

Leis e práticas de  
**REGULARIZAÇÃO**  
**FUNDIÁRIA**

no Estado de **Mato Grosso**

Jeferson Almeida  
Brenda Brito  
Pedro Gomes  
Ana Paula Valdiones

Leis e práticas de  
**REGULARIZAÇÃO**  
**FUNDIÁRIA**

no Estado de **Mato Grosso**

Jeferson Almeida  
Brenda Brito  
Pedro Gomes  
Ana Paula Valdiones

Março de 2021

Copyright © 2021 by Imazon e ICV

### **Autores**

Jeferson Almeida  
Brenda Brito  
Pedro Gomes  
Ana Paula Valdiones

### **Design editorial e capa**

Luciano Silva e Roger Almeida  
www.rl2design.com.br

### **Edição e revisão de texto**

Glaucia Barreto  
gluciabarreto@hotmail.com

### **DADOS INTERNACIONAIS PARA CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP) DO DEPARTAMENTO NACIONAL DO LIVRO**

---

A447l Almeida, Jeferson  
Leis e práticas de regularização fundiária no Estado do  
Mato Grosso / Jeferson Almeida; Brenda Brito; Pedro Gomes;  
Ana Paula Valdiones. – Belém, PA: Instituto do Homem e  
Meio Ambiente da Amazônia; Instituto Centro de Vida, 2021.

41 p. : il., color.  
ISBN 978-65-89617-01-3

1. Regularização fundiária – Mato Grosso. 2. Legislação  
fundiária. 3. Políticas públicas – Amazônia. 4. Amazônia Le-  
gal. I. Brito, Brenda. II. Gomes, Pedro. III. Valdiones, Ana Paula.  
IV. Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Ima-  
zon). V. Instituto Centro de Vida (ICV). VI. Título.

CDD (21.ed.) 333.33098172

---

Os dados e opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade  
dos autores e não refletem necessariamente a opinião dos financiadores  
deste estudo.



#### **Imazon - Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia**

Trav. Dom Romualdo de Seixas, 1698, Edifício Zion Business, 11º andar  
Bairro: Umarizal, Belém (PA), CEP: 66.055-200 • Tel.: (91) 3182-4000  
Belém • Pará • Brasil

O Imazon é um instituto de pesquisa cuja missão é promover conservação  
e desenvolvimento sustentável na Amazônia. Nossos estudos são realiza-  
dos dentro de cinco grandes programas: Monitoramento da Amazônia,  
Política e Economia, Floresta e Comunidade, Mudanças Climáticas e Di-  
reito e Sustentabilidade. O Instituto foi fundado em 1990, e sua sede fica  
em Belém, no Pará.

 [amazon.org.br](http://amazon.org.br)

 [facebook.com/imazonoficial](https://facebook.com/imazonoficial)

 [twitter.com/imazon](https://twitter.com/imazon)

 [youtube.com/imazoninstitucional](https://youtube.com/imazoninstitucional)

 [instagram.com/imazonoficial](https://instagram.com/imazonoficial)

 [linkedin.com/company/imazon](https://linkedin.com/company/imazon)



# Agradecimentos

Os autores agradecem ao Fundo Amazônia e à Agência Norueguesa de Cooperação para o Desenvolvimento (Norad) pelo apoio financeiro a este estudo; e a todos os entrevistados pelo tempo e informações concedidas.

# Sobre os autores

**Jeferson Almeida.** Pesquisador Assistente I do Imazon.

É advogado, bacharel em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA), em Belém-PA, Técnico Agrícola pelo Instituto Federal do Pará (IFPA), em Castanhal-PA, e pós-graduando na especialização semipresencial em Direito Ambiental da Universidade Federal do Paraná (UFPR), em Curitiba-PR.

**Brenda Brito.** Pesquisadora associada do Imazon. É advogada, bacharel em Direito pela UFPA, em Belém-PA, Mestre e Doutora em Ciência do Direito pela Universidade Stanford, em Palo Alto (EUA).

**Pedro Gomes.** Analista do Imazon. É graduado em Engenharia Cartográfica e de Agrimensura pela Universidade Federal Rural da Amazônia, em Belém-PA.

**Ana Paula Valdiones.** Coordenadora do Programa de Transparência Ambiental do Instituto Centro de Vida. É bacharel em Gestão Ambiental e Mestre em Ciências pela Universidade de São Paulo (USP).

# Sumário

<b>Lista de Figuras</b> .....	<b>6</b>
<b>Lista de Tabelas</b> .....	<b>6</b>
<b>1. Apresentação</b> .....	<b>7</b>
<b>2. Situação fundiária do estado</b> .....	<b>9</b>
<b>3. Órgão fundiário estadual</b> .....	<b>15</b>
3.1. Legislação estadual .....	15
3.1.1. Atribuições e normas .....	15
3.1.2. Requisitos para doação e venda de terra pública .....	17
3.1.3. Valor da terra .....	20
3.1.4. Etapas da regularização .....	21
3.1.5. Titulação .....	22
3.2. Organização e práticas do órgão estadual .....	22
3.2.1. Metas .....	22
3.2.2. Recursos .....	23
3.2.3. Transparência .....	24
3.2.4. Gestão de informação e processos .....	25
3.2.5. Acervo e base de dados fundiários .....	26
3.2.6. Georreferenciamento de imóveis .....	27
3.2.7. Gestão de conflitos agrários .....	28
3.2.8. Mecanismos de participação na gestão fundiária estadual .....	29
3.2.9. Destaques do órgão fundiário .....	30
<b>4. Principais problemas e recomendações</b> .....	<b>31</b>
<b>Apêndice 1. Metodologia para cálculo da situação fundiária do Estado de Mato Grosso</b> ..	<b>36</b>
<b>Apêndice 2. Metodologia para cálculo do valor de venda de terra estadual em Mato Grosso conforme Decreto Estadual n.º 294/2019</b> .....	<b>40</b>

## Lista de Figuras

<b>Figura 1.</b> Distribuição das áreas destinadas no Estado de Mato Grosso por situação fundiária. ....	10
<b>Figura 2.</b> Distribuição das áreas não destinadas em processo de regularização e áreas não destinadas inscritas no Cadastro Ambiental Rural no Estado de Mato Grosso .....	11
<b>Figura 3.</b> Distribuição das áreas não destinadas ou sem informação de destinação no Estado de Mato Grosso por esfera de governo responsável .....	13
<b>Figura 4.</b> Áreas prioritárias para conservação em terras não destinadas ou sem informação de destinação no Estado de Mato Grosso. ....	14
<b>Figura 5.</b> Valores médios da terra nua praticados no Intermat, Incra e mercado no Estado de Mato Grosso .....	20
<b>Figura 6.</b> Fluxograma do processo de regularização fundiária no Intermat .....	21
<b>Figura 7.</b> Conflitos fundiários no campo em Mato Grosso e nos outros oito estados na Amazônia Legal entre 2010 e 2019 .....	28

## Lista de Tabelas

<b>Tabela 1.</b> Principais normas fundiárias do Estado de Mato Grosso. ....	16
<b>Tabela 2.</b> Resultado da transparência ativa no Intermat em 2018 .....	25
<b>Tabela 3.</b> Principais problemas de atuação e recomendações para melhoria das leis e práticas fundiárias no Estado de Mato Grosso .....	31
<b>Tabela 4.</b> Fontes de dados utilizados na análise. ....	37
<b>Tabela 5.</b> Classificação do Sistema Brasileiro de Classificação de Solos 2018. ....	40
<b>Tabela 6.</b> Valor de coeficiente por bioma .....	40
<b>Tabela 7.</b> Coeficiente por tipo de acesso ao imóvel .....	41

# 1. Apresentação

Este relatório faz parte de uma série de publicações do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon) sobre as leis e práticas fundiárias dos governos estaduais da Amazônia Legal, cujo objetivo é compreender as regras e procedimentos atuais aplicados pelos órgãos estaduais de terra na região a fim de propor melhorias. Estimamos que os estados sejam responsáveis por 60% das áreas ainda sem clareza fundiária na Amazônia Legal. Por isso, é fundamental considerar como as terras públicas estaduais são geridas e quais as lacunas e oportunidades de investimento e apoio para aumentar a eficiência desses órgãos. Ademais, é importante identificar quais as necessidades de aprimoramento de marco regulatório e práticas para aumentar o controle sobre as terras públicas, combater grilagem de terras e desmatamento associado a essa prática. Dessa forma, produzimos relatórios específicos para cada estado amazônico.

Nesta publicação, analisamos o Estado de Mato Grosso e a atuação do Instituto de Terras

de Mato Grosso (Intermat). A análise abrange a identificação das principais modalidades de regularização fundiária executadas pelo órgão estadual e das práticas adotadas para aplicar a legislação vigente. Nossa ênfase é nos processos

de regularização por meio de doação e venda de terras públicas a pessoas físicas, pois entendemos que essas são categorias para as quais não existem muitas referências bibliográficas na esfera estadual na região. Além disso, dependendo de como essas modalidades são reguladas e aplicadas pelo órgão, podem estar associadas à expansão

“Estimamos que os estados sejam responsáveis por 60% das áreas ainda sem clareza fundiária na Amazônia Legal”

de desmatamento ilegal na expectativa de reconhecimento de direito sobre a terra.

Para este estudo, entrevistamos representantes de nove instituições em Cuiabá, em dezembro de 2016 e maio e setembro de 2017<sup>[1]</sup>. Também revisamos a legislação fundiária em vigor no estado e analisamos documentos for-

[1] Instituições entrevistadas presencialmente em dezembro de 2016, maio e setembro de 2017: Advocacia Geral da União – AGU (1 representante), Corregedoria-Geral da Justiça de Mato Grosso (1 representante), Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares – Fetagri (1 representante), Instituto de Terras de Mato Grosso – Intermat (6 representantes), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra (1 representante), Ministério Público Estadual – MPE (1 representante), Programa Terra Legal (1 representante), Secretaria de Estado de Meio Ambiente – Sema (1 representante), Vara Agrária do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso (1 representante).

necidos pelos entrevistados e os disponíveis no sítio eletrônico do Intermap. Além disso, coletamos informações espaciais em órgãos federais para estimar o território do estado com situação fundiária já destinada, em processo de destinação, além de uma estimativa de áreas sob jurisdição estadual e federal. Contudo, ressaltamos que, devido à desorganização e à falta de

integração de bases fundiárias entre órgãos federais e o órgão estadual de Mato Grosso, essas estimativas devem ser tratadas com cautela. Finalmente, apresentamos uma matriz com os principais problemas observados e recomendações para aprimoramento.



## 2. Situação fundiária do estado

Estimamos que 89,5% do território de Mato Grosso já possua destinação fundiária, eliminando-se sobreposições<sup>[2]</sup>. A maior parte do território estadual (65,5%) é formado por imóveis privados<sup>[3]</sup>, seguido por 16,5% de Terras Indígenas (TIs) e 5% de Projetos de Assentamentos (Figura 1). Há também 2,5% de Unidades de Conservação (UCs), exceto Área de Proteção Ambiental<sup>[4]</sup>. Identificamos ainda 31 mil hectares de Área Militar e 11,5 mil hectares de Florestas Públicas federais já destinadas, de acordo com o Serviço Florestal Brasileiro (SFB). Porém, este dado não coincidiu com outros de áreas protegidas consultados para nossa análise. O apêndice 1 descreve a metodologia usada para chegarmos aos resultados mostrados nesta seção, bem como apresenta as fontes dos dados usadas na avaliação.

