

UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS - UFAM
FACULDADE DE DIREITO - FD
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM CONSTITUCIONALISMO E
DIREITOS NA AMAZÔNIA (PPGDIR)

RONALDO PEREIRA SANTOS

GRILAGEM DE TERRAS NA AMAZÔNIA:
FRAGILIDADES JURÍDICAS DA LEI 10.267/01 NUM ESTUDO DE CASO DE
DESLOCAMENTO DE TÍTULOS CENTENÁRIOS NO MUNICÍPIO DE LÁBREA, AM

MANAUS, JUNHO DE 2023

RONALDO PEREIRA SANTOS

GRILAGEM DE TERRAS NA AMAZÔNIA:

FRAGILIDADES JURÍDICAS DA LEI 10.267/01 NUM ESTUDO DE CASO DE
DESLOCAMENTO DE TÍTULOS CENTENÁRIOS NO MUNICÍPIO DE LÁBREA, AM

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Constitucionalismo e Direitos na Amazônia (PPGDIR), da Universidade Federal do Amazonas, para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Constitucionalismo e Direitos na Amazônia

Orientador: Prof. Dr. José Roque Nunes Marques (UFAM)

Co-Orientador: Prof. Dr. Girolamo Domenico Treccani (UFPA)

Manaus, Amazonas

Junho de 2023

Ficha Catalográfica

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

S237g Santos, Ronaldo Pereira
Grilagem de terras na Amazõnia : Fragilidades jurídicas da Lei 10.267/01 num estudo de caso de deslocamento de títulos centenários no Município de Lábrea, AM / Ronaldo Pereira Santos . 2023
137 f.: il. color; 31 cm.

Orientador: José Roque Nunes Marques
Coorientador: Girolamo Domenico Treccani
Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Amazonas.

1. Grilagem . 2. Amazõnia. 3. Deslocamento geográfico. 4. Lei 10.267/2001. 5. SIGEF - Sistema de Gestão Fundiária. I. Marques, José Roque Nunes. II. Universidade Federal do Amazonas III. Título

Agradecimentos

Obrigado:

Aos meus filhos Talles e Daniel, pelos incentivos involuntários, mesmo sem saberem.

À minha mulher, por nem me perguntar o que estava fazendo até mais tarde: ela já sabia que era algo da Universidade;

Ao professor José Roque Nunes Marques, pela praticidade e por dar total liberdade para trilhar os caminhos próprios, mas sem deixar de apontar o que foi relevante;

Ao professor Girolano Treccani da UFPA, que não pensou um segundo para aceitar a co-orientação e que respondia com rapidez incomum às nossas dúvidas.

Ao professor Fernando Antônio de Carvalho Dantas, da UGG, pelas dicas rápidas (desde bibliografia até o nome certo do Co-orientador);

Aos servidores públicos federais João Jornada e Mônica Sá que, na condição de chefes hierárquicos, deram o apoio administrativo necessário;

Aos servidores do Incra que, vendo a importância do trabalho, e em estrito respeito à Lei de Acesso à Informação - LAI, contribuíram com os dados públicos (Maria Soraya, Adriana Lima, Ramon Chaves e Monica Sá).

RESUMO

Este trabalho enfrenta um dos principais problemas da Amazônia: a grilagem da terra pública na sua versão computadorizada. Trata-se de um dos temas mais sensíveis da atualidade, não somente brasileira, mas de alcance internacional: sem um ordenamento territorial racional a dimensão climático-ambiental fica seriamente comprometida, pois o (mau)uso da terra ao arrepio da lei, é porta de entrada para desmatamento. Nos anos 2000 pensava-se que a reforma produzida pela Lei 10.267/01 resolveria o caos jurídico fundiário, acumulado desde a Lei de Terras de 1850. Embora as mudanças tenham sido importantes, a Lei resolveu apenas um dos pilares da grilagem: a sobreposição de imóveis. A ferramenta operacional criada para este problema foi o Sigef, do Incra, uma plataforma eletrônica moderna e ágil. Porém, com o avanço das tecnologias computacionais as fraudes - que eram de “papel” - passaram a ser virtuais e os mecanismos da Lei 10.267/01 não pareciam suficientes para enfrentá-los - e portanto haveria fragilidades. A partir de um estudo de caso, foram analisadas suspeitas no Município de Lábrea, Amazonas, um dos mais afetados pelo desmatamento na Amazônia. A hipótese é que os títulos definitivos centenário, emitidos no período da borracha, estão sendo deslocados da sua origem e levados sobre terras da União. O mecanismo viola a Lei de registros Públicos (art. 225 e o Código Civil, art. 1.247). Foram utilizadas técnicas de geotecnologias em programa de SIG livre (Qgis) para cruzar a localização dos títulos originários com seus respectivos georreferenciamento no Sigef. Foram utilizadas bases fundiárias de acesso público e em alguns casos uso da Lei de Acesso à Informação. Doze imóveis certificados no Sigef apresentaram deslocamentos geográficos, o que configura desvirtuamento do uso da plataforma. Duas hipóteses são as mais prováveis para explicar esta fragilidade: a falta de conexão e automação entre o cadastro rural/CNIR e o Sigef, do Incra, e entre estas e os dados levados a registros nos Cartórios de Imóveis. A Lei 10.267/01 é eficiente para evitar sobreposição de imóveis, mas não previne grilagem caso haja um título legítimo. Uma reforma em seus fundamentos pode ser importante, embora improvável no atual contexto de composição do Congresso. Por isso, a alternativa é aplicar a legislação vigente, aperfeiçoando as suas ferramentas. As correções que se sabe em andamento no Incra e o advento do Sinter (Decreto 11.208/22), podem ser uma solução para a grilagem virtual, mas é fundamental que os Estados da Federação vetorizem (digitalizem) os títulos emitidos e alimentem a futura plataforma unificada do Sinter.

Palavras-chave: Grilagem; Amazônia; deslocamento geográfico; Lei 10.267/01; Sigef.

ABSTRACT

This work addresses one of the main problems in the Amazon: the virtual version of land grabbing. It is one of the most sensitive topics of our time, not only in Brazil but internationally. Without rational land planning, the climate and environment are seriously compromised, as illegal land use is a gateway to deforestation. In the 2000s, it was believed that the reform by Law 10.267/01 might resolve the chaotic land tenure situation, accumulated since the first Brazil's land Law of 1850. Although the changes were significant, the law only resolved one aspect of land grabbing: the overlapping of properties. The tool created to address this problem was Sigef, an a modern and agile online electronic platform developed by Incra (Land Tenure Agency). However, with the advancement of computer technologies, fraud that was previously paper-based, shifted to the virtual, and the mechanisms of Law 10.267/01 seemed insufficient to tackle them, revealing vulnerabilities. Through a case study, suspicions were analyzed in the municipality of Lábrea, Amazonas, one of the most affected by deforestation in the Amazon. The hypothesis is that century-old land titles, issued during Brazil's rubber boom era, are being moved from their original location (displaced) and located over federal lands. The mechanism might violates both registry law (article 225) and Brazil's Civil Law (article 1.247). We used geospatial techniques in Qgis software, an open source GIS, to cross-reference the location of the original land titles with their respective georeferencing in Sigef. Publicly accessible land databases were utilized, and Access to Information Law was used. Twelve properties certified in SIGEF showed geographical displacement, which indicates misuse of the platform. Two hypotheses are the most likely to explain this vulnerability: the lack of connection and automation between the rural registry/Cnir and Sigef (both Incra's database) and between this one and data in the Land Registry Offices. Law 10.267/01 is effective in preventing properties's overlapping but does not prevent land grabbing in the case of a land title. A reform of its foundations may be important, although unlikely in the current composition of Congress. Therefore, the alternative is to apply the existing legislation, improving its tools. The ongoing corrections in Incra and the introduction of Sinter (Decree 11.208/22) could be a solution to virtual land grabbing, but it is crucial for the states to digitize the issued titles and feed them into the future unified Sinter platform.

Keywords: Land grabbing; Amazonia; property displacement; Law: 10.267/01; Sigef.

Lista de Siglas

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Amacro	Amazonas, Acre e Rondônia
Anoreg	Associação Nacional dos Notários e Registradores do Brasil
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CCIR	Certidão de Cadastro do Imóvel Rural
CNA	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
CNIR	Cadastro Nacional de Imóveis Rurais
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CRA	Cotas de Reserva Ambiental
Funai	Fundação Nacional do Índio
GEE	Gases do Efeito Estufa
GPS	<i>Global Positioning System</i>
Icmbio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Incra	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
ITR	Imposto Territorial Rural
LAI	Lei de Acesso à Informação
LRP	Lei de Registros Públicos
Matopiba	Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia
PA	Projeto de Assentamento
PAE	Projeto de Assentamento Agroextrativista
PGR	Procuradoria Geral da República
PPCDAM	Plano de Ação Prevenção e controle do desmatamento na Amazônia
REDD	Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação florestal
Sect	Secretaria de Estado de Cidades e Territórios
Sicar	Sistema de Cadastro Ambiental Rural
SIG	Sistema de Informação Geográfica
SIGEF	Sistema de Gestão Fundiária
Sinter	Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais
SNCR	Sistema Nacional de Cadastro Rural
SPF	Secretaria de Política Fundiária
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCU	Tribunal de Contas da União
TD	Título de Domínio ou Definitivo
TI	Terra Indígena
TRF	Tribunal Regional Federal
UC	Unidade de Conservação
ZEE	Zoneamento Ecológico Econômico

Lista de Figuras

Figura 1 - A Amazônia regional e sua posição na América do Sul: Elaboração do Autor.....	11
Figura 2 - Distribuição percentual dos imóveis rurais em cada Unidade da Federação da Amazônia Legal Fonte: Cadastro rural do Incra (BRASIL, 2020b). Elaboração do autor.....	27
Figura 3 - Trecho de uma Transcrição de imóvel rural registrado em 1963.Embora seja um documento público, foi realizada a técnica de “anominação” para evitar exposição de dados pessoais, nos termos da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) (Lei 13.709/2018).....	47
Figura 4 - Número de imóveis rurais certificados na plataforma SIGEF nos Estados da Amazônia Legal. Fonte : https://SIGEF.incra.gov.br/consultar/estatisticas/ , consulta em jun/2023. Elaboração do autor.....	82
Figura 5 - Decisões judiciais nos Tribunais Superiores e nos Tribunais Regionais Federais que envolvem o tema georreferenciamento de imóveis rurais. No STF a ação é ADIN 4866. Consulta em jun/2023. Elaboração do autor	84
Figura 6 - Localização do Município de Lábrea, no Amazonas. Fonte: Bases geográficas do Icmbio, Funai, IBGE e Incra (www.inde.gov.br). Programa Quantum Gis. 3.10. Elaboração do autor.....	94
Figura 7 - Taxas de desmatamento em km ² dos primeiros 15 municípios do Amazonas. Fonte: reproduzido a partir de http://www.dpi.inpe.br/prodesdigital/prodesmunicipal.php . (BRASIL, 2023e).....	94
Figura 8 - Região fronteira entre Lábrea-AM e Porto Velho- RO na Rodovia BR-364. Em destaque (círculos), da esquerda para direita: distritos de Nova Califórnia, Extrema e Vista Alegre do Abunã. Elaboração do Autor.....	95
Figura 9 - Espacialização de títulos definitivos expedidos para Lábrea-AM. Fonte: Base de dados vetoriais dos títulos do Governo do Amazonas até 2012 e complementados pelo Contrato com a empresa Tecnomapas. Elaboração do Autor.	103
Figura 10 - Espacialização de títulos do Governo e imóveis certificados pelo Incra. Elaboração do Autor.	105
Figura 11 - Parte 1: Localização dos imóveis rurais no título original e a posição certificada no Sigef. Coordenada geográfica. Elaboração do autor.....	107

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Imóveis detectados com deslocamento geográfico entre o título e o georreferenciamento. Informações obtidas através da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/11).....	106
---	-----

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	11
FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DA REGULAÇÃO DO ESPAÇO AGRÁRIO	17
2. ESPAÇO AGRÁRIO E TUTELA CONSTITUCIONAL DOS POVOS, CLIMA E TERRITÓRIO NA AMAZÔNIA	17
2.1 Território, espaço agrário e malha fundiária na Amazônia	20
2.2 Complexidades do espaço agrário amazônico e seus reflexos na regulação estatal	25
2.3. Fundamentos constitucionais da função reguladora do espaço agrário.....	29
2.3.1. As funções constitucionais do Estado	31
2.3.1.1. Estado-proprietário e Estado-Interventor	31
2.3.3.2. O Estado-regulador das terras rurais.....	34
2.4 Mecanismos estatais no controle do espaço agrário.....	36
2.4.1 Dos 'cercamentos ingleses' aos registros públicos	36
2.4.2 Planejamento e organização territorial da malha fundiária	38
GRILAGEM DE TERRAS: BASES CONCEITUAIS E FUNCIONALIDADES.....	42
3. ENTENDENDO O FENÔMENO DA GRILAGEM.....	42
3.1 Grilagem jurídica e grilagem econômica.....	42
3.2. Operacionalização e mecanismos de usurpação de terras públicas.....	46
3.2.1. A falsificação de papéis na origem da grilagem.....	46
3.2.2. Do papel à internet: a face da nova grilagem	49
3.2.2.1 A grilagem virtual: gênero e espécies.....	51
3.3 . Plataformas do Governo como ferramentas de fraudes fundiárias.....	54
3.3.1 O caso do Cadastro Ambiental Rural - CAR.....	55
3.3.2 A plataforma SIGEF de georreferenciamento	57
3.3.3 Os primeiros sinais de grilagem via georreferenciamento	60
ATOS NORMATIVOS ANTIGRILAGEM: EVOLUÇÃO E EFICÁCIA.....	63
4. BREVE HISTÓRICO.....	63
4.1 Institutos jurídicos anteriores à CPI da Grilagem (2001)	63
4.2 A revisão normativa oriunda da CPI de 2001	66
4.2.1 A Lei 10.267/2001 e o Decreto Federal 4.449/2002.....	69
4.2.2 A Instrução Normativa Incra n. 77/2013 e o cancelamento de fraudes	73
4.2.3 As três premissas normativas de controle da grilagem pelo georreferenciamento	76
4.3 As ferramentas antigrilagem perante o Poder Judiciário.....	78
4.3.1 A constitucionalidade da Lei 10.267/2001.....	78
4.3.2 Eficácia da norma do georreferenciamento	81
POTENCIAIS FRAGILIDADES DA LEI 10.267/2001 NO COMBATE À GRILAGEM: ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE LÁBREA, AM	86
5. REFERENCIAL TEÓRICO	86
5.1 Localização geográfica do imóvel rural: segurança jurídica e direito de propriedade..	86
5.2 Potenciais fraudes e fragilidades à Lei 10.267/2001	87
5.2.1 Títulos pluma, paraquedas ou voadores: deslocamento geográfico de títulos legítimos	88
5.2.2 Título irregular sobre terras públicas	90
5.2.3 Autodeclaração irregular de posses para regularização fundiária	91

5.3 Estudo de caso: deslocamento de títulos centenários no Município de Lábrea-AM com o uso da na plataforma Sigef	92
5.3.1. Lábrea-AM: desmatamento irregular e problemas fundiários.....	93
5.3.2 As terras em Lábrea e os títulos centenários	97
5.4 Análise de dados públicos: origem, acesso e tratamento.....	100
5.4.2 Cruzamento de dados geoespaciais.....	101
5.4 Deslocamento de títulos no Sigef em Lábrea-AM	103
5.4.2 Análise individualizada de títulos deslocados de sua origem.....	106
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	112
7. REFERÊNCIAS.....	123

1. INTRODUÇÃO

Tratar de terras na Amazônia significa discutir outros temas igualmente fundamentais não somente ao povo amazônico, mas à sociedade brasileira (LOUREIRO; PINTO, 2005; PIRES, 2020). Apesar de avanços esporádicos do ordenamento jurídico, a agenda ambiental e fundiária¹ enfrenta incertezas: a promoção de um efetivo e duradouro uso sustentável dos recursos naturais depende, fundamentalmente, da gestão racional do patrimônio fundiário.

O principal agente causador destas incertezas é o modelo equivocado, perpetuado desde os tempos remotos ainda do Brasil colônia. Voltou a preocupar a alta no desmatamento no último ciclo de governo federal (BRASIL, 2023), e os movimentos do Congresso Nacional na flexibilização das normas de acesso à terras públicas (AZEVEDO-RAMOS et al, 2020).

Há forte interesse global na agenda terra-ambiente na Amazônia por conta das mudanças do clima, pois a região possui valioso estoque de florestas importante para o equilíbrio planetário (PEREIRA; VIOLA, 2020; RIPPLE et al, 2022). Então, a questão agrária não é fundamental apenas para o Brasil (PIRES, 2020), mas para as relações diplomáticas com os países latinos, e em acordos comerciais internacionais, sobretudo porque a maior parte da floresta está no Brasil (Figura 1).



Figura 1 - A Amazônia regional e sua posição na América do Sul: Elaboração do Autor.

¹ Termo que se refere às relações de propriedade e domínio formal sobre os imóveis, bem como a sua distribuição num contexto das políticas fiscais, ambientais, tributárias, registras, cadastrais e econômicas.

Um dos grandes problemas que se conecta à esta agenda clima-ambiente é a grilagem da terra pública (*land grabbing*) (SAUER; BORRA Jr, 2016), que resulta em desmatamento ilegal (AZEVEDO-RAMOS et al, 2020), erodindo o capital biogenético, os serviços socioambientais e piora o quadro climático: 2/3 (dois terços) das emissões de gases de efeito estufa - GEE no país vêm do desmatamento (SEEG, 2020).

