provimento nº 013/2006-CJCI em razão da data indicada como **primeiro registro da área, consignada na serventia de São Miguel do Guamá sob o nº 3.601, fls. 03, Livro 3-M (Transcrição das Transmissões) em 24.11.1963**. Ocorre que referido parâmetro não é hábil para indicação do registro da área, na medida em que o lançamento no livro de transcrições (Livro 3-M) nunca foi procedimento hábil à comprovação do registro e abertura da matrícula de qualquer imóvel, fato esse que, de acordo com a documentação colacionada, efetivamente ocorreu somente 03.07.1991, sendo essa a única data apta à consideração no caso vertente.

A escolha por não mitigar os critérios atuais relativos à descrição do imóvel (espacialidade objetiva), como a espacialização da área por meio de descrição georreferenciada, decorre da finalidade das normas de combate à grilagem: averiguar a integridade e a veracidade dos dados dos títulos analisados. Essa inspiração é evocada em sede de considerados a fundamentar edição do Provimento nº 13/2006 – CJCI que reconhece, de maneira expressa, a gravidade do problema da grilagem em território paraense:

CONSIDERANDO que as medidas pontuais que vêm sendo adotadas por esta Corregedoria e pelo ITERPA no sentido de equacionar o problema têm se mostrado insuficientes, ante a dimensão que a grilagem de terras atingiu em nosso Estado. Para se ter uma idéia, há vários municípios do interior com áreas registradas que superam em uma, duas ou mais vezes a sua superfície territorial, e todos nós conhecemos o tamanho de nossos municípios, alguns deles maiores que vários países;

Este entendimento é resumido nas razões que fundamentaram a decisão da CGJ em sede de julgamento do Recurso Administrativo no processo nº 0005507-51.2020.2.00.0814, julgado este em que se avaliou a possibilidade de desbloqueio de imóvel cuja origem reside no antigo sistema sesmarial:

Desta sorte, o critério adotado para bloqueio/cancelamento utiliza-se da área - à semelhança do parâmetro adotado para a exigibilidade da autorização legislativa pelo Constituição, mas **o fundamento é mais amplo**, referindo-se à regularidade do destacamento tanto à exigibilidade ou não da autorização legislativa, quanto à autenticidade e origem do título, **bem como à integridade e veracidade dos dados que informa**. (...) Assim, a regularidade a ser aferida vai além da

²⁶ Segue o § 2º do art. 176 da LRP: “Para a matrícula e registro das escrituras e partilhas, lavradas ou homologadas na vigência do Decreto nº 4.857, de 9 de novembro de 1939, não serão observadas as exigências deste artigo, devendo tais atos obedecer ao disposto na legislação anterior”.

confirmação sobre a exigibilidade ou não de autorização legislativa, havendo nítida preocupação com a autenticidade de títulos e dados neles constantes. Essa a razão de, ao determinar o bloqueio, o Provimento 013/2006-CJCI, ter-se pautado na área, mas adotado como critério cruzado a data do registro, independente da data que constar no título.

O aspecto protetivo do conjunto das normas de combate à grilagem, para além do teor defensivo das regras dos provimentos, estimula uma produção jurisprudencial extremamente rígida quanto à comprovação da regularidade e idoneidade do destacamento do imóvel do patrimônio público. É esclarecedor, sobre esse aspecto, a compreensão acerca do alcance da exigência da autorização legislativa apta a atestar a legitimidade do processo de transmissão patrimonial.

A exigência de apresentação do ato legislativo que autorizou a alienação de terras, como requisito para a requalificação da matrícula cancelada, consta originalmente no inciso V do art. 3º do Provimento Conjunto nº 10/2012 – CJCI – CRMB, primeira norma a tratar sobre o tema da requalificação. Posteriormente, a exigência foi mantida pelo inciso V do art. 3º do Provimento Conjunto nº 04/2021 – CJCI – CRMB e, atualmente, consta do inciso V do art. 4º do Provimento nº 6 de 2023 – CGJ²⁷.

Em que pese a clareza da exigência e a aparente baixa complexidade de sua comprovação, existem casos em que não será tão simples sua aplicação. A exigência de autorização legislativa para alienação de terras públicas tem início com a Constituição de 1934, portanto, desde esse momento, a venda de imóveis com limites superiores àqueles determinados pelas normas constitucionais então vigentes, exige autorização legislativa.

A exigência de autorização legislativa para alienação de imóveis públicos sofreu mudanças ao longo dos regimes constitucionais brasileiros. A Constituição de 1934, em seu art. 130, estabeleceu que alienações de terras superiores ao limite de 10.000 hectares exigiria autorização do Senado. Por sua vez, a Constituição de 1946, a partir da emenda constitucional nº 10 de 09/11/1964 reduziu esse limite para 3.000 hectares, limitação que foi mantida pela Constituição de 1967, em seu art. 154. Entretanto, a Constituição Federal de 1988 trouxe duas substanciais modificações ao regime das alienações de áreas públicas: 1) reduziu o limite para alienações de 3.000 hectares para 2.500 hectares; e, 2)

²⁷ A redação do requisito é a mesma em todas as normas, segue a mesma: “V - Cópia autenticada da autorização legislativa correspondente quando o tamanho do imóvel estiver acima dos limites constitucionais da época da emissão do título”.

delegou a competência para autorização de áreas superiores ao limite constitucional para o Congresso Nacional (art. 49, XVII, CF).

Portanto, o tema da alienação de terras públicas sofreu modificações ao longo dos anos que devem ser consideradas quando da averiguação acerca do acerto dos atos de bloqueio e cancelamento de matrículas. A complexidade de alienações de imóveis públicos, processos complexos que, não raro, perduram por anos é abordada no julgamento do Recurso Administrativo no processo nº 0003024-43.2023.2.00.0814 (DJE de 19 de julho de 2024). Nesta oportunidade a Corregedoria Geral de Justiça apreciou uma situação em que o processo de aquisição de um imóvel, com limite superior à Constituição vigente, obteve autorização do Senado para aquisição em 20 de junho de 1987, entretanto, o processo de titulação foi concluído com a emissão do título definitivo apenas em 20 de dezembro de 1988, após a promulgação da atual Constituição.

O caso foi originalmente apreciado pelo Juízo Agrário da comarca de Castanhal/PA que decidiu pela rejeição do pedido de desbloqueio da matrícula. Em suas razões, o requerente/recorrente defendeu que a decisão atacada violou o ato jurídico perfeito, posto que obteve a autorização exigida à época do requerimento, assim como que não poderia ser penalizado pela mora Administrativa. A CGJ negou provimento ao recurso e considerou que a autorização obtida apenas pelo Senado não atenderia ao requisito constante no inciso V do art. 4º do Provimento nº 06/2023. Segue trecho da decisão:

A recorrente alega que o ato de autorização legislativa para alienação de terra pública observou as normas constitucionais vigentes na época, qual seja, a Constituição Federal de 1967, que estabelecia ser o Senado Federal o responsável pela emissão de tal autorização. No entanto, a referida autorização não deve ser interpretada de forma isolada, eis que constitui apenas uma das etapas necessárias para a aquisição de área pública por particular. Para que seja possível a alienação de terras públicas, **quando a área for maior que a prevista na Constituição Federal, faz-se necessária a conjugação de duas vontades oriundas de órgãos diferentes, ou seja, do Poder Legislativo e do Poder Executivo Estadual, sem a manifestação de qualquer um deles, não resta evidenciado o regular destacamento do patrimônio público**, portanto, não há de se falar em ato jurídico perfeito, tampouco em direito adquirido, ambos previstos no art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal de 1988, bem como no art. 6º, parágrafos 1º e 2º, da LINDB. Desse modo, conclui-se que **não basta obter a autorização legislativa para ser possível a alienação de terra pública, pois esta constitui tão somente um dos requisitos necessários para tanto, não se esgotando em si**. Logo, é imprescindível observar todas as etapas, as exigências, do processo administrativo de alienação. Por conseguinte, é correto afirmar que o ato de alienação da área objeto do presente recurso administrativo ainda não havia se aperfeiçoado até manifestação de vontade do estado do Pará, que efetivamente ocorreu com a expedição do Título Definitivo n. 52, de 20/12/1988.

Segundo o entendimento adotado pela CGJ o processo de titulação de áreas públicas superiores ao limite constitucional corresponderia a um ato administrativo complexo²⁸. De forma resumida, para a titulação em casos como o apreciado é imprescindível a ocorrência da manifestação de dois órgãos distintos e autônomos: Poder Legislativo Federal e Poder Executivo Estadual, sem os quais não se poderia falar em regular destacamento do patrimônio público.

Diante dessa situação, decidiram os órgãos correicionais paraenses pela proteção ao patrimônio público, optando por não considerar o caminho menos restritivo para comprovação do destacamento, ainda que houvesse alegação de violação à segurança jurídica. Essa orientação indica uma aplicação do princípio do *tempus regit actum* irrestrita dentro do sistema de proteção ao patrimônio público. A referida escolha, nos parece que se deve ao fato de que os critérios normativos contemporâneos vêm ao encontro das diretrizes emanadas pelo direito agrário, como a exigência de precisão geográfica (descrição georreferenciada), regularidade cadastral (inserção e atualização dos cadastros rurais) e, dessa maneira, melhor servem aos propósitos protetivos do corpo normativo atualmente representado pelo Provimento nº 06/2023 da CGJ.

Considerações finais

O princípio do *tempus regit actum* se amolda ao modelo de aquisição da propriedade imobiliária no Brasil. Trata-se da escolha pela aplicação do regime jurídico vigente à época da efetiva transferência da propriedade, leia-se: o do registro imobiliário (art. 1.245 do Código Civil)²⁹.

Por sua vez, as regras elaboradas pela Corregedoria paraense, iniciadas com o Provimento nº 13/2006 da CJCI e consolidadas, atualmente, no Provimento nº 06/2023 – CGJ, buscam proteger o patrimônio público. Isso se dá pela necessidade de demonstração da legítima aquisição da propriedade, bem como a comprovação do regular destacamento da área objeto do registro do patrimônio público.