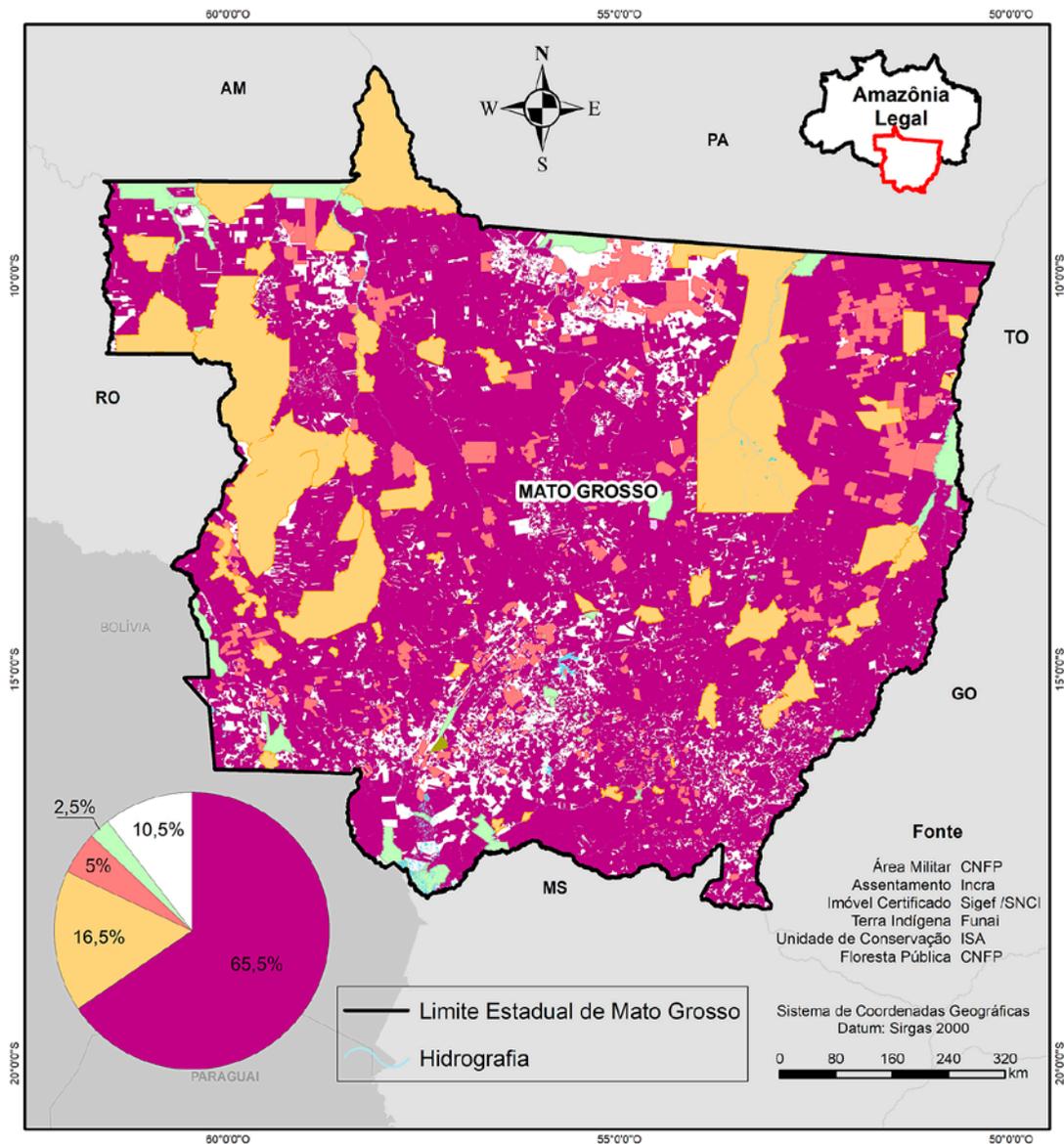
Outros 10,5% do território estadual (9,3 milhões de hectares) não estão destinados ou não há informação sobre sua destinação (Figura 2). A maior parte dessa área, correspondente a 6% do estado, já estava inscrita no Cadastro Ambiental Rural (CAR). Porém, devido à ausência de informações públicas sobre a situação fundiária desses imóveis (se posse ou titulados), não os consideramos como imóveis privados (titulados), pois é possível que muitos sejam ocupações em terra pública sem titulação. Além disso, para 3,5% do estado não encontramos dados sobre processos de destinação ou ocupação. Observamos ainda 596 mil hectares mapeados para titulação pelo Incra. Finalmente, havia 176 mil hectares com possível demanda para Terra Indígena, conforme os dados obtidos em 2017 por meio da Câmara Técnica de Destinação e Regularização de Terras Públicas Federais na Amazônia Legal<sup>[5]</sup>.

<sup>[2]</sup> Dados de áreas destinadas, excluindo-se sobreposições, de acordo com a seguinte ordem de prioridade: Terra Indígena, Unidade de Conservação, Projeto de Assentamento, Floresta Pública, imóvel privado. Mais informações no apêndice 1.

<sup>[3]</sup> Apenas imóveis inseridos no Sistema Nacional de Certificação de Imóveis (SNCI) e no Sistema de Gestão Fundiária (Sigef), ambos do Incra, sob o pressuposto de que esses casos já estariam com a situação fundiária regular. No entanto, não há necessariamente uma verificação da validade da documentação dos imóveis inscritos no sistema. Por isso, há o risco de que parte desses imóveis tenha origem em documentos fraudados.

<sup>[4]</sup> Área de Proteção Ambiental (APA) é um tipo de Unidade de Conservação que não exclui a possibilidade de regularização fundiária para ocupações privadas. Assim, não consideramos área de APA quando calculamos a área que já possui clareza de direito à terra.

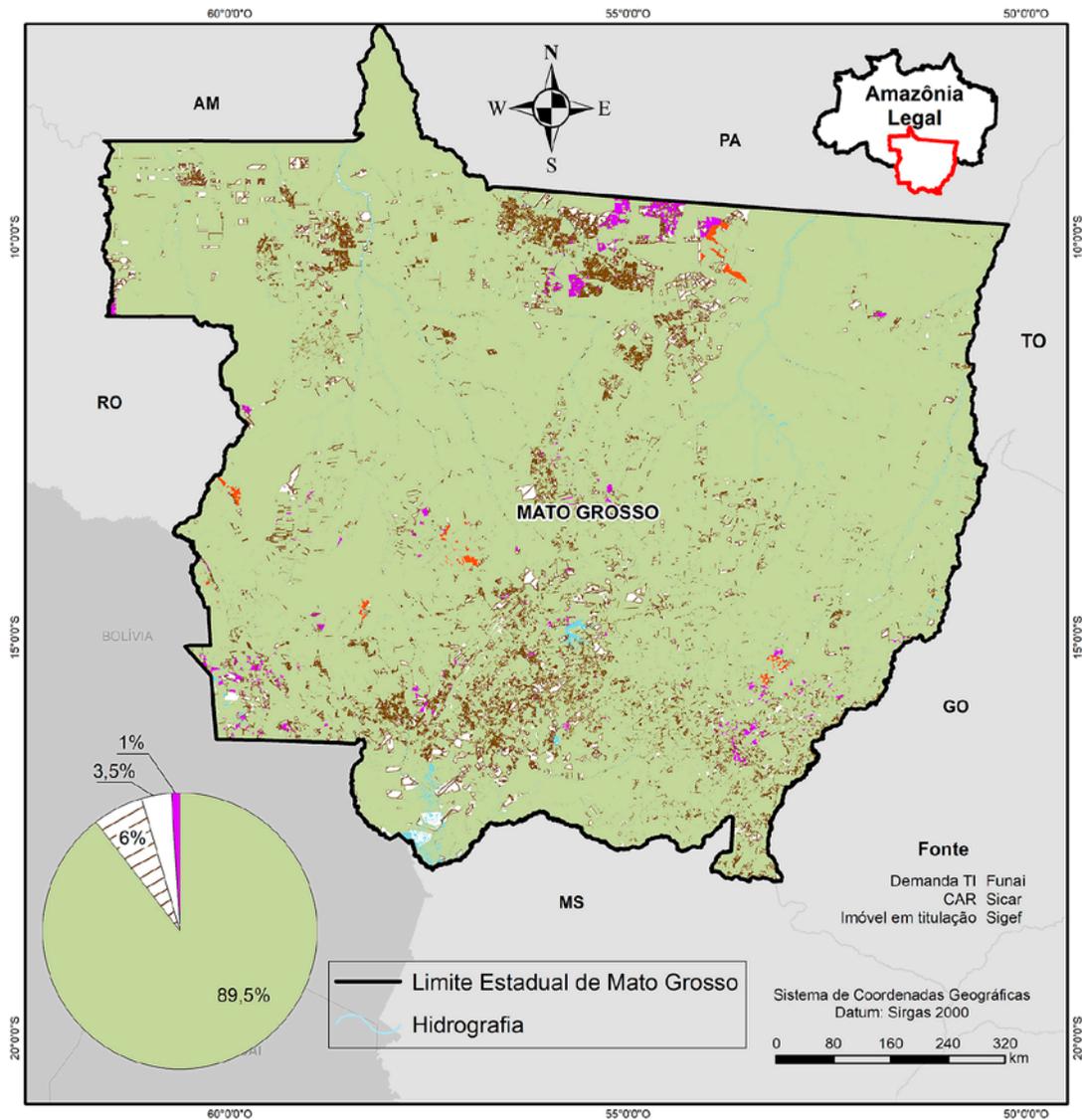
<sup>[5]</sup> A Câmara foi criada para estabelecer um processo de consulta a diferentes órgãos federais sobre a adequada destinação de terras públicas. Extinta em junho de 2019, ela foi recriada alguns meses depois pelo Decreto Federal n.º 10.165/2019. É formada por sete órgãos: Secretaria Especial de Assuntos Fundiários; Serviço Florestal Brasileiro; Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados; Ministério do Meio Ambiente; Incra; Instituto Chico Mendes; Funai (Art. 11, §1º do Decreto Federal n.º 10.592/2020).



Situação fundiária	Cor no mapa	Hectares	Percentual do Estado (%)
Imóvel privado		59.340.916	65,5
Terra indígena		14.937.357	16,5
Projeto de assentamento		4.525.156	5
Unidade de conservação (exceto área de proteção ambiental)		2.096.452	2,5
Área militar		31.230	*
Floresta pública		11.566	*
<b>Total de áreas não destinadas ou sem informação de destinação</b>		<b>9.378.092</b>	<b>10,5</b>
<b>Total de áreas destinadas (eliminando-se sobreposições)</b>		<b>80.942.677</b>	<b>89,5</b>
<b>Área total de Mato Grosso</b>		<b>90.320.769</b>	<b>100</b>

\*Percentual inferior a 0,2%

**Figura 1.** Distribuição das áreas destinadas no Estado de Mato Grosso por situação fundiária



Situação fundiária		Cor no mapa	Hectares	Percentual do Estado (%)
Total de áreas destinadas (eliminando-se sobreposições)			80.942.677	89,5
Área não destinada ou sem informação de destinação	Com CAR		5.662.314	6
	Sem CAR		2.968.527	3,5
Imóveis mapeados para titulação <sup>i,ii</sup>			596.104	1
Área com possível demanda para Terra Indígena <sup>i</sup>			176.442	*
<b>Área total de Mato Grosso</b>			<b>90.320.769</b>	<b>100</b>

<sup>i</sup>Com sobreposição

<sup>ii</sup> Apenas 42% dessa área possui processo para regularização no Incra. O restante possui apenas georreferenciamento do imóvel, sem a formalização de processo administrativo.

\*Percentual inferior a 0,3%

**Figura 2.** Distribuição das áreas não destinadas em processo de regularização e áreas não destinadas inscritas no Cadastro Ambiental Rural no Estado de Mato Grosso

A maior parte da área não destinada (57%) pertence ao governo estadual, ocupando 6% de Mato Grosso (Figura 3). Porém, predominam áreas que ainda não foram arrecadadas e matriculadas em nome do estado. Apenas 2 mil hectares estariam arrecadados. Ou seja, para que a destinação fundiária avance nessas áreas, é necessário primeiro georreferenciar e registrar as áreas não destinadas em nome do estado. Esse processo de arrecadação de terras estaduais é mais demorado no estado, pois é feito de forma individualizada para cada imóvel objeto de pedido de regularização, ao invés de ocorrer em blocos de terras maiores (por glebas ou parte de glebas).

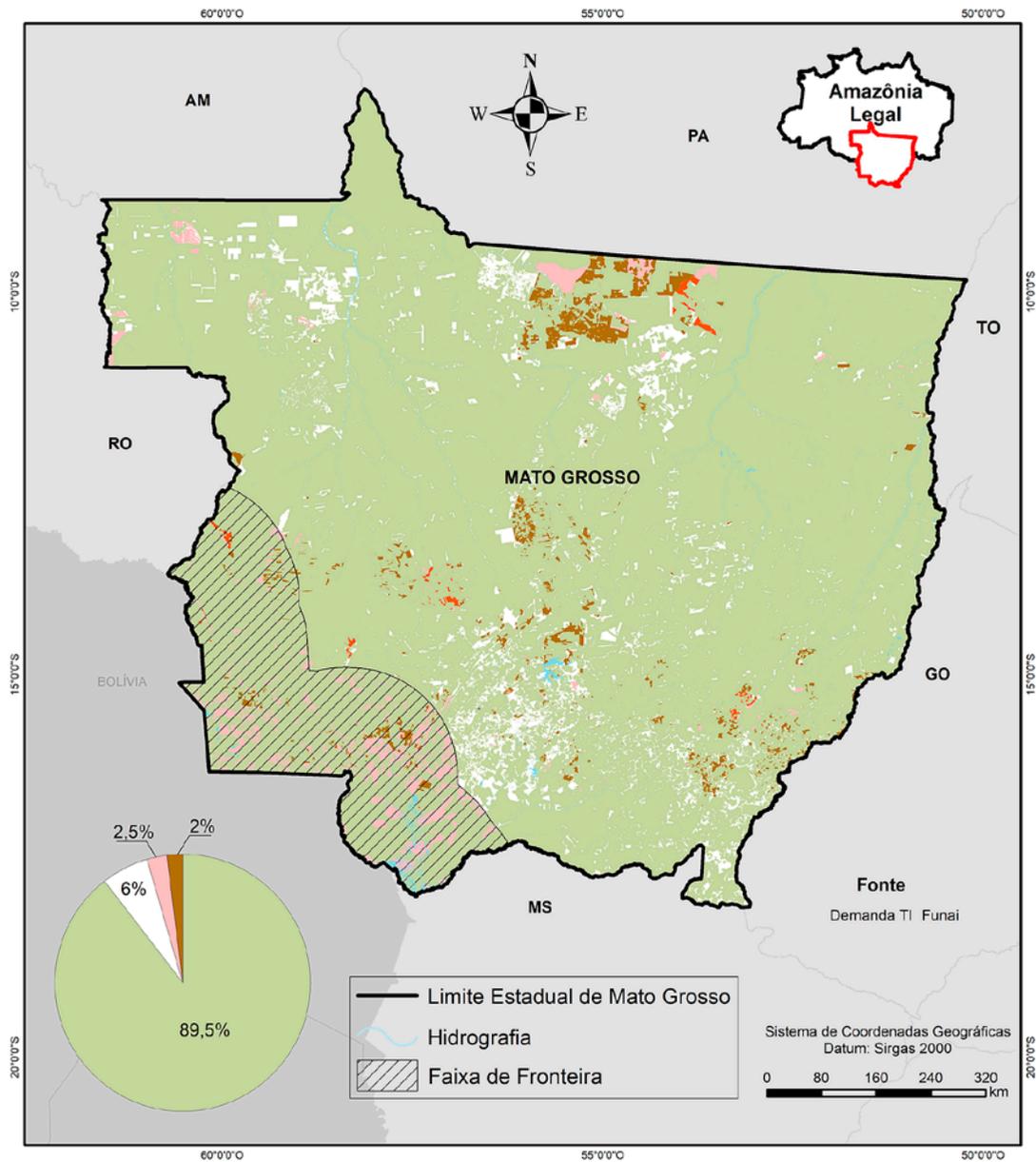
Nas áreas federais, o equivalente a 2% do estado haviam sido destinados para regulariza-