A grilagem e desmatamento são peças da mesma engrenagem: quase todo o desmatamento na Amazônia tem digitais da ilegalidade (com ou sem grilagem [mas muito provável que haja grilagem]) (MAPBIOMA, 2020); e também, dados como o realizado em São Felix do Xingu, no Pará (IMAZON, 2023). Este estado de coisas não é o desejável: afinal a ordem econômica constitucional tem como princípio a proteção do meio ambiente (art. 170, inciso VI da CF/1988).

Embora a grilagem seja naturalmente um tema urgente, o problema fundiário vai além da usurpação da terra pública e atende pelo nome de “desordem fundiária” (alguns autores preferem chamar de caos) (LOUREIRO; PINTO, 2005; IPAM, 2006). Além de se coibir a grilagem, é urgente uma agenda propositiva na condução de políticas de governança territorial, como um todo.

Ou, dito diferente: a usurpação da terra pública gera ambiente fundiário incerto e põe em risco o setor produtivo nacional. Primeiro, pela insegurança jurídica, requisito necessário para negócios com terras e, segundo, favorece o desmatamento que, por sua vez - e mais perigosamente - atinge o regime de chuvas e, logo, na cadeia produtiva dos produtos agropecuários (PEREIRA; VIOLA, 2020). Então, ordenamento territorial e gestão climático-ambiental são uma unidade que estão em estreita correlação de importância para a sociedade brasileira.

Mesmo quando há o devido processo legal para obter a terra, ocorrem desorganização na gestão da malha fundiária: mesmo as terras que tenham algum documento legítimo possuam problemas elementares como sobreposição, duplicidade de propriedades, desinformação sobre quem é dono ou ocupante, falta de harmonia entre as base de dados (Receita, Incra, SICAR e Cartório). A CPI da Grilagem mostrou que havia áreas com registros maiores que o território municipal (BRASIL, 2002d).

Assim, qualquer política pública que interaja ou enfrente estes temas sensíveis da atualidade não só brasileira, mas internacional requer o trato com a ocupação territorial desordenada, uma abordagem mais ampla no que se denomina governança da terra². É em

² Santos e Marques (2022, p.114) dizem que: "[o] O conceito de governança da terra, governança fundiária e governança agrária podem aparecer como sinônimos, mas na verdade têm significados diversos. A Governança Agrária (GA) tem um significado maior e mais amplo do que somente o da terra: trata das relações contratuais,

parte devido a este cenário de retorno do desmatamento em taxas acima das metas (BRASIL, 2023) que a priorização da agenda ambiental, na atual administração da esfera federal, elencou, como um dos eixos estruturantes na prevenção, combate e controle do desmatamento na Amazônia, o pilar do ordenamento territorial e fundiário³.

Embora não seja tão simples explicar as razões deste fenômeno que parecem não se dobrar a cíclicas tentativas de resposta, parte deles pode se creditar à falta de prioridade que os governos centrais deram ao “problema” da terra na Amazônia (LOUREIRO, 2022). Nesta mesma direção, por exemplo, Gonçalves Neto e Silva (2019, p. 124) enfatizam que:

(...) a regulação das terras não fez parte dos interesses locais, visto que, mesmo que a produção de destaque quase sempre tendo sido agrícola, com exceção da época da mineração, a permanência das terras como livres interessava aos próprios senhores de terras, pois esses poderiam continuar aumentando seus domínios o quanto lhes interessasse.

Sem ser prioridade na agenda oficial, o que se viu no trato com a terras na Amazônia, ao longo de ao menos um século, pode ser resumido em dois pontos principais: primeiro, em tentativas episódicas de regulação estatal do controle sobre a terra pública na região, confluindo em um complexo e confuso conjunto de atos normativos, de inúmeras revogações (mas de poucos resultados). E, segundo, em uma demora - consciente ou não - de se diagnosticar, apontar e priorizar, de forma sistemática, os pontos principais que deveriam ser atacados para solucionar (ou ao menos minimizar) os graves problemas das terras públicas. E, entre eles, o principal a usurpação da terra pública.

Mesmo com as já mencionadas tentativas de diversas políticas públicas de controle fundiário⁴, os ordenamentos jurídicos propostos pouco avançaram em um *status* minimamente

comerciais, bancárias, produtivas e políticas correlatas ao campo. Por sua vez, Governança Fundiária e da Terra são termos similares e mais restritos que a GA. Para os fins deste texto, a partir do documento da FAO (2007) a governança da terra ou fundiária deve ser entendido como o processo de organização do espaço rural e urbano dos imóveis inseridos nas políticas fiscais, ambientais, tributárias, registras, cadastrais e econômicas, tendo como fundamentos os princípios gerais da “governança” (transparência, participação social, inter-relação, etc)”.

³ Trata-se do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal - PPCDAm e dispõe sobre os Planos de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento no Cerrado, na Mata Atlântica, na Caatinga, no Pampa e no Pantanal. O PPCDAM é tido como uma das ferramentas mais exitosas que contribuíram com a queda do desmatamento entre o período de 2008 e 2012 na região Amazônica e é a grande aposta do governo que tomou posse em 2023 (BRASIL, 2023 d).

⁴ Não é objeto deste texto o aprofundamento sobre o histórico normativo fundiário na Amazônia. Contudo, merece destaque mencionar as principais políticas macro que foram aplicadas às terras na região, com diferenças a partir de fases fundiárias distintas, por base o que menciona Treccani (2009) tem-se o seguinte: regime sesmariar (1500-18220 [que finaliza com a Resolução 76 de julho de 1822]), regime de posse (1822-1850), regime da Lei de Terras (1850-1889) e período republicano (1889 até os nossos dias). Nesta última merece mencionar o Estatuto da Terra de 1964 (seguido dos projetos de ocupação da região pelos planos Militares (1964-1985) e, mais recentemente, as Leis surgidas na pós Constituição de 1988: a Lei da desapropriação para fins de reforma agrária (Lei 8.629/1993) e a Lei de regularização de posses rurais em terras federais (Lei 11.592/2009).

desejável naquilo que se consideraria uma solução; e, por isso, as enormes dificuldades de controle estatal sobre a terra na Amazônia. Significa que o fenômeno foi, de certa forma, negligenciado pelo ordenamento jurídico por pelo menos 150 anos.

Neste sentido, Santos e Marques (2022, p. 23), discutindo o papel do Direito perante a governança ambiental - que tem rebatimento direto com as políticas da terras -, comentam as falhas profundas na própria estrutura jurídico-institucional:

Neste claro cenário de erosão dos indicadores de sustentabilidade ambiental na Amazônia, restaria duvidoso aquele amadurecimento do arcabouço jurídico-normativo brasileiro no campo ambiental. Ou, dito diferente: a promessa da Constituição da República de uma sociedade justa e igualitária, que se alcançaria com o uso do meio ambiente ecologicamente equilibrado, estaria bem distante de uma realidade para os 27 milhões de brasileiros que vivem na Amazônia. Ainda faltariam, portanto, consertos importantes na estrutura normativo-institucional (SANTOS; MARQUES, 2022, p. 23).

De volta ao tema grilagem da terra pública, é importante lembrar que a mesma possui raízes seculares, mas é muito recente o seu enfrentamento normativo-institucional. Embora não seja o único fator, este pode ser, inclusive, uma das razões que permite, ainda nos dias atuais, que graves disfunções ocorram na Amazônia Brasileira (REYDON, et al, 2017, p. 3).

Nem a Lei de Terras (Lei 601/1850) ou mesmo o Estatuto da Terra (Lei 4.504/1964) apresentaram mecanismos minimamente adequados para enfrentar a grilagem - mesmo porque se tratava de um fenômeno que ainda não tinha a magnitude que hoje se apresenta. Em vez disso, há autores que chegam a dizer que estes diplomas legais aprofundaram as irregularidades, a concentração de terra e estimularam o desmatamento (DA SILVA, 2015, p. 101; PIETRO, 2017, 2020) (talvez as únicas medidas legislativas que se aproximarem de alguma inibição dos ilícitos foram a Lei 4947/1966 e a Lei 6.739/1979: a primeira torna crime a ocupação, e a segunda disciplina o cancelamento de títulos⁵ irregulares em terras públicas. Mas claramente foram paliativos sem cumprirem seus objetivos de forma mais eficaz porque a grilagem continuou.

Era preciso, enfim, uma resposta dos poderes constituídos para estancar o grau de usurpação ilegal de terras públicas e do descontrole na gestão destas terras. Com efeito, o

⁵ Ao longo deste trabalho será utilizado com frequência o termo "título" para referir-se a documento fundiário ou de terra. Para os objetivos deste trabalho, refere-se a documentos válidos e legítimos, de uma propriedade rural, e aceitos pelo Direito. São três documentos: a **matrícula** (art. 176 da Lei 6015/73); o seu documento congênere no sistema anterior (**a transcrição**); e os "títulos" expedidos pela administração pública que transfere o domínio ou propriedade do imóvel rural (**título definitivo ou título de domínio**). Na legislação nacional, o título teve origem histórica no art. 11 da Lei 601/1850, mas as antigas Cartas de Sesmarias já eram uma espécie de título de terra.

Estado somente passou a analisar com mais seriedade - e de forma propositiva - os problemas da desordem e da grilagem das terras no final dos anos 2000.

Em 1999 o Incra publicou o "Livro Branco da Grilagem" indicando um número alarmante de terras griladas: seriam 100 milhões de hectares grilados (50 milhões no Amazonas) (BRASIL, 1999, p.8,25). O fato deu força às investigações da Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI Grilagem: as áreas griladas foram detalhadas por município, com nomes, meios e ferramentas usadas pelos falsificadores para usurpar as terras públicas (BRASIL, 2002d; IPAM, 2006).

Estes números ajudaram em trabalhos posteriores. Dois produtos fundamentais da CPI da Terra foram iniciados (embora não concluídos): de um lado, o estímulo e fortalecimento aos cancelamentos administrativos dos registros imobiliários irregulares por meio de Corregedorias locais, o que já ocorria nos Estados do Amazonas e do Pará (AMAZONAS, 2002; ROCHA et al, 2015). E, num segundo pilar, e talvez o resultado mais ousado, a CPI identificou a necessidade de adotar na regulação do espaço agrário o uso de geotecnologias (também chamado de geociências, geotecnologias ou geoinformação)⁶. Como resultado foi editada a Lei 10.267/2001, que reforma outras Leis de gestão da terra pública - norma recentemente declarada constitucional pela Corte Suprema (ADI 4.866) (BRASIL, 2022a).

A necessidade do uso da geoinformação, como ferramenta do planejamento territorial a ancorar a legislação (ou mesmo para estudos transdisciplinares), é o que Ugeda e Seo (2020, p. 23) denominam de “geodireito”: a reunião dos conhecimentos geográficos e jurídicos em instituições brasileiras” (talvez seja o que ainda vagarosamente se pensa com a criação do Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais - SINTER (BRASIL, 2022b).

O objetivo buscado pela Lei foi, nas palavras da Relatora do Projeto de Lei, estancar as “fraudes, grilos, abusos de todos os gêneros perpetrados por uma minoria de apaniguados” (BRASIL, 2000). Uma das ferramentas criadas para este intento foi a modernização da descrição do imóvel a ser levada ao registro de imóveis pela técnica de certificação pelo georreferenciamento⁷. Por seu turno, alguns Estados passaram a regular o procedimento em

⁶ É um ramo amplo da ciência exata que estuda os fenômenos da terra e da atmosfera para coleta, processamento, análise e interpretação de informação geográfica (dado geoespacial). Há uma parte muito específica da geociências mais aplicada que é a geografia física, geodésica e da cartografia (SUSLICK, 1992). Embora o campo da ciência da geotecnologia seja mais associado à geografia e às ciências ambientais, ele tem uma aplicação interdisciplinar. Por fim, o termo “*dado geoespacial*” (Decreto Federal 6.666/2008, e Decreto 11.208/2022) refere-se à localização de um objeto no planeta associado a um sistema geodésico de referência.

⁷ Refere-se à medição e delimitação espacial do imóvel rural por técnicas modernas que utilizam dados de satélites com altíssima precisão. O vértice do polígono é determinado por uma coordenada geográfica (dois números que indicam uma direção [Norte/Sul] e outra [Leste/Oeste]). A técnica reduz enormemente o erro de sua localização, prevenindo sobreposições e aumentando a capacidade de gestão territorial. Boa parte das ideias trazidas para a técnica do georreferenciamento como decisão do Estado brasileiro na Lei 10.267/01 veio de ideias do Professor Jürgen W. Philips, da Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC.

atos normativos complementares no âmbito das Corregedorias, à exemplo do Pará (PARÁ, 2019) [o Estado do Amazonas nada menciona no Provimento 278 (AMAZONAS, 2016).

A mudança da regra forçou à natural adoção gradativa pelos proprietários e interessados em negócios rurais: praticamente qualquer transferência de terras dependia do georreferenciamento - o que tornou o procedimento extremamente valioso e disputado no mercado, a partir dos anos 2010 para os operadores destes negócios. Parecia, enfim, que havia se encontra uma norma para que a administração pública controlasse e organizasse minimamente a malha fundiária nacional.

Ocorre que tem-se observado indícios de disfuncionalidades daquele novo processo de certificação dos imóveis rurais (TERENCE, 2020; CARRERO et al, 2022; IMAZON, 2023). Ou seja, "mesmo com o “advento da Lei do Georreferenciamento, muitas questões ainda são controversas" (BARBOSA;BARBOSA;BARBOSA NETTO, 2020, p.15).

A literatura ainda é tímida sobre a usurpação de terras públicas tendo como meio o uso do georreferenciamento da Lei 10.267/2001. As hipóteses de irregularidades são de três tipos: (i) o deslocamento de imóveis, com títulos legítimos, para locais não condizentes com a documentação; (ii) a certificação de imóveis sobre terras públicas com documento de origem fraudado ou inexistente, e; iii) uso da plataforma oficial para declaração indevida de posses para obter título do Estado.

Portanto, o objetivo geral deste trabalho é analisar se a legislação vigente, criada para combater a grilagem (Lei 10.267/2001, Decreto Federal 4449/2002 e Instrução Normativa Inca 77/2013), são salvaguardas jurídicas suficientes para prevenir e coibir a grilagem de terras públicas da União, no atual contexto das tecnologias emergentes.

Esta Dissertação possui quatro objetivos específicos distribuídos respectivamente em quatro capítulos: o objetivo específico 1, no **Capítulo 1**, objetiva verificar os fundamentos constitucionais do papel do Estado-regulador sobre a malha fundiária nacional, tendo como pano de fundo o necessário ordenamento territorial e enfrentamento dos desafios climático; o objetivo específico 2, no **Capítulo 2**, tem por objeto traça os principais mecanismos e métodos da grilagem de terras públicas - antigos e atuais (sobretudo os virtuais); o objetivo específico iii está inserido no **Capítulo 3**, que visa estudar os atos normativos atuais de combate a grilagem de terra. E, por fim, o **capítulo 4** e último, tem como meta realizar um estudo de caso para testar a hipótese do trabalho de irregularidades suspeitas no Sistema de Informação Fundiário - Sigef, a partir de títulos definitivos centenários na região de Lábrea - Amazonas, uma das regiões de maior desmatamento irregular na Amazônia e de conflitos por terra (COSTA, 2016).

FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DA REGULAÇÃO DO ESPAÇO AGRÁRIO

2. Espaço agrário e tutela constitucional dos povos, clima e território na Amazônia

É inegável que o mundo rural – onde se insere o espaço agrário - possui forte relevância para a sociedade brasileira, sobretudo pelas transformações que levaram à geração de riquezas no campo, no que Da Silva, Del Grossi e Campanhola (2002, p. 39) chamaram de “novo rural brasileiro”. Este processo levou ao avanço da economia agropecuária do centro-oeste ao norte, mas não sem consequências: ocupações desordenadas das terras públicas (PIRES, 2020), degradação ambiental, efeito sobre o clima e conflitos com os povos locais.

Por isso, a pressão do agronegócio sobre o espaço agrário na Amazônia afeta três grandes núcleos ou dimensões socioambientais interdependentes: a dimensão humana (povos locais ou tradicionais), a dimensão ambiental (recursos naturais e o clima) e a dimensão geográfica (a terra ou a organização territorial).

A Constituição Federal de 1988 tutela estas três dimensões temáticas cujos dispositivos são a fonte-origem para a construção dos demais atos normativos. A investigação da eficácia (qualidade) destas normas é fundamental, sendo a técnica da reconstrução da “cadeia de fontes” uma das formas de avaliá-las (SOARES, 2007, p.137), pois este tripé possui um inegável elo comum (ou temático) de ligação. Por isso, como ponto de partida - e ainda que superficialmente⁸ – vale a pena indicar os elementos constitucionais que dão o suporte àquelas dimensões.

Na primeira dimensão (povos) a Constituição de 1988 expressamente garante que grupos socioambientalmente diferenciados possuem tutelas especiais: os povos indígenas e os quilombolas (Art 231 e o Art. 68 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT).

Embora o texto da Carta maior mencione, de forma expressa, unicamente os indígenas e os quilombolas, há entendimento entre os especialistas⁹ de que outros grupos - que sofrem tanto ou até sob piores condições os efeitos da pressão fundiária -, poderiam ser incluídos sob

⁸ Não é o objetivo neste trecho utilizar integralmente os mecanismos teóricos da técnica da “cadeia de fontes”, pois a mesma não se resume a apontar (ou citar) meramente os elementos constitucionais que dão suporte à tutela de um bem jurídico. O objetivo é demonstrar que há uma “espinha dorsal” de esteio constitucional, que une as três dimensões (povos, territórios, e ambiente) e que este elo pode ser estudado melhor por esta técnica de análise de eficácia legislativa.