²⁸ Ato complexo é definido didaticamente por Carvalho (2022, p. 312) da seguinte maneira: “O ato complexo, por sua vez, é formado pela soma de vontades de órgãos públicos independentes, em mesmo nível hierárquico de forma que tenham a mesma força, não se podendo imaginar a dependência de uma em relação a outra. Neste caso, os atos que formarão o ato complexo serão expedidos por órgãos públicos diferentes, não havendo subordinação entre eles”.

²⁹ Art. 1.245. Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis. § 1 –Enquanto não se registrar o título translativo, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel. § 2 –Enquanto não se promover, por meio de ação própria, a decretação de invalidade do registro, e o respectivo cancelamento, o adquirente continua a ser havido como dono do imóvel.

A interpretação das referidas normas é feita pelos Juízos Agrários competentes e, em sede recursal, pela Corregedoria Geral de Justiça. Dessa maneira, é a partir das decisões destes órgãos que se torna possível compreender os critérios de aplicação deste corpo normativo.

Após consulta das manifestações dos referidos órgãos, segundo os critérios temporais e de mérito selecionados para esta pesquisa, conclui-se que a compreensão do princípio do *tempus regit actum* possui no sistema protetivo de combate à grilagem é irrestrita.

Essa conclusão se deve a constatação de que a aplicação do referido princípio não se limita à época da emissão do título, se anterior ou posterior à Lei de Registros Públicos, assim como os critérios a serem exigidos no momento do registro serão aqueles vigentes no momento do protocolo registral, ainda que essa compreensão resulte na perda de eficácia de autorizações legislativas obtidas ao longo da obtenção do título.

Assim, para além da função técnica de ordenar o acervo fundiário, o regime jurídico de requalificação e bloqueio de matrículas no Estado do Pará revela uma tentativa institucional de ressignificar o papel do registro de imóveis como instrumento de governança territorial e justiça agrária. O rigor na aplicação do princípio do *tempus regit actum* associado às exigências de comprovação da regularidade dominial traduz não apenas uma diretriz jurídica, mas um esforço político e normativo de reconstrução da confiança pública sobre os instrumentos de titulação e de combate à grilagem. Consolidar essa compreensão no âmbito dos registros públicos representa um passo fundamental para a proteção da Amazônia, a efetivação da função social da terra e a garantia de direitos em territórios historicamente vulnerabilizados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRANDELLI, Leonardo. Registro de imóveis: Eficácia material. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

BRASIL. Lei nº 10.406 de 2020. Código Civil Brasileiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm>. Acessado em 15 set. 2020.

BRASIL. Lei nº 6.015 de 1973. Lei de Registros Públicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm>. Acessado em 15 set. 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 13 maio 2022.

BRASIL. Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854. Regulamento para execução da Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1318-30-janeiro-1854-558514-publicacaooriginal-79850-pe.html>. Acesso em: 13. dezembro. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados Federais <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2344909>. Acesso em: 10. Fev. 2024.

BRASIL. INCRA. 1999. Livro Branco da grilagem de terras no Brasil. Capturado em 21/06/2011 - http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_docman&Itemid=140. Acesso em 15 de setembro de 2020.

BRITO, B., J. Almeida, P. Gomes e R. Salomão. 2021. Dez Fatos Essenciais sobre Regularização Fundiária na Amazônia Legal. Belém: Imazon. Disponível em: <https://imazon.org.br/publicacoes/dez-fatos-essenciais-regularizacao-fundiaria-amazonia/>. Acesso em: 04 mar. 2023.

CARVALHO, Afrânio de. Registro de imóveis: comentários ao sistema de registro em face da Lei nº 6.015, de 1973, com as alterações da Lei nº 6.216, de 1975, Lei nº 8.009, de 1990, e Lei nº 8.935, de 18.11.1994, Rio de Janeiro, Forense, 1997.

CARVALHO, Matheus. Manual de direito administrativo. 10ª ed. ver. Ampl. e atual. – São Paulo: JusPODIVM, 2022.

CENEVIVA, Walter. Lei dos Registros Públicos Comentada. 12 edição. São Paulo. Saraiva, 1997.

DEZAN, S. L. A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO PARA UM MODELO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DEMOCRÁTICA. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, [S. l.], v. 28, n. 1, p. 129–148, 2023. DOI: 10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v28i12301. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/2301>. Acesso em: 17 ago. 2024.

DINIZ, Maria Helena. Sistemas de registros de imóveis. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

DIP, Ricardo. Registro de imóveis (Princípios) – Série registros sobre registros - Tomo I. Descalvado, SP: Editora PrimVs, 2017.

HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização e Acesso à Justiça Além dos Tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial. *Revista eletrônica de direito processual*, v. 22, p. 379-408, 2020.

JACOMINO, Sérgio. Requisitos Formais do Registro e a Parêmia “Tempus Regit Actum”. Registro de Títulos Lavrados na Vigência da Lei Anterior: Hipótese de Exceção. In: AHUALLI, Tania Mara; BENACCHIO, Marcelo. (Coords.). **Direito notarial e Registral**: homenagem às varas de registros públicos da Comarca de São Paulo. São Paulo: Quartier Latin, 2016, p. 322.

KERN, Marinho Dembinski; COSTA JUNIOR, Francisco José de Almeida Prado Ferraz. Princípios do Registro de Imóveis Brasileiro. 2º ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. (Coleção Direito Imobiliário; v.2 / Alberto Gentil de Almeida Pedrosa, coordenação).

KUMPEL, Vitor Frederico *et. al.*. Tratado Notarial e Registral vol. 5. 1ª ed. São Paulo: YK Editora, 2020.

LOPES, C. L.; SILVA, Gabriel Cozendey Pereira; CARCAMO, A. M. B. M. . Combate à Grilagem de Terras na Amazônia: O Papel do Poder Judiciário. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2023.

LOUREIRO, Francisco Eduardo, Código Civil Comentado, Coordenado Cezar Peluso, 18ª ed. rev. e atual., Barueri, SP: Manole, 2024.

ORLANDI NETO, Narciso. **Registro de Imóveis**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

PARÁ. TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Comissão Permanente de Monitoramento, Estudo e Assessoramento das Questões Ligadas à Grilagem. Pedido de Providências nº 0001943-67.2009.2.00.0000. Belém, 2009p. 8;19.

PARÁ. TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Provimento nº 013/2006-CJCI. Belém, 2006. Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br/PortalExterno/institucional/Corregedoria-Geral-de-Justica/1128293-provimentos-conjuntos.xhtml>. Acesso em: 20. Mar. 2025.

PARÁ. TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Provimento nº 02/2010 CJCI. Belém. 2010. Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br/PortalExterno/institucional/Corregedoria-Geral-de-Justica/1128293-provimentos-conjuntos.xhtml>. Acesso em: 20. mar. 2025.

PARÁ. TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Provimento conjunto nº 10/2012 CJCI-CJRMB. Belém, 2012. Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br/PortalExterno/institucional/Corregedoria-Geral-de-Justica/1128293-provimentos-conjuntos.xhtml>. Acesso em: 20. mar. 2025.

PARÁ. TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Provimento conjunto nº 04/2021-CJRMB/CJCI. Belém, 2021 – TJPA – diário de justiça – edição nº 7090/2021 – segunda-feira 1º de março de 2021. Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br/PortalExterno/institucional/Corregedoria-Geral-de-Justica/1128293-provimentos-conjuntos.xhtml>. Acesso em: 20. mar. 2025.

PARÁ. TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Provimento conjunto nº 06/2023- CGJ. Belém, 2023 – TJPA – diário de justiça – 6 de junho de 2023. Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br/PortalExterno/institucional/Corregedoria-Geral-de-Justica/1128293-provimentos-conjuntos.xhtml>. Acesso em: 20. mar. 2025.

PARÁ, Lei Estadual nº 8.878, de 8 de julho de 2019, Disponível em: <http://portal.iterpa.pa.gov.br/legislacao-fundiaria-estadual/#1612447473976-c82b9c1c-b0cb/>. Acesso em 06. Jun. 2025.

PARÁ, Decreto nº 1.190, de 25 de novembro de 2020, Disponível em: <http://portal.iterpa.pa.gov.br/legislacao-fundiaria-estadual/#1612447765084-f3afb3b3-f7cf> . Acesso em 06. Jun. 2025.

PARÁ, Lei Estadual nº 9.133 de 23 de setembro de 2020, disponível em: , disponível em: <http://bancodeleis.alepa.pa.gov.br/> . Acesso em 23. Jun. 2025.

PARÁ, Lei estadual nº 5.008, de 10 de dezembro de 1981, disponível em: <http://bancodeleis.alepa.pa.gov.br/> . Acesso em 23. Jun. 2025.

RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **A regulação da função pública notarial e de registro**. 2008. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

ROCHA, Ibraim; TRECCANI, Girolamo Domenico; BENATTI, José Heder; HABER, Lilian Mendes; CHAVES, Rogério Arthur Friza. Manual de Direito Agrário Constitucional: lições de Direito Agroambiental. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

SALLES, Venicio. Direito registral imobiliário. 3ª ed. ver., atual e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2012.

SILVA, Gabriel Cozendey Pereira. Combate à grilagem na jurisprudência paraense: bloqueios e cancelamentos de registros. FÓRUM DE DIREITO URBANO E AMBIENTAL (IMPRESSO), v. 128, p. 35-47, 2023.

TRECCANI, Girolamo Domenico; MONTEIRO, Aianny Naiara Gomes; FERREIRA, Dauana Santos; BRITO, Brenda; GOMES, Pedro. Combate à Grilagem de Terras em Cartórios no Pará Uma Década de Avanços e Desafios. 2023.

TRECCANI, Girolamo Domenico; BENATTI, J. H. ; MONTEIRO, Aianny Naiara Gomes . Agravamento da violência no campo: reflexões sobre a política de regularização fundiária. CONFLITOS NO CAMPO BRASIL, v. 1, p. 112-123, 2021.