ção de posses pela Câmara Técnica de Destinação e Regularização de Terras Públicas Federais na Amazônia Legal. Em outros 2,5% do estado, a Câmara Técnica ainda não havia definido a forma de destinação (Figura 3).

Identificamos que 29% dessa área não destinada (2,7 milhões de hectares) possui prioridade para conservação, de acordo com levantamento coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) de áreas prioritárias para a conservação, utilização sustentável e repartição de benefícios da biodiversidade<sup>[6]</sup>. A maior parte (1,5 milhão de hectares) seria de áreas classificadas como de importância biológica extremamente alta, seguidas de 510 mil hectares de alta prioridade e 372 mil hectares de prioridade muito alta (Figura 4).

[6] Portaria do MMA n.º 463/2018.

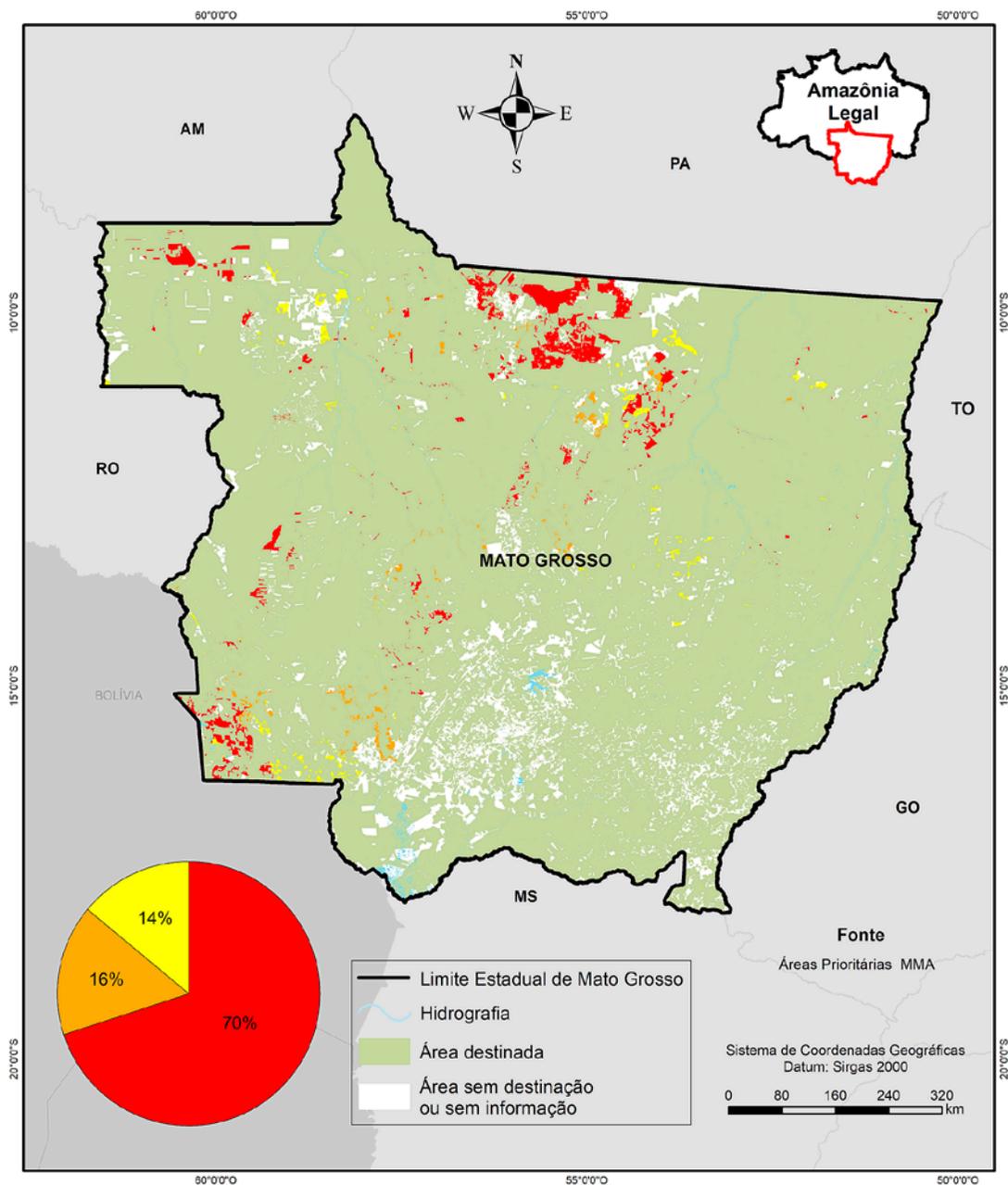




Situação fundiária	Cor no mapa	Hectares	Percentual do Estado (%)
Total de áreas destinadas (eliminando-se sobreposições)		80.942.677	89,5
Área possivelmente estadual não matriculada em nome do estado		5.387.219	6
Área federal aguardando decisão sobre destinação		2.114.643	2,5
Área federal para futura regularização fundiária		1.697.449	2
Área com possível demanda para Terra indígena		176.442	*
Área estadual matriculada em nome do estado		2.339	*
<b>Área total de Mato Grosso</b>		<b>90.320.769</b>	<b>100</b>

\*Percentual inferior a 0,3%

**Figura 3.** Distribuição das áreas não destinadas ou sem informação de destinação no Estado de Mato Grosso por esfera de governo responsável



Classe de importância biológica	Cor no mapa	Hectares	Percentual da área (%)
Extremamente Alta	Red	1.829.845	70
Muito Alta	Orange	372.399	16
Alta	Yellow	510.164	14
<b>Total</b>		<b>2.712.408</b>	<b>100</b>

**Figura 4.** Áreas prioritárias para conservação em terras não destinadas ou sem informação de destinação no Estado de Mato Grosso

## 3. Órgão fundiário estadual

A gestão das áreas estaduais de Mato Grosso é de responsabilidade do Intermat, autarquia criada pela Lei Estadual n.º 3.681/1975, em substituição ao antigo Departamento de Geografia e Geologia de Mato Grosso. O Intermat é vinculado à Secretaria de Agricultura do Estado<sup>[7]</sup>.

### 3.1. Legislação estadual

#### 3.1.1. Atribuições e normas

O Intermat é responsável por quatro modalidades de regularização fundiária rural, reguladas por meio da legislação apresentada na tabela 1. São elas:

- I. doação de terra pública de até 100 hectares<sup>[8]</sup>;
- II. venda de terra pública para imóveis até 2.500 hectares<sup>[9]</sup>;
- III. venda especial de terras públicas<sup>[10]</sup>;
- IV. emissão de certidão para fins de usucapião.

Nas décadas de 1970 e 1980, o estado repassava glebas públicas a empresas que promoviam a colonização de terras. Porém, há pelo menos três situações nesses casos que geraram pendências atualmente. Primeiro, nem sempre as empresas colonizadoras efetuavam a matrícula dessas áreas, que permaneciam em nome do estado. Na prática, essas áreas podem ainda ser consideradas públicas, pois nunca foram formalmente destacadas do patrimônio do estado. Segundo, houve casos em que os titulados nunca ocuparam de fato o imóvel, pois queriam título para usá-los como garantia em financiamento público. Com o tempo, essas áreas foram ocupadas por terceiros. Para regularizar a situação jurídica desses imóveis, é preciso solicitar a usucapião, já que estes não pertencem mais ao governo. Por isso, um dos procedimentos mais comuns no Intermat é a solicitação para esse tipo de certidão, que envolve realizar uma análise cadastral para saber se o imóvel já foi titulado e emitir essa

<sup>[7]</sup> A natureza jurídica e autárquica do Intermat foi regulamentada pelo Decreto Estadual n.º 775/1976. O art. 1º do decreto indica a vinculação do órgão à Secretaria de Agricultura do Estado.

<sup>[8]</sup> Art. 9-C da Lei Estadual n.º 3.922/1977, incluído pela Lei Estadual n.º 10.994/2019.

<sup>[9]</sup> Art. 9 da Lei Estadual n.º 3.922/1977, alterado pela Lei Estadual n.º 10.994/2019.

<sup>[10]</sup> Art. 9-B da Lei Estadual n.º 3.922/1977, incluído pela Lei Estadual n.º 10.863/2019.

certidão, para uso em processo de usucapião. Finalmente, um outro problema existente hoje é a emissão de mais de um título sobre o mesmo imóvel, por falta de controle (ou má-fé) das empresas que promoviam a colonização. Segundo o Intermat, esses casos devem ser resolvidos pelo Judiciário se a área estiver matriculada em nome da empresa de colonização.

Além disso, o Intermat criou 124 projetos de assentamentos estaduais, uma prática que não ocorre há mais de dez anos. O foco do órgão

nos assentamentos já criados é em promover a regularização dos lotes. Nesses casos, o Intermat aplica as mesmas regras de doação e venda aplicadas a imóveis fora de assentamentos.

Uma lacuna jurídica importante é a ausência de previsão legal de reconhecimento de territórios quilombolas. Nessa situação, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) acaba assumindo essa atribuição, mesmo quando a demanda incide em terras estaduais.

**Tabela 1.** Principais normas fundiárias do Estado de Mato Grosso

Tema	Legislação
Base digital de dados fundiários do Intermat.	Decreto Estadual n.º 1.813/2013
Certidão para fins de usucapião.	Resolução do Intermat n.º 01/2018
Criação e regulamentação da natureza jurídica autárquica do Intermat.	Lei Estadual n.º 3.681/1975
Código de Terras de Mato Grosso.	Lei Estadual n.º 3.922/1977 Lei Estadual n.º 10.863/2019 Lei Estadual n.º 10.994/2019
Estrutura organizacional do Intermat.	Decreto Estadual n.º 635/2020
Grupo técnico de trabalho sobre informações Geoespaciais (GTGEO) do Intermat.	Portaria do Intermat n.º 56/2019
Metodologia para a determinação de preços da terra.	Decreto Estadual n.º 294/2019
Procedimentos para regularização fundiária de glebas no Intermat.	Norma de Serviço do Intermat n.º 001/2002 (doação) Norma de Serviço do Intermat n.º 002/2002 (venda)
Programa Terra a Limpo.	Decreto Estadual n.º 1.560/2018
Regimento interno da Comissão de Assuntos Fundiários e Registros Públicos da Corregedoria Geral de Justiça de Mato Grosso.	Provimento n.º 35/2015 - CGJ
Regimento Interno do Intermat.	Decreto Estadual n.º 281/2019
Tipos de regularização fundiária promovidos pelo Intermat.	Decreto Estadual n.º 146/2019

### 3.1.2. Requisitos para doação e venda de terra pública

#### a. Áreas com proibição à titulação individual

A Constituição do Estado de Mato Grosso determina que as terras públicas necessárias à proteção dos ecossistemas naturais não podem ser alienadas a terceiros, devendo ter destinação exclusiva para esse fim<sup>[11]</sup>. Além disso, apesar de a legislação estadual não indicar explicitamente, o estado deve respeitar a prioridade constitucional de reconhecimento de territórios indígenas e de populações quilombolas que incidam em áreas estaduais, mesmo que tais procedimentos sejam realizados por órgãos da União. Porém, não há um procedimento determinando que o Intermat consulte outros órgãos ou organizações da sociedade civil sobre a existência de sobreposição de interesses prioritários antes de emitir um título de doação ou venda. Esse fato pode resultar na titulação de áreas sobrepostas a tais prioridades.

