

**"ESTUDOS PRELIMINARES PARA A CRIAÇÃO DE  
UM MOSAICO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO MÉDIO XINGU"**

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL		
Data	___/___/___	
Cod.	25 5 000 73	

**SITUAÇÃO FUNDIÁRIA**

**INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL**

**JOÃO ROBERTO CILENTO WINTHER  
OAB 79343/SP  
NOVEMBRO DE 2002**

## 1. APRESENTAÇÃO

Esse capítulo apresenta um exame do ordenamento jurídico existente em matéria agrária que conforma a situação fundiária da "Terra do Meio", área objeto do PROJETO DE ESTUDOS PRELIMINARES DE CRIAÇÃO DE UM MOSAICO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO MÉDIO XINGU, entre os Municípios de Altamira e São Felix do Xingu, no Estado do Pará.

Tem por finalidade compor um referencial básico apto a subsidiar o processo de planejamento e de tomada de decisões apontando possibilidades e limitações que o ordenamento jurídico – institucional em matéria fundiária impõe à consecução das diversas ações pretendidas.

Sua inserção junto às demais disciplinas estudadas obedece às diretrizes do SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação, instituído pela Lei nº 9985/00 parcialmente regulamentada pelo Decreto nº 4340/02, e se impõe pela sua natureza fundamental e estratégica posto que, sem clareza sobre a dominialidade das terras, não pode o poder público exigir o cumprimento da função social das propriedades e nem mesmo proceder à expropriação de áreas particulares para ordenar o território, em busca do desenvolvimento social e econômico que se quer impulsionar e alcançar, de forma sustentável.

Com efeito, para que se possa construir modelos de manejo do meio ambiente adequados à realidade de cada região e de cada cultura, faz-se necessário, como passo inicial, assegurar que a apropriação dos recursos naturais se faça de forma planejada e pelos seus legítimos detentores.

No entanto, essa condição não é fácil de ser alcançada tendo em vista o enorme caos fundiário existente em várias regiões do país, especialmente no Estado do Pará, e na área específica de estudo objeto do presente projeto, conforme adiante se verá.

Conforme registrado pelo ilustre Professor Girolamo Domenico Treccani<sup>1</sup>, *"Esta exigência, aparentemente óbvia e simples de ser atendida, representa um enorme desafio num estado como o Pará cuja situação fundiária é simplesmente caótica."*

*Analisar a legalidade das certidões de registros de imóveis expedidas por vários Cartórios de Registros de Imóveis não é tarefa ao alcance de qualquer simples mortal. Só um perito pode ter certeza que o documento não foi assinado por um fantasma, .....; que a terra efetivamente exista e não seja meramente virtual; que não se localize em área indígena ou numa unidade de conservação; que o imóvel esteja efetivamente localizado no lugar indicado no documento (milhares de títulos devidamente registrados como "propriedades" pelos cartórios paraenses não apresentam nenhuma coordenada geográfica ou indicações que permitam saber onde ficam exatamente,*

<sup>1</sup> Mestre em Direito Agrário - UFPA – Consultor da FASE no Projeto Gurupá – artigo intitulado "Regularização Fundiária como pré-condição para o manejo florestal sustentável" – Direito em Debate -2000

*parecem ter o dom de poder "voar" e se amoldar ao chão conforme a necessidade do seu dono). O maior desafio, porém, não é a retomada dos mais de vinte milhões de hectares grilados no nosso Estado do Pará, mas o reconhecimento do direito à terra de grande parte dos habitantes do interior da Amazônia, que se convencionou chamar de 'populações tradicionais'. Essas pessoas, que vivem do manejo dos recursos da floresta, habitaram e habitam ainda hoje terras sobre as quais, na esmagadora maioria das vezes, não possuem nenhum tipo de documentação legal. Aliás, diga-se de passagem, boa parcela dessas pessoas não possui, sequer, documentação pessoal (carteira de identidade, registro de nascimento...) e, portanto, oficialmente, não existem.*

*Sob este ponto de vista, torna-se mais fácil visualizar a importância de um trabalho de regularização fundiária em todos os estados da Amazônia Legal. Não se trata só de entregar papeis (títulos de propriedade) ou assinar contratos de cessão de direito real de uso (nas áreas de utilização coletiva), mas de reconhecer o direito à cidadania de milhares de pessoas e, conseqüentemente, o direito de explorarem racionalmente os recursos naturais nas terras e florestas em que habitam.* ( grifado)

Antes, porém, de prosseguir à descrição e à análise da situação fundiária da Terra do Meio, aos prognósticos e às recomendações, faz-se necessário consignar algumas premissas metodológicas que devem orientar a leitura e a interpretação dos demais itens adiante apresentados, para garantir sua correta compreensão.

## **2. ASPECTOS METODOLÓGICOS**

O levantamento dos dados referentes à situação fundiária da área de estudo teve por base arquivos existentes na Superintendência Regional do INCRA – Instituto Nacional de Reforma Agrária e no ITERPA – Instituto de Terras do Pará, ambos em Belém. Não foram consideradas objeto dos estudos fundiários as áreas pertencentes às Terras Indígenas e à Unidade de Conservação (FLONA – Floresta Nacional do Xingu) que embora integrem a área da Terra do Meio como um todo encontram-se, respectivamente, sob a responsabilidade da FUNAI e do IBAMA há anos, presumidamente já regularizadas e arrecadadas pela UNIÃO.

Não foi possível conseguir qualquer informação dos Cartórios de Registros de Imóveis das Comarcas de Altamira e de São Felix do Xingu, porque ambos encontram-se sob correição judicial, sendo certo porém, que as informações ali existentes tais como matrículas, transcrições e averbações, perderam sua presunção de autenticidade, veracidade, legitimidade e idoneidade, não só em face da fragilidade do próprio sistema de registros públicos de imóveis ( que antes da recém editada Lei nº 10267/01, regulamentada pelo Decreto nº 4449/02, não exigia localização precisa dos imóveis) como também do seu público e notório histórico de ilegalidade e conivência com atos de grilagem.