TRECCANI, Girolamo Domenico; MONTEIRO, Aianny Naiara Gomes; PINHEIRO, Maria Sebastiana Barbosa. Dados fundiário e ambientais - Divergências e conflitos. REVISTA DE DIREITO ECONÔMICO E SOCIOAMBIENTAL, v. 11, p. 237-271, 2020.

TRECCANI, Girolamo Domenico SANTOS, Cleilane. Formação da propriedade territorial no Brasil: análise histórica. In: FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. Manual de Direito agrário. E-book. Belém: UFPA, 2018.

PERFIL DE CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS URBANOS: EXPERIÊNCIA DAS PRÁTICAS DE ENSINO APRENDIZAGEM MULTIDISCIPLINARES NA UFPA

Ana Letícia Raiol Corrêa

Erika Cristina Reis Vieira

André Martins Bastos

Luly Rodrigues Da Cunha Fischer

Myrian Silvana da Silva Cardoso Ataíde dos Santos

Resumo: O crescimento de conflitos sociais tem levado a um aumento da judicialização, o que impulsiona a busca por alternativas do sistema de justiça multiportas. A pré-mediação e a assistência técnica em habitação de interesse social (ATHIS) emergem como ferramentas para o tratamento adequado de conflitos socioambientais urbanos. O artigo descreve o perfil desses conflitos atendidos pela atuação conjunta entre a Clínica de Direito à Cidade, o Núcleo de Práticas Jurídicas e o Laboratório Piloto de Práticas Multidisciplinares da UFPA. Trata-se de um estudo de caso exploratório realizado na Clínica de Direito à Cidade, que desenvolve a triagem, análise e estudos multiprofissionais dos atendimentos realizados conjuntamente pelo Núcleo e Laboratório. A experiência estuda os casos de moradores com demandas de melhorias habitacionais, reconhecimento de posse, conflitos socioconstrutivos e fundiários urbanos no município de Belém, Pará. A classificação das demandas recebidas foi realizada previamente e de um universo de 276 atendimentos, foi definida a amostra de 70 casos classificados como conflitos socioambientais urbanos, a serem estudados neste trabalho. A análise do perfil das disputas observou cinco dimensões principais: 1) localização e espacialização do imóvel, 2) composição do conflito, 3) perfil dos requerentes, 4) objeto da disputa e 5) multidimensionalidade dos conflitos. A experiência relatada demonstra a viabilidade da inserção das práticas multidisciplinares no Poder Judiciário a partir da cooperação com as instituições de ensino superior, por meio de ações clínicas combinadas com projetos de ensino e extensão. Dessa forma, contribuindo para a consolidação da ATHIS como uma ferramenta para acesso a direitos, prevenção de conflitos, democratização do acesso à tecnologias geoespaciais e sistematização de dados territoriais, elementos-chave para uma boa governança de terras em ambientes urbanos na Amazônia Legal.

Palavras-chave: Conflito Socioambiental; Espaço Urbano; Habitação Social.

1 INTRODUÇÃO

A conformação dos espaços urbanos na Amazônia Legal reflete um processo histórico de ocupações informais, ausência de políticas habitacionais efetivas e disputas territoriais que envolvem diferentes atores. No contexto da cidade de Belém, os conflitos socioambientais urbanos emergem dessa dinâmica, manifestando-se em disputas sobre posse da terra, direito de construir, embargos administrativos, restrições ambientais e litígios entre vizinhos. Essas disputas são frequentemente apresentadas como demandas por regularização fundiária, mas a análise dos casos atendidos revela motivações subjacentes, como insegurança jurídica da posse, disputas de limites territoriais, dificuldades no reconhecimento formal da moradia, conflitos com o poder público ou agentes privados e tentativas de viabilizar melhorias na infraestrutura urbana.

Os conflitos socioambientais urbanos podem ser compreendidos como disputas pelo uso e ocupação do território, envolvendo diferentes atores e interesses, frequentemente atravessados por questões fundiárias, ambientais e urbanísticas. Essas disputas ocorrem em contextos de transformações territoriais e impactam diretamente a qualidade de vida das populações envolvidas (Ruiz et al., 2016). No Brasil, esses conflitos se intensificam nas áreas urbanizadas marcadas pela informalidade e pela ausência de regularização fundiária, onde a fragmentação entre políticas públicas e a sobreposição de normas ambientais e urbanísticas geram insegurança jurídica sobre a posse e o direito à cidade (Cardoso, 2012; Bueno & Monteiro, 2006).

As desconformidades socioambientais urbanas, conforme proposto por Cardoso (2012), referem-se a situações que violam os padrões, normas ou consensos sociais legitimados pelo Estatuto da Cidade, resultando em barreiras ao direito à cidade, ao acesso à terra, à moradia adequada, aos serviços urbanos e ao pleno exercício da cidadania. Essas desconformidades são exacerbadas pela desarticulação entre as leis urbanísticas e ambientais, que são dissociadas das condições reais da vida cotidiana dessas famílias e com isso impactam as formas de parcelamento e ocupação do solo, especialmente em espaços informais (Bueno & Monteiro, 2006). A ausência de ação estatal em núcleos urbanos informais agrava esse cenário, enquanto a irregularidade urbanística pode surgir tanto pelo desconhecimento popular quanto pela deslegitimação do poder público (Cardoso, 2003; Maricato, 1996).

Entre os tipos de conflitos mais comuns estão as disputas por delimitações territoriais, partilhas de herança, conflitos de vizinhança e processos de remanejamento, frequentemente exacerbados pela especulação imobiliária e pela falta de infraestrutura básica (Dias; Calixto, 2020). Esses conflitos ocorrem quando as desconformidades socioambientais geram riscos ou impactos significativos à qualidade de vida, seja em disputas entre particulares, entre cidadão e Estado, ou envolvendo diferentes instituições (Cardoso, 2012).

O conceito de conflitos socioambientais urbanos adotado neste estudo parte da interseção entre disputas territoriais e os impactos sociais e ambientais da ocupação do espaço urbano, destacando a relação entre desigualdade socioespacial e acesso à terra.

No campo da habitação social, a Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS), instituída pela Lei nº 11.888/2008, tem sido apontada como um instrumento fundamental para qualificar as intervenções voltadas ao direito à moradia. Entretanto, a análise dos conflitos urbanos exige uma abordagem interdisciplinar que vá além da assistência técnica propriamente dita, permitindo a construção de diagnósticos mais precisos sobre os padrões das disputas e suas causas estruturais. Compreender o perfil dessas disputas pode fornecer subsídios para estratégias que busquem prevenir litígios e promover abordagens mais adequadas à realidade dos territórios urbanizados da Amazônia Legal.

Diante desse cenário, a presente pesquisa tem como objetivo analisar o perfil dos conflitos socioambientais urbanos atendidos pela Clínica de Direito à Cidade, no âmbito do Núcleo de Práticas Jurídicas da UFPA, entre setembro de 2023 e novembro de 2024. A partir da sistematização dos atendimentos, busca-se identificar tendências nos tipos de conflitos, suas motivações implícitas e os fatores estruturais que influenciam sua manifestação. Ao organizar essas informações, pretende-se contribuir para pesquisas futuras que possam aprofundar estratégias voltadas à prevenção desses conflitos e à formulação de políticas públicas mais adequadas à realidade socioambiental urbana da Amazônia Legal.

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, baseada em análise documental, bibliográfica e georreferenciada dos casos atendidos. Foram analisados 70 conflitos socioambientais urbanos a partir de cinco dimensões principais: localização e espacialização do imóvel, composição do conflito, perfil dos requerentes, multidimensionalidade dos conflitos e objeto da disputa. A sistematização dos dados permite identificar padrões que podem auxiliar na construção de abordagens interdisciplinares para o tratamento dessas disputas.

A exposição está estruturada em três seções principais. A primeira apresenta o protocolo metodológico adotado para a triagem e análise dos conflitos socioambientais urbanos, detalhando os critérios utilizados na organização dos dados. A segunda caracteriza a amostra dos conflitos atendidos, identificando aspectos como localização, composição e perfil dos requerentes. A terceira analisa os dados sistematizados, destacando tendências observadas nos conflitos e como essas informações podem subsidiar pesquisas futuras voltadas à prevenção de litígios urbanos e à promoção de uma governança territorial mais equitativa na Amazônia Legal.

2 PRESSUPOSTOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS

A crescente complexidade dos conflitos socioambientais urbanos exige abordagens integradas para sua compreensão e tratamento. No contexto da Clínica de Direito à Cidade da UFPA, a análise desses conflitos a partir de uma perspectiva multidisciplinar possibilita a identificação de padrões estruturais e tendências que contribuem para a formulação de estratégias voltadas à prevenção de conflitos urbanos e à promoção de abordagens interdisciplinares mais adequadas à governança territorial.

A pesquisa fundamenta-se na concepção de conflitos socioambientais urbanos como disputas decorrentes da apropriação e transformação do espaço urbano, envolvendo aspectos fundiários, ambientais e urbanísticos que impactam diretamente a organização territorial e as condições de moradia. Essas disputas não se restringem a embates diretos entre ocupantes e poder público, mas refletem dinâmicas mais amplas de produção do espaço urbano, marcadas por desigualdade de acesso à terra e sobreposição de normas que afetam a segurança da posse e a regularização fundiária (Ruiz et al., 2016; Cardoso, 2012). No contexto brasileiro, a fragmentação entre normas urbanísticas e ambientais (Bueno & Monteiro, 2006) e a ausência de políticas públicas efetivas de habitação e regularização fundiária (Rolnik, 2015) intensificam a litigiosidade e evidenciam a carência de mecanismos extrajudiciais mais eficazes para a resolução dessas disputas.

A pesquisa foi conduzida por meio de um estudo de caso exploratório na Clínica de Direito à Cidade, utilizando técnicas de análise documental, bibliográfica e georreferenciada. Foram analisados os atendimentos realizados no Núcleo de Práticas Jurídicas da UFPA entre setembro de

2023 e novembro de 2024, nas quintas feiras à tarde, abrangendo um total de 276 casos, dos quais 70 foram classificados¹ como conflitos socioambientais urbanos.