#### b. Doação

A doação de terras no estado pode ocorrer em imóveis de até 100 hectares<sup>[12]</sup>, desde que atendidos os seguintes requisitos:

- I. haver ocupação mansa e pacífica<sup>[13]</sup>;
- II. estar na posse há mais de cinco anos consecutivos, sendo reconhecido tempo de ocupação anterior em caso de sucessão<sup>[14]</sup>. Porém, não estabelece até que ano essa ocupação deveria ter iniciado para ter direito à regularização por doação. Na prática, uma ocupação efetuada a qualquer tempo (mesmo no futuro) poderia se enquadrar para doação, desde que ocorra por cinco anos;
- III. haver exploração direta ou indireta<sup>[15]</sup> pelo ocupante e sua família<sup>[16]</sup>;
- IV. ser o único imóvel do beneficiário<sup>[17]</sup>;
- V. praticar cultura efetiva<sup>[18]</sup>;
- VI. não ter sido beneficiado por qualquer outro programa de regularização fundiária, federal, estadual ou municipal<sup>[19]</sup>;
- VII. não possuir renda familiar oriunda de atividade não agrária que exceda três salários mínimos mensais ou superior a um salário mínimo *per capita*<sup>[20]</sup>;
- VIII. imóvel não incidir em áreas sob demanda judicial em que seja parte o estado ou entes da Administração Pública estadual indireta até o trânsito em julgado da decisão. A exceção é se o objeto da demanda não impedir a análise da regularização da ocupação pela administração pública, e em casos de acordo judicial<sup>[21]</sup>.

[11] Art. 280 da Constituição do Estado de Mato Grosso.

[12] Art. 9º - C da Lei Estadual n.º 3.922/1977, alterado pela Lei Estadual n.º 10.994/2019.

[13] Art. 9, IV da Lei Estadual n.º 3.922/1977, alterado pela Lei Estadual n.º 10.863/2019, e Art. 9º-C, caput, incluído pela Lei Estadual n.º 10.863/2019.

[14] Art. 9º - C, II da Lei Estadual n.º 3.922/1977, incluído pela Lei Estadual n.º 10.863/2019.

[15] Exploração, direta ou indireta, é a atividade econômica exercida em imóvel rural e gerenciada diretamente pelo ocupante com o auxílio de seus familiares, de terceiros, ainda que sejam prepostos assalariados, ou por meio de pessoa jurídica de cujo capital social ele seja titular majoritário ou integral (Art. 9, §1º da Lei Estadual n.º 3.922/1977, alterado pela Lei Estadual n.º 10.863/2019).

[16] Art. 9, II da Lei Estadual n.º 3.922/1977, alterado pela Lei Estadual n.º 10.863/2019, e Art. 9º-C, caput, incluído pela Lei Estadual n.º 10.863/2019.

[17] Art. 9º - C, I, da Lei Estadual n.º 3.922/1977, incluído pela Lei Estadual n.º 10.863/2019.

[18] Cultura efetiva corresponde à exploração agropecuária, agroindustrial, extrativa, florestal, pesqueira, de turismo ou outra atividade similar que envolva a exploração do solo, devidamente comprovada pelo ocupante (Art. 9º, §3º da Lei Estadual n.º 3.922/1977, alterado pela Lei Estadual n.º 10.863/2019).

[19] Art. 9º - C, III da Lei Estadual n.º 3.922/1977, incluído pela Lei Estadual n.º 10.863/2019.

[20] Art. 9º - C, IV da Lei Estadual n.º 3.922/1977, incluído pela Lei Estadual n.º 10.863/2019.

[21] Art. 9º, §6º da Lei Estadual n.º 3.922/1977, alterado pela Lei Estadual n.º 10.863/2019.

Não há impedimento de regularização por doação nos casos em que o requerente está na lista de exploração de mão de obra em condição análoga à escravidão, um cadastro feito pelo governo federal<sup>[22]</sup>.

#### c. Venda

Até 2018, toda a venda de terra pública estadual ocorria por licitação. No entanto, tratava-se de um passo meramente formal, em que não havia concorrência na prática, já que apenas o requerente do título apresentava proposta. Em 2019 a Lei Estadual n.º 10.863 eliminou a obrigação de licitação para áreas de até 2.500 hectares. Assim, a venda de terra pública estadual ocorre sem licitação quando ocupada e produtiva, desde que cumpra os seguintes requisitos<sup>[23]</sup>:

- I. ter comprovação de exploração direta ou indireta pelo ocupante e sua família ou terceiros (incluindo prepostos assalariados), ou para pessoa jurídica cujo titular majoritário ou integral seja o interessado na regularização<sup>[24]</sup>;
- II. praticar cultura efetiva<sup>[25]</sup>;
- III. exercer ocupação mansa e pacífica<sup>[26]</sup>;
- IV. imóvel não incidir em áreas sob demanda judicial em que seja parte o estado ou os

entes da Administração Pública Estadual indireta até o trânsito em julgado da decisão. A exceção é se o objeto da demanda não impedir a análise da regularização da ocupação pela Administração Pública ou houver acordo judicial<sup>[27]</sup>;

- V. o requerente da alienação onerosa não pode ter adquirido terras públicas pela União, estado ou município cuja área somada com a pretendida para regularização ultrapasse 2.500 hectares<sup>[28]</sup>;
- VI. ter autorização da Assembleia Legislativa prévia à titulação<sup>[29]</sup>.

Não há impedimento de regularização por venda nos casos em que o requerente está na lista de exploração de mão de obra em condição análoga à escravidão.

Uma ausência importante entre os requisitos previstos em lei é do tempo mínimo necessário de ocupação da terra para obtenção do título, além de um prazo máximo para o início dessa ocupação. Parte desse requisito aparece apenas na Norma de Serviço do Interamat n.º 02/2002, exigindo ocupação de pelo menos um ano e um dia para a regularização. No entanto, não foi incluído na alteração da lei ocorrida em 2019 e também não indica até que ano essa ocupação

[22] Conhecida como lista suja do trabalho escravo, inclui nomes de pessoas e empresas autuadas e condenadas administrativamente por manterem trabalhadores em condições análogas à escravidão. Está prevista na Portaria Interministerial MTPS/MMIRDH n.º 04/2016.

[23] As regras para a alienação onerosa estão no Art. 9º da Lei Estadual n.º 3.922/1977, alterado pela Lei Estadual n.º 10.863/2019, e nos Art. 3º e 4º do Decreto Estadual n.º 146/2019.

[24] Art. 9, II da Lei Estadual n.º 3.922/1977, alterado pela Lei Estadual n.º 10.863/2019.

[25] Cultura efetiva corresponde à exploração agropecuária, agroindustrial, extrativa, florestal, pesqueira, de turismo ou outra atividade similar que envolva a exploração do solo, devidamente comprovada pelo ocupante (Art. 9º, §3º da Lei Estadual n.º 3.922/1977, alterado pela Lei Estadual n.º 10.863/2019).

[26] Art. 9, IV da Lei Estadual n.º 3.922/1977, alterado pela Lei Estadual n.º 10.863/2019.

[27] Art. 9º, §6º da Lei Estadual n.º 3.922/1977, alterado pela Lei Estadual n.º 10.863/2019.

[28] Art. 3º, I do Decreto Estadual n.º 146/2019.

[29] Art. 327 da Constituição do Estado de Mato Grosso.

deveria iniciar. Sem esses parâmetros, a princípio, a terra pública estadual em Mato Grosso pode ser ocupada a qualquer momento e solicitada a titulação com dispensa de licitação, cumpridos os outros requisitos previstos em lei.

Além disso, o conceito de cultura efetiva introduzido pelas alterações da Lei Estadual n.º 10.863/2019 inclui atividades ligadas à exploração de áreas florestais, como extrativismo e manejo florestal. Por um lado, esse conceito é considerado pelo governo de Mato Grosso como um estímulo à manutenção da floresta em pé, uma vez que o requerente não precisaria desmatar para comprovar o uso da área. Segundo o governo, também é uma forma de facilitar a aprovação do plano de manejo, já que as áreas para exploração florestal seriam tituladas<sup>[30]</sup>. Por outro lado, esse conceito se contradiz com a Lei Federal n.º 11.284/2006, que não inclui a venda de florestas públicas entre as possibilidades de uso para produção sustentável dessas áreas<sup>[31]</sup>. De acordo com essa lei, a exploração florestal em florestas públicas deve ocorrer apenas via concessão florestal e por meio de um processo de licitação para seleção de empresas<sup>[32]</sup>.

#### *d. Venda especial*

As alterações na legislação estadual em 2019 instituíram a venda especial (ou regulariza-

ção onerosa especial)<sup>[33]</sup>, que ocorre quando alguns requisitos previstos para venda de terras não são atendidos. Especificamente, essa modalidade permite que o ocupante que não puder comprovar a exploração direta ou indireta por sua família e nem a prática de cultura efetiva na área, poderá substituir tais exigências por: i) apresentação de carta dos confinantes, na qual os vizinhos declaram que reconhecem os limites do imóvel; e ii) apresentação de documentos comprobatórios de posse<sup>[34]</sup>. Dentre esses documentos está o CAR, considerado pelo Decreto Estadual n.º 146/2019 como uma das formas de demonstrar que o requerente é o único e legítimo possuidor do imóvel<sup>[35]</sup>. No entanto, o Código Florestal (Lei Federal n.º 12.651/2012) estabelece explicitamente que o CAR não pode ser considerado título para fins de reconhecimento do direito de propriedade ou posse<sup>[36]</sup>. Assim, o CAR deveria ser usado pelo órgão fundiário como forma de identificar passivos ambientais no imóvel e exigir sua recuperação, mas isso não ocorre, como indicado a seguir.

#### *e. Passivo ambiental em imóveis*

Não identificamos a exigência de comprometimento de recuperação de passivos ambientais, como desmatamento ilegal, eventualmente existentes nos imóveis antes da titulação. Mes-

<sup>[30]</sup> Governo do Estado de Mato Grosso. 2019. Código de Terras de Mato Grosso sofre primeira mudança em 40 anos. Cuiabá: Governo do Estado de Mato Grosso. Disponível em: [http://www.mt.gov.br/rss/-/asset\\_publisher/Hf4xlehM0lwr/content/id/11715750](http://www.mt.gov.br/rss/-/asset_publisher/Hf4xlehM0lwr/content/id/11715750). Acesso em: 03 jul. 2020.

<sup>[31]</sup> Art. 4º da Lei Federal n.º 11.284/2006.

<sup>[32]</sup> Art. 7º da Lei Federal n.º 11.284/2006.

<sup>[33]</sup> Art. 9º-B da Lei Estadual n.º 3.922/1977, incluído pela Lei Estadual n.º 10.863/2019) e Art. 4º, §1º do Decreto Estadual n.º 146/2019.

<sup>[34]</sup> Os documentos exigidos nessa modalidade são: carta de confinantes, inscrição estadual, inscrição no Indea, notas fiscais de compra e venda de insumos, cercas divisórias georreferenciadas, Cadastro Ambiental Rural e outros documentos que demonstrem que o requerente é o legítimo possuidor do imóvel (Art. 9-Bº da Lei Estadual n.º 3.922/1977, incluído pela Lei Estadual n.º 10.863/2019 e Art. 4º, §1º do Decreto Estadual n.º 146/2019).

<sup>[35]</sup> Art. 4º, §1º, IV e V do Decreto Estadual n.º 146/2019.

<sup>[36]</sup> Art. 29, §2º da Lei Federal n.º 12.651/2012.

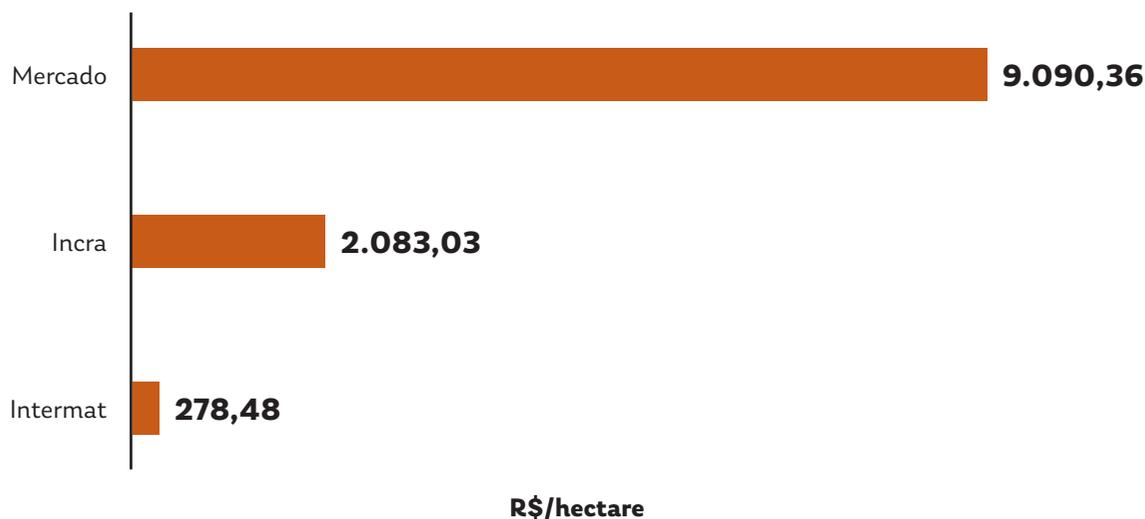
mo após a titulação, a exigência de recuperação de passivo como obrigação para manter-se no imóvel é limitada à modalidade de venda especial (Ver item 3.1.5). Também não há impedimento para regularização de imóveis com desmatamentos ocorridos recentemente.