⁹ Esta interpretação extensiva ocorre pelo uso da “teoria do diálogo das fontes”, cuja base teórica fundamenta-se em integrar outras normas, evitando-se aplicação das mesmas isoladamente. Ademais, fortalece esta compreensão, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT (BRASIL, 2004) e o reconhecimento das populações na Lei das Unidades de Conservação (Lei 9.985/2000 (BRASIL, 2000b), ou mesmo os assentamentos rurais ambientalmente diferenciados. Neste sentido, o Decreto 6.040/007 (BRASIL, 2007), das Políticas Públicas para os povos tradicionais, estaria defasado, pois não atenta-se para esta integração de outras fontes normativas focando exclusivamente nos quilombolas e nos povos originários.

a mesma agenda de proteção constitucional (como os assentamentos rurais sustentáveis e Unidades de Conservação de Uso Sustentável) (SHIRAISHI NETO, 2007).

A relação desta dimensão com a questão agrária é evidente, pois estes grupos possuem uma diversidade sociocultural, acompanhada também por uma diversidade fundiária (LITTLE, 2004). Com efeito, o avanço do uso da terra resulta em inegáveis conflitos fundiários e violência no campo (CPT, 2022), com redução de direitos destes grupos.

A segunda dimensão protegida pela Constituição e intimamente ligada aos povos, é a terra: a unidade física, ou o espaço geográfico usado por aqueles povos, no que denomina-se aqui de territórios¹⁰. Raffestin (2008) diz que o território "constitui a matéria-prima sobre a qual o homem trabalha, socialmente, para produzir o território que resulta, eventualmente, mais tarde, por intermédio da observação, "em uma paisagem".

A proteção das unidades territoriais desta dimensão têm previsão constitucional também nos art. 231 (terras indígenas), art. 68 da ADCT (quilombolas) e art. 225 § 1º, incisos I, II, III e VII (moradores de Unidades de Conservação de uso Sustentável) (em que pese não haver expressa menção na Constituição, os povos moradores de assentamentos rurais ambientalmente diferenciados possuem proteção legal (art. 29, § 1º, da Lei 8.629/1993).

E, por fim, a terceira dimensão que inter-relaciona intimamente com os dois anteriores - e que tem recebido alta relevância contemporânea - não somente ao Brasil, mas às relações interplanetária, é a das mudanças climática - debate é de crescente e preocupante interesse público internacional nas últimas décadas (MARENGO; SOUZA JR, 2018; PEREIRA; VIOLA, 2020; RIPPLE et al, 2022).

O modelo atual de uso do solo é responsável por cerca de 3/4 das emissões no país são desmate e uso inadequado das terras (SEEG, 2020; REISCH, 2021; ALVES; DINIZ, 2022) e, de forma perversa, também contribui para aumento de violência no campo (SCHWADE, 2023; COSTA, 2016; CPT, 2022).

A agenda climática-ambiental possui igualmente tutela na Constituição Federal, pois é de todos ao meio ambiente ecologicamente sustentável (Art. 225). Com efeito, a Suprema Corte Brasileira enfrentando a matéria da discussão climática, entende ser o tema de extrema importância à administração pública¹¹ (BRASIL, 2023b). Por estas razões, a questão agrária¹²

¹⁰ O termo é, por ora, genérico, e atentando-se ao objetivo desta subseção que é mostrar as três dimensões que tem tutela constitucional; a subseção seguinte detalhará melhor esta dimensão.

¹¹ No voto condutor o Ministro Luís Roberto Barroso descreveu: "O Poder Executivo tem o dever constitucional de fazer funcionar e alocar anualmente os recursos do Fundo Clima, para fins de mitigação das mudanças climáticas, estando vedado seu contingenciamento, em razão do dever constitucional de tutela ao meio ambiente, de direitos e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, bem como do princípio constitucional da separação dos poderes".

¹² Em sua origem o termo "questão agrária" surge no século XIX onde "refere-se a um grave problema que o movimento dos trabalhadores e o movimento marxista e socialista enfrentavam na ocasião" (GERMER, 2014,

possui relevância para a Carta Política brasileira, pois, como já mencionado, é pelo uso equivocado do solo agrário que se origina a maior parte das emissões de gases de efeito estufa (GEE) no Brasil (SEEG, 2020).

Como se nota, o espaço agrário é o centro e ponto de encontro destas três dimensões, com notória proximidade e co-dependência: é nos territórios que ocorre o avanço sobre as terras, local de uso e habitação dos povos, cuja consequência tem sido degradação e pressão sob o efeito do clima. Então, se o Estado quer regular adequadamente a questão climático-fundiária, reduzir a violência sobre os povos locais (tradicionais e/ou originários), e garantir uma organização territorial minimamente eficiente, o pilar fundamental é a regulação do espaço agrário como prioridade.

Apesar desta conclusão, e em que pese estas preocupações contemporâneas e mesmo com algum avanço em comparação aos regimes constitucionais, a Carta de 1988 discute com certa timidez os temas inerentes ao espaço agrário, deixando para o legislador infraconstitucional atuar. Houve alguma ousadia em relação à Reforma Agrária, mas que é relativamente compreensível: deve-se muito à histórica concentração de terra e da desigualdade no campo causando "[uma] segregação entre possuidores e marginalizados do acesso a terra" (DE PAULA; GADIEL, 2017, p. 2.823).

De resto, as poucas remissões no texto constitucional relativas à competência estatal em realizar o controle, regulação e fiscalização do espaço agrário, função do Estado-regulador (art. 174 da Carta Constitucional¹³), em essência, criam os fundamentos jurídicos basilares da gestão da terra pelo Estado, considerada elemento estruturante da atividade econômica. Porém, a regulação da ocupação fundiária parece ter sido insuficiente, já que no período pré-1988 a intervenção normativa no controle do espaço agrário deixou muito a desejar, causando distorções e concentração de terra (FERNANDES, 2014).

A norma mais incisiva de intervenção e combate à grilagem e ao controle do espaço agrário foi a Lei 10.267/2001 (BRASIL, 2001) (Lei do "georreferenciamento"). Vinte e três anos após a sua aprovação, a Lei continua com seus mesmos dispositivos fundamentais

p.13). Boa parte da discussão envolvendo o termo refere-se também ao modelo econômico de uso da terra, seja para o agronegócio ou para a distribuição de renda (SILVA; DE LORENZO, 2020). Já para De Paula e Gediell (2017, p. 2821) "A Questão Agrária, tomada de uma forma reducionista, frequentemente é apresentada desde um arcabouço ideologicamente construído, abordada de maneira superficial desde os noticiários filtrados por uma clivagem de classe dos meios de comunicação de massa até as mesas de discussão das universidades, com pretensa cientificidade". Para os objetivos deste texto a "questão agrária" refere-se às relações envolvendo a distribuição, o domínio, a localização e os tipos de produção econômica sobre as terras rurais enquanto propriedade geradora de riquezas, bem como as relações sociais entre os diversos grupos de interesse do chamado "interior" ou espaço agrário. Portanto, a questão agrária vai muito além da estrutura fundiária, uma vez que esta cuida essencialmente de discutir a concentração da terra em um determinado território (espaço agrário).

¹³Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

vigentes. Contudo, há indícios de ataques à sua rigidez e salvaguardas com a criação de mecanismos de fraudes visando o que chama-se neste trabalho de “Grilagem Jurídica”.

A partir deste recorte, é necessário comentar - ainda que brevemente - como o espaço agrário vem sendo gerenciado pelo Estado e suas ferramentas, e também verificar a eficácia da Lei, o que pode ser analisado como os conflitos que circundam a sua aplicação têm sido resolvidos pelo Poder Judiciário.

2.1 Território, espaço agrário e malha fundiária na Amazônia

O que se pretende nesta parte do trabalho é discorrer sobre os fundamentos constitucionais da regulação estatal do espaço agrário. Para que a compreensão que se pretende seja a mais clara possível, se faz necessário estabelecer previamente os conceitos elementares que circundam o objeto material deste tema (o espaço agrário) e como eles se relacionam (na seção anterior chamou-se de dimensão geográfica [a organização territorial]).

Quando a Constituição tratou da Política Agrícola, Fundiária e da Reforma Agrária (Título VII: Da Ordem Econômica e Financeira, Capítulo III, art. 184 - 191), definiu, como unidade central e objeto de atuação jurídica, o gênero “terras públicas” (artigo 188), elemento geográfico amplo onde se inserem todos os usos e destinações possíveis (urbanas, rurais, ambientais etc [Raffestin (2008, p. 19) chama de "simbiose entre o mundo agrícola e o mundo urbano"]). Esta simbiose é, por definição, um ambiente mais complexo que meramente aquele do que vem a ser "terras públicas”.

O objeto “terra pública” é limitado em sua compreensão, se for considerado sua existência sem outras relações possíveis no complexo contexto agrário: no seu interior há diversas conexões jurídicas e socioeconômicas, representado por distintas unidades geográficas, com características e elementos diversos; estes elementos, ao mesmo tempo, estão em intensa e profunda interação (e integração). A importância destas relações é dita por David Harvey – um dos maiores estudiosos da geografia contemporânea - como um pressuposto para a expropriação de poder e de bens (da terra) para a continuidade do sistema capitalista com suas sempre contradições e efeitos (FONTES, 2017), ou até como uma das explicações para as crises que se vê no capitalismo (BOECHAT, PITTA, TOLEDO, 2017).

Transportando este contexto para a Amazônia, para compreender melhor a sua complexidade geográfica deve-se acrescentar também aquela dimensão humana anteriormente mencionada: os diversos grupos, agentes e atores que dividem ou coabitam os mesmos espaços (ribeirinhos, populações originárias, terras tradicionalmente ocupadas, extrativistas, e os grupos que representam o uso exploratório tecnificado da terra, etc (SHIRAIISHI NETO,

2007).

Por isso, não há como estudar o “todo geográfico” no mundo rural sem compreender seus elementos formadores, como diz Talaska e Etges (2013, n.p) “olhar para o território e ver o todo, mesmo podendo separá-lo em partes, em áreas de estudo, a partir de um plano”. Eis a razão de que – quando transportada para o ambiente normativo - o olhar para este “todo geográfico” requer a integração do conjunto de normas de forma unitária – como comentado anteriormente, pela via teoria da cadeia de fontes normativas (SOARES, 2007).

A própria legislação infraconstitucional, que cuida de terras pública diretamente - e daqueles inúmeros elementos indiretos - é formado por um elevado número de Leis e outras normas que os regulam que mostra esta diversidade (Leis das Florestas, das águas, da desapropriação, do imposto rural, da biodiversidade, do pequeno agricultor familiar, das terras indígenas, dos assentamentos rurais, dos quilombolas, das unidades de conservação, do cadastro rural, do georreferenciamento etc).

Por isso tudo, é necessário ampliar o horizonte de compreensão do que vêm a ser as terras públicas mencionadas na Constituição, e esta análise atrai uma necessária interlocução inter e transdisciplinar. Neste sentido, entre os vários cenários do conhecimento para esta ampliação, pode-se acrescer a visão da geografia espacial (o que requer também a aplicação de ferramentas ou técnicas da própria geografia como método de pesquisa). Para isso, a dimensão territorial possui três tipos de unidades geográficas relevantes que têm relação com as terras públicas: os territórios, o espaço agrário e a malha fundiária.

Os territórios inserem-se em um conceito acadêmico de forte preocupação no estudo da geografia, mas também de outras ciências sociais. É uma categoria geográfica ampla, ou o espaço onde tudo acontece na vida humana. Entre outras preocupações, cite-se a sua interação com a luta de classes, a busca por poder a manutenção do *status quo* do sistema de acumulação de riquezas, como bem estudado por décadas David Harvey (FONTES, 2017).

Embora tenha forte imbricação com a ideia de “espaço-material“, o seu conceito não se resume meramente ao estado físico do bem-objeto, mas também às relações de poder nas esferas político-econômicas (HAESBAERT, 2008); é um *locus* cultural de identificação ou de pertencimento de grupos sociais com todas as suas matizes ou “espaço de identidade” (MEDEIROS, 2008). Então, o território nasce antes de todos os demais elementos espaço-territoriais, que naturalmente estão inseridos em sua dimensão.

A partir deste recorte – sobretudo no reconhecimento dos direitos dos povos locais como elemento indissociável destes territórios - a própria legislação brasileira reconhece formalmente alguns destes elementos territoriais para fins de preservação de seus valores socioambientais, a saber: os Territórios Quilombolas (Decreto Federal 4887/03); as unidades

de Conservação de Uso Sustentável (Lei 9985/00) e os Assentamentos Ambientalmente Diferenciados (Lei 8.629/1993)¹⁴.

O segundo elemento que se relaciona com as terras públicas é o que se denomina de “espaço agrário”. Esta é uma unidade de amplo espectro de interpretação, maior que o próprio conceito de território, pois ele não se limita a um grupo ou região com especificidades sociodiversas localizadas ou “sentimento de pertencimento” sociocultural (comum aos territórios).

Por isso, o espaço agrário pode ser dividido em dois aspectos inerentes: de um lado o conceito que leva em conta as relações sociogeográficas (isto é, quanto à sua localização e a sua conexão com a economia e os tipos de uso pelas comunidades) e, de outro, aquele tratado pelas normas do Direito.

Na dimensão sociogeográfica, Silva (1993) – além das relações econômicas de poder (FONTES, 2017) – diz-se que no espaço agrário estão ainda todas as atividades e relações de produção que o caracterizam enquanto elemento físico-geográfico: as estradas, as relações de serviços ligados ao campo, as linhas de crédito agrário, a produção, a comercialização e a industrialização da produção agropecuária, além de todo o complexo fundiário que sustenta estas relações, enfim o que se chama de “vida rural”, “mundo rural¹⁵”, “ambiente rural”, ou do que se chama vulgarmente de “interior” ou “zona rural”.

Neste campo, há um movimento antigo de transição e de migração populacional (e também de atividades do rural para as cidades) que afeta o espaço agrário: no passado chamava-se de “êxodo rural” mas que passou a ter outras denominações como na configuração do que seria um “novo rural brasileiro”, onde este espaço ganha outras conotações que não somente o objetivo agrícola (DA SILVA, DEL GROSSI, CAMPANHOLA, 2002, p. 39).

Mas este fenômeno não significa uma diminuição da importância deste espaço, afinal é nele que a economia agrária tem lugar, fornecedor de bens e produtos para a balança comercial; a maior parte do espaço agrário brasileiro pertence aos biomas Amazônia, Pantanal e Cerrado grandes patrimônios naturais que tem crescido em relevância com as discussões das mudanças climáticas mundialmente, sobretudo o amazônico (RIPPLE et al, 2022).

O espaço agrário na dimensão do Direito, refere-se à regulação pelo Estado dos

¹⁴ Havia uma denominação anterior chamada de “assentamentos coletivos ou sustentáveis”, mas que foi preterida pela legislação mais moderna, resultando no termo “ambientalmente diferenciados”, mas que mantém a mesmo conceito em sua essência (Projetos Agroextrativistas - PAE, Projeto de Assentamento Florestal – PAF e o Projeto de Desenvolvimento Sustentável – PDS).

¹⁵ A Lei 10.267/2001 inseriu o § 2º no art. 1º na Lei 5.868/72 o conceito de “meio rural” para falar do ambiente e relações entre os atores que atuam no que aqui chamamos de espaço agrário. Para os fins entendidos neste trabalho estes conceitos possuem o mesmo significado: meio rural, zona rural, espaço agrário.

aspectos inerentes às relações que envolvem (ou estão no entorno) do imóvel rural. Há dois tipos de Direito que interessam mais ao imóvel rural: o Direito Agrário e o do Direito Tributário.

No eixo agrário interessam o tipo de exploração econômica na propriedade, previsto no art. 14 da Lei 4.504/65 (produção agrícola, pecuária ou agroindustrial). Este é essencialmente o mesmo conceito utilizado no censo agropecuário do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - Ibge, (BRASIL, 2017, p. 14)¹⁶.

Talaska (2015) entende que a forma que o Estado determinou normas para o ambiente rural, moldou o modelo de desenvolvimento e a manutenção das relações de concentração de poder que perduram ainda hoje.

Já para o Direito Tributário, mesmo com as idas e vindas da legislação sobre o que é atividade econômica agrícola para fins de tributação, imóvel rural é aquele que está fora da zona urbana possuindo ou não exploração agropecuária (previsão do art. 1º da Lei 9.393/1996 (BRASIL, 1993).

Estes dois caminhos jurídicos (o agrário e o tributário) trazem uma dificuldade para se definir o que é efetivamente o imóvel rural no contexto do espaço agrário, pois não há, necessariamente, uma zona conceitual de coincidência¹⁷. Assim, diante desta confusão do que viria a ser imóvel rural e seu entendimento do que é o espaço agrário, se faz necessário complementar com as ferramentas que gerenciam o que se chama de “malha fundiária”.

A malha fundiária refere-se ao conjunto de informações e dados das propriedades rurais espalhadas por todo o território nacional. Embora tenha estreita ligação espaço agrário, e muitas vezes tratados como sinônimos - afinal a malha fundiária se insere geograficamente no ambiente do espaço agrário- eles possuem recortes espaciais diferentes.