O procedimento metodológico envolveu a triagem das fichas de atendimento, exame das pastas físicas e digitais dos requerentes e análise dos registros técnicos e documentais elaborados no acompanhamento das demandas. A abordagem metodológica adotada é qualitativa, permitindo a sistematização dos conflitos a partir de categorias analíticas que revelam suas motivações, dinâmicas e desdobramentos. A classificação das demandas foi realizada a partir da concepção de conflitos socioambientais urbanos supracitada, e conduzida por uma equipe multidisciplinar de seis estagiários de graduação da Clínica de Direito à Cidade da UFPA, dos cursos de Direito, Engenharia Sanitária e Ambiental, Engenharia Civil e Arquitetura. Após essa etapa a análise foi conferida por um supervisor buscando garantir a consistência metodológica e a validação dos resultados obtidos.

A organização e sistematização dos dados foram estruturadas em cinco dimensões principais: 1) localização e espacialização da demanda, 2) composição do conflito, 3) perfil dos requerentes, 4) objeto da disputa e 5) multidimensionalidade. Para cada uma dessas categorias, foram estabelecidos critérios específicos de análise a serem apresentados em seguida.

A análise da localização e espacialização dos casos foi estruturada a partir de três aspectos principais: inserção no limite do bairro formal, natureza da área (pública ou privada) e inserção em favelas ou comunidades urbanas, conforme a classificação do IBGE, embora o termo regionalizado seja baixadas e periferias. As baixadas, por sua vez, são extensões de terras demarcadas como terrenos de marinha, caracterizadas como planícies de inundação e terras alagáveis. Em Belém, essas áreas situam-se abaixo da cota altimétrica de 4,0 metros (ou, alternativamente, 4,50 metros) e estão suscetíveis a alagamentos e inundações periódicas (Miranda, 2020). Devido à proximidade com o centro urbano, essas regiões apresentam crescente demanda por moradia popular (Santos, 2024).

A consideração dos bairros permite identificar padrões territoriais e compreender como fatores como infraestrutura urbana, serviços públicos e dinâmica imobiliária no mercado informal potencializam e influenciam os conflitos. Para tal, utilizou-se a malha de bairros disponibilizada

¹ As demandas atendidas nesta experiência foram classificadas em 5 tipos: 1) segurança de posse; 2) melhorias habitacionais; 3) conflitos; 4) desdobro de lote; 5) não territoriais. A descrição metodológica e sistematização desses dados estão no artigo elaborado por Corrêa (2025).

pelo IBGE através do Sistema IBGE de Recuperação Automática, disponível em (<https://sidra.ibge.gov.br/territorio>).

A distinção entre áreas públicas e privadas é fundamental para entender as restrições e possibilidades de enquadramento nos requisitos de posse, detenção ou propriedade, uma vez que imóveis públicos estão sujeitos a normas específicas de uso e destinação, enquanto áreas privadas podem envolver diferentes instrumentos de regularização, além das disputas relacionadas à posse e à propriedade. Os dados de dominialidade foram obtidos através do diagnóstico prévio feito pelo projeto Meu Endereço para 7 bairros da região metropolitana de Belém, executado pelo ITEC (Instituto de Tecnologia) da UFPA, financiado pela SECTEC (Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Educação Profissional e Tecnológica) projeto integrado ao programa estadual de construção das Usinas da Paz, elaborado pelo Governo do Pará e coordenado pela Secretaria Estratégica de Articulação da Cidadania (SEAC).

Já a categorização das favelas e comunidades urbanas segundo os critérios do IBGE possibilita a análise da relação entre vulnerabilidade socioeconômica e insegurança na posse, destacando como a ausência de infraestrutura e a irregularidade fundiária influenciam a recorrência dos conflitos. A definição desses critérios permite compreender melhor os desafios enfrentados pelos moradores e contribui para o aprimoramento de estratégias de construção metodológica de assistência técnica, aplicada à prevenção ou mediação de conflitos e políticas como subsídio à regularização e acesso a recursos de melhorias habitacionais. Os dados de favelas e comunidades urbanas foram obtidos no sistema IBGE de recuperação automática (SIDRA) disponível em (<https://sidra.ibge.gov.br/home/pmc/brasil>).

Quadro 1 - Análise Localização e Espacialização

Eixo de Análise	Categorias	Descrição
Limite de Bairro	Bairros	Localização dos imóveis dentre os bairros de Belém.
Natureza da Área	Áreas Públicas	Imóveis localizados em áreas de titularidade da União, Estado ou Município.
	Áreas Privadas	Imóveis pertencentes a particulares.
Tipologia Urbana	Favela e Comunidade Urbana (Baixadas e Periferias)	Casos ocorridos em favelas ou comunidades urbanas, conforme classificação do IBGE 2022.
	Outras Áreas Urbanas (Áreas Urbanas Regulares)	Casos fora de áreas classificadas como favelas ou comunidades urbanas, conforme IBGE 2022.

Fonte: Elaboração das autoras com base na pesquisa documental, 2025.

A composição dos conflitos foi analisada em relação aos atores envolvidos, podendo ser conflitos entre particulares, quando ocorriam entre cidadãos sem envolvimento estatal direto, e conflitos entre particular e poder público, quando estão diretamente relacionados ao poder estatal, como em casos de remoções, embargos administrativos ou regularização de áreas.

Quadro 2 - Análise da Composição dos Conflitos

Eixo de Análise	Categorias	Descrição
Atores Envolvidos	Particulares	Ocorrem entre cidadãos sem envolvimento estatal direto (ex: vizinhança, partilha)
	Particulares e Poder Público	Relacionam-se diretamente ao Estado (ex.: remoções, embargos administrativos, regularização de áreas).

Fonte: Elaboração das autoras com base na pesquisa documental, 2025.

O perfil dos requerentes foi analisado a partir das informações disponíveis nas fichas de atendimento, permitindo aferir o gênero, a faixa etária, a ocupação dos atendidos e o setor da economia no qual se encontram.

A classificação por gênero foi escolhida para permitir a análise das diferenças no perfil dos requerentes, considerando as categorias de homens, mulheres e pessoas não binárias². Essa distinção pretende identificar padrões nos atendimentos e a relação entre gênero e os tipos de conflitos socioambientais enfrentados.

A divisão etária segue a classificação do IBGE, permitindo comparabilidade com dados oficiais. A distinção entre jovens (18 a 29 anos), adultos (30 a 59 anos), idosos (60 a 79 anos) e super idosos (80 anos ou mais) possibilita avaliar como a idade pode influenciar a exposição e o impacto dos conflitos socioambientais.

A categorização por ocupação foi feita com base nos três setores da economia: primário (agropecuária, extrativismo e pesca), secundário (indústria e construção civil) e terciário (comércio, serviços, saúde, educação e administração pública). Além disso, incluiu-se a categoria “sem vínculo” para requerentes sem inserção formal ou regular em um setor produtivo, incluindo

² Importante ressaltar que a ficha de atendimento utilizada deixa o espaço em branco para que a pessoa que realiza o atendimento possa preencher conforme a autoafirmação de gênero do requerente. Porém, como essa triagem é realizada por alunos atuantes do Núcleo de Práticas Jurídicas da UFPA, não é possível afirmar que todos perguntaram aos reclamantes a qual gênero pertencem, assim, pode ser que em alguns atendimentos essa identificação de gênero tenha sido realizada de modo automático, sem a devida consulta e oportunidade de autodeclaração. Por isso, os dados apresentados irão refletir o cadastro realizado na ficha de atendimento.

pessoas do lar, aposentados, estudantes e desempregados. Essa classificação permite analisar a relação entre a ocupação dos requerentes e os conflitos enfrentados.

Quadro 3 - Análise Perfil dos Requerentes

Eixo de Análise (Perfil dos Requerentes)	Categorias	Descrição
Gênero	Homens	Considera os atendimentos realizados para requerentes identificados como homens.
	Mulheres	Considera os atendimentos realizados para requerentes identificados como mulheres.
	Não binários	Considera os atendimentos realizados para requerentes que se identificam fora do binarismo de gênero.
Faixa Etária	Jovens	Casos de requerentes com idades entre 18 e 29 anos.
	Adultos	Casos de requerentes com idades entre 30 e 59 anos.
	Idosos	Casos de requerentes com idades entre 60 e 79 anos.
	Super Idosos	Casos de requerentes com 80 anos ou mais.
Ocupação e Setor Econômico	Setor Primário	Casos de requerentes cuja ocupação envolve atividades agropecuárias, extrativistas ou pesca.
	Setor Secundário	Casos de requerentes que trabalham na indústria ou construção civil.
	Setor Terciário	Casos de requerentes envolvidos em comércio, serviços, saúde, educação e administração pública.

	Sem Vínculo	Casos de requerentes sem vínculo formal de emprego, ou sem atividades econômicas regulares, sem estar vinculado a um setor produtivo específico, incluindo pessoas que cumprem os serviços de cuidado nos lares, aposentados, estudantes e desempregados.
--	--------------------	---

Fonte: Elaboração das autoras com base na pesquisa documental, 2025.

Quanto ao perfil socioeconômico, todos os atendidos são necessariamente de baixa renda, uma vez que esse é um critério para o atendimento no Núcleo de Práticas Jurídicas da UFPA. Embora variáveis como renda e raça sejam relevantes para uma caracterização mais ampla das condições sociais dos requerentes, sua aferição não foi possível neste momento com os dados disponíveis.