### 3.1.3. Valor da terra

O valor de terra básico do município é fixado anualmente pelo Intermat, que divide os municípios do estado em três grupos de preços. Sobre esses valores, são somados coeficientes relativos ao tipo de solo predominante, bioma de localização do imóvel e tipo de acesso ao imóvel, conforme o Decreto Estadual n.º 294/2019. Porém, no caso de área de reserva legal, o decreto veda a aplicação dos coeficientes, mantendo o valor básico. Ou seja, as áreas de floresta pos-

suem um valor menor de venda que os das áreas já desmatadas. Além disso, o decreto não define se esse valor menor deve ser aplicado apenas às áreas de floresta na reserva legal ou também a áreas eventualmente já desmatadas que estejam dentro da reserva legal. O apêndice 2 apresenta a metodologia para cálculo do valor de venda de terra estadual em Mato Grosso.

Estimamos que o preço médio do valor básico de terra cobrado pelo Intermat<sup>[37]</sup> (R\$ 278,48) é 87% inferior ao valor médio do VTN cobrado pelo Incra<sup>[38]</sup> (R\$ 2.083,03) e quase 33 vezes inferior ao valor médio de mercado de terra (R\$ 9.090,36) de Mato Grosso<sup>[38]</sup> (Figura 5). Além disso, pagamento à vista ainda recebe 20% de desconto<sup>[40]</sup>. Caso o titulado opte pelo pagamento parcelado, deve pagar uma entrada de 20% e dividir o restante em até cinco prestações anuais e sucessivas<sup>[41]</sup>.



**Figura 5.** Valores médios da terra nua praticados no Intermat, Incra e mercado no Estado de Mato Grosso

<sup>[37]</sup> Média aritmética dos valores bases dos três grupos de valores estipulados pelo Intermat (Ver apêndice 2 para descrição dos três grupos).

<sup>[38]</sup> Preço médio de terra nua na planilha do Incra obtido pelo cálculo da média aritmética dos valores médios de cada município de Mato Grosso. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/pt/pauta-de-valores-de-terra-nua-para-titulacao.html>>. Acesso em: 11 fev. 2020.

<sup>[39]</sup> Valor obtido por meio da média aritmética dos valores de terra em Mato Grosso, por município, com base em FNP. Anualpec 2019. P 248-250. Informaecon: São Paulo, 2019.

<sup>[40]</sup> Art. 14, II da Lei Estadual n.º 3.922/1977, alterado pela Lei Estadual n.º 10.863/2019.

<sup>[41]</sup> Art. 14 da 3º da Lei Estadual n.º 3.922/1977, alterado pela Lei Estadual n.º 10.994/2019.



### 3.1.5. Titulação

A legislação estadual define algumas regras específicas para os títulos de terra emitidos pelo Interemat:

- I. **Gênero:** os títulos de terra devem ser entregues em nome do homem ou da mulher requerente quando o estado civil for solteiro. Se casados, união estável ou união homoafetiva, o título deve ser emitido em nome do casal obrigatoriamente. Nos demais casos, deverá ser expedido preferencialmente em nome da mulher.
- II. **Cláusulas resolutivas:** os títulos emitidos por meio de venda especial contêm cláusulas que devem ser cumpridas por cinco anos, sob pena de retomada do imóvel pelo governo estadual após decisão em processo administrativo<sup>[42]</sup>:
  - proibição de alienação;
  - manutenção da destinação agrária pela prática da cultura efetiva, comprovada por meio de documentos, sensoriamento remoto ou vistoria. Caso essa regra não seja atendida, o titulado pode assinar Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou instrumento similar para adequação<sup>[43]</sup>;

- respeito à legislação ambiental, comprovado pela juntada das certidões negativas de infração ambiental ou instrumento similar, além da inscrição no CAR;
- não exploração da mão de obra em situação análoga à de escravo ou infantil;
- pagamento.

Essas condições resolutivas são liberadas após os cinco anos mediante checagem de seu cumprimento, via documental ou vistoria<sup>[44]</sup>.

Para casos de venda normal, a única cláusula resolutiva prevista em lei é o pagamento do valor do imóvel. Finalmente, não há cláusulas resolutivas para títulos de doação.

## 3.2. Organização e práticas do órgão estadual

### 3.2.1. Metas

O Relatório de Ação Governamental de 2018 destaca que o governo do estado, por meio do Interemat, emitiu 597 títulos definitivos em assentamentos rurais (a meta física prevista na Lei Orçamentária Anual – LOA era 400), indicador considerado em número de lotes e não

<sup>[42]</sup> Art. 9º-B, §1º da Lei Estadual n.º 3.922/1977, incluído pela Lei Estadual n.º 10.863/2019 e Art. 5º, §1º do Decreto Estadual n.º 146/2019.

<sup>[43]</sup> Art. 5º, §5º do Decreto Estadual n.º 146/2019.

<sup>[44]</sup> Art. 5º, caput e §3º do Decreto Estadual n.º 146/2019.

em glebas. O Programa de Governo n.º 208<sup>[45]</sup>, responsável pelas metas e execuções envolvendo regularização fundiária dos imóveis urbanos e rurais, foi definido no Plano Plurianual (PPA) 2015/2019. Além dos títulos, estão inseridos nos produtos entregues para atender a demanda fundiária apontados no relatório: 23 certidões administrativas, 110 cartas de anuência, 75 certidões de legitimidade, 679 certidões de legitimidade de origem e 75 certidões de usucapião.

Outra meta do órgão era a melhoria do acervo fundiário do Intermap, que obteve apenas 25% do previsto<sup>[46]</sup>. A justificativa para o baixo desempenho foi o contingenciamento financeiro e a falta de recursos humanos. A meta que previa a reestruturação física e organizacional do Intermap também enfrentou os mesmos problemas.

Finalmente, o Intermap tinha como meta para 2018 a emissão de 90 mil títulos urbanos e 15 mil rurais. Porém, não encontramos avaliação sobre sua execução.

### 3.2.2. Recursos

O orçamento do Intermap para 2019 foi de R\$ 13,8 milhões<sup>[47]</sup>. Desse total, R\$ 180 mil seriam empregados para a regularização fundiária rural e R\$ 36 mil para a reestruturação e modernização do órgão. De acordo com os funcionários

entrevistados, a maior parte do orçamento é direcionada ao pagamento de despesas administrativas e folha de funcionários.

Como fonte externa ao orçamento, em junho de 2018 o Fundo Amazônia aprovou o Projeto Terra a Limpo, organizado pelo Gabinete de Articulação e Desenvolvimento Regional (GDR) do governo estadual. Em seguida, o governo estadual transformou o projeto em programa, por meio do Decreto Estadual n.º 1.560/2018. Dentre seus objetivos estão<sup>[48]</sup>:

- I. contribuir na redução do desmatamento e conflitos de terras no estado;
- II. promover a segurança jurídica sobre a posse e estimular a permanência de agricultores familiares no campo;
- III. fortalecer as instituições governamentais para executar a regularização fundiária;
- IV. organizar o acervo fundiário do Intermap, Incra e Serfal/MT;
- V. desenvolver o sistema de gestão fundiária do estado, com foco na melhoria da transparência das informações fundiárias;
- VI. contribuir para a regularização fundiária de 65 mil famílias;
- VII. fortalecer a agricultura familiar em 87 municípios da Amazônia mato-grossense<sup>[49]</sup>.

<sup>[45]</sup> Governo do Estado de Mato Grosso. Relatório da Ação Governamental – RAG (2018, p. 465). Disponível em: <http://www.seplan.mt.gov.br/documents/363424/10895109/RAG+2018++Anal%C3%ADtico2.pdf/f23972a7-de8f-72c6-cef9-09c363902e66>.

<sup>[46]</sup> Governo do Estado de Mato Grosso. Relatório da Ação Governamental – RAG (2017, p. 847). Disponível em: [http://www.seplan.mt.gov.br/documents/363424/9517978/Rag+2017+Anal%C3%ADtico\\_Seplan.pdf/2f761c78-c853-dd18-1bee-532d8b14f833](http://www.seplan.mt.gov.br/documents/363424/9517978/Rag+2017+Anal%C3%ADtico_Seplan.pdf/2f761c78-c853-dd18-1bee-532d8b14f833)

<sup>[47]</sup> Governo do Estado de Mato Grosso. Seplan, Projeto de Lei Orçamentária Anual, p. 91. Disponível em: <http://www.mt.gov.br/documents/363424/11073460/Volume+II+-+LOA+2019/70b07a1d-788e-a768-d034-48c79c73262c>.

<sup>[48]</sup> Objetivos destacados conforme o Art. 3º do Decreto Estadual n.º 1.560/2018 que define as diretrizes do Programa Terra a Limpo.

<sup>[49]</sup> Governo de Mato Grosso – imprensa: Projeto ‘Terra a Limpo’ beneficiará 65 mil famílias que vivem em assentamentos em Mato Grosso. Disponível em: <http://www.mt.gov.br/-/10036451-projeto-terra-a-limpo-beneficiara-65-mil-familias-que-vivem-em-assentamentos-em-mato-grosso>. Acesso em: 08 abr. 2019.

O valor total do projeto foi de R\$ 72,9 milhões, com prazo previsto para execução em 60 meses. Até o final de 2018 apenas 9% desse valor havia sido desembolsado, ou seja, R\$ 6 milhões<sup>[50]</sup>.

Quanto a recursos humanos, em 2017 o Interamat possuía apenas 40 servidores dos 127 previstos em lei. Segundo o presidente do órgão em 2017, 65% dos servidores do Interamat se aposentaram e não houve planejamento desse processo, resultando na escassez de profissionais. O setor com maior carência era a Diretoria Técnica. O corpo técnico do órgão está muito abaixo do ideal para suprimento das demandas. O relatório governamental de 2018 aponta que essa baixa do quadro dificultou o andamento dos trabalhos e o cumprimento das metas<sup>[51]</sup>.

### 3.2.3. Transparência

O Estado de Mato Grosso recebeu a segunda melhor avaliação no *ranking* geral do relatório de transparência ativa que abrangeu oito estados da Amazônia Legal<sup>[52]</sup>. No entanto, mesmo com esse resultado, o Interamat divulgava, em média, apenas 36% das informações obrigatórias por

lei, sendo que 39% dos dados eram ausentes e 25%, com divulgação parcial (Tabela 2).

A transparência ativa diz respeito à publicação espontânea de dados pelos órgãos fundiários; tanto os de natureza administrativa e institucionais, quanto os de ações e resultados. Esse último grupo está diretamente relacionado à localização das terras públicas, titulação dos imóveis, criação de assentamentos, dentre outras destinações para esses imóveis.

O órgão obteve melhor avaliação nos indicadores relacionados a informações administrativas, ficando na segunda melhor colocação neste requisito entre os oito estados avaliados por Cardoso Jr. et al. (2018)<sup>[53]</sup>, com 56% dos indicadores satisfatórios (Tabela 2). Quanto às informações sobre suas ações e resultados, obteve também a segunda melhor colocação entre os estados, empatado com o Maranhão. Na categoria de procedimentos da Lei de Acesso à Informação (LAI), que avalia se o órgão divulga as informações necessárias ao cumprimento da LAI, a avaliação colocou o estado na 4ª pior colocação, empatando com o Estado de Roraima, demonstrando 66% dos indicadores ausentes.

[50] BNDES, Fundo Amazônia. Relatório de Atividades 2018, p. 141. Disponível em: [http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/rafa/RAFA\\_2018\\_port.pdf](http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/rafa/RAFA_2018_port.pdf). Acesso em: 08 abr. 2019.

[51] Governo do Estado de Mato Grosso. Relatório da Ação Governamental – RAG (2018, p. 406). Disponível em: <http://www.seplan.mt.gov.br/documents/363424/10895109/RAG+2018++Anal%C3%ADtico2.pdf/f23972a7-de8f-72c6-cef9-09c363902e66>. Acesso em: 03 jul. 2020.