Embora ambas instituições tenham fornecido<sup>2</sup> dados para o diagnóstico fundiário da Terra do Melo, cumpre denotar a fragilidade e inconsistência das informações, com as seguintes constatações:

- ✓ Não existe um levantamento/cadastramento atual da efetiva ocupação da área.
- ✓ Não existe um controle cadastral e cartográfico atual, oficial e georreferenciado.
- ✓ O INCRA e o ITERPA não possuem controle efetivo sequer das áreas que titularam ou das requisições que receberam ao longo dos últimos anos, sendo que seus acervos não estão processados e informatizados
- ✓ Não há qualquer ligação entre seus sistemas de controle com os Registros Imobiliários à exceção do sistema de Cadastro dos Imóveis Rurais do INCRA, que no entanto é declaratório
- ✓ Os dados apresentados sobre a TERRA do MEIO tem sua maior base constituída em informações estaduais fragmentadas, de diferentes épocas e diferentes procedimentos de titulação, de glebas isoladas, muitas vezes referentes à cartas e/ou cadastros sem articulação entre si
- ✓ Mesmo os títulos definitivos, entregues pelos órgãos públicos competentes, são em tese, passíveis de impugnação frente às suas próprias condições resolutivas (moradia habitual; cultura efetiva e permanente em toda a área; e alienação a terceiros só com aval do poder público).
- ✓ Os procedimentos de vistorias, levantamentos e fiscalização, exercidos por ambas instituições, são também precários e ineficientes.
- ✓ Não há trabalho sistemático de planejamento (descontinuidade de várias gestões, falta de estrutura e orçamento e ausência de comando político) o que faz com que as instituições trabalhem orientadas pela demanda, sob pressão dos eventos ou provocações, "apagando incêndios"

Nessas condições o diagnóstico a seguir apresentado deve ser tido como explicativo da imensa gama de situações e problemas que poderão ser encontrados e deverão ser solucionados para a aquisição das áreas necessárias à constituição do mosaico de unidades de conservação e ordenamento territorial pretendidos.

Duas premissas devem, no entanto, dirigir a reflexão sobre o tema e orientar a busca de soluções jurídicas frente a cada caso concreto no momento oportuno da criação das Unidades de Conservação e aquisição das áreas necessárias à sua constituição:

- ⇒ A presunção de que a maior parte da área é constituída por terras públicas. Vale dizer, são terras devolutas do Estado do Pará, ilegalmente ocupadas, ensejando a propositura das pertinentes ações judiciais aptas a reavê-las. Essas ações judiciais devem ser propostas não só como medida eficaz de economia do erário público, em

<sup>2</sup> Cumpre consignar que o repasse das informações do ITERPA, embora sob o expresse consentimento de seu representante jurídico, Dr Carlos Alberto Lamarão Corrêa, só foi consumado mediante expressa requisição do Ministério Público Federal, em Belém, formulada pelo Dr Ubiratan Cazetta. Cumpre registrar também que o INCRA forneceu apenas parte das informações solicitadas alegando mudança no seu sistema de cadastro de imóveis rurais.

face da indenização que a UNIÃO deverá prestar para aquisição de áreas comprovadamente particulares, mas também como medida defensiva e ética, tendo em vista que não pode o Estado, por ineficiência e falta de articulação setorial e intergovernamental, premiar o grilo pagando por terras que são suas.

- ⇒ Conferir tratamento especial a posseiros, aos pequenos produtores rurais e às comunidades tradicionais que estejam ocupando tais áreas, de modo a propiciar condições para resgatar sua cidadania. Isto significa que a criação de unidades de conservação deve lhes assegurar a posse da terra, a preservação de suas formas tradicionais de manejo e a melhoria da qualidade de vida. Se necessário, frente ao instituto da indenização, tais populações devem ser ressarcidas como legítimas detentoras das áreas ocupadas, como se proprietárias fossem, nos casos categorias de proteção integral.

### 3. BREVE HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO FUNDIÁRIA DO PARÁ

#### 3.1 Período Colonial

Os juristas são unânimes em reconhecer, que a história da legislação agrária e da estrutura fundiária brasileiras tem sua origem no direito português, pois quando começou a colonização não foi elaborada uma lei específica para dirigir o processo de ocupação e apropriação dos recursos naturais nas novas Terras de Vera Cruz, vigorando as leis lusitanas, que estabeleciam as formas válidas para adquirir, exercer, conservar, alienar e perder as terras.

Na verdade antes mesmo de ser descoberto o Brasil já pertencia à Coroa Portuguesa por direito de conquista, com base nos Tratados de Alcaçovas (1479) e de Tordesilhas (1494), conforme acordado entre os reis de Portugal e Espanha.

Hely Lopes Meirelles, definiu esta situação com as seguintes palavras: *"No Brasil todas as terras foram, originariamente, públicas, por pertencentes à Nação portuguesa, por direito de conquista. Depois, passaram ao Império e à República, sempre como domínio do Estado. A transferência das terras públicas para os particulares deu-se paulatinamente por meio de concessões de sesmarias e de data, compra e venda, doação, permuta e legitimação de posses. Daí a regra de que toda a terra sem título de propriedade particular é de domínio público."*

O sistema de sesmarias foi oficialmente introduzido no Brasil em 06/10/1531 por meio da Carta Foral outorgada por Dom João III, rei de Portugal, a Martim Afonso de Souza, a quem caberia aplicar tal legislação na colônia.