O objeto do conflito foi categorizado conforme sua natureza principal, a partir de critérios que permitem analisar e enquadrar os casos estudados nas seguintes categorias:

a) Documentação (Posse, Detenção e Propriedade): esta categoria abrange os conflitos relacionados à posse e à titularidade de imóveis, incluindo disputas sobre o reconhecimento formal de propriedade. Serão analisados casos de litígios sobre a titularidade do imóvel, como em situações de partilha de bens em heranças e divórcios, além de disputas entre ocupantes sobre a posse de um mesmo terreno. Também serão considerados os conflitos em que há a busca pelo reconhecimento da posse para fins de usucapião, entre outros instrumentos jurídicos aplicáveis quando a ocupação contínua e pacífica do imóvel é reivindicada como fundamento para a aquisição do direito à posse ou propriedade. Além disso, serão incluídas as demandas em que a falta de documentação formal é apontada como fator de insegurança jurídica quanto à ocupação, gerando instabilidade nos direitos dos moradores. Tais disputas exigem uma análise sobre a necessidade e o impacto da regularização nos diferentes perfis dos atores envolvidos nos conflitos, com vistas à proteção do direito de permanência e dos direitos territoriais em contextos urbanos e rurais.

b) Terreno (Demarcação do Lote, Limite do Terreno e Áreas Coletivas): este tipo de conflito envolve disputas sobre a maneira como o solo urbano deve ser utilizado e destinado, afetando diretamente as dinâmicas de vizinhança e o ordenamento territorial. Tais conflitos frequentemente surgem em contextos de disputas entre vizinhos sobre a delimitação de terrenos e o uso compartilhado de espaços comuns, onde pode haver divergências sobre as responsabilidades e os limites de cada unidade habitacional. Outro ponto relevante nesta categoria são os conflitos relacionados à subdivisão de lotes ocupados por mais de uma unidade habitacional. Esses conflitos

geralmente envolvem disputas sobre a configuração física do espaço, como a definição de fronteiras entre lotes, o acesso a áreas comuns e a adequação das construções existentes às normas urbanísticas.

c) Benfeitoria (Avaliação Imobiliária): são conflitos nos quais os moradores buscam comprovação mínima de posse como forma de garantir um tratamento mais justo em processos de remoção, reassentamento ou indenização, seja em situações de risco de remoção por interesse do Estado ou desapropriação por questões tributárias. Isso se torna ainda mais latente quando há contestação sobre a ocupação consolidada. Nos relatos dos moradores, esses conflitos frequentemente envolvem uma desvalorização de seus imóveis, o que acentua a necessidade de comprovação da posse, detenção ou propriedade, com o objetivo de que as indenizações contemplem não apenas as benfeitorias realizadas, mas também o valor do solo ocupado. A possibilidade de apresentação de declaração de posse para a revisão dos valores imobiliários decorre de acordo firmado no processo de mediação referente à Obra de Macrodrenagem do Lago Verde, o que abre precedentes para aplicação desse instrumento em outras negociações entre poder público e a comunidade afetada.

A comprovação da posse se torna, portanto, um fator essencial para garantir condições mais equitativas nas negociações e medidas compensatórias. A legislação aplicável, como a Constituição Federal e a Lei nº 13.465/2017 (REURB), reconhece a posse consolidada, especialmente em contextos urbanos, como fundamento para regularização fundiária e acesso a direitos de propriedade, assegurando um tratamento mais justo para aqueles que, embora não possuam titulação formal, ocupam e utilizam a terra de maneira contínua e pacífica.

d) Instalações (Questões Construtivas): são as disputas relacionadas às instalações como partido arquitetônico, sistema estrutural, redes de acesso à água, drenagem, esgoto e soluções de descarte de resíduos, instalações elétricas inadequadas; edificação, ampliação ou reforma de imóveis, incluindo impactos estruturais, incompatibilidade com o uso do espaço, adaptação da moradia e obras que afetam imóveis vizinhos, como cercas e muros, além de problemas decorrentes da ausência de infraestrutura adequada. A legislação aplicável inclui o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001, art. 2º, inciso V), que prevê a garantia de acesso à infraestrutura como um princípio do desenvolvimento urbano, e a Lei de ATHIS (Lei nº 11.888/2008), que assegura o direito à assistência técnica pública e gratuita para o planejamento e execução de projetos de

construção, reforma e melhoria habitacional em áreas urbanas e rurais, visando a qualidade da moradia e a adequação às necessidades das famílias.

Um exemplo de conflito atendido é quando um morador, diante da dificuldade de obter ligação formal de energia elétrica devido a problemas de regularização da sua posse ou no cadastro junto à concessionária, realiza uma improvisação para obter acesso à eletricidade. Essa situação pode gerar conflitos com vizinhos devido ao risco de incêndio e ao uso inadequado da infraestrutura existente. Situações similares ocorrem quando moradores instalam sistemas de drenagem improvisados para evitar alagamentos em suas residências, o que pode gerar impactos negativos em terrenos vizinhos, aumentando tensões comunitárias. Também são comuns conflitos relacionados à instalação inadequada de coberturas e calhas que comprometem a segurança da edificação e à realização de reformas estruturais que afetam imóveis adjacentes, como a construção de muros sem fundação adequada, causando rachaduras ou deslocamento de terrenos vizinhos ou afundamento da construção em decorrência das obras no entorno, frente ao solo instável, situação muito comum em áreas de baixadas.

A ausência de infraestrutura urbana adequada e a improvisação das condições construtivas impactam diretamente a qualidade de vida dos moradores. Ou seja, muitas vezes os conflitos com o objeto da disputa relacionados às instalações e às questões construtivas podem ser compreendidos tanto como individuais quanto coletivos.

Quadro 4 - Análise Objeto das Disputas

Objeto de Análise	Origem da Disputa	Descrição
Documentação	Posse, Propriedade e Detenção	Envolve disputas sobre a titularidade de imóveis, como partilha de bens em heranças e divórcios, litígios sobre a posse de terrenos e reconhecimento da posse para usucapião e outros. Também inclui conflitos relacionados à ausência, precariedade, imprecisão de documentação formal da posse.
Terreno	Demarcação do Lote, Limite do Terreno ou Área Coletiva	Relacionado à destinação e aproveitamento do solo urbano, disputas sobre a delimitação de terrenos, subdivisão de lotes, uso compartilhado de espaços, incompatibilidade entre as normas urbanísticas e ambientais e as condições de uso do terreno, restrições por zoneamento urbano e ambiental.
Benfeitoria	Avaliação Imobiliária	Relacionado a disputas sobre remoção, reassentamento, indenização, ou questões tributárias onde a comprovação de posse ou a revisão de valores é essencial para garantir condições mais justas no processo de compensação,

		especialmente em situações de risco de remoção por interesse do Estado ou desapropriação por questões tributárias.
Instalações	Sistemas Construtivos	Disputas relacionadas à edificação, ampliação ou reforma de imóveis, com impactos estruturais e incompatibilidade com o uso do espaço. Inclui adaptação da construção, intervenções afetando imóveis vizinhos (cercas, muros) e problemas decorrentes de infraestrutura urbana inadequada.

Fonte: Elaboração das autoras com base na pesquisa documental, 2025.

A análise dos casos permitiu identificar a multidimensionalidade dos conflitos a partir de dois aspectos. O primeiro aspecto refere-se ao impacto da demanda, considerando se sua repercussão é predominantemente individual, afetando apenas duas pessoas ou uma unidade familiar, ou se possui uma repercussão mais ampla, envolvendo relações familiares mais amplas, um conjunto de vizinhos, uma comunidade, bairro ou área urbana. O segundo aspecto diz respeito à sobreposição de objetos de disputa, evidenciada pela conexão entre diferentes categorias de conflitos, como a relação entre insegurança na posse e disputas de partilha ou a necessidade de subdivisão de imóveis em áreas de remanejamento. Essa abordagem reforça a complexidade dos conflitos socioambientais urbanos e a importância de estratégias interdisciplinares para seu tratamento.

Quadro 5 - Análise Multidimensionalidade do Conflito

Aspecto Analisado	Critério	Descrição
Impacto da Disputa	Individual ou Coletivo	Refere-se à repercussão do conflito, considerando se ele afeta apenas dois indivíduos ou uma unidade familiar, ou se possui uma repercussão mais ampla, envolvendo relações familiares amplas, um conjunto de vizinhos, uma comunidade, bairro ou área urbana.
Sobreposição de Objetos de Disputa	Conexão entre Categorias	Relaciona conflitos que envolvem múltiplos aspectos, como no caso de disputas que combinam insegurança na posse com partilha de bens, ou a subdivisão de imóveis em áreas de remanejamento que impactam várias pessoas.

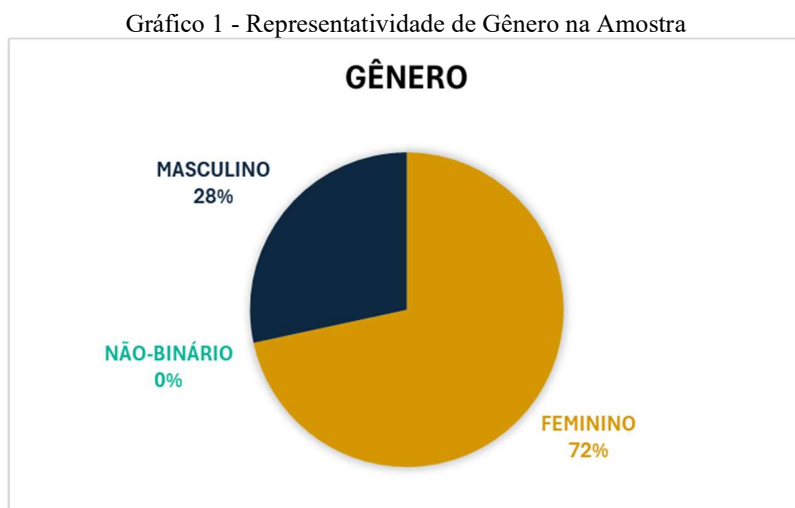
Fonte: Elaboração das autoras com base na pesquisa documental, 2025.

A abordagem metodológica adotada é exclusivamente qualitativa, permitindo a análise aprofundada das características e recorrências dos conflitos socioambientais urbanos. A análise documental e de conteúdo foi utilizada para examinar as fichas de atendimento e os registros apresentados pelos requerentes, enquanto a análise geoespacial possibilitou a visualização da

distribuição territorial dessas disputas. A sistematização dessas informações possibilitou a identificação de padrões e tendências, contribuindo para a formulação de pesquisas futuras voltadas à prevenção de conflitos urbanos na Amazônia Legal.