Igualmente o mesmo não pode ser confundido com o conceito de “estrutura fundiária” que, bem mais amplo, trata das “relações sociais, econômicas e jurídicas, consolidadas ao longo do tempo” das propriedades rurais (ROCHA et al, 2015, p 30). Assim, em tese, qualquer pedaço de terra com alguma característica rural seria parte da estrutura fundiária e, quando inserido em algum tipo de controle estatal, passaria a ser considerado “malha fundiária”.

¹⁶O Ibge denomina o imóvel rural “toda unidade de produção/exploração dedicada, total ou parcialmente, a atividades agropecuárias, florestais ou aquícolas, independentemente de seu tamanho, de sua forma jurídica (se pertence a um produtor, a vários produtores, a uma empresa, a um conjunto de empresas etc.), ou de sua localização (área urbana ou rural), tendo como objetivo a produção, seja para venda (comercialização da produção), seja para subsistência (sustento do produtor ou de sua família) (BRASIL, 2017, p.14).

¹⁷ O conceito tentou ser unificado na legislação mas ainda persiste uma falta de harmonia, no geral: na reforma da Lei 10.267/2001 com a criação CNIR - Cadastro Nacional de Imóvel Rural (BRASIL, 2001), e com a definição do que o SINTER considera “unidade imobiliária” (BRASIL, 2022b).

A ferramenta estatal que cuida de regular ou gerenciar a malha fundiária é o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais - CNIR. As suas informações facilitam o papel da regulação e controle fundiário do Estado, sendo esta a razão do CNIR ser considerada a base de dados mais confiável sobre imóveis rurais no país, ainda que haja imperfeições na sua plataforma.

É uma plataforma de dados descritiva e geográfica sobre o imóvel rural compartilhada pelo Incra e pela Receita Federal que, além de possuir informações gerais da propriedade, informa ainda os dados do proprietário ou possuidor. O elemento geográfico passou a ser integrado no CNIR em 2001, sendo este um grande avanço do ponto de vista da gestão governamental e também para organização territorial (ROSALEN, 2014; LASKOS, CAZELLA, REBOLLAR, 2016). A vinculação dos dados descritivos da propriedade e a sua planta ou localização geográfica num único ambiente (no que se conhecer como “georreferenciamento”)¹⁸, é importantíssima para a forma que o imóvel rural é tratado no ordenamento jurídico, sobretudo sob a configuração da função social da propriedade.

A gestão estatal da malha fundiária por meio da unificação pretendida no CNIR, leva em conta um aspecto importante que extrapola características somente agrárias: o imóvel rural está inserido numa conjuntura mais complexa que o imóvel urbano, porque a sua função social, prevista no art. 186 da Constituição, considera o elemento da produtividade, mas também o respeito às questões trabalhistas e, sobretudo, ambiental (GONDIM, 2018, p. 113). Assim, praticamente todas as vezes que se está a discutir questões envoltas na regulação do espaço agrário é obrigatório se analisar questões de natureza ambiental - seja licenciamento, fiscalização, código florestal etc.

Desta forma, a compreensão destes três elementos geográficos (o território, o espaço agrário e a “malha fundiária”) para o que se propõe o Direito enquanto regulador das relações sociais, deve passar pelas informações que estão disponíveis no CNIR. Com efeito, entre outras necessidades, Fernandes (2014, p. 148) comenta que " não é possível ao Estado tomar o controle sobre suas terras devolutas¹⁹ sem um cadastramento unificado das terras públicas e

¹⁸ Fernandes (2014, p. 56) comenta, por exemplo, que o georreferenciamento foi "uma condição necessária, mas não suficiente para a identificação e demarcação das terras devolutas na legislação atual". Entre outras limitações cite-se ainda que nem todos os dados estão automaticamente vinculados numa única plataforma informatizada (Receita possui a sua e o Incra outra), a falta de diálogo entre a base de dados do Cadastro Ambiental Rural - CAR, que embora ainda seja voluntária causa confusão, sendo mais um cadastro; outro problema é a falta de conexão destes dados com a plataforma informatizada dos Cartórios (na verdade ainda é prematuro falar em sequer existir um base de dados informatizada para os Cartórios). Estas fragilidades poderão ser superadas pela recém criação do Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais - Sinter e sobre o Cadastro Imobiliário Brasileiro - CIB e regula o compartilhamento de dados relativos a bens imóveis (Decreto Federal 11.208/2022). Uma iniciativa em andamento corre internamente no Incra para unificar o Sigef e o SNCR. Há também a falta de fiscalização dos dados lançados pelos proprietários no cadastro sem uma averiguação fiscalizatória da realidade (entre outros LASKOS, CAZELLA, REBOLLAR (2016).

¹⁹ O termo devoluta foi mencionado inicialmente no Art. 3º da Lei de Terras de 1850; a partir de uma leitura daquele dispositivo são aquelas terras públicas excluídas as privadas e desde que não recolhidas formalmente ao

privadas".

Por fim, importante mencionar que o entendimento do espaço agrário, requer considerar que os imóveis rurais possuem regularização jurídica consolidada (propriedade) e outros onde apenas ocorre o fenômeno jurídico da posse por simples ou mera ocupação. No caso da Amazônia, boa parte das terras - que são de domínio dos Estados e da União- está sob este cenário de informalidade da posse (ou sem documentação formal expedida pelo Estado).

Como a posse é um conceito mais fluido de se quantificar e gerenciar - pois os números nem sempre são confiáveis (e portanto, a rigor, não é registrável) - o dado objetivo aferível é aquele registrado em plataforma oficial (Incrá ou registro de imóveis). Ademais, o conceito jurídico de propriedade - ligada à segurança jurídica para usar gozar e dispor do bem - é aquele que se relaciona com o registro imobiliário, como forma acabada do que vem a ser o direito de propriedade²⁰, uma regra esculpida no Código Civil Brasileiro (BRASIL, 2002a).

Então, enquanto no conceito de espaço agrário haveria a inclusão de todos os tipos de relações jurídicas e sociais ligados à terra - tanto as informais (incluídas as posses), quanto as formais (documentadas) - para estar inserido na malha fundiária o imóvel rural deve cadastrado (na Receita Federal ou no Incra) e, ainda melhor, se registrados nos cartórios de imóveis. Estes fatos mostram a importância do cadastro rural enquanto aglutinador dos dados do que vem a ser a malha fundiária.

2.2 Complexidades do espaço agrário amazônico e seus reflexos na regulação estatal

Como já mencionado anteriormente, o entendimento da complexidade na Amazônia prescinde a interação e completude de três dimensões fundamentais: o meio ambiente-clima, os povos e os territórios. A partir deste recorte, a literatura especializada tem estudado há décadas os problemas e complexidades da Amazônia e há um certo consenso quanto a ser, a desordem fundiária, o tema central e determinante que sustenta (ou desequilibra) aqueles três elementos formadores do tecido amazônico (IPAM, 2006; BRASIL, 2002d; LOUREIRO, 2022).

Neste aspecto, o controle estatal deve passar antes de qualquer coisa, pelo

patrimônio do Estado. Por exclusão, as arrecadadas são aquelas terras públicas que recebem registros em cartório (matrícula). Na União são seguidos os parâmetros administrativos da Lei 6383/76, mas os Estados têm competência para editarem Leis próprias.

²⁰ No Direito brasileiro há a premissa de que somente é o dono (proprietário) quem registra ou imóvel no Cartório, regra do art. 1.227 e 1.245 do Código Civil: "Os direitos reais sobre imóveis constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos, só se adquirem com o registro no Cartório de Registro de Imóveis dos referidos títulos (arts. 1.245 a 1.247), salvo os casos expressos neste Código" (grifamos). E o Art. 1.245: "Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis". (BRASIL, 2002).

entendimento de que a terra é o elemento central de diversas outras relações, no qual o Estado é chamado a atuar (intervindo ou regulando).

Por isso tudo, o espaço agrário (e fundamentalmente o uso da terra) encontra-se sob relevante importância para compreensão da complexidade e interconexões de um quadro maior e atual da sociedade não somente brasileira, mas até planetária. Nesta linha FAO/SEAD (2017, p XXIII) lembra que:

Atualmente, no mundo, enfrentam-se muitos desafios complexos como a mudança climática, uma acelerada urbanização, o aumento na demanda por recursos naturais, a insegurança alimentar, hídrica e energética, catástrofes naturais e conflitos agrários violentos. Muitos desses desafios têm uma dimensão claramente relacionada com a terra: o acesso desigual a terra, a insegurança jurídica dos posseiros, o uso insustentável da terra e instituições débeis para a governança territorial e a resolução de disputas e conflitos.

Na região amazônica - onde encontra-se a maior parte do território nacional - há uma maior predominância de espaços rurais e agrários. Estes espaços rurais têm grande efeito na forma como tem se olhado para a região. Neste sentido, Loureiro (2022) chega a comparar que, neste ambiente, o modelo de gestão do uso da terra de base agroexportadora de produtos primários transformou a região em “colônia do Brasil”.

O uso das terras nesta região pode ser o “ponto de conexão” ou origem de todos os demais eventos socioeconômicos e naturais importantes (EMILIO; LUIZÃO, 2014), e uma fonte fundamental para a regulação jurídica. É a partir deste uso que tem origem a usurpação de terras públicas, a desconcentração de propriedade, os conflitos no campo e do desmatamento, a urgência climática e a degradação ambiental, que voltou a preocupar acima do que esperava a governança mais recente com alarmantes aumentos dos indicadores de desmatamento e emissões de gases da matriz do aquecimento (BRASIL, 2023d, 2023e).

Portanto, não pode passar ao largo do Direito - e nem tem passado - que já há algum tempo a agricultura tecnificada para exportação²¹ do Brasil central (cerrado) tem migrado para o norte, onde as terras amazônicas passaram a ser a “nova fronteira” agropecuária. Cresce a economia agrícola da produção de proteína animal (FREITAS JUNIOR; BARROS, 2021) e também de grãos de base exportadora, como a soja. Para além destas atividades, contudo, mais recentemente têm surgido novas economias ligadas ao uso da terra Amazônia: são os “mercados ou negócios verdes” baseados na exploração de “serviços ambientais” ou de bens não tangíveis, mas de alto valor no mercado (HARVEY; PILGRIN, 2011), mas que até 2023 tem recebido pouca atenção da regulação estatal.

²¹ São aquelas atividades agropecuárias de maior peso na balança comercial: destaque para a produção de grãos (soja, milho, algodão) e de proteína animal (criação de bovinos sobretudo, mas também de aves e suínos em menor escala, mas importante).

Naturalmente, a complexidade do mundo amazônico não é tão simples para ficar em poucos exemplos. Mas, ao que se conecta com este trabalho, há um recorte que merece destaque: a distribuição geográfica da malha fundiária em cada Estado da Federação, pois cada um deles possui sua própria história fundiária²².

Segundo dados do Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR, haveria no país 6.562.058 imóveis cadastrados oficialmente, dos quais 922.080 estão na Amazônia Legal (BRASIL, 2020b). A Figura 2 contém uma aproximação para os Estados da Amazônia Legal:

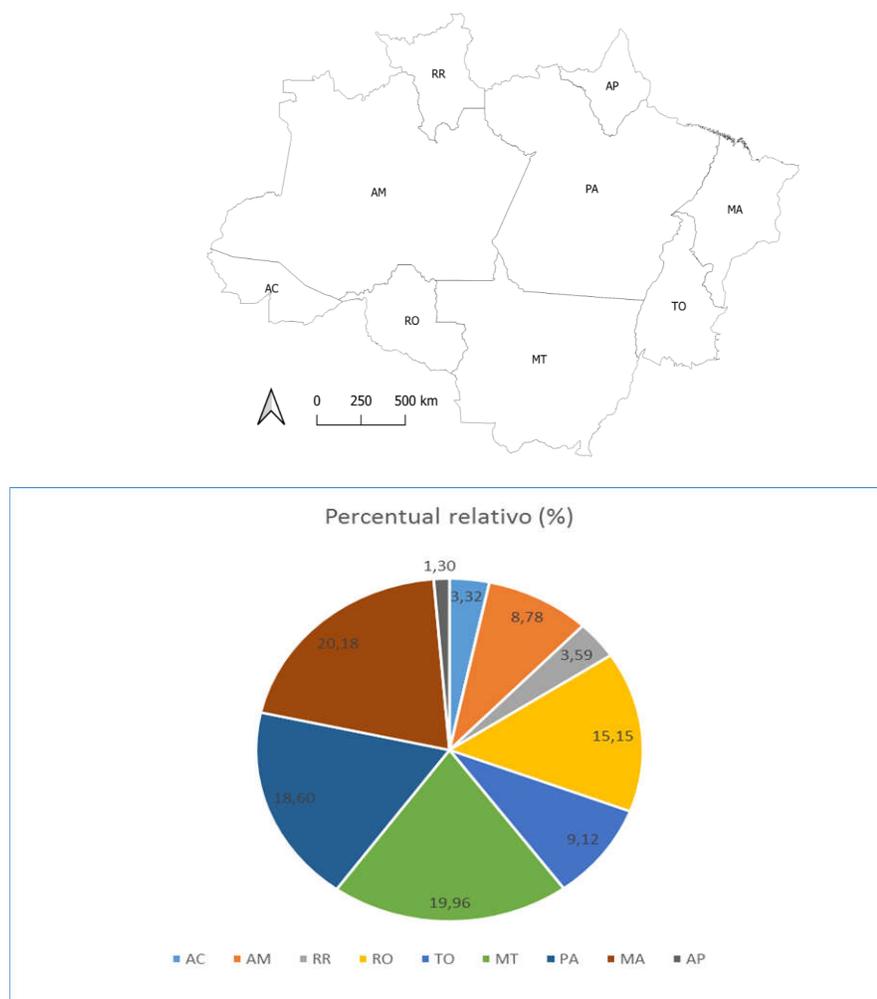


Figura 2 - Distribuição percentual dos imóveis rurais em cada Unidade da Federação da Amazônia Legal Fonte: Cadastro rural do Incra (BRASIL, 2020b). Elaboração do autor

Apenas nestes números já é possível verificar que o contexto fundiário é bem diferente

²² Diversos cenários podem ser traçados com os números dos imóveis rurais cadastrados no SNCR, e que tenha interesse direto e/ou indireto com o Direito; dados de concentração da terra, distribuição dos assentamentos rurais, ocorrência de desmatamento, tipos de ocupações ou de atividades econômicas etc. Não é objeto deste trabalho traçar uma análise socioeconômica com todos estes inúmeros elementos estatísticos que podem ser parte da influência da malha fundiária. Por isso, a citação ao número de imóveis registrados no SNCR e a sua distribuição em cada Unidade da Federação parece suficiente para o objetivo de se fazer um breve paralelo ilustrando o nível de complexidade fundiária na Amazônia e suas nuances em cada parte deste território.

em cada Unidade da Federação: há uma concentração da malha fundiária nos Estados do Mato Grosso (19,96%), Maranhão (20,18%) e Pará (18,60%). Mato Grosso e Pará são tradicionalmente grandes produtores da exportação agropecuária, e o Maranhão passou a atrair uma forte produção recente para a soja e algodão (no chamado Matopiba)²³ e outra região que igualmente parece repetir o mesmo quadro de desordem e uso irregular da terra que é a região de fronteira entre Amazonas, Acre e Rondônia (Amacro).

Além da economia da agropecuária “tradicional”, nos últimos anos ganhou relevância a busca de terras para o chamado mercado de carbono, ativo econômico que tem por base a biomassa presente nas florestas que estocam dióxido de carbono (CO₂) e pela necessária redução do desmatamento (REISCH, 2021; ALVES; DINIZ, 2022). Para estes mercados, quanto mais floresta conservada nos imóveis rurais mais ativos a serem negociados (SCHULZ, 2020) e, por consequência, melhores serão as terras ou propriedades rurais com cobertura vegetal.

Associado ao tema carbono, também cresce a passos largos, a relação da floresta amazônica com o clima do planeta e naturalmente do Brasil, pois a Amazônia é o bioma com grande interação com este fenômeno (RIPPLE et al, 2022). O desmatamento desregula a temperatura, causa extremos climáticos e afeta chuvas importantes para o agronegócio em outras regiões, como o centro-oeste e sudeste. Estudos indicam que haveria um “ponto de não retorno” para a floresta que se transformaria em florestas do tipo savanas (MARENGO; SOUZA JR, 2018).

Por isso, tanto por conta dos produtos do agronegócio quanto por outros mais recentes, as terras amazônicas passaram a integrar o que se chama de economia do espaço agrário, com forte peso na malha fundiária do país como um todo.

Portanto, considerando que nas outras regiões do país a situação fundiária está mais consolidada é na região da Amazônia Legal que ocorrerão nos próximos anos os maiores desafios no que se refere à sua função da regulação estatal - sobretudo no papel da região para a questão climática, desmatamento e produção de *commodities*. O cenário de procura por terra tende a ser maior nesta região, portanto, por tudo que já se comentou.

²³ Matopiba é um acrônimo que resulta da união das primeiras sílabas dos nomes dos Estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia. É uma referência à região de interseção nestes Estados em que tem crescido o agronegócio. De forma similar a região denominada de Amacro tem sido considerada como uma espécie de repetição dos problemas que forma enfrentados no Matopiba.