[52] Cardoso Jr. D.; Oliveira, R.; Brito, B. 2018. Transparência de órgãos fundiários estaduais na Amazônia Legal. Belém: Imazon. Disponível em: <https://bit.ly/2Ato1fh>. Acesso em: 03 jul. 2020.

[53] Cardoso Jr. D.; Oliveira, R.; Brito, B. 2018. Transparência de órgãos fundiários estaduais na Amazônia Legal. Belém: Imazon. Disponível em: <https://bit.ly/2Ato1fh>. Acesso em: 03 jul. 2020.

**Tabela 2.** Resultado da transparência ativa no Intermat em 2018

Tipo de informação*	Ausente	Parcial	Satisfatório
Avaliação geral	39%	25%	36%
Informações administrativas	56%	19%	25%
Informações de ações e resultados	0%	50%	50%
Informações sobre procedimentos da Lei de Acesso à Informação (LAI)	17%	17%	66%

\* Avaliação geral corresponde à somatória de todos os indicadores avaliados. Informações administrativas são dados relacionados ao funcionamento do órgão público. Informações de ações e resultados são dados relacionados às atribuições específicas dos órgãos fundiários, tais como: arrecadação de terras devolutas, assentamentos, venda e doação de terras públicas. Informações sobre procedimentos da LAI são aquelas relacionadas ao seu cumprimento pelo órgão público.

### 3.2.4. Gestão de informação e processos

Até 2017 o Intermat possuía pelo menos 3.880 processos de regularização fundiária em trâmite, além de 4.500 processos solicitando emissão de certidões. O Instituto não possui um sistema de informações que abranja todas as etapas do processo de regularização. No entanto, identificamos os seguintes sistemas utilizados, que atendem parcialmente as fases dos processos:

- I. CTGeo: utilizado desde 2013 para análise cartográfica, onde são plotados os títulos emitidos pelo órgão.
- II. Sistema de Protocolo do Estado (Sepromat): plataforma para gerenciamento de protocolos usada desde 2005 para andamento e acompanhamento processual.

A melhoria dos sistemas está prevista no Projeto Terra a Limpo<sup>[54]</sup>, que atualmente está

em andamento, conduzido com recursos do Fundo Amazônia pelo estado. Houve ainda em 2017 uma tentativa de testar, de forma piloto, um módulo do Sistema de Gestão Fundiária (Sigef), do Incra, que estava sendo elaborado para tramitação de processos. Até então, o Intermat utilizava o módulo de georreferenciamento do Sigef para consultas. No entanto, não houve avanços nessa proposta de piloto até 2018.

Além disso, em 2016, o Tribunal de Contas do Estado cobrou mais agilidade do Intermat na tramitação dos processos, pois havia muitos casos de 2006-2007 parados. Com base nisso, o Intermat formou forças tarefas para analisar os processos<sup>[55]</sup>.

A análise estava sendo realizada por ordem cronológica da abertura dos processos. Para isso, a Diretoria Técnica criou um checklist para orientar os trabalhos. Quando há pendências, o Intermat notifica os requerentes para apresentarem

<sup>[54]</sup> Projeto que objetiva modernizar a gestão fundiária no estado e contribuir para a regularização fundiária, aprovado pelo Fundo Amazônia em 02 de abril de 2018. Contrato disponível em: <http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/contratos-aditivos/Mato-Grosso-Terra-Limpo-5774031.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2019.

<sup>[55]</sup> Forças tarefas instituídas por meio das Portarias Estaduais n.º 32/2016 e n.º 49/2016.

os documentos e informações necessárias. Se não responderem, os casos são arquivados. Dentre os resultados relatados pelo Interemat estão:

- I. 1ª e 2ª Forças tarefas: concluiu a análise de 800 processos em quatro meses, com oito funcionários dedicados. Todos os processos iniciados entre 2006 e 2007 foram reprovados na análise técnica. Os requerentes foram notificados para sanar as pendências, mas apenas trinta responderam apresentando os documentos devidos. Um dos principais problemas relatados pelos entrevistados é a existência de muitos processos com documentação incompleta.
- II. 3ª Força tarefa: analisou mil processos iniciados entre 2008 e 2010. Estimavam finalizar a análise em 6 meses (até junho de 2017), com quatro funcionários, pois houve diminuição da equipe alocada após a mudança na presidência do instituto em dezembro de 2016.

Além das forças tarefas, o Interemat também criou, em 2016, uma comissão de auditoria para verificar 250 processos que estavam prontos para assinatura do governador. Essa comissão identificou problemas em todos os casos, que retornaram ao Interemat. A comissão foi formada por um advogado e dois técnicos para fazer auditoria nos processos e identificar pendências que precisavam ser sanadas pelos interessados.

Finalmente, em 2017, o Interemat também aproveitou o modelo de trabalho de força tarefa e criou uma dedicada a assentamentos, com qua-

tro funcionários. O objetivo foi agilizar as análises de titulação nessas áreas.

### **3.2.5. Acervo e base de dados fundiários**

O acervo de títulos emitidos e de processos administrativos, que inclui títulos emitidos no passado pela Assembleia Legislativa, está parcialmente digitalizado. Segundo os funcionários, a digitalização dos processos ocorreu apenas nas capas (onde constam os dados do requerente e número do processo), memorial descritivo e planta do imóvel. Eles indicaram a necessidade de adquirir equipamentos com maior capacidade de armazenamento para digitalizarem todo o acervo.

A base de dados fundiária digital do Interemat foi homologada pelo Decreto Estadual n.º 1.813/2013. De acordo com funcionários entrevistados, dos 70 mil títulos emitidos pelo Interemat, 40 mil já foram vetorizados e estão na base do órgão. Porém, essa base ainda não estava atualizada com especificações técnicas exigidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>[56]</sup>. De acordo com a regra vigente, a base deve adotar o Sistema de Referência Geocêntrico para as Américas (Sirgas) do ano 2000, em substituição ao sistema SAD 69. Segundo o Interemat, a migração dessa base para uso do Sirgas 2000 não era possível porque a empresa que a elaborou não usou software livre e, por isso, o instituto não consegue atualizá-la.

Sobre a confiabilidade dos dados dessa base, o Interemat indicou que títulos emitidos há muitas décadas não têm informações precisas de localização, o que dificulta sua vetorização

<sup>[56]</sup> Estabelecido pela Resolução do Presidente do IBGE n.º 01/2015.

para inserção na base. Além disso, o Intermap também utiliza o Sigef para avaliar se há imóveis localizados em áreas que são classificadas como devolutas na base do Intermap. Nesses casos, há forte indício de que sejam títulos falsos.

Uma informação preocupante sobre a base homologada em 2013 é a decretação de sigilo por parte do governo de Mato Grosso. De acordo com Cardoso Jr. et al. (2018)<sup>[57]</sup>, o Decreto Estadual n.º 1.813/2013 estabeleceu que o acesso às informações da base é feito por meio de requerimento justificado e que os dados da base são sigilosos. Porém, essas duas determinações contrariam frontalmente a Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/2011), que proíbe qualquer exigência de justificativa a pedidos de acesso e que determina situações específicas que podem ser classificadas como sigilosas com tempo determinado.

As limitações da base, incluindo a questão do sigilo, estão sendo analisadas por um Grupo Técnico de Trabalho de Informações Geoespaciais (GTGEO), criado pela Portaria n.º 56/2019 do Intermap. Formado por servidores do órgão, o GT visa analisar e estruturar a base fundiária estadual para a integração com a base fundiária nacional. Para isso, tem como objetivos específicos:

- I. estudo da base fundiária estadual;
- II. identificação de necessidades de vetorização de processos antigos;
- III. padronização das informações que constituirão a base fundiária;
- IV. discussão sobre a adoção da Base Oficial Fundiária e integração da base estadual com a base nacional;

- V. classificação das informações da base fundiária de acordo com a Lei de Acesso à Informação e a Lei Geral de Proteção de dados;
- VI. elaboração de Instrução Normativa com melhores práticas de informações geográficas;
- VII. elaboração de plano de trabalho e cronograma de migração da base de dados fundiária para ambiente tecnológico corporativo;
- VIII. avaliação de projetos e ações que tratem de informações geoespaciais, analisando melhores práticas, inclusive em outros órgãos de terras, encaminhando pareceres à presidência;
- IX. instituição de rotinas para atualização e melhoramento da base fundiária.

### 3.2.6. Georreferenciamento de imóveis

O Intermap não realiza georreferenciamento de imóveis individuais, mesmo no caso de pequenos imóveis. O interessado é quem deve apresentar as peças técnicas ao órgão. Já nas áreas coletivas, como assentamentos, o serviço é terceirizado pelo Intermap. Os funcionários reportaram que não possuem mapas georreferenciados na maioria dos assentamentos estaduais (124 ao todo).

Para a avaliação das peças técnicas, o órgão utiliza um sistema próprio, o CT Geo. No entanto, os funcionários reportaram a dificuldade com esse sistema, já que os dados precisam ser sempre baixados no computador, comprometendo o espaço do disco.

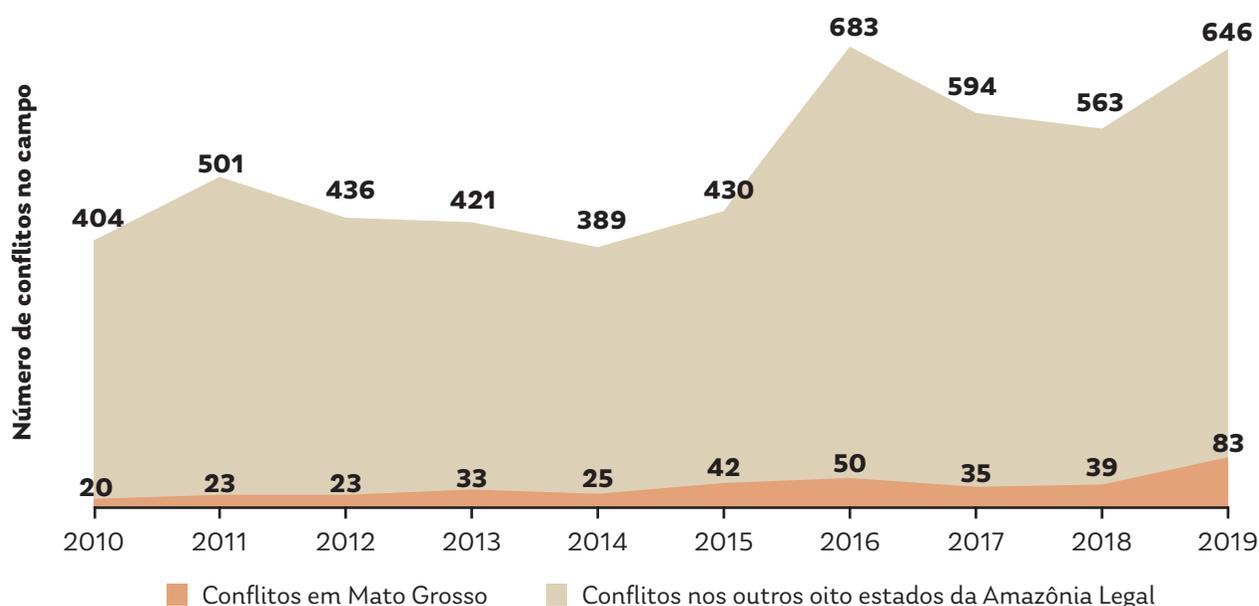
<sup>[57]</sup> Cardoso Jr. D.; Oliveira, R.; Brito, B. Transparência de órgãos fundiários estaduais na Amazônia Legal (Belém, PA: Imazon, 2018).

### 3.2.7. Gestão de conflitos agrários

De acordo com dados da Comissão Pastoral da Terra (CPT), Mato Grosso ocupa o sexto lugar entre os nove estados da Amazônia Legal em número de conflitos no campo acumulados nos últimos dez anos. Foram 313 conflitos identificados entre 2010 e 2019 (Figura 7) <sup>[58]</sup>. O Intermat não possui uma Ouvidoria Agrária, mas encaminha demandas de conflitos para a Ouvidoria do estado. O novo regimento interno do órgão prevê a criação

de uma Ouvidoria Setorial, mas as competências descritas no Decreto Estadual n.º 281/2019 não incluem o tratamento de conflitos agrários <sup>[59]</sup>.

Há também a Ouvidoria do Inbra, em Cuiabá, que é usada como canal de denúncias de conflitos agrários e fundiários. Outras instituições que assumem essa demanda são o Ministério Público Estadual, Núcleo de Regularização Fundiária da Defensoria Pública e a Comissão de Assuntos Fundiários da Corregedoria.



**Figura 7.** Conflitos fundiários no campo em Mato Grosso e nos outros oito estados na Amazônia Legal entre 2010 e 2019

Fonte: Comissão Pastoral da Terra

<sup>[58]</sup> Cedoc Dom Tomás Balduino – CPT. 2020. Conflitos por Terra – ocorrências. CPT. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/category/36-conflitos-por-terra-ocorrencias?Itemid=-1>. Acesso em: 12 jul. 2020.