4 DESCRIÇÃO DA AMOSTRA

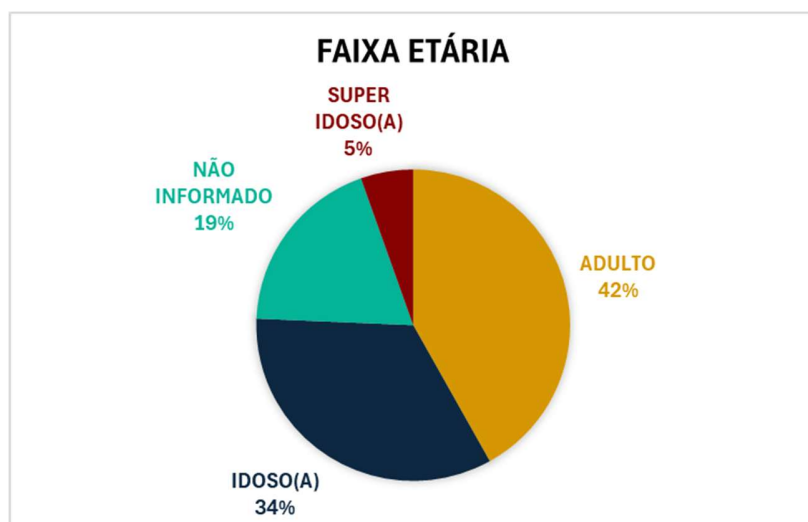
Ao realizar a análise dos processos, conforme os padrões estabelecidos, foram identificados 70 casos de conflitos. Porém, dos 70 processos analisados, 2 processos têm 2 requerentes, totalizando 74 pessoas atendidas. Quanto ao gênero, 72% dos reclamantes são do gênero feminino, e 28% do gênero masculino, não havendo nenhum caso de requerente com declaração de gênero não binário, de modo que se pode afirmar que a maioria dos reclamantes atendidos é do gênero feminino.



Fonte: Elaboração das autoras com base na pesquisa documental, 2025.

Ademais, na análise do perfil dos requerentes, foi considerada a faixa etária da população atendida. Observou-se que 42% dos atendidos são adultos, 34% são idosos e 5% são superidosos, enquanto 19% dos requerentes não informaram sua faixa etária. Embora a maioria dos reclamantes seja composta por adultos, o percentual de idosos é significativo, pois, somado ao de superidosos, representa 39% dos atendimentos realizados.

Gráfico 2 - Distribuição Etária da Amostra



Fonte: Elaboração das autoras com base na pesquisa documental, 2025.

A fim de analisar possíveis associações entre as ocupações exercidas pelos requerentes e os conflitos, foi realizada a classificação conforme setor econômico em que cada profissão está classificada. As profissões foram informadas no momento do atendimento e registradas na ficha cadastral. Assim, foi observado que 57% dos atendidos exercem sua ocupação no setor terciário, 29% não possuem vínculo com nenhum setor econômico³, 10% não informaram, 4% estão envolvidos no setor secundário e 0% atuam no setor primário, destacando, portanto, o perfil dos requerentes predominantemente voltado às atividades urbanas, nos setores de comércio, serviço, educação e administração pública.

Gráfico 3 - Classificação da ocupação quanto ao setor econômico

³ Em razão da limitação das informações obtidas nas fichas de atendimento, estudantes, aposentados(as) e pessoas que exercem serviços de cuidado foram categorizados em “não possuem vínculo com nenhum setor econômico”.



Fonte: Elaboração das autoras com base na pesquisa documental, 2025.

Dentro dessas categorias, as ocupações mais informadas foram: serviços de cuidado (16%), diarista (11%), aposentado(a) (8%), autônomo(a) (8%). Além disso, 9% dos requerentes não informaram sua ocupação. Outras profissões como, por exemplo, vendedor(a), motorista, estudante, cuidador(a), auxiliar de serviços gerais, vigilante e empregado(a) doméstico(a) foram mencionadas, totalizando, juntas, 48%.

A espacialização dos casos registrados foi realizada a partir de três dimensões principais: a localização por bairros, a classificação das áreas em públicas ou privadas e a identificação de favelas e comunidades urbanas, conforme a categorização do IBGE. Essas dimensões oferecem uma visão abrangente da dinâmica territorial dos conflitos, destacando padrões que podem subsidiar políticas públicas e práticas de mediação mais eficazes.

A distribuição dos conflitos por bairros revelou uma concentração significativa de casos no bairro da Terra Firme, com 50 conflitos registrados, seguido pelo bairro do Guamá, com 8 requerentes. Essa concentração pode estar relacionada a alguns fatores hipotéticos. Um deles é o agendamento prioritário para a Terra Firme, motivado pelo conflito causado pela obra do Lago Verde, que intensificou as demandas por assistência jurídica na região. Além disso, as atividades de campo e os encaminhamentos da Usina da Paz Terra Firme a partir do Projeto Meu Endereço Certo (ITEC/SECTEC), juntamente com a atuação do Movimento Tucunduba Pró Lago Verde e da Comissão de Regularização Fundiária (CRF), podem ter contribuído para o aumento do número

de atendimentos na Terra Firme. Essas são hipóteses que precisam ser exploradas em estudos futuros para uma compreensão mais aprofundada da dinâmica territorial dos conflitos.

Além disso, foram identificados 2 casos no bairro da Condor e 1 caso em cada um dos seguintes bairros: Curió Utinga, Cremação, Sacramento, Canudos, Marambaia, Castanheira, Universitário, Cabanagem, Ilha do Combu e Nazaré. Essa distribuição espacial permite visualizar áreas com maior incidência de conflitos, fornecendo subsídios para intervenções direcionadas.

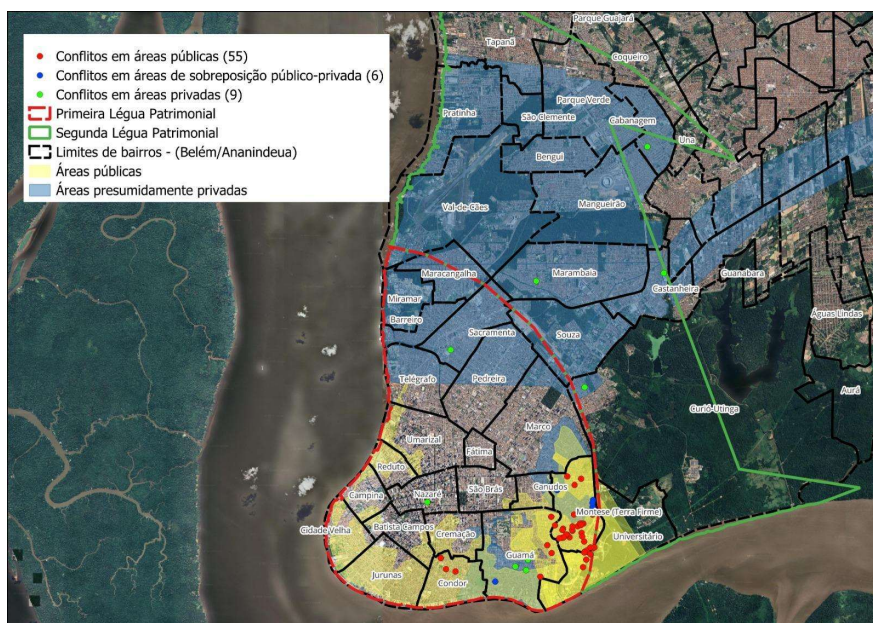
Gráfico 4 - Número de Atendimentos por Bairro



Fonte: Elaboração das autoras com base na pesquisa documental, 2025.

A seguir, a análise da titularidade do solo, classificando os imóveis em áreas públicas, privadas ou em sobreposição público-privada, oferece uma perspectiva sobre as condições de domínio das terras onde ocorrem os conflitos. A elaboração dessa análise baseou-se no diagnóstico prévio do Projeto Meu Endereço, complementado por pesquisas documentais realizadas em órgãos como o Instituto de Terras do Pará (ITERPA) e a Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém (CODEM), além do georreferenciamento de plantas históricas. A marcação dos endereços dos imóveis em estudo permitiu identificar que 55 conflitos (78,57%) ocorrem em terras presumidamente públicas, 9 (12,85%) em áreas presumidamente privadas e 6 (8,57%) em áreas com sobreposição fundiária público-privada.

Imagem 1 - Sobreposição dos conflitos por dominialidade



Fonte: Elaboração das autoras com base na pesquisa documental, 2025.

Por fim, a identificação de favelas e comunidades urbanas (baixadas e periferias), conforme a classificação do IBGE, permitiu compreender a relação entre os conflitos e os territórios marcados por vulnerabilidade socioeconômica. A sobreposição da malha de favelas e comunidades urbanas com os endereços dos imóveis em estudo revelou que 67 conflitos (95,71%) estão localizados nessas áreas, enquanto apenas 3 (4,28%) ocorrem fora delas.

Imagem 2 - Espacialização dos Conflitos com as Áreas de Favelas e Comunidades Urbanas



Fonte: IBGE adaptado, 2025.

Os gráficos e croquis apresentados ao longo desta seção foram elaborados com base na análise documental e no georreferenciamento dos dados, utilizando ferramentas como o Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA) e informações do Projeto Meu Endereço. Essas representações visuais contribuem para a compreensão da distribuição espacial dos conflitos e suas relações com a dinâmica urbana de Belém.