- ↳ A "terra era doada deste dia para sempre" à "homens, cristãos, de muitas posses e família" que se obrigavam a **edificar** torres ou fortalezas para defendê-las; a **aproveitá-las**; à sua **medição e demarcação**; ao **registro** em Livro próprio; ao pagamento do **foro**, além do dízimo à Ordem de Cristo; e a **confirmação** por parte do rei. O não cumprimento dessas condições ensejaria a devolução das terras à Coroa
- ↳ Nem todas as terras poderiam ser concedidas em sesmarias ou por alvarás régios: estavam reservadas para uso público as estradas, acessos às fontes, áreas patrimoniais concedidas às Câmaras Municipais e terrenos de marinha

Com efeito, as sesmarias tinham sido concebidas em Portugal com a finalidade de promover o aproveitamento de terras que permaneciam incultas em face da

negligência de seus proprietários e não para terras virgens já habitadas por diferentes etnias indígenas, a serem colonizadas e exploradas pelos descobridores.

A deturpação da aplicação desse sistema no Brasil acabou por perpetuar a formação de extensas propriedades com monoculturas; uma mentalidade latifundiária; um modelo de agricultura de prática predatória e técnicas rudimentares; e a concentração de terras como elemento de fortalecimento político. Assim, e segundo o ilustre professor Paraguassú Éleres<sup>3</sup>, "*o regime de sesmarias é a mãe do latifúndio nacional*"

Segundo TRECCANI, o período de maiores concessões e confirmações de cartas de sesmarias no Pará foi o de vinte e cinco anos entre 1726 e 1750 quando foram concedidas 1339 cartas.

A primeira carta de sesmaria no Pará foi concedida em 29 de novembro de 1700 e confirmada em 21/02/1702. A última carta foi concedida em 10 de junho de 1817 e confirmada em 16/03/1818, sendo certo que na região compreendida pelo rio Amazonas e rio Xingu foram encontradas 35 cartas de sesmarias confirmadas com extensão total aproximada em 302.742 hectares<sup>4</sup>.

No entanto, deve-se registrar que durante este período coexistiram diferentes formas de apropriação da terra: ao lado das sesmarias confirmadas ( propriedades particulares reconhecidas como tal) expandiram-se as posses ilegítimas ( sesmarias caídas em comisso pelo não cumprimento de suas cláusulas resolutivas e as sesmarias não confirmadas) além das posses estabelecidas à revelia do ordenamento jurídico vigente ( situação essa que abrangia a imensa maioria das terras apropriadas pelo povo)

### 3.2 Período Imperial

Com a Resolução nº 76 de 17 de julho de 1822, Dom Pedro de Orleans e Bragança suspendeu o sistema de sesmarias, no qual o sesmeiro antes recebia o título para depois receber a terra e ser obrigado a explorá-la e começou a vigorar o sistema de posse, pelo qual o posseiro explorava e beneficiava a terra e só posteriormente a legalizava tendo assim o direito reconhecido pelo poder público.

No entanto a Constituição de 1824 omitiu-se no tratamento do assunto privilegiando a propriedade com a visão Napolêônica e burguesa de um direito absoluto e intocável, sem sequer regular as formas pelas quais poderiam ser constituídas ou extintas, prevendo ainda seu prévio pagamento em casos de desapropriação. Além disso não foi previsto nenhum mecanismo para reincorporar ao patrimônio público as terras irregularmente ocupadas

Com isto inaugurou-se um período de vácuo legislativo conhecido entre os autores como *Império das Posses*<sup>5</sup>, um período extralegal, onde paradoxalmente se estimulava a constituição de posses embora não houvesse nenhum instrumento legal que pudesse transformá-las em propriedade.

<sup>3</sup> Professor de Direito Agrário e Fundiário da Universidade Federal do Pará – citado in Treccani, G.D. – “Violência e Grilagem - Instrumentos de Aquisição de Terras no Pará”- Belém - UFPA, ITERPA, 2001

<sup>4</sup> TRECCANI, op. cit. Pgs 57 e 58

<sup>5</sup> JONES, A. S. “A Política Fundiária do Governo Militar: Legitimação Privilegiada e Grilagem Especializada” – Programa de Pós Graduação em Sociologia – USP -1997

*"O império das posses foi, na verdade, o império dos latifundiários e dos potentados locais: neste período eles não apenas consolidaram seu patrimônio territorial, mas sobretudo seu poder político local" ( Jones, op.cit)*

Representando uma ruptura com o sistema de sesmarias a **Lei nº 601 de 18/09/1850 - Lei de Terras** impôs a compra como única forma de apropriação de terras, transformando-a em mercadoria.

A partir desta lei só o Estado poderia conceder as terras vagas. Atendia à evidente necessidade de organizar a situação dos registros de terras doadas desde o período colonial e legalizar as ocupadas sem autorização, para depois reconhecer as chamadas terras devolutas, pertencentes ao Estado. A partir desse momento passou a ser proibido se apossar de terras públicas ou alheias.

O contexto de sua aprovação, entretanto, sugere a reflexão sobre outros objetivos que pautavam a Lei: a suspensão do tráfico de escravos, no mesmo ano, anunciava a Abolição; a busca de atrair imigrantes europeus para o trabalho agrícola nas grandes propriedades; o desejo do Império de dispor das terras devolutas, para poder financiar o processo de imigração e colonização; e a necessidade das elites de impedirem o acesso à terra à grande maioria da população claramente visível nas obrigações decorrentes tais como memorial de descrição da área e pagamento de vultuosos emolumentos fora do alcance da imensa massa de trabalhadores.

A lei estabeleceu também e definitivamente uma clara divisão entre terras particulares ( as antigas sesmarias confirmadas e não caídas em comisso; outras concessões do governo Geral ou Provincial revalidadas; e as posses mansas e pacíficas legitimadas), as públicas e as devolutas.

