

ANÁLISE COMPARATIVA DA LEGISLAÇÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA LEGAL

Autores:

BRENDA BRITO

JOSEVANDO SILVA

RESUMO EXECUTIVO
MAIO 2026



OPGT
Observatório de Políticas
de Governança de Terras



Imazon

ANÁLISE COMPARATIVA DA LEGISLAÇÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA LEGAL

BRENDA BRITO
JOSEVANDO SILVA



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

Brito, Brenda

Análise comparativa da legislação de regularização fundiária na Amazônia Legal [livro eletrônico] / Brenda Brito, Josevando Silva. -- Belém, PA : Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia : Observatório de Políticas de Governança de Terras, 2026.

PDF

ISBN 978-65-89617-38-9

1. Amazônia - Aspectos ambientais 2. Amazônia - Aspectos jurídicos 3. Amazônia - Aspectos políticos 4. Desmatamento - Amazônia 5. Regularização fundiária urbana I. Silva, Josevando. II. Título.

26-356905.0

CDU-347.23(811.5)

Índices para catálogo sistemático:

1. Regularização fundiária : Amazônia : Estado : Direito 347.23(811.5)

Camila Aparecida Rodrigues - Bibliotecária CRB -
SP-010133/0

REALIZAÇÃO



OPGT
Observatório de Políticas
de Governança de Terras



Imazon

SOBRE OS AUTORES

BRENDA BRITO

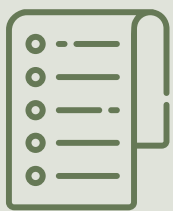
Pesquisadora associada do Imazon. Advogada, bacharel em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA), em Belém (PA), e mestre e doutora em Ciência do Direito pela Universidade Stanford, em Palo Alto (EUA).

JOSEVANDO SILVA

Pesquisador Assistente I do Imazon. Engenheiro cartógrafo e agrimensor pela Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA), em Belém-PA, e mestre em Ciências Geodésicas pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), em Curitiba-PR.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos a Vitor Bukvar Fernandes e Gabriel Pansani pelos comentários ao documento. Este estudo contou com o apoio financeiro da Land Facility, da Forest, People, Climate (FPC) e da Climate Land Use Alliance (CLUA).



RESUMO EXECUTIVO

Em 2023, a Amazônia Legal possuía cerca de 101 milhões de hectares de terras públicas não destinadas, dos quais 52% pertenciam aos estados e 48% à União. A destinação dessas áreas deve priorizar o reconhecimento de terras indígenas, territórios quilombolas e de comunidades tradicionais; a criação de unidades de conservação, concessões florestais e políticas de acesso à terra para agricultura familiar, conforme estabelece a Constituição e a legislação brasileiras. A regularização fundiária de ocupações individuais em terras públicas pode ocorrer apenas quando não houver sobreposição com essas prioridades e quando os requisitos legais forem atendidos.

Ao mesmo tempo, o Brasil reconhece a regularização fundiária como um instrumento relevante para a redução de emissões de gases de efeito estufa no setor de mudança do uso da terra, incorporando essa agenda às estratégias climáticas do país. No entanto, diferenças entre a legislação federal e as leis estaduais criam inconsistências regulatórias que enfraquecem a governança territorial e dificultam o alinhamento entre políticas fundiárias e objetivos ambientais. Além disso, o Supremo Tribunal Federal determinou que União e estados devem adotar regras que impeçam a regularização fundiária de áreas com desmatamento e queimadas ilegais.

Para identificar as oportunidades de aprimoramento na legislação fundiária, visando sua convergência com políticas climáticas, este relatório analisa comparativamente 41 normas sobre regularização fundiária na esfera federal e nos nove estados da Amazônia Legal, vigentes até fevereiro de 2026. Verificamos que todas essas leis precisam adotar novos dispositivos alinhados com a meta de desmatamento zero do Brasil e com a decisão do STF.

TIPOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PREVISTOS EM LEI

As legislações analisadas preveem múltiplas formas de reconhecimento territorial para demandas coletivas e individuais. Para territórios coletivos, os estados podem criar unidades de conservação de uso sustentável, projetos de assentamento ou concessões de uso. Entretanto, há lacunas para o reconhecimento de territórios quilombolas: apenas três estados (Amapá, Maranhão e Pará) possuem previsão legal para esse tipo de regularização, além da União.

Nas demandas individuais, praticamente todas as legislações estaduais e a federal permitem venda de terra pública com ou sem licitação e a titulação gratuita por doação ou legitimação de posse. Alguns estados e o governo federal também permitem documentos provisórios de ocupação, que historicamente estiveram associados a problemas de grilagem e registros indevidos de propriedade.

IMPEDIMENTOS À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A maioria das leis precisa de aprimoramento para proibir titulações individuais em territórios com demandas de indígenas, comunidades quilombolas e tradicionais. Assim, os órgãos de terra adotarão procedimentos de checagem durante a avaliação dos pedidos de regularização fundiária para evitar titulações indevidas. Apenas Amapá, Pará e a lei federal proíbem em algum grau a titulação individual em áreas com demandas territoriais prioritárias.

Há também lacunas na proteção de florestas públicas. Embora a lei federal proíba a titulação nessas áreas, um Decreto de 2024 permite titulação em casos de sobreposição parcial com imóveis privados, o que pode resultar na transferência de florestas públicas para particulares. Entre os estados, o Pará é o único a prever alguma restrição, mas ainda com brechas, o que permite a titulação de imóveis com predominância de cobertura florestal. Sem esse tipo de restrição, as florestas públicas ficam vulneráveis e passíveis de titulação por doação ou venda.

REQUISITOS PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Os requisitos para titulação de terras públicas variam significativamente entre estados e legislação federal. Este tipo de titulação, para o qual há dispensa de licitação, deveria ser feito de forma restrita, direcionado a situações em que há o cumprimento da função social da terra e priorizando indivíduos que efetivamente usam a terra para produzir e não possuem outros imóveis. No entanto, a análise dos requisitos demonstra que há grande permissividade na legislação fundiária da Amazônia com ocupações em terra pública mais recentes, associadas a desmatamento ilegal, feitas por pessoas que possuem outros imóveis e até mesmo que não moram no imóvel.

Cinco estados não estabelecem data limite para ocupação elegível à titulação, o que cria incentivos para novas ocupações de terra pública. Nos estados que possuem este tipo de marco temporal, as datas variam de 2008 a 2021, e algumas leis (como a federal e de Roraima) já estenderam esses prazos ao longo do tempo, reforçando a expectativa de que novas ocupações sempre poderão ser beneficiadas com mudanças na lei.

Dentre os requisitos em comum, seja para doação ou venda de terra pública, a maioria exige ocupação mansa e pacífica (exceto no Acre), a implementação de cultura efetiva ou atividade agrária (exceto Acre e Tocantins) e a exploração direta do imóvel (feita pelo requerente e família). Porém, apenas o Amapá e a lei federal impedem venda e doação para requerentes que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à escravidão.

Quanto ao cumprimento da legislação ambiental, nenhuma lei impõe uma vedação absoluta à titulação de imóveis com ilícitos ambientais e apenas três estados (Pará, Rondônia e Amapá) determinam proibições parciais nesses casos. De forma geral, as poucas restrições existentes não alcançam imóveis com desmatamento ilegal que não sofreram fiscalização dos órgãos ambientais.

DISPOSIÇÕES SOBRE GÊNERO

As legislações fundiárias em alguns estados da Amazônia apresentam avanços no reconhecimento de diversas estruturas familiares e na promoção da igualdade de gênero, mas há necessidade de aprimoramento na maioria. Por exemplo, a lei federal e estados como Amapá e Pará preveem

a emissão do título em nome do casal, incluindo em uniões estáveis e uniões homoafetivas. Por outro lado, Mato Grosso, Rondônia e Tocantins não possuem referência legal sobre gênero na titulação de terras públicas.