2.3. Fundamentos constitucionais da função reguladora do espaço agrário

Para os fins buscados neste trabalho entende-se como “fundamento constitucional” os dispositivos expressamente previstos na Constituição de 1988 e que servem de base, raiz ou orientação ao legislador infraconstitucional para produção e atos normativos de regulação do espaço agrário. É o que Canotilho e Moreira (1991, p. 41) chamam de “pressuposto da produção normativa”, sendo, desde logo, a base formal (escrita) e também material. Portanto, serão tais fundamentos jurídicos os elementos de origem que conduzem a gestão das complexidades do espaço agrário pelo Estado a partir de uma perspectiva constitucional.

O fundamento constitucional, no entanto, precisa passar pelos elementos factuais, ou de das bases circunstanciais que vão justificar até onde a norma quer ir. Neste caso, a regulação estatal do espaço agrário requer o conhecimento de todos os aspectos objetivos e subjetivos inerentes a cada uma das características dos imóveis rurais (unidade produtiva principal do espaço agrário), a saber: localização, tamanho, proprietário, modalidades de atividades econômicas, regime de uso, aspectos ambientais, tributários, distribuição da concentração da terra, tipos de produção, etc. As funções estatais que cuidam em disciplinar estes aspetos são os que cuidam da regulação e da intervenção naquele espaço, bem como da gestão das terras públicas - sejam elas devolutas ou arrecadadas.

Do ponto de vista histórico os fundamentos de regulação e controle do espaço agrário, desde o Brasil colônia até os dias atuais, foram considerados insuficientes para cuidar de forma efetiva e adequada de suas complexidades. Eis porque que, para Fernandes (2014, p. 145) há uma "ausência de regulação adequada e no surgimento e permanência do apossamento das terras devolutas".

Séculos se passaram para que o Estado percebesse o tamanho desta complexidade (e dos problemas das relações fundiárias a ela associados) e tomasse providências à altura. Neste sentido, as cartas constitucionais que iniciaram as raízes do ordenamento jurídico do novo país, foram muito superficiais no trato com a terra, como lembra Bueno e Reydon (2017, p.75), confira-se:

Mesmo após a Proclamação da Independência, não houve inovações significativas na legislação, operando o Estado Imperial, a partir dos mesmos termos estabelecidos com o ordenamento jurídico português. A primeira Constituição Brasileira (1824) não faz menção à posse ou a qualquer outro mecanismo de acesso à propriedade, mas garante, por outro lado, o direito de propriedade em toda sua plenitude (art. 179, §22).

Muitas décadas depois, chega-se no atual texto constitucional, onde a função estatal de regulação mais comumente lembrada, quando se fala em questão agrária ou sobre propriedades rurais no Brasil, é a que cuida da Reforma Agrária - talvez por se este um tema grande sensibilidade socioeconômica.

Com efeito, a maior parte da atenção dada na Constituição da República de 1988, no trato com as terras rurais, foi direcionada na função de intervenção do Estado para reduzir o déficit da distribuição das propriedades rurais ou reduzir a concentração de terras nas mãos de poucos. Em parte, a nova Constituição - ainda que em menor grau - quebrava um ciclo de um Estado neoliberal e mais conservador que sempre foi a tônica, como bem lembra Machado (2019, s.p):

A questão agrária brasileira tem início em seu processo de desenvolvimento econômico, baseado na alta concentração de terras e assim mantido ao longo de toda a sua história, seja no período colonial, através da divisão do território em capitânicas hereditárias e das doações de sesmarias, seja no período imperial, através da Lei de Terras (1850), estabelecendo que a aquisição de propriedades somente poderia ocorrer através de pagamento à vista, impossibilitando a maior parcela da população de tal ato e garantindo mão de obra “livre” para o trabalho agrícola através do sistema denominado complexo rural. No período Republicano, a realidade permanece, pois não ocorre uma efetiva reforma agrária para modificar tal cenário (MACHADO, 2019, s.p).

O cenário de inflexão a uma Constituição mais social se deveu, em larga margem, às forças legitimadoras na constituinte e do pano de fundo socioeconômico e político que levaram àquelas transformações. Mesmo assim, analisando a nova Constituição, há escritos que consideravam muito tímida a atenção dada à Reforma Agrária, confira-se no dizer de Costa (1989, p. 19):

Mesmo considerando-se o perfil conservador da Assembléia Nacional Constituinte, alguns dos estudiosos [...] da questão agrária brasileira manifestaram-se surpresos com o "teor e grau de retrocesso" da Nova Constituição no tratamento dos problemas agrários, expressos de forma significativamente desproporcional se considerados alguns avanços relativos a outros temas inseridos na Nova Carta.

Ocorre que, ainda que os traços de conservadorismo no Congresso e na sociedade não tenham se dissipado com o simples surgir de um novo marco constitucional - sobretudo comparando-se com a quase falta de políticas agrária entre os primórdios da República e a década de 1960 (MACHADO, 2019; FERREIRA, ALVES, CARVALHO FILHO, 2009) -, é

inegável que o Estado inaugurou em 1988 um novo *front* para tratar da questão agrária naquilo pertinente à concentração da terra. Os dados têm mostrado um aumento no número de assentamentos e assentados nos últimos vinte e cinco anos, embora com retrocessos desde a saída de um governo progressista substituído por uma administração mais afeita aos anseios do patronato no campo (SANTOS, FEITOSA, FREDDO, 2022).

A despeito do papel social da Reforma Agrária, a governança da terra²⁴ ou do espaço agrário, vai muito além de distribuir equitativamente a terra rural, relacionando-se também com o trato do Estado na organização da malha fundiária²⁵. Esta função estatal da governança engloba um conjunto macro de processos e ações voltados para conectar a situação possessória e dominial da propriedade rural, integrando-os com os eixos ambientais, tributários, de créditos e de cadastros, um conceito que, mesmo que timidamente, vem ganhando força que é o da “governança fundiária” (REYDON; FELICIO, 2017, p. 16).

2.3.1. As funções constitucionais do Estado

2.3.1.1. Estado-proprietário e Estado-Interventor

A partir desta noção inicial de governança da terra é possível identificar que o constituinte originário separou na Constituição brasileira de 1988 três funções principais dadas ao Estado na busca do controle do espaço agrário²⁶: em um, quando a terra é parte do patrimônio do próprio Estado; em dois, quando a terra é meio para o alcance ao desenvolvimento econômico e redução das desigualdades sociais; e terceiro, quando há a participação do Estado enquanto garantidor no funcionamento ou na organicidade do sistema agrário- fundiário. Nesta seção serão tratados os dois primeiros.

A função constitucional de Estado-Proprietário refere-se à capacidade dos entes

²⁴O conceito de governança da terra (GT), governança fundiária (GF) e governança agrária podem aparecer como sinônimos, mas na verdade têm significados diversos. A Governança Agrária (GA) é maior e mais amplo do que somente o da terra: trata das relações contratuais, comerciais, bancárias, produtivas e políticas correlatas ao campo. Por sua vez, Governança Fundiária e da Terra são similares e mais restritos que a GA. Para os fins deste texto, a partir do documento da FAO (2007) a governança da terra ou fundiária deve ser entendido como o processo de organização do espaço rural e urbano dos imóveis inseridos nas políticas fiscais, ambientais, tributárias, registrais, cadastrais e econômicas, tendo como fundamentos os princípios gerais da “governança” (transparência, participação social, inter-relação, etc).

²⁵A malha fundiária é o conjunto de dados imobiliários, descritivo e cartográfico, de cada imóvel rural, que são utilizados em estatísticas cadastrais (censos), políticas fundiária, fiscal, ambiental, trabalhista, registral, no controle do tráfego negocial e também em decisões sobre a produção agrícola.

²⁶ Por esta visão, no caso brasileiro, haveria um modelo misto de funções do Estado no trato com o espaço agrário: quando atua para promover a Reforma Agrária, redução das desigualdades sociais e na proteção ambiental nos imóveis rurais - respeitando-se também as relações trabalhistas (art. 184 da Constituição) -, estaria atuando o modelo do Estado Social; já quando no sentido de incentivar a produção de bens de consumo primário na propriedade, agindo meramente com regulador e planejador (art. 174) o Estado teria características mais de Estado liberal.

estatais possuírem patrimônio. Então, União, Estados, Municípios e o Distrito Federal, atuam como detentores de terras, sejam elas devolutas ou as terras cadastradas no registro imobiliário. Assim, o texto constitucional destinou patrimônio para a União (art. 20) e aos Estados (art. 26); os Municípios não receberam terras na Constituição Federal de 1988, mas os possuem a partir de doação dos demais entes ou por desapropriação (embora para fins rurais somente a União pode desapropriar).

Portanto, pertencem aos entes, as terras ditas “devolutas” (ainda não delimitadas e registradas pelo Estado), aquelas já matriculadas em seu nome em outubro de 1988 e as terras que forem adquiridas por outros meios de obtenção (na esmagadora maioria dos casos por doação entre os entes federados, mas também desapropriação ou adjudicação). É notável que quase metade das terras do Brasil estão sob o domínio do poder público (ALMEIDA; MARIANI, 2018), consideradas neste contexto aquelas destinadas para a proteção ambiental e também para a criação das terras indígenas.

Mas a função "Estado-proprietário" não pode se dar num contexto de inatividade nem de especulação da propriedade. Primeiro, porque o Estado não pode ser possuidor de bens sem haver uma destinação em paralelo aos objetivos da República- o que poderia ser confundido como inação, violando o princípio da eficiência da Administração Pública: ativos do Estado não podem ficar ociosos. E, segundo, o Estado não pode agir como investidor ou explorador privado a título especulativo, e nesse sentido Ribeiro (2015, s.p.) comenta que a “exploração direta de atividade econômica pelo Estado não pode ser efetivada com escopo exclusivo de especulação lucrativa, premissa da exploração do capital pela atividade privada”. Com efeito, lembre-se, que na esfera da economia agrícola, nem a Constituição nem Lei deram esta competência ao Estado para explorar - ainda que em regime de competição - esta fatia da economia.

A conclusão natural a partir desta leitura é que os imóvel rural, como bem público, necessita conectar-se com a função social da propriedade e com os objetivos da República. Por isso, a constituição permite (e a depender do bem jurídico em discussão, até mesmo incentiva) que o Estado aja para promover a destinação do seu patrimônio-terra sob inteira observância à Carta Política: seja promover desenvolvimento econômico ou para garantir direitos socioambientais, desde que ele não seja o próprio agente econômico mas um agente indutor.

Nesta perspectiva, é possível destacar diversos fins a que as glebas públicas estão submetidas a partir de mandamentos da própria Constituição: desde a proteção da fronteira para defesa nacional, a garantia da terra à grupos tradicionais ou historicamente sem acesso à terra (como os indígenas, os quilombolas e os assentados da Reforma Agrária) e para a

proteção ambiental - com a criação de espaços especialmente protegidos.

Entre estes, merece destaque a função da proteção do patrimônio público, em especial o ambiental. A Constituição, ao cuidar da competência comum dos entes federados, expressamente prevê tarefas que obrigam os entes federados a cuidarem de seu patrimônio, como se vê no artigo 23, inciso I [...] em que estes devem conservar o patrimônio público". Esta função é genérica a toda espécie de patrimônio, porém, nos demais incisos, há uma especial limitação de atribuições voltadas para a proteção dos recursos ambientais, a saber: no inciso III [...], proteger "as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos, inciso VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; inciso VII - preservar as florestas, a fauna e a flora. Por fim, a carta volta a priorizar a proteção ambiental enquanto patrimônio estatal quando se refere às terras necessárias à proteção dos ecossistemas naturais (art. 225, § 5º).

Embora as terras do próprio Estado-Proprietário devam ser naturalmente objeto de auto-regulação estatal, o sentido mais relevante - e de maior interesse neste texto - é o da regulação do Estado sobre a propriedade privada: entre outras razões porque a quantidade relativa de propriedades rurais no país, cadastradas no Cadastro Nacional de Imóveis Rurais é muito maior da iniciativa privada do que as terras estatais (BRASIL, 2020). E, segundo, porque ao cuidar da regulação o Estado deve estar atento aos limites dos direitos fundamentais da propriedade, da liberdade de empreender e da proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos (FERREIRA FILHO, 2016, p. 81).

A segunda função estatal, frente ao espaço agrário, refere-se à participação do Estado na imposição de alguma medida ou regra que de certa forma limita o direito de propriedade, uma vez este não ser um valor absoluto na vigente Carta constitucional. Seria a função do "Estado-interventor". No caso específico da gestão sobre a terra, pode-se citar dois exemplos mais óbvios: o da busca da justiça social no campo, por meio da desconcentração de terras e do cumprimento da função social, e o do comando e controle ambiental.

A função estatal de intervir para desapropriar a terra não é novidade da Constituição de 1988, mas como já mencionado, ganhou recortes diferentes quando tratou da intervenção na propriedade rural: embora houvesse nas Cartas políticas anteriores a possibilidade de desapropriação o sentido era muito mais liberal que o atual texto, este considerado mais próximo do chamado Estado social.

Então, na prática, a desapropriação para a Reforma Agrária nas constituições pré-1988 era muito mais complexa, porque os critérios eram mais fáceis de serem cumpridos, sob o ponto de vista dos donos das propriedades rurais. Com efeito, no ordenamento constitucional vigente para que a propriedade seja mantida como direito, é necessário que se cumpra o

requisito da função social da propriedade rural improdutiva (FERNANDES, 2014).

Atualmente a função estatal interventiva está pouco ativa na administração federal, uma vez que houve uma queda drástica nas vistorias e na desapropriação de imóveis rurais a partir de 2016, tanto por aspectos de natureza política quanto orçamentária (SANTOS, FEITOSA, FREDDO, 2022).

E, claro, quando a administração pública impõe aos proprietários e posseiros de terras o dever de seguir a legislação ambiental, em padrões mínimos de qualidade aplicando sanções administrativas ou obrigando a reparação ou até mesmo forçando a perda de patrimônio como forma de indenização, é claramente uma função interventora do Estado na propriedade.

2.3.3.2. O Estado-regulador das terras rurais

A terceira função do Estado na gestão do espaço agrário refere-se à clássica competência constitucional surgida no bojo do liberalismo estatal: o chamado “Estado-regulador”. Embora as duas funções constitucionais anteriores sejam igualmente fundamentais, para os fins buscados neste trabalho é a função do Estado-regulador que merecerá um maior destaque: esta função é a base conceitual e estrutural para o combate às irregularidades que advém da grilagem.

A gestão das terras rurais é competência delegada à União Federal (CARVALHO FILHO, 2006, p.753). O dispositivo que leva a esta conclusão é facilmente verificável no artigo 22 da Carta: Art. 22: "Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, **agrário**, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; (...)" (grifamos). Embora a competência de legislar sobre os registros públicos seja da União, neste caso os entes federados têm a competência para gerenciar a fiscalização deste serviço delegado aos notários e tabeliães de registro.

Ainda que o inciso I, mencione apenas a competência para legislar, as leis que cuidaram em disciplinar a regra constitucional delegou inexoravelmente a competência administrativa, ou para operacionalização, daquela tarefa, à União em cuidar da malha fundiária enquanto conjunto de dados sobre a terra, inteligência da Lei do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR) e do Sistema Nacional de Cadastro Rural Rurais (SNCR).

Com efeito, esta função estatal de gerenciamento da malha fundiária é, entre as três funções estatais, a que mais tem recebido atenção da administração pública. Em parte porque há um aumento relevante da agropecuária nas economias nacionais, demandando ações da administração pública, tanto no cadastro dos imóveis quanto no aspecto tributário, mas

também como já mencionado, pela redução do papel interventor no plano das desapropriações.

Nesta função, diferente das anteriores, o Estado diminui o seu papel interventor nas atividades econômicas, passando a apenas a regular ou gerenciar o setor agrário-fundiário (art. 174 da CF) (FERREIRA FILHO, 2016) funcionando como “uma espécie de órgão imparcial, regulador da vida social, ou como uma instituição no interior da qual os diferentes grupos de interesses se enfrentam e disputam espaços” (GERMER, 2014, p. 20). Na discussão que aqui se traça, por esses “espaços” entenda-se como o *locus* onde está a propriedade rural geradora de bens, riquezas e empregos no campo (o que denominou-se de “espaço agrário” no item 2.1).

Esta função estatal requer a necessária elaboração de medidas legais, administrativas e operacionais de gestão da "malha fundiária" que visa ao seu funcionamento em si; ou para regular o acesso às terras públicas, ao cumprimento da função social da propriedade, a tributação, o cadastro rural e ambiental, o registro imobiliário e o zoneamento ou o ordenamento territorial da propriedade rural - todas estas ferramenta de gestão estatal.

A regulação da terra, como competência atribuída à administração pública federal, em essência cuida de três atividades básicas: a fiscalização, o incentivo e o planejamento (art. 174 da Constituição Federal). A atividade fiscalização ocorre quando o Estado verifica se o imóvel rural está cumprindo a função social da propriedade (art. 186 do texto constitucional e na Lei 8.629/93); ou também quando a União fiscaliza Imposto Territorial Rural - ITR (Lei 9.393/96).

Outro exemplo refere-se à gestão da declaração ou apresentação de dados dos imóveis, e dos seus proprietários, perante os bancos públicos de informações. É o caso dos cadastros rurais e ambientais, cadastro tributário e também da necessidade de se ter o registro imobiliário como requisito para se realizar todos os direitos inerentes à propriedade em sua plenitude. Outra atividade estatal importantíssima é o da manutenção da ordem fundiária por meio dos registros públicos.