Seu artigo 3º assim determinou sua definição por exclusão: *"São terras devolutas: a) as que não foram incorporadas ao patrimônio público como próprias; b) as que não se acham a título legítimo em domínio de particulares, não foram havidas por sesmarias ou outras concessões do governo legitimadas por esta lei; c) as que foram concedidas por sesmarias que incorreram em comisso, mas foram revalidadas por esta lei; d) as que não forem legitimadas por esta lei"*

Em tais condições a imensa massa de pequenos posseiros foi colocada a serviço do latifúndio. Foi uma opção consciente pela grande propriedade em detrimento da pequena. TRECCANI, ( op. cit) refere-se desse modo : *"A partir do momento, porém, em que se começou a liberar os homens, se escravizou a terra, isto é se impediu seu livre acesso por parte de todos, reservando-as mais uma vez, exclusivamente para quem tinha recursos. Até que a classe trabalhadora estava sob o regime de escravidão e a riqueza se acumulava através da exploração do trabalho forçado, a terra não tinha praticamente valor. No momento em que os homens começavam a serem libertos, a terra adquiriu valor e se fechou a possibilidade dela ser ocupada livremente por todos. Mais uma vez os latifundiários conseguiram mostrar sua força e controle político que exerciam sobre o Estado."*

Para permitir ao governo saber quanta terra já havia sido ocupada o decreto nº 1318 de 1854 obrigava os possuidores a qualquer título, a registrar suas terras perante os

vigários das Paróquias dando origem aos Registros Paroquiais ( de caráter estatístico), e que não conferem direito algum ao seu possuidor a não ser o de preferência na aquisição da área mediante procedimentos de legitimação

Essa questão dá origem ao procedimento discriminatório regulado hoje pela Lei Federal 6383/76 valendo afirmar: *"Com pertinência às terras devolutas, outra dificuldade se apresenta: a relativa ao ônus da prova de o serem ou de o não serem. É praticamente impossível fixar-se uma conceituação jurídica positiva de terras devolutas, a partir da legislação existente: a definição só se pode fazer por exclusão, e a sua característica é a da inexistência de titulação."* (Adroaldo Furtado Fabrício, *Comentários ao Código de Processo Civil*, vol. VIII. Tomo III. Forense, 1981, p. 649).

### 3.3 Período Republicano

Pelo Decreto 451-B de 1890 o Governo Republicano Provisório instituiu o Registro Torrens, como tentativa de sanear a desordem fundiária, pela via administrativa que, garantia a quem efetivasse a matrícula, a regularização de quaisquer títulos anteriores imperfeitos.

A Constituição de 1891, manteve o direito de propriedade absoluto já reconhecido pela Constituição de 1824, e transferiu para os Estados as terras devolutas situadas em seus territórios, à exceção das áreas de fronteira.

*"Os Estados receberam, desse modo, um espólio incerto nos limites e anárquico na titulação"*<sup>6</sup>. Essa medida permitiu que as oligarquias locais passassem a se apropriar das terras com o aval dos governos estaduais.

Em 1891 é criada, pelo governo do Estado do Pará, a Repartição de Obras Públicas, Terras e Colonização, assumindo definitivamente a administração de suas terras.

Desta data até 1985, foram editados mais de 23 diplomas legais, todos voltados à concessão de terras sob a preocupação de povoar o Estado do Pará. Todos os títulos de posse registrados neste período (alguns levados ilegalmente a registro como domínio) foram sujeitos à caducidade pelo Decreto Estadual nº 1054/96.

---

<sup>6</sup> Mendonça, Otávio "O direito agrário e o desenvolvimento da Amazônia" Revista do TRT da 8ª região - Belém, vol 15, nº 28 -1982

**Tabela Diplomas Legais que concederam prazo para (legitimar posses e sesmarias) registrar e medir terras no Pará, cuja caducidade foi definitivamente declarada em 14/02/1996 pelo Decreto nº 1.054**

Diploma legal	Extinção
Regulamento de 28/10/1891	1892
Lei nº 82, de 15/09/1892	15/09/1895
Lei nº 253, de 31/05/1895	31/12/1898
Lei nº 536, de 24/05/1898	31/12/1900
Decreto nº 886, de 16/07/1900	Prazo fixado em lei
Lei nº 750, de 25/02/1901	31/12/1902
Lei nº 841, de 31/10/1902	31/12/1904
Lei nº 894, de 04/11/1903	Fixar novos prazos
Decreto nº 1.577, de 05/12/1908	05/12/1909
Lei nº 1.108, de 06/11/1909	31/12/1910
Lei nº 1.137, de 27/10/1910	31/12/1911
Lei nº 1.358, de 10/11/1913	31/12/1914
Lei nº 1.501, de 28/10/1915	31/12/1917
Lei nº 1.714, de 18/11/1918	31/12/1919
Lei nº 2.069, de 14/11/1921	31/12/1924
Lei nº 2.789, de 21/10/1929	31/12/1930
Decreto nº 357, de 08/05/1931	31/12/1932
Decreto nº 1.044, de 19/08/1933	31/12/1933
Lei nº 913, de 04/12/1954	04/06/1955
Dec -Lei nº 57, de 22/08/1969	31/12/1972
Lei nº 4.584, de 08/10/1975	31/12/1976
Lei nº 5.295, de 23/12/1985	31/12/1995

FONTE: Trecanni, Girolamo Domenico; "Violência e Grilagem - Instrumentos de Aquisição da Propriedade da Terra no Pará" - UFPA/ITERPA, Belém, 2001, pg. 98

### 3.4 LEGISLAÇÃO EM VIGOR

O ITERPA aplica a legislação federal com base no Estatuto da Terra - Lei nº 4504/64 sobre a reforma agrária a as formas de alienação de terras públicas e na Lei 6383/76 que dispõe sobre a ação discriminatória e a legitimação de posses.