<sup>[59]</sup> Art. 12 do Decreto Estadual n.º 281/2019.

### 3.2.8. Mecanismos de participação na gestão fundiária estadual

a. Comissão de Assuntos Fundiários e Registros Públicos: fórum deliberativo criado pela Corregedoria-Geral da Justiça de Mato Grosso (CGJ) em 2011<sup>[60]</sup> tem como principais objetivos tratar de assuntos ligados ao registro público por meio das seguintes ações<sup>[61]</sup>:

- I. construção de banco de dados com informações fundiárias no âmbito estadual;
- II. identificação dos problemas ligados aos registros de imóveis e gestão das terras para subsidiar propostas de soluções;
- III. qualificação de profissionais atuantes em questões fundiárias;
- IV. facilitação da comunicação entre os três poderes e as instituições ligadas com a proposta do Fórum;
- V. criação de indicadores de resultados das ações tomadas para soluções de problemas, além da criação de grupos de estudos para discussão de temas relativos à Comissão.

Participam como membros permanentes da Comissão os seguintes órgãos: Inkra, Inter-mat, Associação dos Notários Registradores de Mato Grosso (Anoreg/MT), Associação Brasileira de Georreferenciamento e Geomática (Abra-geo), Ministério do Desenvolvimento Agrário

(MDA) – extinto em 2016<sup>[62]</sup>, Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (Irib), Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional Mato Grosso (OAB/MT), Associação Mato-Grossense de Municípios (AMM), Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), Federação da Agricultura de Mato Grosso (Famato), Procuradoria Geral do Estado (PGE), Federação dos Trabalhadores na Agricultura (Fetagri/MT), Ministério Público Estadual (MPE), Defensoria Pública (DP), Casa Civil e Assembleia Legislativa. As deliberações da Comissão são conduzidas por maioria dos votos dos membros permanentes.

Além disso, a Corregedoria-Geral da Justiça de Mato Grosso instituiu comissões municipais, presididas pelo juiz presidente de cada comarca no estado, somando 79 delas. Nesses casos, os juízes atuam como facilitadores para solução de conflitos locais, com exceção de questões que já são tratadas em ações judiciais. Em comparação com a comissão estadual, havia limitações nessas esferas municipais relacionadas à falta de treinamento dos juízes para atuarem como facilitadores e à falta de frequência de reuniões. De acordo com levantamento da CGJ, havia apenas 33 comarcas (de um total de 79) com comissões ativas até 2017. São atribuídas a essas comissões a identificação e o mapeamento dos principais problemas fundiários, realização de encontros e palestras sobre a temática e outras ações<sup>[63]</sup>.

[60] Criada pela Portaria Estadual n.º 70/2011 da Corregedoria-Geral de Justiça de Mato Grosso.

[61] Provimento Estadual n.º 35/2015 da Corregedoria-Geral de Justiça de Mato Grosso.

[62] O MDA foi extinto pelo Decreto Federal n.º 8.780/2016 e desde 2019 suas funções estão a cargo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Porém, não encontramos provimento recente com essa atualização dos membros da Comissão.

[63] Tribunal de Justiça de Mato Grosso (TJMT). Sesmaria: saiba como atuam as comissões de regularização fundiária nos municípios. Notícia publicada em 29 de maio de 2019. Disponível em: <https://www.tjmt.jus.br/noticias/56447#.XvjIAWhRjIU>. Acesso em: 25 jun. 2020.

Como exemplo recente de resultados da Comissão, está a definição de procedimentos de ratificação dos registros imobiliários em faixas de fronteira estaduais<sup>[64]</sup>, uniformizando o entendimento de todos os registradores de imóveis do estado<sup>[65]</sup>.

- I. Grupo de Trabalho (GT) de Regularização Fundiária no Programa Municípios Sustentáveis (PMS): criado em 2015, esse grupo participou ativamente da construção do projeto Terra a Limpo, submetido ao Fundo Amazônia, que contempla várias necessidades de aprimoramento na gestão fundiária no estado. Contudo, após a aprovação do projeto, o GT não atuou mais como instância de discussão do tema fundiário no estado.

### 3.2.9. Destaques do órgão fundiário

Destacamos quatro aspectos analisados na gestão fundiária em Mato Grosso:

- I. Forças tarefas de análise de processos: diante da escassez de recursos humanos e

demora na tramitação de processos, a criação de forças tarefas e de uso de checklist para agilizar a análise técnica proporcionou a identificação de pendências nos casos e de indeferimentos quando estas não eram sanadas.

- II. Comissão de Assuntos Fundiários e Registro Público: viabilizou um ambiente multi-institucional para discussões de problemas ligados a direito registral de propriedades e para elaboração de soluções via provimentos do Tribunal de Justiça.
- III. Aprovação do projeto Terra a Limpo pelo Fundo Amazônia em 2018: se bem executado, o projeto auxiliará o estado a superar várias das limitações técnicas do Intermap identificadas por este estudo.
- IV. Instituição do Grupo Técnico de Trabalho de Informações Geoespaciais (GTGEO) no Intermap para tratar dos problemas existentes na base fundiária digital do órgão. Em especial, o objetivo do GT de compatibilizar as regras de acesso a informações públicas da base, de acordo com a legislação federal.

[64] Provimento n.º 43/2019 da Corregedoria-Geral de Justiça de Mato Grosso.

[65] Saito, Lígia. Novo Provimento visa garantir segurança jurídica a proprietários de terras na faixa de fronteira. Jornal Oeste. Notícia publicada em 10 de dezembro de 2019. Disponível em: [http://www.jornaloeste.com.br/noticias/exibir.asp?id=50550&noticia=novo\\_provimento\\_visa\\_garantir\\_seguranca\\_juridica\\_a\\_proprietarios\\_de\\_terras\\_na\\_faixa\\_de\\_frenteira](http://www.jornaloeste.com.br/noticias/exibir.asp?id=50550&noticia=novo_provimento_visa_garantir_seguranca_juridica_a_proprietarios_de_terras_na_faixa_de_frenteira). Acesso em: 12 jul. 2020.

## 4. Principais problemas e recomendações

A partir dos resultados encontrados neste estudo, indicamos na tabela 3 os problemas e recomendações que deveriam ser priorizados pelo governo estadual de Mato Grosso para aprimoramento da gestão fundiária pela Intermat.

**Tabela 3.** Principais problemas de atuação e recomendações para melhoria das leis e práticas fundiárias no Estado de Mato Grosso

Tema	Problemas	Recomendações	Responsável
Legislação	Ausência de prazo limite para início da ocupação em terra pública. A regularização por doação de até 100 hectares exige tempo mínimo de cinco anos de ocupação. Já para venda, há exigência de um ano e um dia previsto em uma Norma de Serviço, mas não em lei. Porém, essas ocupações poderiam ocorrer a qualquer tempo, inclusive futuramente. Portanto, é um estímulo para continuidade da ocupação de terra pública para fins de apropriação.	Alterar lei estadual inserindo prazo máximo para início de ocupação que pode ser regularizada (dia, mês e ano), sendo preferencialmente retroativo a cinco anos da aprovação da nova lei.	Assembleia Legislativa
	Não há determinação legal para consulta prévia, a outros órgãos fundiários e à sociedade de forma ampla, antes da destinação das áreas públicas à regularização por venda ou doação. Esta consulta pode auxiliar na identificação de impedimentos legais à titulação (por exemplo, áreas ocupadas por comunidades tradicionais).	Alterar legislação para inserir previsão de publicação na internet das glebas públicas que serão objeto de arrecadação e destinação, com procedimento para receber informações sobre a situação de ocupação dessas áreas (por exemplo, mapeamentos de comunidades já realizados por outras instituições).	Assembleia Legislativa

↪ Continuação da Tabela 3

Tema	Problemas	Recomendações	Responsável
<b>Legislação</b>	Não há legislação estadual para reconhecimento de territórios quilombolas e de comunidades tradicionais.	Aprovar legislação para reconhecimento de territórios quilombolas e de comunidades tradicionais em áreas estaduais.	Assembleia Legislativa
	A legislação não exige compromisso de recuperação de passivo ambiental do imóvel antes da titulação. Após a titulação, essa exigência só existe para regularização na modalidade de venda especial. Também não há impedimento para regularizar áreas desmatadas recentemente.	Alterar a lei estadual para exigir: <ul style="list-style-type: none"> <li>- assinatura de termo de compromisso ou adesão ao programa de regularização ambiental antes da titulação;</li> <li>- obrigação de recuperação de passivo ambiental como cláusula resolutiva de todos os títulos emitidos por meio de doação e venda;</li> <li>- impedimento de regularização de áreas desmatadas após a aprovação da nova lei (mesmo se houver compromisso para recuperação de passivo ambiental);</li> <li>- impedimento de alienação por venda sem licitação de áreas formadas majoritariamente por vegetação florestal nativa, que devem ser objeto de: i) concessão florestal de acordo com a Lei Federal n.º 11.284/2006 ou ii) em se tratando de áreas ocupadas por populações indígenas, quilombolas ou comunidades tradicionais, ser regularizada pela instituição competente e de acordo com a legislação específica aplicável para reconhecimento desses territórios.</li> </ul>	Assembleia Legislativa
	A legislação não impede a titulação para requerentes que aparecem na lista de trabalho análogo à escravidão. Também não prevê a perda do imóvel titulado no caso de ocorrência desse tipo de situação.	Inserir na lei: <ul style="list-style-type: none"> <li>- proibição de regularização de requerentes que estejam na lista de trabalho análogo à escravidão.</li> <li>- cláusula resolutiva para títulos prevendo retomada no imóvel em caso de ocorrência de trabalho escravo.</li> </ul>	Assembleia Legislativa



↻ Continuação da Tabela 3

<b>Tema</b>	<b>Problemas</b>	<b>Recomendações</b>	<b>Responsável</b>
<b>Legislação</b>	Cobrança de preço de terra inferior ao valor de mercado na regularização por venda. Além disso, o valor cobrado pela área de reserva legal é ainda menor que o valor cobrado por áreas já desmatadas.	Aumentar valor cobrado pela terra via Decreto.	Governo do estado
	Permite a utilização do Cadastro Ambiental Rural como documento probatório de posse mansa e pacífica, contrariando a Lei Federal n.º 12.651/2012.	Revogar Art.4º, §1º, inciso IV do Decreto Estadual n.º 146/2019.	Governo do estado
<b>Organização e práticas do órgão de terra</b>	Recursos humanos insuficientes.	Realizar concursos para incorporação de profissionais e ampliar terceirização de serviços técnicos.	Intermat
	Base fundiária digital incompleta, desatualizada com Datum SAD 69 e com decretação de sigilo, contrariando a lei de acesso à informação pública.	Atualizar base fundiária digital, incluindo adoção de Datum Sirgas 2000; revogar determinação de sigilo da base (previsto no Decreto Estadual n.º 1.813/2013) e adequar procedimentos para decretação de eventual sigilo, seguindo a lei de acesso à informação pública.	Intermat e Governo do estado
	Divulga apenas 36% dos dados públicos de forma ativa.	Disponibilizar de forma ativa os dados sobre atuação do órgão previstos em lei e capacitar funcionários para o cumprimento da Lei de Acesso à Informação pública.	Intermat
	Não possui Ouvidoria Agrária.	Instituir uma Ouvidoria Agrária própria do Intermat para tratar de conflitos agrários.	Intermat



➔ Continuação da Tabela 3

Tema	Problemas	Recomendações	Responsável
<b>Organização e práticas do órgão de terra</b>	Não publica relatório anual de gestão e desempenho específico do órgão.	Elaborar relatório de desempenho com as principais metas, ações desenvolvidas e resultados alcançados, além de outros itens de divulgação obrigatória previstos na Lei de Acesso à Informação pública e regulamento.	Intermat
	Não há instância de acompanhamento e participação das ações específicas do Intermat.	Criar comitê interinstitucional de acompanhamento das ações do órgão fundiário, com participação de instituições da sociedade civil, academia, de outros órgãos de governo, ministério público e governo federal.	Governo do estado, via decreto



# Apêndice

## Apêndice 1.

### Metodologia para cálculo da situação fundiária do Estado de Mato Grosso

#### I.1. Áreas destinadas

Para determinação da área total destinada da Amazônia Legal, utilizamos as informações de Terras Indígenas, Unidades de Conservação (exceto Área de Proteção Ambiental), Projetos de Assentamento, Áreas Militares, Territórios Quilombolas, Imóveis Privados e Florestas Públicas destinadas (Tabela 4). Não consideramos os limites das APAs como áreas destinadas, pois esse tipo de Unidade de Conservação não altera a situação fundiária do imóvel. Ou seja, a terra continua sendo pública não destinada, a princípio, e é permitida a existência de imóveis privados em seu interior.