A atividade de incentivos se dá quando o Estado atua para que a propriedade rural produza o que dela se espera - bens e serviços -, mas sem perder de vista a sua função social (independente se bem público ou privado). É que, se por um lado é verdade que o legislador constituinte originário e o infraconstitucional entendem não ser a função estatal o uso das suas próprias terras para a exploração econômica (art. 173 da CF²⁷), por outro lado, o

²⁷Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

desenvolvimento econômico pode (e deve) se dar na terra - seja ela pública - quando há a concessão nos termos da Lei -, mas sobretudo no imóvel privado.

São exemplos os empréstimos oficiais para fomentar a atividade rural nas mais diversas formas e modalidades, a redução de tributos ao setor primário, o subsídio ao valor da terra pública, quando da regularização de posses para pessoas naturais, ou ainda quando dá tratamento especial ou diferenciado para os pequenos agricultores em vários temas.

2.4 Mecanismos estatais no controle do espaço agrário

2.4.1 Dos 'cercamentos ingleses' aos registros públicos

Como já ficou assentado, os marcos iniciais do controle estatal sobre o espaço agrário brasileiro têm seus fundamentos basilares na Lei de Terras de 1850, com especial atenção à ferramenta de registro das terras nos assentamentos ou Registro de Vigário (TRECCANI, 2009). Porém, do ponto de vista histórico e conceitual, seus elementos fundantes surgiram em tempos ainda mais remotos.

A divisão da propriedade rural em limites físicos bem definidos é considerada por Ellen Wood (1998) como a origem agrária do capitalismo na Inglaterra: as terras, até então manejadas de forma coletiva no feudalismo, foram "cercadas" (*enclosure*) fisicamente, nascendo os "donos" e seus direitos de propriedades sobre tudo que está dentro das cercas.

Assim sendo, o "cercamento" das propriedades privadas inaugurou as premissas de que, perante a propriedade agrária, o papel do Estado liberal seria o de regulador e definidor de regras - papel mais tarde delegado aos cadastros rurais.

Com efeito, os portugueses trouxeram este modelo de delimitação espacial da propriedade da terra para o Brasil, tanto que as legislações agrárias coloniais - seja no regime de capitânicas ou o das sesmarias - previram que a administração colonial deveria delimitar e demarcar as concessões de terras por meio de técnicas de medições.

A medição e demarcação eram, pois, condição e cláusula contratual para que a terra, então pública, pudesse ser concedida a uma pessoa privada (ROCHA et al, 2015, p. 66), tanto que a tradição foi mantida nas regulações agrárias que se seguiram, não somente na Lei de Terras de 1850, mas no resto da história legislativa agrária nacional até a atualidade, como o ato administrativo de discriminar glebas e na regulação de posses públicas²⁸ (DEAN, 2020;

²⁸Na Amazônia, em especial no Amazonas, a política de concessão de títulos estaduais para o incentivo da economia da borracha foi precedida das medições das terras como requisito. Os documentos emitidos a partir de 1850 já vinham com a delimitação geográfica (memorial descritivo da terra e a planta), como mencionado por Leal (2020).

OLIVEIRA, 2019; LEAL, 2020).

Uma segunda influência da adoção dos "cercamentos ingleses" no ordenamento das terras no Brasil - e que vigora na atualidade - é o do modelo de registro dos limites das terras em cartórios. A Lei de terras (art. 13) e o seu regulamento, o Decreto 1.318/1854 (art. 100), determinaram a necessidade do posseiro autodeclarar os limites físicos²⁹ (BRASIL, 1845).

A tradição de se registrar as características físicas da posse ganhou continuidade nas legislações seguintes, como é o caso do texto original da Lei de Registros Públicos que passou a determinar taxativamente que os imóveis rurais prescindem da sua identificação para levar a registros, o que se dá com a descrição geográfica (no texto original o art. 227 atual art. 176) (BRASIL, 1973), regra mantida na presente data.

Ocorre, por outro lado, paradoxalmente, que o processo de "cercamentos", que desaguou no sistema de registro imobiliário do Vigário, pode ter sido a semente da grilagem e da desordem das terras: em tese serviria para o Governo ordenar e organizar a propriedade privada e o território. Neste sentido, Treccani (2009, p. 9) comentando que nos primórdios dos registros públicos de 1854 "o conteúdo das declarações [permitia] o registro também quando não se conhecia seu tamanho, e (...) começou a se ter a possibilidade de declarações imprecisas".

No mesmo sentido, padecia do mesmo problema o modelo anterior de concessão das Sesmarias: "considerando a imensidão do território e o relativamente pequeno número de moradores, as autoridades não tinham que se preocupar com o tamanho das áreas e sua localização exata" (ROCHA et al, 2015, p. 66), o que naturalmente causou um descontrole na documentação e nas posses daquelas terras. O problema era generalizado em todo território nacional. Dean (2020, p. 90) rememora que as Sesmarias na costa brasileira igualmente tentou incluir o critério da medição como forma de concessão, mas nem sempre cumprido pela própria administração ou burlada pelos beneficiários.

Portanto, o modelo adotado pelo Estado para a regulação do espaço agrário no Brasil império, visando à concessão de terras, por meio da medição sem controle ou pelo cadastro sob autodeclaração sem a devida conferência, é parte fundamental das distorções da estrutura concentradora atual, com a criação dos latifúndios (ROCHA et al, 2015, p. 67; BRITO; PERIPOLLI, 2017, p.51), mas também da desorganização fundiária que ainda acontece (IPAM, 2006; BRASIL, 1999). Então, de certa forma, o que parece ter acontecido foi uso da própria máquina oficial (isto é, de suas regras) para apropriação indevida de terras públicas (PIETRO, 2017).

²⁹Este Decreto passou a ser chamado de "Registro do Vigário", porque foi dada a esta autoridade eclesiástica o papel de receber a declaração da terra e fazer seu registro.

Por isso, a desordem territorial no Brasil (em especial na Amazônia) teve continuidade com o próprio processo embrionários de registros públicos iniciados pelo Decreto 1318/1854 que regulou partes da Lei de Terras de 1850 e, em parte, consolidou o formato que permaneceu por pelo menos 150 anos de ocupação do solo no Brasil (TRECCANI, 2008 *apud* ROCHA et al, 2015, p. 439; IPAM, 2006).

Nesta mesma linha, Pietro (2020, p.137) comenta que "a partir da combinação entre a Constituição de 1824 e a Lei de Terras de 1850 foi concretizado o primeiro processo nacional de legalização e consequente legitimação da grilagem de terras operadas no período colonial".

Por esta razão, o avanço acelerado das geotecnologias estimulou o Congresso a adotar a tecnologia do georreferenciamento como uma forma de modernizar as medições de terras que, a rigor, continuavam com os mesmos princípios da topografia do Brasil império. A partir desta decisão legislativa, os antigos "cercamentos ingleses" continuariam com sua lógica de limites e vizinhanças a serem registrados nos cartórios, porém, agora ganharam contornos baseada na revolução da geotecnologia e da internet, pois já era possível se definir os limites dos vértices da propriedade num nível de centímetros e gerenciá-la em plataformas virtuais.

2.4.2 Planejamento e organização territorial da malha fundiária

Dos três objetivos da regulação encartados no art. 174 da Constituição, cada vez mais ganha destaque a do Estado como o planejador, elemento fundante na regulação e normatização para fins de elaboração das políticas públicas setoriais na sociedade como um todo. Não é diferente no espaço agrário, por ser este o fornecedor de produtos primários de necessidades básicas, por atuar com o uso de recursos naturais, e que, portanto, precisa de disciplinamento racional e equilibrado.

O planejamento é essencial para que todo o sistema funcione adequadamente, pois em contrário, a máquina pública ficaria à deriva da ineficiência, o oposto requerido no art. 37 da Constituição. E, em segundo lugar, o planejamento serve para agregar as várias facetas dos imóveis rurais: o espaço agrário tem relação com diversos subsetores socioeconômicos, como a questão ambiental, a produção agropecuária, o mercado externo, a pesquisa agropecuária, o emprego e fixação das pessoas no campo etc. Não há como organizar tantas funções da propriedade rural se não houver, minimamente, um planejamento do Estado.

Do ponto de vista da malha fundiária ou do espaço agrário, o planejamento seria um complexo conjunto de atividades estatais que visaria ao fim-objetivo de tornar a propriedade rural produtiva, nos termos da Constituição - respeitando-se, claro, os demais critérios da proteção ambiental e dos direitos trabalhistas. Cada vez mais o uso da terra rural deve estar

conectado com os reclames da função socioambiental, o que requer obrigatório planejamento também ambiental (EMILIO; LUIZÃO, 2014).

O início do planejamento fundiário inicia-se com a obtenção, organização e tratamento dos dados relativos aos imóveis rurais (malha fundiária). Ou dito diferente: para que tudo isso seja minimamente executável a administração pública deve ter em mãos, em tempo para tomar a melhor decisão, as informações sobre “quem” é dono, “de que”, “onde”, “o que” se produz na terra, e, se é dono, "há legitimidade?".

Para responder a estas questões o Estado vem gradativamente criando e adaptando algumas ferramentas legislativas para obtenção dos dados de imóveis rurais e dos proprietários. Estes dados são coletados com normas que criaram obrigatoriedade de se efetuar o cadastro rural da propriedade, de se registrar no Cartório de Imóveis, de se efetuar o georreferenciamento da propriedade rural e do cadastro ambiental da propriedade.

Ocorre, porém, que estas plataformas estão isoladas e sem comunicação entre elas “dificultando a organização estatal e a compreensão pela sociedade sobre quais são as terras públicas e quais podem ser consideradas privadas” (BENATTI, 2018 s.p.). Ao que parece, a integração de uma plataforma única é o objetivo do recém publicado Decreto Federal 11.208/22 (BRASIL, 2022b): integrar as bases já existentes num único ambiente, uma função essencial para a governança fundiária (CARDOSO, 2018).

Estes dados são fundamentais para o passo seguinte que é o do "ordenamento territorial", gênero³⁰ onde estariam inseridos o zoneamento ecológico-econômico (ZEE) (BRASIL, 2002b), a regularização das posses sobre terras públicas, o zoneamento ambiental e também o Plano Diretor, ferramenta de gestão territorial dos municípios. Por isso, a noção de ordenar da terra passa pelo que diz Talaska e Etges (2013, n.p):

Ordenar o território significa, primordialmente, não separar o meio físico das relações e atividades humanas, pois todas estas relações adquirem forma e se materializam no território. Ordenar o território é, então, moldar as atividades realizadas pelo homem considerando os limites impostos pelo meio físico, buscando formas racionais de utilização dos recursos, em prol de um desenvolvimento duradouro e sustentável.

Com efeito, não é repetitivo reforçar que o ordenamento territorial depende do estreito casamento com os dados obtidos no planejamento. Por isso, o conhecimento do espaço geográfico agrário é a base elementar para a tarefa da ordenação do espaço: tanto os dados cartográficos referentes aos limites físicos da propriedade (obtidos pelo cadastro ambiental

³⁰ Recorde-se que o conceito de território adotado neste texto é aquele em que considera que o elemento físico (espaço) é apenas parte do mesmo: estão também em conta as relações e disputas de poder, o contexto socioeconômico e as identidades culturais que se formam em seu interior.

rural - CAR e no georreferenciamento por meio do CNIR) quanto os dados informativos ou descritivos sobre os imóveis, alimentam a tomada de decisão no ordenamento territorial. Como premissa, portanto, se as diretrizes são adequadas, tais políticas darão as condições para que ocorra previsibilidade nas relações sociais e segurança jurídica.

Por esta razão, uma das (se não a mais) importante função do Estado - quando se fala em planejamento para a governança da malha fundiária - é certamente a do ordenamento territorial. É que um dos princípios da administração pública é exatamente o da eficiência (Art. 37, *caput*), e, naturalmente, não se chega à eficiência se não houver o planejamento para evitar desperdícios. Conforme Talaska e Etges (2013, n.p) a ideia de que:

(...) o ordenamento do território emerge como uma categoria de análise que possibilita sistematizar, em diferentes níveis geográficos, importantes informações para o planejamento e gestão do espaço. O ordenamento do território consiste no planejamento das ocupações, na potencialização do aproveitamento das infraestruturas existentes e na preservação de recursos limitados.

O ordenamento territorial é gênero onde se insere diversas outras espécies como o planejamento ambiental (pela via da ferramenta do zoneamento ambiental (BRASIL, 2002b), a regularização fundiária das posses rurais em terras públicas, as políticas de controle de poluição e de desmatamento etc. Dada a sua complexidade, é necessário integrar estes conceitos geográficos para entendê-los melhor (TALASKA;ETGES, 2013, n.p).

Muitas vezes o processo de planejamento territorial poderá enfrentar, especialmente no embate entre economia e proteção ambiental. Para Lima e Santos (2018, p. 111) não raro na Amazônia a função constitucional da proteção ambiental pode chocar-se com o direito à atividade econômica, e quando tal contraste de objetivos acontece, o ordenamento tende para a proteção ambiental, com temperança, confira-se:

Para assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social, nos dizeres do art. 170 da CF, o Brasil deve garantir a propriedade da forma como se comprometeu pela CDB, isto é, sob bases equilibradas entre a geração de bens de capital e a proteção ambiental. Ademais, há casos em que a razoabilidade deve ser tomada como medidor, sobretudo quando outras ferramentas estão disponíveis ao poder público, como o ZEE, que pode auxiliar a definir espaços para servir aos dois objetivos constitucionais - mas devem ser melhor monitoradas, sob pena de tornarem - se mero papel (LIMA; SANTOS, 2018, p. 111).

Portanto, para que esta tarefa estatal do planejamento territorial da governança fundiária seja cumprida, sob a esperada eficiência administrativa do art. 37 *caput* da Constituição Federal, o meio mais racional é o do uso das melhores técnicas e ferramentas disponíveis e, para isso, é dever da administração reunir informações de fundo, de campo, e

mantê-los numa base de dados - ou do contrário nenhum planejamento é factível.

Porém, estas informações devem estar num cenário de ordem e controle, sem a qual sequer o planejamento funcionaria. Para isso, deve-se combater o grande mal da Amazônia: a usurpação de terras públicas e a desordem fundiária. Para tentar resolver este grave problema, o Estado brasileiro criou ao longo destes séculos mecanismos diversos de tentativa de controle sobre o espaço agrário. Das Sesmarias até a revisão das leis por força da CPI da Grilagem (BRASIL, 2002d) há um campo vasto de ferramentas administrativas e mesmo algumas jurídicas (como a criminalização da ocupação de terras públicas).

GRILAGEM DE TERRAS: BASES CONCEITUAIS E FUNCIONALIDADES

3. Entendendo o fenômeno da grilagem

3.1 Grilagem jurídica e grilagem econômica

A grilagem da terra pública (no inglês, *land grabbing*) é apropriação do solo-patrimônio do Estado, sem sua permissão, direta ou indiretamente, de forma ilegal ou fraudulenta, utilizando-se de mecanismos de falsificação ou de burla das regras oficiais.

Numa perspectiva econômica, a grilagem pode ser considerada (enquanto causa) uma face perversa de outros males da própria crise enfrentada nos últimos vinte anos em escala global: seriam “respostas de países, empresas e fundos de investimentos às crises alimentar, energética, ambiental e financeira, dos anos 2000, agravadas a partir de 2007/2008”. (BOECHAT, PITTA, TOLEDO, 2017, p.76).

Desde os seus primórdios a grilagem aparece como um elemento indissociável da própria história da formação territorial do Brasil, condição da sua própria essência. Pietro (2020, p.132) sustenta que "a grilagem de terra é fundamento da formação territorial brasileira", um pouco na linha do que Motta (2002, p.77) chama de "grilagem como herança". Não é esta uma posição isolada: quase todos os estudos sobre a terra no Brasil caminham na direção de que os sistemas jurídicos e institucionais adotados sempre foram problemáticos (BUENO; REYDON, 2017).

Esta convergência entre a história agrária e a grilagem fomenta a percepção de que qualquer uso indevido da terra pública por pessoas privadas seja denominada genericamente de grilagem. Por outro lado, a ocupação irregular da terra pública não pode ser vista como um fenômeno homogêneo, estanque e uniformizado, porque nem sempre estes usos possuem as mesmas características.

Por esta razão, para entender melhor o fenômeno em uma perspectiva metodológica, se faz necessário demarcar dois tipos essenciais de ocupação irregular da terra pública: uma grilagem que ocorre no papel e outra no campo ou no mundo real. Para facilitar o entendimento destes dois fenômenos daremos o nome à primeira de "grilagem jurídica" e à segunda "grilagem econômica" (ambas uma variação de que Souza (2023, p.5) chama respectivamente de ocupação jurídica e ocupação econômica, em vez de grilagem)³¹.

³¹ Na leitura do texto de Souza (2023) fica a impressão que - por mais que ele reconheça existir grilagem em seus mais variados aspectos negativos - haveria um uso irregular que não necessariamente seria "grilagem", pois, segundo ele "[e]sse tipo de ocupação, quando cumpre com a função socioambiental da terra, não configura grilagem. É mecanismo comum de pressão de entidades de luta pela terra para readequação do sistema fundiário brasileiro, evidenciando a concentração gerada por anos de apoio ao latifúndio, que, impedindo o pequeno

A grilagem jurídica carrega consigo desde sempre o conceito original da usurpação da terra, uma vez que o próprio termo “grilagem” vem do entendimento de que ocorre por mudança falsa numa informação documento-título (papel) de terra³². Eis porque a literatura chame, desde muito tempo, de grilagem “toda ação ilegal que objetiva a transferência de terras públicas, para o patrimônio de terceiros [privados]” (BRASIL,1999). Este conceito, contudo, foi ultrapassado por modernas formas de se enxergar a expropriação da terra.