Pelo Estatuto da Terra foi possível o emprego, pelo ITERPA, dos seguintes instrumentos:

- ⇒ **Legitimação de Posses** até 100 hectares<sup>7</sup>, com cultura permanente e moradia habitual, dando origem ao **Título de Ocupação** com prazo de 4 anos, findos os quais seu titular teria preferência para a aquisição, desde que comprovada sua capacidade para trabalhar o total da área
- ⇒ **Alienação com dispensa de licitação** até 3.000 hectares para quem as detivesse como posse mansa e pacífica
- ⇒ **A concessão com dispensa de licitação**, destinada a regularizar títulos de imóveis com exploração indefinida, de pessoas físicas ou jurídicas, detentoras de registros imobiliários com vícios insanáveis, e cadeias dominiais irregulares, cujos

<sup>7</sup> O ITERPA legitima posses até 2.500 hectares com base na Constituição Federal de 1988

projetos fossem considerados de relevante interesse nacional, com áreas até 600 vezes o módulo rural ( aproximadamente 180.000 hectares). Tida pelos estudiosos como o mais flagrante modelo de estelionato rural.

- ⇒ **Alienação com concorrência pública e licitação** até 3.000 hectares onde o proprietário se obriga a cumprir condições contratuais
- ⇒ **Concessões especiais** para empresas de colonização, permitindo a participação do capital privado na implantação de projetos ( Decretos nº 68524/71 e 71615/72)
- ⇒ **Doação de Terras Públicas para os municípios** localizados na Amazônia Legal ou nas faixas de fronteira constituírem seu próprio patrimônio.

Conforme assinalado no início do presente trabalho, a sistematização e controle de tais procedimentos sofreram quebra de continuidade, referem-se a diferentes períodos de tempo e certamente não foram fiscalizadas as condicionantes de validade dos títulos concedidos.

Importante consignar ainda que a Constituição Federal de 1988 ao tratar do tema impôs três comandos sobre este assunto:

a) de natureza patrimonial

⇒ *Art. 20. São bens da União:*

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

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

b) de natureza finalística

⇒ *Art. 188. A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.*

*§ 1.º A alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional.*

*§ 2.º Excetuam-se do disposto no parágrafo anterior as alienações ou as concessões de terras públicas para fins de reforma agrária.*

c) de natureza ambiental

⇒ *Art. 225, § 5.º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.*

Essa norma é excepcionalmente importante para a constituição de Unidades de Conservação. Se bem observada ensejaria um processo de planejamento integrado do território onde antes de sua destinação aos diversos usos antrópicos permitidos por lei, quer por particulares quer por órgãos públicos se teria a cautela de observar quais áreas são necessárias ao equilíbrio dos ecossistemas. De qualquer modo, deverá ser

invocada para obstar qualquer outro tipo de destinação pretendida no momento em que for tomada a decisão de criação de Unidades de Conservação.

Nesse processo de planejamento integrado do território deve-se ressaltar a extrema importância de uma forte articulação entre os três níveis de poder político (União, Estados e Municípios) dentro do espírito de integração e harmonia (presumido pela própria Constituição Federal que previu um sistema republicano e federativo, e também pelo SNUC) , não só no momento da decisão sobre o futuro uso do território e de seus recursos naturais, como também no processo de efetiva implantação do ordenamento pretendido e sua consolidação.

Isto quer dizer que o uso das terras devolutas estaduais, tidas como bens do Estado, pela UNIÃO, para fins de preservação ambiental, embora sob a égide do comando constitucional que proíbe qualquer outra destinação da área frente à necessidade de sua preservação, deve ser institucionalmente negociado e acordado entre todos os atores responsáveis e interessados pelos processos de ocupação do solo e uso dos recursos naturais

#### **4. OS PROCEDIMENTOS USUAIS DE GRILAGEM DE TERRAS**

Conforme apurado pela CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a Ocupação de Terras Públicas na Amazônia presidida pelo Deputado Federal Luciano Castro e relatada pelo Deputado Federal Sérgio Carvalho, em 29 de agosto de 2001, foram observados diferentes procedimentos fraudulentos com a conivência criminosa de cartórios e órgãos do poder público, expondo grupos especializados em grilagem de terras, e que podem assim ser sintetizados, em caráter explicativo tendo em vista que não se pode detalhar toda a imensa gama de falcatruas e crimes que são concebidos e praticados com violência no meio rural:

- ✓ Registros sem o correspondente título de domínio ou do registro anterior
- ✓ Duplicidade : por meio do falso desmembramento com novas matrículas ou com matrícula da mesma gleba em Livros ou Comarcas diferentes.
- ✓ Registros efetuados com base em sentenças de partilhas de bens, sem prova de domínio, sem matrícula anterior
- ✓ Averbações ou novas matrículas referentes à demarcatórias sem autorização judicial e do INCRA para alargar áreas ou definir novos confrontantes
- ✓ Registros de escrituras de compra e venda com antiguidade de 20 anos expedidos por Tabeliães de Comarcas de outros Estados
- ✓ Registros efetuados com base em Registros de Imóveis de outras Comarcas, sem certidões destas
- ✓ Registros efetuados em nome de estrangeiros, em condição ilegal, e que por vezes nem existiam

- ✓ Escrituras de Compra e Venda, onde o transmitente já havia falecido há vários anos

Importante consignar que a CPI após ter investigado os fatos e ouvido testemunhas resolveu encaminhar ao douto juízo da 2ª Vara da Justiça Estadual em Altamira (processo nº 270/96 – Ação de Nulidade de Matrícula, Transcrições e Averbações no Registro de Imóveis de Altamira – proposta pelo ITERPA) e ao Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Pará ( processo nº 96303870) o relatório do caso da Fazenda Curuá , com área de 5.694.964 hectares, considerando ilegítima a pretensão de sua posse e propriedade pela empresa INCENXIL - Indústria, Comércio, Exportação e Navegação do Xingu Ltda., que se sobrepõe às glebas Altamira II e III de domínio do ITERPA; à áreas do INCRA; à áreas do EMFA – Estado Maior das Forças Armadas e à áreas da FUNAI – Fundação Nacional do Índio, e que parte dessa pretensa propriedade privada pertence à Terra do Meio ora estudada ( vide mapa – área maior sob legenda Conflito- ITERPA)

Em tal ação o ITERPA prova que a INCENXIL conseguiu, a revelia da lei , a matricula no Registro de Imóveis com base em meros contratos de arrendamento e títulos de posse que em nenhuma hipótese poderiam configurar formas válidas de transmissão de domínio.