Quanto à estrutura da relação conflituosa, 51% dos casos relacionam-se diretamente com o poder público, contra 49% que envolvem unicamente particulares. Ou seja, a maior parte dos conflitos existentes nos processos atendidos envolvem a ação ou omissão do Poder Público. Esses dados são demonstrados da seguinte forma:

Gráfico 5 - Análise dos Agentes Envolvidos no Conflito

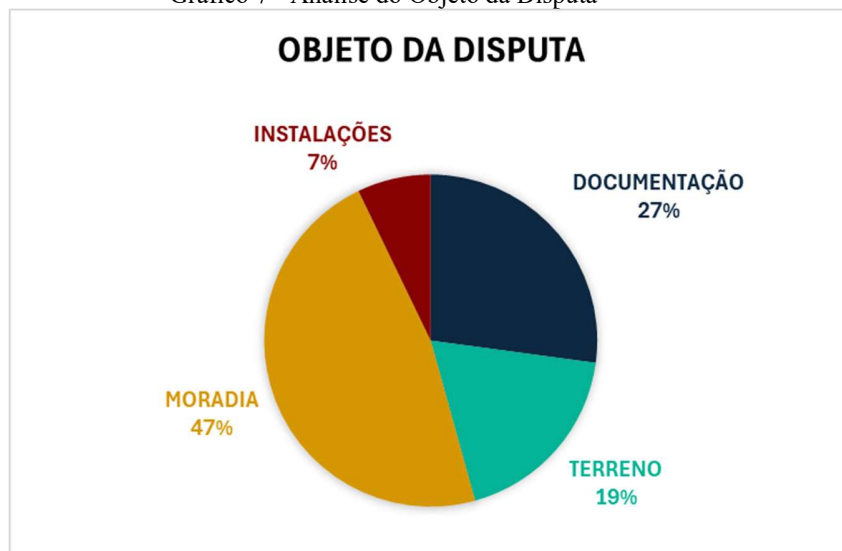


Fonte: Elaboração das autoras com base na pesquisa documental, 2025.

Vale ressaltar que, conforme observado, grande parte dos conflitos entre particulares e poder público são relacionados ao remanejamento, que ocorre quando determinado grupo de pessoas é realocado de seu território para fins de interesse público, principalmente, nos casos analisados, por causa de obras de macrodrenagem, como a do Lago Verde.

No que diz respeito ao objeto da disputa, a maioria dos conflitos está relacionada à moradia, que representa 47% dos casos. Já a documentação é o foco de 27% das demandas, enquanto o terreno é o principal objeto da disputa em 19% dos processos. Por fim, 7% dos casos envolvem questões relacionadas a instalações.

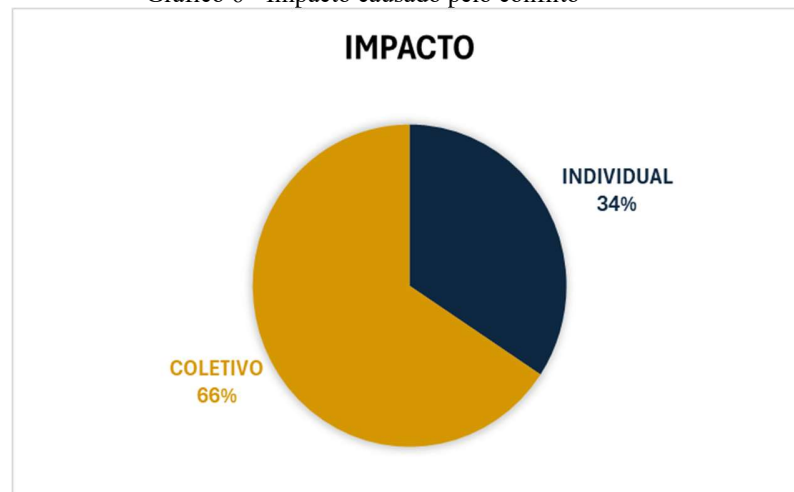
Gráfico 7 - Análise do Objeto da Disputa



Fonte: Elaboração das autoras com base na pesquisa documental, 2025.

A análise dos casos permitiu identificar a multidimensionalidade dos conflitos a partir de dois aspectos. O primeiro refere-se ao âmbito do impacto, seja individual ou coletivo, e o resultado foi que 66%, ou seja, na grande maioria dos casos, causam impacto coletivo, afetando mais de um indivíduo e atingindo grupos sociais mais amplos. Enquanto em 34% dos casos, o impacto causado é individual, mais restrito aos sujeitos envolvidos ou à família imediata. Este é um aspecto importante que permite compreender a complexidade e a natureza multidimensional dos conflitos. Afinal, os conflitos tendem a envolver aspectos mais complexos, com dimensões jurídicas, sociais, econômicas e urbanísticas, que englobam diversos indivíduos com interesses diferentes. Esses aspectos são maximizados em conflitos coletivos, exigindo, para sua resolução, abordagens complexas e multidisciplinares.

Gráfico 6 - Impacto causado pelo conflito

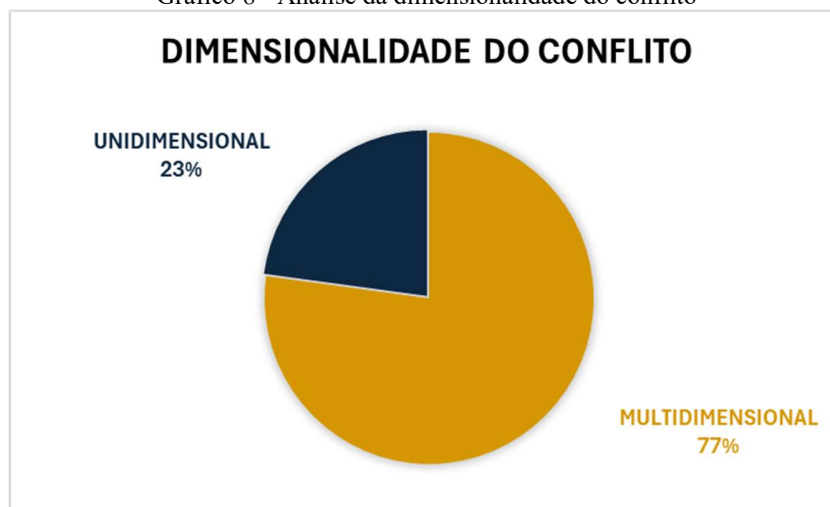


Fonte: Elaboração das autoras com base na pesquisa documental, 2025.

Junto com isso, é possível que um conflito envolva mais de um objeto de disputa. Mesmo que o problema central seja a moradia e a insegurança jurídica causada pela ausência de documentos que comprovem a posse ou a propriedade, podem existir problemas de infraestrutura, disputas pela posse de um imóvel e sua subdivisão, por exemplo. Assim, quando um conflito possui mais de um objeto passível de discussão, ele é classificado como multidimensional, exigindo soluções múltiplas.

A partir dos critérios estabelecidos e da análise dos aspectos da dimensionalidade, pode-se observar que a grande parte dos conflitos, 77%, são multidimensionais, o que sugere a necessidade de uma análise mais detalhada, complexa e multidisciplinar. Já 23% dos processos são unidimensionais, ou seja, envolvem somente um objeto de disputa.

Gráfico 8 - Análise da dimensionalidade do conflito



Fonte: Elaboração das autoras com base na pesquisa documental, 2025.

Portanto, com a análise dos dados é possível detectar a complexidade dos processos atendidos, além do perfil predominante dos reclamantes desse serviço. Quanto à localização dos imóveis nos quais ocorrem os conflitos, estão localizados sobretudo em baixadas e periferias, e em áreas presumidamente públicas. A complexidade também se demonstra nos objetos da disputa, que são múltiplos e resultam, em sua maioria, em impactos coletivos.

4 DISCUSSÃO

A análise dos dados coletados neste estudo sobre conflitos socioambientais urbanos em Belém, Pará, permite traçar paralelos e contrastes com a literatura existente, ao mesmo tempo em que revela particularidades específicas da Amazônia Legal. A predominância de mulheres (72%) entre os requerentes pode ser interpretada à luz de estudos que abordam a feminização da pobreza e a sobrecarga de responsabilidades domésticas e econômicas sobre as mulheres em contextos urbanos vulneráveis. A hipótese é que as mulheres frequentemente assumem a liderança na busca por direitos básicos, como moradia e segurança jurídica, devido à ausência de políticas públicas eficazes e à fragilidade das redes de apoio familiar. No entanto, é importante ressaltar que essa dinâmica não deve ser romantizada como um "papel central" das mulheres, mas sim entendida como um reflexo das desigualdades de gênero e da divisão desigual do trabalho doméstico e de cuidado, que recai desproporcionalmente sobre elas (Hirata; Kergoat, 2007).

A faixa etária dos requerentes, com uma significativa parcela de idosos (34%) e superidosos (5%), sugere que os conflitos afetam principalmente indivíduos com longa permanência em seus imóveis. Já a baixa representatividade de jovens (18 a 29 anos) entre os atendidos pode indicar que os conflitos socioambientais urbanos tendem a impactar mais diretamente aqueles com vínculos consolidados com o território, reforçando a ideia de que a estabilidade residencial é um fator relevante na exposição a essas disputas.

No que diz respeito à ocupação, a maioria dos requerentes (57%) está inserida no setor terciário da economia, atuando em atividades como comércio, serviços, educação e administração pública, enquanto 29% não possuem vínculo formal de emprego. Esse perfil socioeconômico evidencia a relação entre vulnerabilidade, informalidade e insegurança jurídica, fatores que se refletem na natureza dos conflitos e nas demandas por regularização fundiária e assistência técnica. A ausência de requerentes no setor primário (0%) reforça o caráter urbano dos conflitos analisados, que estão diretamente relacionados à dinâmica de ocupação e uso do solo em áreas urbanizadas.

A localização dos imóveis envolvidos nos conflitos também é um aspecto central para compreender a dinâmica dessas disputas. A maioria dos casos (78,57%) ocorre em áreas públicas, enquanto 12,85% envolvem terrenos privados e 8,57% estão em áreas de sobreposição público-privada, o que evidencia o papel do poder público como importante agente fundiário no contexto estudado, totalizando 87,14% (78,57% + 8,57%). Essa predominância de conflitos em terras públicas reflete a ausência das políticas de regularização fundiária na agenda urbana, que referendou o direito constitucional à moradia como direito fundamental, mas que sustentou práticas históricas de titulação indiscriminada, sem a devida regularização integrada, sob os aspectos que a norma atual indica, mas que ainda é pouco praticada. Esse fenômeno é amplamente documentado em estudos sobre urbanização na Amazônia, onde a ocupação de áreas de domínio público por populações de baixa renda persiste como uma resposta à falta de políticas habitacionais efetivas e à fragilidade das instituições públicas (Gouvêa; Ávila; Ribeiro, 2009). Além disso, 95,71% dos conflitos estão localizados em favelas e comunidades urbanas (baixadas e periferias), conforme a classificação do IBGE, evidenciando a relação entre vulnerabilidade socioeconômica e insegurança jurídica da posse.