Há na literatura quem entenda que a grilagem jurídica tem movimentos que ocorrem perante (ou dentro) do Poder Judiciário, utilizando-se de interpretações distorcidas para, como disse Holston (1993, p. 68) servir (a lei) “como instrumento de manipulação, complicação, estratagem e violência” - ou, no limite, quando os agentes públicos que se corrompem (COSTA, 2020; SOUZA, 2022). Porém não é este o objeto deste estudo, de forma que prefere-se focar naquilo referente à alteração da informação do papel, na dimensão da fraude.

Por isso, o conceito que este trabalho leva em conta é o que se dá numa perspectiva documental, que registra a transferência da propriedade no papel, com ou sem o seu registro ou alteração fraudulenta no cartório de imóveis. Refere-se aos mecanismos utilizados para tornar legal o ilegal, ou alterar um já existente. Neste grupo inserem-se, também, mais recentemente, os mecanismos eletrônicos de geração de documentos técnicos em plataformas virtuais do Estado (ver mais detalhes sobre espécies de grilagem virtual no item 5.2).

Porém, há um segundo requisito para que a grilagem jurídica se aperfeiçoe. É necessário que ocorra alguma chancela ou legitimação do Estado ao documento fraudado: seja o Cartório de Imóveis, seja o órgão fundiário ou ambiental³³, ou mesmo perante o Poder Judiciário. Noutras palavras, devem ocorrer “mecanismos de legitimação” estatal, conforme Costa (2020, p. 214) assim denomina (este é um requisito da grilagem jurídica):

Trata-se de uma prática que engloba a regulação das terras, o estudo das formas, dos ritos jurídicos, das práticas e condutas profissionais, e a análise das legislações federais e estaduais que sucessivamente regulamentaram as terras no Brasil que serviram de base para que fossem tomadas decisões processuais que transformaram terras devolutas, camponesas, quilombolas, indígenas de uso comum, em terras particulares ou objeto de rentismo.

produtor ao acesso à terra, almejava criar uma massa de mão de obra barata”. O problema é que - em muitos casos -, mesmo havendo gente de boa fé, pequenos agricultores ou grupos locais, grande parte sofrerá as pressões dos mais fortes que os forçaram a deixar a terra para aqueles - redundando em grilagem de fato e depois de direito - e não em mera ocupação social.

³² A grilagem é o neologismo que vem de “grilo” (insetos). Trata-se de técnica antiga de misturá-los a papéis de natureza fundiária em uma gaveta qualquer, por longo período, para que, assim, adquirirem a coloração amarelada -comum a “documentos antigos”(BRASIL, 1999).

³³ Embora haja diferenças no tratamento dado pelos diferentes entes federados da Amazônia Legal, é comum encontrar casos de documento fraudado submetido ao órgão ambiental para buscar um licenciamento para fins de exploração do recurso natural (madeira, minério etc). A maior parte dos casos haverá a detecção do ardil, porém nem sempre: nestes casos é o órgão ambiental o legitimador, involuntário, da grilagem.

Por outro lado, em sua essência, a transferência ilegítima da terra pública por documentos fraudados é apenas uma parte do processo: a grilagem não pode se resumir a um pedaço de terra, mas também quando exploram aquela terra (IPAM, 2006; TORRES; DOBLAS; ALARCON, 2017). Existe um elo fático anterior aos papéis ou títulos. Neste contexto, surge a segunda dimensão da grilagem que é a dimensão fática, pois ocorre no campo, no local da terra pública e está intimamente conectada com o saque dos seus recursos e com a agenda econômica.

A grilagem econômica nada mais é do que o saque das riquezas da terra: retira-se madeira, minerais ou utiliza-se a terra para pasto de forma clandestina³⁴ (em certa medida é também uma grilagem-saque³⁵). São "ocupações físicas, de caráter provisório ou permanente, com fins a explorar os recursos naturais disponíveis, sendo passível de legitimação quando em terras devolutas" (SOUZA, 2023, p. 5). Ou seja, embora a ambição e objetivo final do grileiro seja certamente obter o documento fraudulento para ser usado em transações diversas perante terceiros (sobretudo bancos e órgãos públicos), o fenômeno já se materializa bem antes - ou pelo menos uma parte dela.

Este uso econômico, como processo de explorar a terra pública por quem dela não é dono, tem sido reportado há muito tempo como método de se comprovar o requisito da "cultura efetiva"³⁶ para poder ser regularizado pelo Estado. Desde o regime militar o instituto vem sendo exigido como prova de que o posseiro "mereceria" o título da terra (surgindo o estranho axioma de que "é dono quem desmata" (TORRES; DOBLAS; ALARCON, 2017). Ou dito diferente: é condição *sine qua non* para que ocorra posteriormente a grilagem jurídica - ou seja, a tentativa de obter o documento legitimado.

Infelizmente o instituto da cultura efetiva foi desvirtuado, sendo um argumento para efetuar a grilagem-saque, pois muitos interessados em terras na Amazônia usavam (e ainda

³⁴ Pode ser entendida como um tipo de "grilagem-saque", em que o agente não tem a intenção em ocupar, necessariamente, ou reter a terra, do ponto de vista do direito da propriedade, mas de usar seus frutos às escondidas, causando danos ambientais muito sérios (mas muitas vezes o agente explora o recurso natural e utiliza este uso para requerer a terra ao Governo). Há tipos penais diferentes no ordenamento jurídico que separa bem as condutas: o saque é espécie de crime ambiental (Lei 9.605/98) e a ocupação-grilagem é crime fundiário da Lei 4.947/66.

³⁵ Na "grilagem-saque" o agente não tem a intenção em ocupar, necessariamente, ou reter a terra, do ponto de vista do direito da propriedade, mas de usar seus frutos às escondidas. Aliás, há tipos penais diferentes no ordenamento jurídico que separa bem as condutas: o saque é espécie de crime ambiental (Lei 9.605/98) e a ocupação-grilagem é crime fundiário da Lei 4.947/66.

³⁶ A cultura efetiva é um instituto jurídico secular que existe desde a Lei de Terras de 1850 como requisito para legitimar as posses sob um critério de mérito produtivo, isto é, aquele que faz a terra produzir deve ter prioridade para receber o título pelo Estado. O Estatuto da terra de 1964 bebeu desta fonte (artigo 11) e a legislação atual o mantém na Lei 11.952 de 2009 (BRASIL, 2009) com o seguinte conceito: exploração agropecuária, agroindustrial, extrativa, florestal, pesqueira, de turismo ou outra atividade similar que envolva a exploração do solo.

usam) esse conceito para desmatar a terra, e assim, justificar algum tipo de “posse” e, em última análise, o suposto cumprimento do requisito da cultura efetiva (uma frase que ficou famosa nos textos sobre grilagem é a de que “Dono é quem desmata” (TORRES, et al (2017).

Talvez, por isso tudo, não seja necessariamente uma coincidência a forte conexão entre grilagem e desmatamento, conforme estudos demonstrados nos últimos anos (BRITO et al, 2019; CARRERO et al, 2022), sobretudo em terras devolutas (ainda não destinadas ou sem algum uso estatal (MOUTINHO et al, 2023); entre tantos exemplos do fenômeno um dos mais famosos é o Município de São Felix do Xingu, no Pará (IMAZON, 2023).

A grilagem econômica tem um papel inerente à própria conjuntura geopolítica, econômica e socioambiental, onde o uso da terra tem relação com a demanda global por *commodities*, conforme o ciclo econômico da vez (BECKER, 2005, p. 72; IPAM, 2006, p. 28; FLEXOR;LEITE, 2017, p.397).

Por isso, parte da bibliografia estrangeira tem uma visão mais alargada do que vem a ser grilagem para além de fraudes documentais; eles consideram que um elemento fundamental neste cenário é investimento externos em outros países em busca de novos produtos ou novas fronteiras: sejam os artigos comerciais de sempre (madeira, minério, pecuária etc) ou os mais recentes, chamados de “*green grabbing*”, entre estes inclusive o tráfico ou roubo até mesmo de água (SAUER; BORRAS JR. 2016, p.13, 26).

Neste último grupo os exemplos são os produtos dos mercados verdes com carbono, recuperação de áreas e desmatamento evitado (REDD+), hidroenergia, Cotas de Reserva Ambiental - CRAs ou compensações de Reserva legal (PAROLA; TOFFOLETTO, 2019; CUDLÍNOVA et al, 2020; YANG; HE, 2021, p. 1).

Para a Amazônia, especificamente, os atores (*drivers*) e o processo da grilagem econômica vem sendo relativamente bem documentados, especialmente a partir dos anos 2000. Sabe-se que o ciclo começa com a retirada de madeira nobre, segue com o corte raso da floresta, finalizando-se com pasto, e depois soja (BARONA et al, 2010; DOMINGUES; BERMANN, 2012).

Portanto, estando separados conceitualmente a grilagem do papel e a grilagem de campo, é importante mencionar que os mecanismos da grilagem econômica, ou da espoliação das riquezas naturais, continua sem maiores alterações (exceto com a chegada mais recente dos negócios verdes ou dos ditos mercados de carbono ainda não totalmente compreendidos do ponto de vista da grilagem - mas que nada mudam o conceito em si aqui formulado).

Por sua vez, a grilagem jurídica sofreu alterações importantes ao longo destes dois séculos desde a independência de 1822. É possível se propor duas dimensões para os artificios de fraudes: a fase inicial, caracterizada pelos registros analógicos das informações da

burocracia (a fase do papel) e a fase atual, onde vem ocorrendo uma revolução espantosa utilizando-se das ferramentas virtuais.

Além de tudo já mencionado, o entendimento da grilagem deve passar ainda pelo fato de que as duas grilagens (jurídica e econômica) possuem papel fundamental no processo de legitimação perante os Poderes constituídos, como se verá mais adiante: os papéis fraudados precisam passar necessariamente pelo processo de validação estatal.

3.2. Operacionalização e mecanismos de usurpação de terras públicas

3.2.1. A falsificação de papéis na origem da grilagem

O processo ou operação de fraudar a documentação de terras para legitimá-los, pela via da grilagem jurídica, pode ser dividido em duas fases. A primeira fase é essencialmente o uso exclusivo de papel físico - ou na linguagem analógica. A segunda fase é a que iniciou na década de 2000, e se aprofunda mais recentemente com a automação de serviços públicos pela internet.

A fase do papel é o método que se sabe existir há mais de um século para fraudar titularidade de terras que de "tão antigo que se torna difícil determinar em que momento ele se tornou um procedimento recorrente, pois algumas das características da grilagem nos séculos passados se transformaram em causas de efeitos semelhantes às dos dias atuais (IPAM, 2006, p. 11).

Por exemplo, antes mesmo da Lei de Terras de 1850 já havia problemas herdados do antigo sistema de Sesmarias. Gonçalves Neto e Silva (2019, p. 179) citam que já naquele sistema (que vingou até 1850) “[f]oram concedidas áreas enormes, o que, com a imprecisão das próprias cartas de doação, tornou difícil de o estabelecimento do real tamanho e de sua localidade”; e que que um “elemento que dificultava o controle era a compra e venda de sesmarias, isto é, a Coroa Portuguesa não vendia as terras, somente as concedia, mas a pessoa que recebia a terra podia vendê-la”.

No mesmo raciocínio, há registros de negociação de seringais e castanhais da Amazônia, sem qualquer papel legítimo, já no fim do Brasil Império (LEAL, 2020, p. 61/64). Mesmo em outras regiões do país já se tinham notícias do uso indevido de fraudes das mais diversas para usurpação do patrimônio estatal da terra, como registrado em várias passagens da obra de Warren Dean (2020) quando tratando da ocupação desordenada da floresta atlântica.

A antiga descrição dos imóveis levados aos cartórios - prevalente desde a Lei de Terras de 1850 - era relativamente funcional para os imóveis urbanos ou em locais com alta concentração de propriedades: nestes casos, uma maior densidade demográfica significava a existência de vizinhos, e portanto, diminuía a chance de sobreposição ou avanço de uma propriedade sobre outra. Mas não era a realidade rural, sendo insuficiente para locais mais remotos como a Amazônia, e sujeita a todo tipo de manipulação, como demonstrou a CPI (BRASIL, 2002d).

O modelo anterior funda-se no seguinte: em imóveis rurais, como regra, os memoriais descritivos apresentavam as informações sobre as confrontações, localização e denominação da terra baseado em pontos de amarração naturais que podiam ser alterados facilmente pelo decurso do tempo (cercas, estradas, árvores, rios, colinas, etc) (BRITO, 2005); ou, ainda que houvesse um ponto aferível, não era desprezível a chance de "se mover" (de forma fraudulenta) a localização da terra posteriormente - o que a CPI comprovou que de fato ocorreu em centenas ou milhares de vezes.

A Figura 3 exemplifica um registro imobiliário antigo levado ao cartório no sistema anterior. Observa-se como era a descrição da propriedade antes do georreferenciamento:

██████████, Oficial Registrador em pleno exercício do cargo, na forma da lei, **CERTIFICA**, em virtude de atribuições legais, e a requerimento verbal de parte interessada, revendo os Livros existentes neste Ofício, a seu cargo, constatou que se encontra transcrito, em 07/06/1963, sob o nº. ██████████, o imóvel caracterizado como: **LOTE DE TERRAS**, situado no Município da Capital, tendo uma área total de **5.000,000m²**, com um perímetro de 9.000 metros lineares, limitando-se pela frente com a margem esquerda do igarapé da Cachoeira Alta (Tarumã); pelos fundos, com terras do Estado; pelo lado de cima com terras ocupadas por Orlando Santos; e, pelo lado de baixo, com terras do Estado, medindo de frente em linha reta 2.000 metros lineares, de propriedade de ██████████, sem domicílio, profissão, estado e residência declarados, adquirido do ESTADO DO AMAZONAS, por meio da Certidão do Título Definitivo, expedido em 27/06/1919, extraída em 23 de maio 1959, pelo Sr. Yano Botelho Monteiro, Diretor em exercício do arquivo público, não constando título anterior. Condições do Contrato: O adquirente fica investido de todas

Figura 3 - Trecho de uma Transcrição de imóvel rural registrado em 1963. Embora seja um documento público, foi realizada a técnica de "anominação" para evitar exposição de dados pessoais, nos termos da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) (Lei 13.709/2018).

Em essência, neste caso, descreve-se os limites Norte, Sul, Leste e Oeste sem precisão, no máximo, informa que há um ponto de referência qualquer, que ainda que exista, o imóvel pode ser deslocado (por boa ou má fé), porque o ponto de referência não existe nos quatro cantos da propriedade. Outros exemplos podem ser encontrados onde sequer faz menção a vizinhos ou a nenhum marco geográfico.

Este modelo de identificação do imóvel tem maiores erros em territórios gigantes, como na Amazônia, com poucos registros efetuados e, portanto, sem vizinhos para "reclamar", contexto que se agravava ainda mais em tempos remotos: a ferramenta de

Correções é um evento administrativo relativo novo na Administração Pública, significando que o controle dos órgãos registradores não era uma realidade.

Com o sistema de propriedade no Brasil exige o registro do título, e este registro requer a autodeclaração da localização, por muitas vezes estava-se perpetuando equívocos que nem o sistema registral do cartório detectava, tão pouco o cadastro rural, ambos baseados apenas em dados descritivos.

O papel passou a ter importância para a burocracia fundiária a partir da Lei de Terras (BRASIL, 1850), onde criou-se a ideia de que o registro do papel passaria a ser o caminho para se provar que alguém seria dono ou posseiro da terra - até mesmo para pôr um fim às dúvidas oriundas das Sesmarias - mecanismo denominado de “registro paroquial” ou registro do vigário (TRECCANI, 2009).

Ocorre que a existência de um registro em si não garantiria (como não garantiu) o devido controle do uso da terra: seria preciso haver mecanismos de controle ou de fiscalização estatal eficientes, sobretudo para fins estatísticos e de acompanhamento dos requisitos previstos na legislação.

O modelo de checagem dos dados apresentados naqueles cartórios embrionários era inexistente ou rudimentar, onde os possuidores “tinha a liberdade para definir o conteúdo dos registros então transcritos pelo pároco” (BUENO; REYDON, 2017, p76) e abriu-se caminho para uma série de possibilidades de alterações na documentação: tanto para tornar dono quem não era, quanto para aumentar o tamanho das posses ou mesmo para transferi-la de local.

Ademais, se haver um cadastro fosse um problema as duas grandes reformas nas Leis de registros públicos teriam resolvido o problema - vez que aperfeiçoaram os mecanismos de controle das propriedades: o Decreto 4857/1939 e depois a Lei 6015/1973, ainda vigente. Estes dois diplomas mantiveram a espinha dorsal do registro da Lei de Terras (e também do Código Civil de 1916)³⁷ - mas sem que o problema da grilagem sequer fosse minimamente resolvido.

Logo, não é de todo exagero dizer que uma das razões para existir este conjunto de brechas que resultaram há séculos nas fraudes dos papéis de terras pode ser, paradoxalmente, a forma como o próprio mecanismo foi pensado para controlar as mesmas irregularidades, sem conter as fragilidade do Estado em conferir e fiscalizar as informações autodeclaradas pelos posseiros.

³⁷ Art. 676. Os direitos reais sobre imóveis constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos só se adquirem depois da transcrição ou da inscrição, no registro de imóveis, dos referidos títulos (arts. 530, n I) e 856), salvo os casos expressos neste Código.