Deve-se registrar ainda que o referido processo, reclamado pelo Ministério Público Federal como de competência da Justiça Federal, por estar sobreposto à áreas da UNIÃO, com três volumes, e diversos recursos pendentes, já tumultuado por táticas e estratégias dos advogados da INCENXIL, misteriosamente desapareceu do cartório da 2ª Vara da Justiça Estadual de Altamira, ensejando abertura de procedimentos administrativos e penais pela Justiça Estadual e pelo Ministério Público.

## **5. A SITUAÇÃO FUNDIÁRIA DA TERRA DO MEIO**

Existe a informação de que a área, à época da “guerra da borracha” teria sido objeto de divisão em 21 diferentes seringais, objetos de concessão de uso pelos governos estaduais do Pará com base nos diplomas legais acima citados que teriam sujeitado-se à caducidade pelo Decreto 1054/96.

São as áreas denominadas Fazenda Ribeiro; Fazenda Arraial; Seringal Praia de São José; Fazenda Jabuti; Fazenda Jatobá; Seringal Mossoró; Seringal Monte Alegre; Seringal Forte Veneza; Seringal Humaitá; Seringal Belo Horizonte; Seringal Caxinguba; Fazenda Terra Nova; Fazenda Incravado; Seringal Califórnia; Seringal Laranjeiras; Seringal Fortuna; Fazenda Montevidéu; Seringal São Jorge; Fazenda Novo Pardo; Fazenda Motuca I; e Fazenda Motuca II.

Como a informação é apócrifa e as concessões de uso foram extintas o ITERPA não as reconhece, sendo certo porém que tais usos vieram a constituir-se, ilegalmente, como domínio como é o caso das áreas da CR Almeida, observadas pela CPI das Terras da Amazônia e impugnadas judicialmente pelo ITERPA em 4 diferentes Ações de Nulidade de Registro Público, tendo sido o caso da INCENXIL acima comentado.

A área em estudo pode ser caracterizada por 3 espaços distintos:

⇒ Duas áreas indígenas: TI Xipáya e TI Kuruáya inclusas na área maior objeto de estudo mas não sujeitas a qualquer modificação de seu status por garantias opostas nos artigos 231 e 232 da Constituição Federal

⇒ Três glebas do INCRA arrecadadas por força do Decreto Lei nº 1164/71 que declarou indispensáveis à segurança nacional as terras devolutas situadas nas faixa de 100 Km de largura de cada lado das rodovias na Amazônia Legal, ensejando:

✓ A formação da Gleba Leite, onde o INCRA realizou uma série de intervenções e titulações diferentes;

✓ A formação da gleba Pombal, onde não se tem qualquer informação

✓ A formação de área lindeira à TI Cachoeira Seca do Iriri que estaria sendo devolvida ao patrimônio estadual por não ter sido objeto de nenhuma intervenção da UNIÃO.

⇒ Terras sob administração do ITERPA divididas em 5 grandes glebas, a saber:

✓ A Gleba Altamira I, localizada no Município de Altamira, que não teria sido nem discriminada e nem arrecadada pelo ITERPA, embora sob administração estadual, onde possa existir algum procedimento de titulação inserto em seus limites, e onde efetivamente incidem 3 das ações movidas contra a CR Almeida e seus prepostos;

✓ A Gleba Altamira II, localizada no Município de Altamira, com área de 1.116.000 he, discriminada e arrecadada conforme consta na Portaria nº 020 de 01.02.78, publicada no DOE de 03.02.78, com a Matrícula nº 1075 do Cartório de Registro de Imóveis de Altamira, Livro 2-C fls 76;

✓ Parte da Gleba Altamira III, localizada no Município de Altamira, com área de 1.254.000 he, discriminada e arrecadada conforme consta na Portaria nº 186 de 12.07.79, publicada no DOE de 03.10.79, também matriculada no CIR de Altamira.

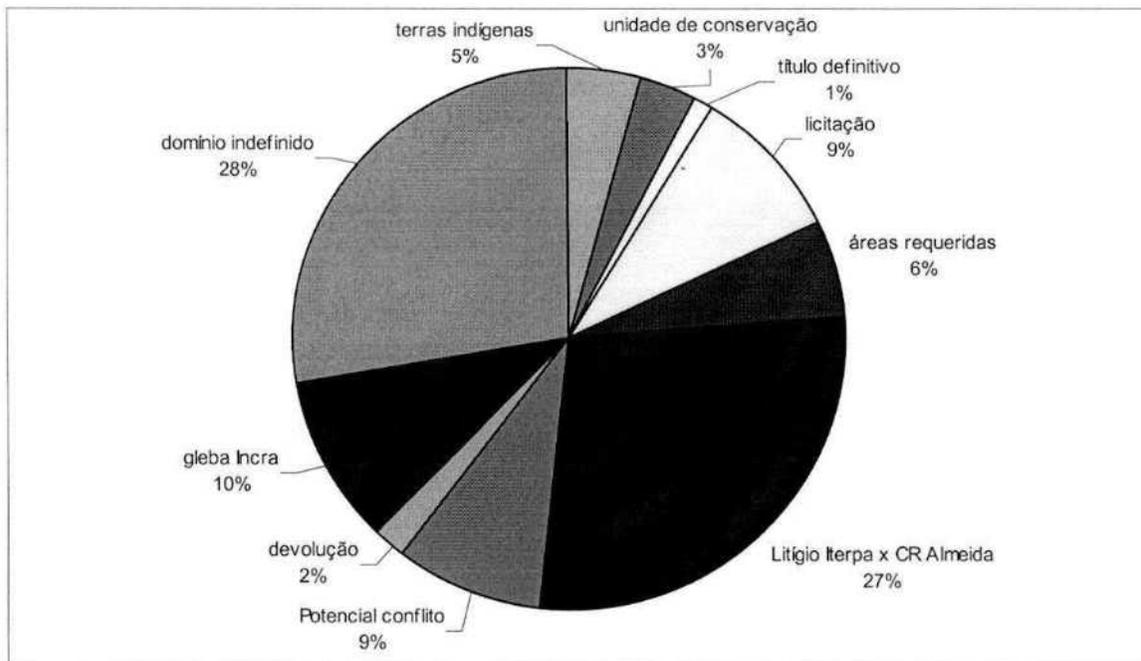
✓ Parte da Gleba Altamira IV, localizada no Município de Altamira, com área de 1.044.000 he, discriminada e arrecadada conforme consta na Portaria nº 021 de 01.02.78, publicada no DOE de 03.02.78, , com a Matrícula nº 1.076 no CIR de Altamira, Livro 2-C; fls77