Quanto ao objeto dos conflitos, predominam disputas relacionadas às benfeitorias (47% dos casos), documentação (27%) e terreno (19%), com uma menor parcela (7%) voltada a questões construtivas. A insegurança jurídica da posse e a busca por reconhecimento formal dos direitos

territoriais são motivações centrais nas demandas dos requerentes, especialmente em contextos de ameaça de remoção ou reassentamento. Essa dinâmica é particularmente relevante na Amazônia Legal, onde a sobreposição de normas urbanísticas e ambientais gera desafios únicos (Gouvêa; Ávila; Ribeiro, 2009; Conselho Nacional de Justiça, 2023; Cardoso, 2012).

A multidimensionalidade dos conflitos, com 66% dos casos tendo impacto coletivo e 51% envolvendo diretamente o poder público, reforça a necessidade de abordagens interdisciplinares que integrem conhecimentos jurídicos, urbanísticos e ambientais para a resolução efetiva das disputas. A abordagem da ATHIS preventiva corrobora com as recomendações de autores como Ruiz et al. (2016) sobre a importância da mediação como ferramenta para a solução negociada de conflitos socioambientais, destacando a necessidade de integração entre práticas acadêmicas e políticas públicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo permitiu identificar padrões significativos nos conflitos socioambientais urbanos em Belém, destacando a predominância de mulheres, idosos e indivíduos inseridos no setor terciário da economia entre os requerentes. A análise revelou que a maioria dos conflitos ocorre em áreas públicas (78,57%) e em territórios classificados como favelas e comunidades urbanas (baixadas e periferias) que correspondem a 95,71% dos casos, evidenciando a relação entre vulnerabilidade socioeconômica, informalidade e insegurança jurídica da posse. Esses achados reforçam a necessidade de políticas públicas que priorizem a regularização fundiária e a assistência técnica para habitação de interesse social (ATHIS) como ferramentas essenciais para a prevenção e resolução de disputas territoriais.

Os resultados deste estudo dialogam com a literatura existente ao confirmar a relação entre vulnerabilidade socioeconômica, insegurança fundiária e conflitos socioambientais urbanos, especialmente em áreas periféricas e territórios de ocupação informal. A predominância de mulheres entre os requerentes corrobora estudos sobre a feminização da pobreza e a sobrecarga de responsabilidades de cuidado, domésticas e econômicas, enquanto a significativa presença de idosos destaca a conexão entre envelhecimento e insegurança na posse dos imóveis, não encontrada de forma explícita na pesquisa bibliográfica.

A integração de conhecimentos jurídicos, urbanísticos e ambientais permitiu não apenas a análise aprofundada dos casos, mas também aponta a possibilidade de proposição de estratégias

mais adequadas à realidade dos territórios urbanizados da Amazônia Legal. No entanto, os resultados também apontam para lacunas e desafios que demandam novos estudos e aprofundamentos.

Uma lacuna significativa identificada é a escassez de pesquisas sobre conflitos socioambientais urbanos na Amazônia, especialmente no que diz respeito à sua relação com políticas públicas, práticas de mediação e a assistência técnica em habitação social. A maioria dos estudos existentes concentra-se em conflitos rurais ou ambientais em áreas de floresta, deixando uma lacuna importante no entendimento das dinâmicas urbanas na região. Assim como, as pesquisas relacionadas ao meio ambiente urbano não têm como foco a compreensão das especificidades do território amazônico. Essa lacuna foi evidenciada em revisões bibliográficas recentes, que apontam para a necessidade de pesquisas que explorem as especificidades dos conflitos socioambientais em cidades amazônicas, como Belém, onde a ocupação de áreas socioambientalmente sensíveis, a ausência de infraestrutura e a sobreposição de normas urbanísticas e ambientais geram desafios únicos.

Além disso, a integração de tecnologias geoespaciais e a sistematização de dados territoriais, embora utilizadas neste estudo, ainda são pouco exploradas em pesquisas sobre conflitos urbanos na Amazônia. O desenvolvimento de plataformas integradas que permitam a visualização e o monitoramento contínuo das disputas urbanas pode subsidiar não apenas a atuação de instituições de ensino e pesquisa, mas também a gestão pública e a tomada de decisões em nível municipal e estadual. Essa abordagem pode contribuir para a construção de diagnósticos mais precisos e para a formulação de políticas públicas mais eficazes.

Os resultados deste estudo destacam a importância de ampliar a atuação de estudos clínicos multidisciplinares, dialogando com os núcleos de práticas jurídicas, escritórios modelos das áreas tecnológicas, bem como com o campo social e sociológico para o enfrentamento de conflitos socioambientais urbanos. A experiência da UFPA demonstra que a integração entre ensino, pesquisa e extensão pode gerar impactos significativos na promoção do direito à moradia e na mediação de disputas territoriais. No entanto, é necessário refletir sobre esta atuação em novos contextos, especialmente em bairros populares e outras regiões da Amazônia Legal, onde a complexidade dos conflitos e a ausência de políticas públicas efetivas demandam intervenções urgentes.

Em síntese, este estudo contribui para a compreensão dos conflitos socioambientais urbanos em Belém, ao mesmo tempo em que aponta caminhos para pesquisas futuras e políticas públicas mais eficazes. A superação dos desafios identificados exigirá esforços conjuntos entre instituições de ensino, poder público e sociedade civil, visando à promoção de uma governança territorial mais equitativa e inclusiva na Amazônia Legal. E sobretudo, sobre a necessidade de introdução do tema, não só como questões de pesquisa, mas como práticas de ensinos e nas práticas de extensão visando a formação de profissionais com habilidades para trabalho multidisciplinar. Por fim recomenda-se que esta mudança de paradigma seja pensada de forma integrada com processos de formação e conscientização ambiental, urbanística e fundiária da sociedade em geral, em especial as comunidades mais vulnerabilizadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Estatuto da Cidade. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 21/03/2025.

BRASIL. Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Lei de ATHIS. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 dez. 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11888.htm. Acesso em: 21/03/2025.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. Lei de Regularização Fundiária (REURB). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 jul. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 21/03/2025.

BUENO, Laura Machado de Melo; MONTEIRO, Pedro Cauê Mello Rosa. Planos Diretores, aspectos urbanísticos e ambientais na regularização fundiária. In: Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos. Raquel Rolnik...[et al.] (orgs.). Belo Horizonte, MG: PUC Minas Virtual, 2006.

CARDOSO, Adauto Lucio. Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses. Cadernos Metrópole, [S. l.], n. 10, p. 9–25, 2003. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9197>. Acesso em: 30 set. 2024.

CARDOSO, Myrian Silvana da Silva. O direito à cidade e as desconformidades urbanas:

identificação, classificação e mensuração através da matriz de amplitude, intensidade e taxa (mait). 2012. 138 folhas. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil), Universidade Federal do Pará, Belém, 2012.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Judicialização de conflitos socioambientais na Amazônia: impactos de projetos de desenvolvimento. Brasília: CNJ, 2023. 290 p. ISBN 978-65-5972-102-3.

CORRÊA, Ana Letícia Raiol; SANTOS, Myrian Silvana da Silva Cardoso Ataíde dos; FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. Perfil de demandas para tratamento de conflitos e das desconformidades socioambientais: experiência das práticas de ensino aprendizagem multidisciplinares na UFPA. 2025. Trabalho não publicado.

DIAS, Maria Teresa Fonseca; CALIXTO, Juliano dos Santos. Introdução. In: As ocupações urbanas e o direito fundamental à moradia adequada na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Maria Tereza Fonseca Dias; Juliano dos Santos Calixto (Orgs.). Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2020.

GOUVÊA, Denise de Campos, ÁVILA, Paulo Coelho, & RIBEIRO, Sandra Bernardes. A regularização fundiária urbana na Amazônia Legal. Revista Brasileira De Estudos Urbanos E Regionais, 11(2), 73, 2020. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2009v11n2p73>

HIRATA, Helena; KERGOAT, Daniele. Novas configurações da divisão sexual do trabalho. Cadernos de Pesquisa, v. 37, n. 132, p. 595-609, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/>. Acesso em: 21/03/2025.

MARICATO, Ermínia. Metrópole, legislação e desigualdade. In: Metrópole na periferia do capitalismo. São Paulo: Hucitec, 1996.

MIRANDA, Thales. A ilusão da igualdade. Natureza, justiça ambiental e racismo em Belém. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Universidade Federal do Pará, 2020.

RUIZ, Mauro Silva; BERNARDELLI JR., José Maria; QUARESMA, Cristiano Capellani; FERREIRA, Maurício Lamano. Conflitos Socioambientais Urbanos: Um Estudo Prospectivo na Região Metropolitana de São Paulo. Revista de Gestão e Secretariado, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 21–54, 2016. DOI: 10.7769/gesec.v7i2.574. Disponível em: <https://ojs.revistagesec.org.br/secretariado/article/view/574>. Acesso em: 21/03/2025.

SANTOS, Myrian Silvana Da Silva Cardoso Ataíde Dos; MACEDO, Ana Clara de Azevedo Fonseca; CORRÊA, Ana Letícia Raiol. DIREITO ÀS (DES)CONFORMIDADES SOCIOAMBIENTAIS URBANAS: REFLEXÕES SOBRE REGULAÇÃO NO CONTEXTO DAS BAIXADAS (QUEBRADAS).. In: Anais do Quarto URBfavelas: Seminário Internacional de Urbanização de Favelas. Anais...Sao Paulo(SP) USP, 2024. Disponível em: [https://www.even3.com.br/anais/ivurbfavelas/911664-DIREITO-AS-\(DES\)CONFORMIDADES-](https://www.even3.com.br/anais/ivurbfavelas/911664-DIREITO-AS-(DES)CONFORMIDADES-)

SOCIOAMBIENTAIS-URBANAS--REFLEXOES-SOBRE-REGULACAO-NO-CONTEXTO-
DAS-BAIXADAS-(QUEBRA. Acesso em: 24/03/2025.