Realizamos a análise no Sistema de Informação Geográfica (SIG) ArcGIS 10.8. Para os dados vetoriais (shapefile – shp.), utilizamos a projeção cônica equivalente de Albers, no Datum Sirgas 2000. Após a projeção dos dados, calculamos a área total já destinada na Amazônia Legal por meio da junção de áreas destinadas contínuas através da ferramenta de geoprocessamen-

to *Dissolve*, usando o programa ArcGIS 10.8. A ferramenta possibilita eliminar sobreposições cartográficas na própria camada (p. ex., Assentamento com Assentamento) e facilita o cálculo total da área já destinada.

Para definir a área destinada em cada categoria fundiária, verificamos as sobreposições cartográficas entre as camadas. Por exemplo, Terra Indígena sobreposta à Unidade de Conservação. Esta visualização foi feita através da ferramenta *Selection by Location*. Após visualizada a sobreposição, retiramos as informações sobrepostas com a ferramenta *Erase*<sup>[66]</sup>. Essa análise utilizou a seguinte ordem de prioridade: Terra Indígena, Unidade de Conservação, Projeto de Assentamento, Floresta Pública, Área Militar e, por último, imóvel privado.

Assim, os dados resultantes foram unidos e somados, formando uma camada principal denominada área destinada, com todas as informações de áreas já destinadas sem sobreposição e dividida pelas unidades da federação (estados).

<sup>[66]</sup> Por exemplo, quando uma Terra Indígena se sobrepunha a uma Unidade de Conservação, recortamos a área (*Clip*) e, em seguida, juntamos esta área recortada (*Union*) com a área da Unidade de Conservação para excluir a área selecionada pelo recorte. Fizemos a exclusão diretamente no editor de camadas, onde selecionamos a parte sobreposta e a excluímos do shapefile.

**Tabela 4.** Fontes de dados utilizados na análise

Descrição	Fonte	Ano
Área Militar	Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP)	2017
Áreas com possível demanda para Terra Indígena	Câmara Técnica de Destinação de Terras Públicas Federais	2017
Áreas em processo de criação de Unidade de Conservação federal	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)	2016
Áreas estaduais matriculadas em nome do estado	Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP)	2017
Áreas federais aguardando decisão sobre destinação	Programa Terra Legal e Câmara Técnica de Destinação de Terras Públicas Federais	2017
Áreas federais destinadas para futura regularização fundiária	Câmara Técnica de Destinação de Terras Públicas Federais	2017
Cadastro Ambiental Rural	Serviço Florestal Brasileiro (SFB)	2020
Florestas Públicas	Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP)	2017
Imóveis mapeados para titulação	Incra	2021
Imóveis privados	Imóveis certificados na base do Sistema de Gestão Fundiária (Sigef) <sup>[67]</sup> e do Sistema Nacional de Certificação de Imóveis (SNCI), ambos do Incra, e do Intermap	2020
Projetos de Assentamento	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)	2020
Terras Indígenas	Instituto Socioambiental (ISA)	2020
Territórios Quilombolas	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)	2020
Unidades de Conservação (exceto Área de Preservação Ambiental)	Instituto Socioambiental (ISA)	2020

<sup>[67]</sup> Apesar de considerarmos os dados de imóveis privados no SNCI e no Sigef como titulados e regulares, esse dado deve ser tratado com cautela, pois o Incra não verifica a validade da documentação do imóvel.

## I.2. Áreas não destinadas em processo de regularização e inscritas no Cadastro Ambiental Rural

Para identificar o total de áreas não destinadas e sua situação, excluímos da área da Amazônia Legal o total de áreas já destinadas, calculado de acordo com a seção anterior. O dado resultante foi denominado área sem destinação ou informação. Todo o processo foi realizado com os dados vetoriais na projeção cônica equivalente de Albers, no Datum Sirgas 2000. A fonte de dados está detalhada na Tabela 4.

Em seguida, identificamos nesta área três camadas de dados:

I. Área com possível demanda para Terra Indígena a partir de informações da Câmara Técnica de Destinação e Regularização de Terras Públicas Federais na Amazônia Legal. Essa Câmara, formada por diferentes órgãos da administração pública federal com competência fundiária<sup>[68]</sup>, avaliava a destinação de glebas públicas federais. A partir dos dados obtidos de áreas para futura regularização fundiária, conforme decisão da Câmara Técnica, verificamos a existência de áreas com interesse parcial da Funai. Dessa forma, optamos por identificá-las de forma separada das demais como área com possível demanda para Terra Indígena.

- II. Áreas para criação de Unidade de Conservação federal, com base nos dados coletados com o ICMBio de áreas com processos em curso para esse tipo de destinação.
- III. Áreas de imóveis em processo de regularização pelo Programa Terra Legal (até 2017).

Calculamos áreas destinadas contínuas por meio da ferramenta de geoprocessamento *Dissolve*, usando o programa ArcGIS 10.8. Em seguida, usando a ferramenta de geoprocessamento *Erase*, excluímos da área total não destinada os polígonos com as informações indicadas nos itens I, II, III acima. O resultado final foi a área não destinada sem essas informações, sobre a qual inserimos a camada de imóveis inscritos no Cadastro Ambiental Rural (CAR) de 2019 para verificar se havia indicação de ocupação. Assim, neste estudo optamos por usar o CAR como indício de ocupação ao invés de classificá-lo como áreas privadas. Isso porque o CAR é uma base de dados auto declaratória que ainda não teve suas informações validadas por órgãos públicos. Os dados do CAR disponibilizados publicamente também não informam se a área foi declarada como posse ou propriedade titulada. Ressaltamos que é possível que parte dos imóveis no CAR sejam de imóveis regularizados no passado, cujas informações geográficas não constam de bases de dados fundiárias públicas. No entanto, não há fonte segura para confirmar essa informação. As-

<sup>[68]</sup> A Câmara foi criada para estabelecer um processo de consulta a diferentes órgãos federais sobre a adequada destinação de terras públicas. Extinta em junho de 2019, ela foi recriada alguns meses depois pelo Decreto Federal n.º 10.165/2019. É formada por sete órgãos: Secretaria Especial de Assuntos Fundiários; Serviço Florestal Brasileiro; Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados; Ministério do Meio Ambiente; Incra; Instituto Chico Mendes; Funai (Art. 11, §1º do Decreto Federal n.º 10.592/2020).

sim, entendemos que essa área inscrita no CAR seria prioritária para atuação dos órgãos de terra, seja para regularização fundiária, para retomada de áreas públicas ocupadas ilegalmente ou para atualização das bases de dados fundiários.

### **1.3. Metodologia de cálculo das áreas estaduais e federais**

Para identificar se as áreas não destinadas calculadas na seção acima pertencem ao governo federal ou aos governos estaduais, utilizamos as informações do Cadastro Nacional de Florestas Públicas e da Câmara Técnica de Destinação de Terras Públicas Federais. Todo o processo foi realizado com os dados vetoriais na projeção cônica equivalente de Albers, no Datum Sirgas 2000. Identificamos as seguintes camadas:

Áreas Federais: na camada de áreas sem destinação ou informação, utilizamos os dados obtidos com o ICMBio sobre áreas para criação de Unidade de Conservação; e com a Câmara

Técnica de Destinação de Terras Públicas Federais. Neste último caso, as áreas foram divididas entre áreas destinadas para regularização fundiária futura (conforme decisão da Câmara Técnica), áreas com interesse parcial da Funai (ver explicação na seção acima) e áreas aguardando decisão sobre destinação pela Câmara Técnica.

Áreas estaduais: utilizamos dados de áreas arrecadadas (matriculadas) pelos estados, disponíveis no Cadastro Nacional de Florestas Públicas como florestas públicas Tipo B<sup>[69]</sup>. Além disso, classificamos como áreas possivelmente estaduais não arrecadadas a área total restante após a exclusão das áreas federais e das áreas arrecadadas pelos estados. Isso porque as áreas federais não destinadas na Amazônia estão limitadas àquelas que foram registradas em nome da União até 1987<sup>[70]</sup>.

Para o cálculo da área total em cada jurisdição (federal ou estadual), utilizamos as ferramentas *Dissolve* e *Clip* no programa ArcGIS 10.8.

[69] SFB. 2020. Como é feito o cadastro das florestas públicas. Brasília: SFB. Disponível em: <http://www.florestal.gov.br/component/content/article/62-informacoes-florestais/80-como-e-feito-o-cadastro-das-florestas-publicas>. Acesso em: 02 out. 2020.

[70] Em 1987, o Decreto-Lei n.º 2.375 revogou o Decreto-Lei n.º 1.164/1971, que federalizou as terras devolutas situadas a cem quilômetros de cada margem de rodovias federais já construídas, em construção ou projeto.

## Apêndice 2.

## Metodologia para cálculo do valor de venda de terra estadual em Mato Grosso conforme Decreto Estadual n.º 294/2019.

**1. Vb** = Valor básico mínimo estipulado por município, conforme o Decreto Estadual n.º 294/2019. Os valores compreendem três grupos distintos de municípios:

- Grupo 1 com Vb de R\$ 414,28 em 72 municípios.
- Grupo 2 com Vb de R\$ 295,85 em 32 municípios.
- Grupo 3 com Vb de R\$ 125,31 em 37 municípios.

**2. P** = Tipo de solo predominante, estipulado pelo Decreto Estadual n.º 294/2019: definido pela Classificação do Sistema Brasileiro de Classificação de Solos de 2018 (Tabela 5)<sup>[71]</sup>

**Tabela 5.** Classificação do Sistema Brasileiro de Classificação de Solos 2018

Tipo	Classificação do Solo	Valor
<i>Pa</i>	Neossolos/Plintossolos/Gleissolos/Planossolo	0,35
<i>Pb</i>	Vertissolos/Cambissolo	0,7
<i>Pc</i>	Latosolos/Argissolos	1

Para a classificação do solo predominante do imóvel usa-se a seguinte fórmula:

$$P = \frac{(sa.Pa + sb.Pb + sc.Pc).Vb}{S}$$

Onde:

*sa* = área do imóvel com Neossolos/Plintossolos/Gleissolos/Planossolo.

*sb* = área do imóvel com Vertissolos/Cambissolo.

*sc* = área do imóvel com Latossolos/Argissolos.

*S* = Área total do imóvel.

**3. B** = Bioma predominante, estipulado pelo Decreto Estadual n.º 294/2019: os imóveis são divididos em áreas com biomas de Pantanal/Amazônico e Cerrado (Tabela 6).

**Tabela 6.** Valor de coeficiente por bioma

Tipo	Classificação	Valor
<i>Ba</i>	Pantanal/Amazônico	0,35
<i>Bb</i>	Cerrado	0,5

<sup>[71]</sup> Sistema Brasileiro de Classificação de Solos (2018). Disponível em: <http://www.bdpa.cnptia.embrapa.br/consulta/busca?b=ad&i-d=1094003&biblioteca=vazio&busca=1094003&qFacets=1094003&sort=&paginacao=t&paginaAtual=1>. Acesso em: 12 nov. 2019.

Para imóveis localizados em mais de um bioma, o Decreto Estadual n.º 294/2019 prevê a seguinte fórmula de cálculo:

$$B = \frac{(sa.Ba + sb.Bb).Vb}{S}$$

Onde:

*sa* = área do imóvel com bioma Pantanal ou Amazônico.

*sb* = área do imóvel com bioma Cerrado.

*S* = Área total do imóvel.

**4. A** = Tipo de acesso, estipulado pelo Decreto Estadual n.º 294/2019: Considera o acesso às vias mais próximas, conforme mostra a tabela 7.

**Tabela 7.** Coeficiente por tipo de acesso ao imóvel

Tipo	Classes de Acesso	Valor
Aa	Acesso precário até 50 km	0,2
Ab	Até 30 km de via cascalhada	0,3
Ac	Até 30 km de via asfaltada	0,5

Onde:  $A = a * Vb$  (Multiplicando-se o tipo de acesso ao valor básico definido no município).

**5. Pha** = Preço mínimo do hectare, estipulado no Decreto Estadual n.º 294/2019, definido a partir da seguinte fórmula:

$$Pha = Vb + P + B + A$$

**6. Reserva Legal (RL) do imóvel:** o valor do preço mínimo do hectare (*Pha*) é igual ao Valor básico por município (*Vb*), desconsiderando-se os coeficientes de Solo Predominante (*P*), Bioma (*B*) e Tipo de Acesso (*A*). Ou seja, o preço para áreas de RL de um imóvel passa a ser calculado da seguinte maneira:

$$Pha (RL) = Vb$$

## 7. Fórmula final de cálculo

$$\text{Valor do Imóvel} = (Pha * S (\text{Área do imóvel sem RL})) + (Pha (RL) * S (RL))$$

O Intermat disponibiliza uma tabela em seu sítio eletrônico<sup>[72]</sup> que permite o cálculo do preço do imóvel.

<sup>[72]</sup> Tabela para cálculo do preço do imóvel disponível em: <<http://www.intermat.mt.gov.br/-/11331224-calculo-de-preco-da-terra-nua>>. Acesso em: 12 nov. 2019.



ISBN 978-65-89617-01-3



9 786589 617013