✓ Projeto de Loteamento São Felix do Xingu, procedido pelo ITERPA ao longo da bacia do Rio Triunfo

Em face das titulações procedidas pelo ITERPA ao longo dos anos hoje, pelos registros encontrados e ausência de informação contínua, essas áreas podem assim ser divididas nas seguintes categorias ( vide mapa) :

- ✓ Área com TD – Titulação Definitiva Efetuada; procedida pelo ITERPA embora deva ser verificado o cumprimento de todas as cláusulas resolutivas cuja inadimplência poderia em tese revertê-las ao patrimônio público
- ✓ Área com Domínio Indefinido – supostamente públicas, conforme arrecadações e matrículas acima descritas, em que pode haver algum procedimento de titulação pelo ITERPA, legalmente válido, que tenha fugido ao registro administrativo
- ✓ Áreas Requeridas – onde particulares solicitam titulação ao ITERPA e que já podem ter sido levadas a cabo ou não
- ✓ Áreas licitadas ou em licitação pelo ITERPA, que já podem ter sido levadas a cabo ou não
- ✓ Áreas de Potencial Conflito, porque se encontram sobrepostas a outras, em face da duplicidade de titulações na mesma área ou pela sobreposição de latifúndio sobre lotes administrados pelo ITERPA
- ✓ Áreas de Litígio – ITERPA onde como resposta a CPI das Terras da Amazônia o ITERPA ajuizou ações judiciais pela nulidade do registro, contra a INCENXIL - Indústria, Comércio, Exportação e Navegação do Xingu Ltda., pertencente ao grupo CR Almeida conforme acima descrito
- ✓ Área de devolução da UNIÃO; e
- ✓ Áreas do INCRA que foram objeto de intervenção, mas que, a exemplo das estaduais, estão absolutamente fora de controle, podendo ser particulares, em titulação, ou públicas.

Esse quadro fundiário está representado e ilustrado através da tabela e figura a seguir. Na visualização da figura, percebe-se que no mínimo 75% da área constitui-se como área pública quer sob administração do ITERPA (incluídas as terras sob litígio), do INCRA, da FUNAI ou do IBAMA. Este percentual pode ser ainda maior quando as áreas tituladas, licitadas ou requeridas por particulares forem analisadas, caso a caso, que possam estar sendo ocupadas irregularmente em face das condições legais e específicas estabelecidas em cada contrato.



**Tabela - Situação fundiária da Terra do Meio.**

Tipo	Área (ha)	Observação
terras indígenas	359.724,04	não consideradas aqui as áreas de litígio (CR Almeida)
unidade de conservação	258.037,39	não consideradas as áreas de sobreposição de litígio (CR Almeida) e áreas requeridas
título definitivo	81.369,26	considerados aqui inclusive os títulos definitivos sobre a Gleba Pombal
licitação	720.493,34	considerada aqui também as áreas em licitação sobre a Gleba Pombal
áreas requeridas	475.973,05	consideradas aqui também as áreas requeridas incidentes na Gleba Pombal e na área devoluta
Litígio Iterpa x CR Almeida	2.196.843,68	considerada aqui só a área de litígio que não se sobrepõe a nada
Potencial conflito	689.141,84	Potencial conflito pela sobreposição de áreas tituladas , licitadas ou requeridas
devolução	141.174,76	considerada aqui somente a área devoluta sem conflito de sobreposição
gleba Incra	787.938,63	consideradas aqui apenas as áreas da Gleba onde não há sobreposições
domínio indefinido	2.204.327,78	áreas públicas onde pode em tese ser encontrado algum título legalmente válido
<b>total</b>	<b>7.915.023,77</b>	

Fonte: Laboratório de Geoprocessamento – ISA (2003).

Cumpra ainda informar que o INCRA pela Portaria 558/99 que impugnou o domínio de áreas maiores que 10.000 ha em todo o país e cancelou seus cadastros, abrangeu na Terra do Meio o número estimado de 8 imóveis cujas cadeias dominiais estão sendo verificadas pela sua Procuradoria Jurídica

## **6. PROGNÓSTICOS EM FACE DO MOSAICO PRETENDIDO**

Num primeiro Cenário hipotético, onde não haveria a criação de nenhuma Unidade de Conservação, pode-se afirmar:

- ⇒ Que os processos de grilagem continuarão a desdobrar-se tendo em vista as pressões antrópicas que incidem sobre a área visando o saque dos recursos naturais, especialmente a madeira, com ênfase para os processos de ocupação verificados na bacia do rio Triunfo; para a bacia do rio Iriri; para a bacia do rio Curuá e para a área limdeira à FLONA do Xingu.
- ⇒ Que a tendência à concentração da terra irá intensificar-se com a explosão de vários conflitos pela posse da terra com áreas ocupadas por pequenos ou médios proprietários que requereram titulação ou foram titulados pelo ITERPA tendo em vista a sobreposição das mesmas
- ⇒ Que o curso dos processos judiciais movidos pelo ITERPA nas áreas da CR Almeida, ou em outras áreas onde o ITERPA poderá impugnar o domínio, caminhará para tumulto processual como tática dos advogados especializados na indústria do grilo, demandando o concurso de vários atores, recursos em diferentes instâncias judiciais, ciclos das etapas processuais e um horizonte de tempo tão enorme, que certamente tornarão estas iniciativas ineficazes.