VALOR DA TERRA E FORMAS DE PAGAMENTO

Há grande discrepância entre os preços de mercado da terra e os valores cobrados na regularização fundiária. Em média, o preço cobrado pelo Incra é 77% menor que o valor médio de mercado. As diferenças são particularmente elevadas no Maranhão, Mato Grosso e Pará, onde o valor de mercado é quase 90% acima do Incra. A discrepância é ainda maior nas legislações estaduais, nas quais o preço base cobrado pelos governos representa apenas 5% do valor médio de mercado por hectare.

As leis fundiárias concedem ainda descontos expressivos, seja para quitação à vista ou por outros fatores, reduzindo ainda mais o custo de aquisição da terra. Além dos descontos, as amplas facilidades de parcelamento e os períodos de carência prolongados funcionam como subsídios financeiros que diminuem o risco do investimento em ocupações ilegais.

OBRIGAÇÕES PÓS-TITULAÇÃO

A maioria dos títulos emitidos possui cláusulas resolutivas (exceto no Tocantins), que são obrigações que devem ser cumpridas, geralmente por período determinado, para que o beneficiado mantenha a propriedade. Do contrário, o título pode ser cancelado e o governo retoma o imóvel. Parte dessas obrigações são de natureza ambiental, e estados como Acre, Amapá e Mato Grosso e a lei federal determinam o cumprimento das leis ambientais ou preservação ambiental (caso do Amazonas) de forma mais ampla. Porém, a proibição de desmatamento sem autorização aparece apenas em Mato Grosso e Pará, além do Amapá (especificamente em reserva legal e área de preservação permanente).

Já as cláusulas resolutivas não ambientais possuem um foco na manutenção do uso produtivo da terra e no impedimento de transferência da propriedade por um período após a titulação, variando de cinco a dez anos, ou até a quitação do imóvel.

RECOMENDAÇÕES

Apresentamos, a seguir, medidas para aprimorar a governança fundiária na Amazônia Legal e alinhar a legislação aos compromissos climáticos do Brasil.

IMPEDIMENTOS À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: explicitar proibição de titulações individuais sobrepostas a florestas públicas e territórios ocupados, pleiteados e reconhecidos por povos indígenas, comunidades quilombolas, populações tradicionais. Além disso, vedar a possibilidade de emissão de título de terra em imóveis formados majoritariamente por área de floresta (acima de 80% de cobertura florestal).

REQUISITO TEMPORAL: explicitar a data limite para ocupação elegível para regularização fundiária, preferencialmente seguindo a regra federal. Além disso, incluir previsão na constituição dos estados impedindo a alteração da data definida.

REQUISITO AMBIENTAL: proibir a regularização de imóveis com desmatamento ou queimadas ilegais ocorridas após 22 de julho de 2008, data definida pelo Código Florestal para área rural consolidada.

REQUISITOS PARA DOAÇÃO E VENDA: definir renda máxima mensal da família do requerente (para doação), impedir titulação para quem possui outro imóvel ou já foi beneficiado com regularização fundiária, exigir ocupação e exploração direta (pelo requerente e família), além de morada permanente. Proibir titulação para quem ocupa cargo público no Poder Executivo, Legislativo e Judiciário.

DISPOSIÇÕES SOBRE GÊNERO: inserir obrigação de emitir título em nome do casal, incluindo em uniões estáveis e uniões homoafetivas.

VALOR DA TERRA: cobrar preços compatíveis com o mercado de terra, usando como referência o Atlas de Mercado de Terras elaborado pelo Incra.

CLÁUSULAS RESOLUTIVAS: exigir cumprimento do Código Florestal e prever perda do imóvel em casos de desmatamento ou queimadas sem autorização de órgão ambiental. Além disso, manter esta obrigação por prazo mínimo de dez anos, mesmo se houver quitação do valor do imóvel antes desse período.

ISBN 978-65-89617-38-9



9 786589 617389

REALIZAÇÃO



OPGT

Observatório de Políticas
de Governança de Terras



Imazon