Num segundo Cenário hipotético, com a criação do mosaico pretendido, pode-se afirmar:

- ⇒ Que a criação de uma APA- Área de Proteção Ambiental, na área da bacia do rio Triunfo, onde o ITERPA realizou o Projeto de Loteamento São Felix do Xingu, e onde as frentes de pressão se mostram de maneira mais intensa, poderá fornecer condições para estabelecer-se, entre todos os seus ocupantes, um pacto de sustentabilidade visando o uso racional dos recursos naturais, e isto certamente deverá compeler a programas de regularização fundiária, e ao mesmo tempo deter o avanço da ocupação irregular e criminosa que ali vem ocorrendo.
- ⇒ Que a criação de Unidades de Proteção Integral, embora onerosa, ensejando a desapropriação pela UNIÃO/IBAMA das áreas tidas como particulares ( certamente poucas poderão comprovar domínio sem origem em títulos expedidos pelo próprio ITERPA), na porção mais central da Terra do Meio, englobando a totalidade das glebas Altamira I e II, para constituição de um Parque Nacional e uma Estação Ecológica, além de terem: a) por si só a força de inibir o saque dos recursos naturais, tendo em vista que o seu uso não é permitido nestas categorias de manejo, b) terão o condão de fazer subir a instância federal, sob a égide da necessária expropriação, todos os casos de conflito pela posse da terra, subvertendo o caos processual instalado nas ações já ajuizadas, e c) permitir ainda a rápida

tutela antecipada, imissão na posse ou apossamento administrativo (ocupação temporária ) dos acessos, e das áreas necessárias ao seu manejo emergencial, para controle e fiscalização das áreas ocupadas e dos recursos naturais que ali não poderão mais ser explorados.

- ⇒ Que a área idealizada dentro do mosaico como área para RESEX - Reserva Extrativista, também a ser expropriada pela UNIÃO/IBAMA, contemplando a presença de famílias tradicionais, para extrativismo manejado, além de prestar-se também como barreira a degradação ambiental, e provocar os efeitos jurídicos acima descritos para as áreas de proteção integral, poderá prestar-se como reserva para eventuais reassentamentos de posseiros tradicionais porventura ocupantes das outras áreas.

## **7. RECOMENDAÇÕES**

- ✓ Deve ser providenciado de imediato e em caráter expedito um levantamento e cadastramento das efetivas ocupações que ocorrem na área se possível com apoio de aerofotogrametria, para erigir instrumento de linha de corte à eventuais direitos indenizatórios, inibindo novas invasões às áreas, ou grilos de última hora.
- ✓ O decreto que vier a criar as Unidades de Conservação, e declarar o interesse social ou utilidade pública das áreas supostamente particulares, deverá autorizar a ocupação temporária (apossamento administrativo) dessas áreas quando forem necessárias ao manejo emergencial ou controle de acessos, resguardando direitos à indenização das benfeitorias de boa-fé. Essa medida é juridicamente possível, viável e necessária. Judicialmente, se traduz como tutela antecipada de parte dos imóveis, que pode e deve ser requerida e autorizada liminarmente pelo juízo expropriatório, devendo-se, porém, no próprio decreto caracterizar-se a urgência frente a potenciais/reais perigos de desordem social ou dano ambiental.
- ✓ Referido Decreto deverá também ordenar à procuradoria do IBAMA, para que em articulação com o INCRA e o ITERPA, sejam impugnadas pelas vias judiciais todas e quaisquer suspeitas de domínio irregular dos imóveis particulares antes da propositura das pertinentes ações expropriatórias. Isto porque após oferecer um preço não pode o Estado levantar mais nenhuma dúvida sobre a titulariedade das áreas.
- ✓ A Justiça Estadual deverá ser, após a promulgação do decreto de criação das áreas imediatamente provocada pelo IBAMA para sustar nos Cartórios de Registro de Imóveis todas e quaisquer matrículas, transcrições e averbações referentes à domínio na área da Terra do Meio.
- ✓ Deve-se pensar na constituição de uma força tarefa entre a Procuradoria do IBAMA, do INCRA, do ITERPA com o apoio do Ministério Público Federal e Ministério Público Estadual para executarem tais tarefas.

## BIBLIOGRAFIA

ÉLERES, P. ( 2002) "*Intervenção Territorial Federal na Amazônia*" Imprensa Oficial do Estado - Belém

MACHADO, P.A.L. (1989). *Direito Ambiental Brasileiro*, Editora Revista dos Tribunais - São Paulo.

MEIRELLES, H. (1991). *Direito Administrativo Brasileiro*, Editora Revista dos Tribunais - São Paulo.

JONES, A. S. (1997) "*A Política Fundiária do Governo Militar: Legitimação Privilegiada e Grilagem Especializada*" - Programa de Pós Graduação em Sociologia - USP

PIETRO, M.S.Z.DI. (1991) . *Direito Administrativo*, Editora Atlas.

PRESSBURGER, T.M (1990) "*Terras Devolutas. O que fazer com elas?*" Coleção Socializando Conhecimentos nº 7 - Instituto Apoio Jurídico Popular - FASE - RJ

TRECCANI,G.D. ( 2001) "*Violência e Grilagem - Instrumentos de Aquisição de Terras no Pará*"- Belém - UFPA,ITERPA,2001