Então, por mais de 150 (cento e cinquenta) anos, o Brasil rural conviveu com um sistema oficial de registro de títulos e documentos de terras que não conseguia controlar os dados declarados. Por esta razão hoje o controle fundiário e da grilagem é um dos principais objetivos para a Amazônia sendo um dos eixos principais do Programa de combate ao desmatamento na região (BRASIL, 2023 d).

Apesar da gravidade que hoje se sabe, as fraudes de papel permaneceram sem uma análise detalhada por muito tempo. O primeiro diagnóstico oficial dos mecanismos ou estratégias de grilar a terra ocorreu somente em 2001 pela CPI da grilagem (BRASIL, 2002d). Verificou-se um rol extenso de possibilidades e cardápio variado de estratégias.

O IPAM (2006, p.17/18) cita ao menos doze formatos de fraudes, mas que no geral resumem-se a: criar múltiplos títulos sobrepostos na mesma área, aparição de matrículas sem origem legal³⁸, modificação do tamanho, da localização ou da origem das terras, alteração dos nomes dos titulares, etc (BRASIL, 2002d, p.556; LOUREIRO; PINTO, 2005, p. 79).

O mecanismo operacional de alterar estas informações no papel são: forjar um título ou escritura e colocá-lo na gaveta com resto de insetos (grilo) para amarelar o papel; rasurar textos por técnicas diversas (por exemplo adicionar vírgulas ou pontos [para aumentar a área original]; mutilar partes do documento; falsificar assinaturas e carimbos oficiais, entre outros.

Este *modus operandi* da grilagem de papel grassou por todo o período do Brasil Império, entrou no Brasil República e manteve-se até muito recentemente - sendo alterado somente por modificações no "jeito" de fazer, mas não em sua essência. Por outro lado, assim como outros campos da burocracia estatal, a fraude analógica também se renderia à tecnologia do início dos século XXI: a internet.

O avanço da tecnologia no ramo das geociências, da geotecnologia e da internet causaria uma mudança muito importante, sobretudo pela massificação dos computadores. Não se trataria mais de forjar ou amarelar artificialmente papéis: a espoliação do patrimônio fundiário empregaria técnicas avançadas e sofisticadas, com regras, mecanismos, linguagem estratégias próprias do chamado mundo virtual e, portanto, totalmente diferente daquelas de idos passados fartamente mapeados na CPI da grilagem (BRASIL, 2002d).

3.2.2. Do papel à internet: a face da nova grilagem

A grilagem jurídica - como processo de se legitimar as fraudes - sofreria a revolução da tecnologia computacional a partir dos anos 2000. O avanço das linguagens virtuais trouxe

³⁸ O registro de uma matrícula deve seguir os estritos preceitos legais a partir das hipóteses de títulos registráveis no art. 221 da LRP. Com efeito, a CPI da Grilagem na Amazônia (BRASIL, 2002) identificou várias modalidades de irregularidades, entre elas, exatamente o registro de títulos fora do rol taxativo do Art. 221.

novidades tecnológicas altamente promissoras na tentativa de legitimar ou falsificar documentos de terra: em vez de alterar o papel físico passa-se a alterar a linguagem virtual.

Por esta razão, dada a sua potencialidade de imitar a realidade cada vez mais próxima à perfeição, o uso da linguagem virtual passou a ser o mais complexo e perigoso meio de fraudar documentos de terras.

O documento eletrônico, para os fins utilizados neste trabalho, pode ser tanto aquele produzido desde o começo no ambiente virtual (internamente pelos programas ou serviços públicos que salvam e libera em formato eletrônico do tipo *Pdf*); ou aquele que depende de um aparelho eletrônico para visualizá-lo posteriormente (SILVA; FARIAS, 2006) (é o caso de um documento de papel digitalizado por *scanner* [equipamento que copia o papel e o transforma em um arquivo digital] que ganha o mundo virtual [em formatos do tipo *pdf, jpg, tiff* etc]). Ambos os arquivos resultados deste processo serão um documento eletrônico.

O uso fraudulento de um documento eletrônico tem o mesmo objetivo da fraude do papel: criar informação falsa. A única coisa que os diferencia é a forma ou técnica: em vez de espátulas, canetas especializadas, artistas da assinatura falsa, grilos ou técnicas datilográficas, usa-se computadores, celulares, internet e programas especializados em alterar os *pixels* dos documentos, uma vez que estes são a base dos mesmos (quadrinhos com uma cor específica atribuída a cada um deles e, quando exibidos em conjunto, formam um caractere).

Por outro lado, este processo ocorreu de forma gradativa, precedidas por um conjunto de fatores, a começar pela transição papel-computador em todos os setores da burocracia privada, e a natural adesão também do serviço público (NASCIMENTO et al 2012). Destaca-se também a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/11), abrindo caminhos para a publicização dos dados do governo. Ao mesmo tempo, popularizou-se a ferramenta de satélites: pessoas comuns, sem formação básica em cartografia, acessam dados geográficos impulsionado sobretudo pela empresa *Google* (DODSWORTH; NICHOLSON, 2012).

A legislação também seguiu este caminho da modernização e da tecnologia oriunda das geociências. Em 2001 a Lei 10.267/0 determinava que os registros públicos dos imóveis rurais passariam a exigir descrição das propriedades pela tecnologia de satélites, pois com grande precisão posicional, ou a ideia de ser único dentro do território nacional (BRITO, 2005, l. 37), denominado de "georreferenciamento" (BRASIL, 2001).

Com efeito, o espantoso avanço das ciências geodésicas em sintonia com a virtualização dos dados cartográficos e a popularização de serviços virtuais na década seguinte, levaram o Governo Federal a outros dois passos importantes na gestão de terras no Brasil: primeiro, a adoção de um cadastro virtual na seara ambiental (Cadastro Ambiental Rural - CAR (Lei 12.651/12 (BRASIL, 2012). E, depois, a virtualização do

georreferenciamento que ainda era inteiramente de papel até 2013³⁹. Assim, para este último, foi desenvolvida uma plataforma virtual denominada de Sigef - Sistema de Gestão Fundiária administrada pelo Incra (TOLEDO; BERTOTTI, 2014, p. 84).

Ambas as plataformas do CAR e do Sigef possibilitam o acesso à serviços virtuais abertos e públicos, integradas à tecnologia avançada de satélites e à autodeclaração de dados pelo usuário-proprietário do imóvel rural. E, teoricamente, este arcabouço criaria um ambiente mais favorável à gestão fundiária e também ambiental, afinal a automação, a autodeclaração e a publicidade trariam eficiência, na conferência dos dados, na prestação do serviço e no controle social pela sociedade.

Contudo, o formato aberto de autodeclaração virtual também abre margem às inconsistências mais diversas. Tem-se observado fortes e crescente suspeitas de mecanismos irregulares com a utilização destas plataformas virtuais⁴⁰ (TERENCE, 2020). Propriedades rurais aparecem em locais indevidos, como em Unidades de Conservação (UC) de Uso Integral e Terras Indígenas (Ti) (TUPIASSU, DESORMAUX, DA CRUZ, 2017; BBC News, 2021).

Estes dados passam a ser utilizados em negócios com imóveis públicos (BRASIL, 2020b, p. 146; BBC News, 2021) ou para justificar uso indevido para desmate (FERRANTE, ANDRADE, FEARNSSIDE, 2021, p. 7). Não tardou para que operações policiais lançaram luzes em negócios madeireiros ligados ao uso indevido de terras públicas, inclusive com uso de técnicas virtuais (TUPIASSU, DESORMAUX, DA CRUZ, 2017, p. 198).

O mercado privado de terras, percebendo que a Administração Pública estava migrando a passos largos para serviços virtuais, passou a também se mexer, sobretudo na Amazônia: aos poucos abandonou-se a grilagem jurídica abandonou a técnica de forjar papel amarelado pelos "grilos" e investiu-se em tecnologia eletrônica.

3.2.2.1 A grilagem virtual: gênero e espécies

Em que pese um volume importante de pesquisa sobre o tema, ainda não há um conceito consolidado (ou considerado finalizado) na literatura para falar sobre o que é o fenômeno da grilagem pela internet, talvez porque ainda seja prematuro ou pela razão de que

³⁹ O georreferenciamento passou a ser obrigatório em 2005, conforme o Decreto 4.449/02 (BRASIL, 2002). Até o ano de 2013 a certificação era realizada de forma manual (análise das peças técnicas [planta e memorial descritivo]) e naturalmente morosa.

⁴⁰ Embora haja diferenças pontuais, este texto adotará a interpretação similar para os verbetes grilagem virtual, eletrônica, "cybergrilagem" ou grilagem 2.0, como se verá no item 1.2.2.1.

ao fim e ao cabo a terra será grilada de qualquer forma. Porém, do ponto de vista acadêmico um conceito pode auxiliar nos diagnósticos.

Neste sentido, é possível encontrar mais de uma definição ou classificação, porém, aos objetivos deste trabalho, sugere-se uma delimitação própria para auxiliar na compreensão do fenômeno e nos objetivos da dissertação. Toma-se como partida que o termo “grilagem virtual” é um gênero maior⁴¹ que, por sua vez, possuiria três outras espécies ou subgrupos em seu interior: i) a "cybergrilagem"; ii) a fraude do documento eletrônico e; iii) um nova geração de grilagem, chamada provisoriamente de "grilagem 2.0"⁴².

A primeira modalidade a usar tecnologia eletrônica foi o comércio *on line* de terras que ganhou o nome de "cybergrilagem" nos anos 2000⁴³. O conceito é simples: anúncio de terras públicas em sites de internet. Com o tempo, o mecanismo foi “aperfeiçoado” pelas mídias sociais, aproveitando-se do alcance e do anonimato destes canais para negociar terra pública sem qualquer papel que os legitimem⁴⁴. A CPI da Grilagem já citava os casos de venda de terras públicas em suas investigações (BRASIL, 2002d, p. 32, 587).

O segundo grupo de grilagem virtual é mais ousado do que o anterior, sendo uma versão tecnificada do “grilo na gaveta” ou da fraude ao papel - aquele praticado desde a Lei de Terras (1850) até os anos 2000. Neste método os fraudadores empregam programas de edição gráfico-visual para alterar alguma informação no documento digital (em *pdf* ou em outra extensão, como imagens).

Este método pode utilizar tanto um documento verdadeiro - oriundo de um banco de dados oficial (Título de Domínio - TD ou um registro imobiliário, etc)⁴⁵ – quanto também pode-se criar um documento que nunca existiu. Nos dois casos, altera-se o que quiser: o

⁴¹ Há estudiosos, como o Dr. Girolamo Domenico Treccani (UFPA), que consideram a "cybergrilagem" como gênero maior. De nossa parte - a partir do critério cronológico e tecnológico - preferimos diferenciá-lo: primeiro porque este termo foi usado originalmente para as vendas na internet; e segundo, porque a tecnologia do SIGEF e do CAR, são mais sofisticados. Por isso, preferimos classificá-lo como espécie do gênero *grilagem virtual*.

⁴² Talvez o termo grilagem 2.0 gere alguma confusão. Não se trata de analisar a geração de espoliação de recursos naturais numa visão sociológica ou econômica: por este critério já estaríamos talvez na grilagem 4.0 (1.0 seria a terra, 2.0 a floresta, 3.0 a biodiversidade e a geração 4.0 de grilagem os chamados “mercados verdes” (carbono). A incompreensão pode se dá também quando se lembra de outras ciências que usam a numeração crescente para descrever fenômenos em processo de transformação ou evolução para novas gerações (melhores, mais avançadas etc). É o caso dos estudos sobre as revoluções industriais (SAKURAI; ZUCHI). Porém, não é disso que se trata. O autor escolheu esta denominação para demarcar um recorte temporal: antes e depois da internet. Na era do papel seria a geração 1.0 da grilagem, e agora os métodos são virtuais (2.0). A perspectiva adotada, portanto, foi o do mecanismo de fraude: o aparato tecnológico pelos quais ocorre a espoliação da terra.

⁴³O termo de cybergrilagem foi primeiro citado publicamente num documento do Greenpeace (2006, p.4), embora na academia não tenha sido uma palavra com uso expandido ou consolidado.

⁴⁴ Reportagem da emissora BBC News (2021), disponível em: www.youtube.com/watch?v=QpTMqTo_yc.

⁴⁵ Já circulam livremente no mercado do Amazonas Títulos de Domínio eletrônicos com altíssima similaridade aos originais, mas que, analisando-se seu conteúdo - ou checando-se o número do processo administrativo - chega-se à fácil conclusão de serem manipulados. Muitos são utilizados para requerer licença de plano de manejo florestal no órgão estadual, com extensão da área flagrantemente vedada pela Constituição Federal.

nome, número do documento pessoal, tamanho ou localização da área etc. Depois tenta-se utilizá-lo em transação com terceiros, ou junto a órgãos públicos (cartórios, institutos ambientais ou de terras e até mesmo com provas perante o Judiciário).

O terceiro grupo, que chamamos provisoriamente de “grilagem 2.0”, surgiu bem recentemente na esteira da geração mais moderna da grilagem, que alia técnicas da internet – do grupo anterior - e tecnologias surgidas nas geociências. Os documentos fraudados - ou usados como meio de fraude -, fariam parte de uma fase posterior à simples edição de papéis (por isso uma segunda geração de grilos).

Nesta perspectiva, este tipo de grilagem depende da ocorrência de dois requisitos cumulativamente (pois não basta que o título ou documento seja apenas virtual, do contrário seria classificado no grupo anterior): primeiro, é necessário que nestes contenham informações de tecnologia de satélite a partir do GPS (Sistema de Posicionamento Global, do inglês, originalmente americano, mas atualmente há outras redes). E, segundo, que o mesmo documento tenha passado por uma plataforma pública, afinal a grilagem prescinde de ares de legalidade ou legitimidade (configurado no que foi mencionado de “grilagem jurídica” anteriormente).

O primeiro requisito do satélite justifica-se por uma imposição legal, já que a lei dos registros públicos (art. 176, Lei 6.015/73; BRASIL, 1973), a norma da regularização fundiária na Amazônia (art. 9º da Lei 11.952/09; BRASIL, 2009), bem como o Cadastro Ambiental Rural - CAR (Art. 29, III, da Lei 12.651/12), exigem esse tipo de tecnologia. Por esta razão, este conceito encaixa-se perfeitamente às plataformas virtuais do CAR e do Sistema de Gestão Ambiental - SIGEF (estes federais)⁴⁶. Assim, a "nova" grilagem ocorre por vias legitimadas por dentro do Estado.

Nota-se, que estes dois requisitos (dados de Satélite e legitimados em plataformas oficiais) faltariam aos dois subgrupos anteriores: para o grupo de compra e venda *on line* faltaria o segundo requisito; e os documentos virtuais manipulados não são peças técnicas que possuam necessariamente tecnologia geoespaciais⁴⁷. Porém, essa separação é acadêmica, o que não se descarta que o fraudador possa unificar estas técnicas, a depender do caso.

⁴⁶ Embora o CAR e o SIGEF sejam iniciativas federais, há plataformas gerenciadas pelos Estados. No estado do Pará o Sistema de Cadastro de Regularização Fundiária (SICARF) e no Mato Grosso o cadastro virtual de imóveis rurais - Sistema Integrado de Monitoramento e Licenciamento Ambiental (SIMLAM).

⁴⁷ Tecnicamente é possível que esta peça técnica seja manipulada por aplicativos de imagem. É o caso de uma planta oriunda do SIGEF, em PDF, ter o CPF ou nome do titular suprimido ou alterado. O *QR code* desta documento tiraria a dúvida quanto a sua autenticidade, mas é possível haver negócios (ou mesmo registro em cartório) apresentando este documento: nem todo mundo percebe a qualidade da fraude ou teria o cuidado de consultar o Incra (ou o *QR code*).

Importante destacar que estes documentos cartográficos virtuais podem ser unificados com outras informações não-espaciais (dados de cadastro do imóvel, dados do proprietário, ou ligados à base da receita federal). Mas essa unificação não é necessária para ocorrer a usurpação virtual: as peças técnicas - sobretudo a do SIGEF - tem forte aceitação no mercado paralelo.

Por fim, os mecanismos da grilagem virtual têm - à favor dos usurpadores da terra pública na Amazônia- algo que antes não havia no sistema de papel: a possibilidade de prospecção de vazios territoriais visando a grilagem. Na era do papel as possibilidades de uso irregular da terra para a grilagem jurídica era infinitamente menor que a atual. Estando os dados virtuais disponíveis ao toque de tela no celular não é difícil para os agentes operadores do sistema terem acesso onde há terras com registro ou não (tanto no CAR quanto no SIGEF). Este fato é um passo enorme para potencializar as possibilidades da grilagem virtual.

3.3 . Plataformas do Governo como ferramentas de fraudes fundiárias

Considerando a premissa anterior, que já estaria-se numa fase virtual de grilagem e não mais do papel – a partir de dados de satélites acrescido de legitimação oficial - é preciso demonstrar quais são as hipóteses de existência de tais fraudes no mundo eletrônico.

Lembre-se: a consolidação da grilagem eletrônica ou virtual precisa passar por validação estatal, ou a validação do documento fraudado por alguma instância de Estado - seja por meio da validação da grilagem jurídica ou mesmo da grilagem econômica. A partir deste entendimento, há duas formas possíveis de ocorrer esta validação: pela via administrativa ou pela via judicial.

No primeiro caso, trata-se da hipótese do documento eventualmente fraudado receber um "carimbo" ou chancela de validade por um órgão da administração pública no âmbito do Poder Executivo. É mais comum esta validação ocorrer em órgãos fundiários. Mas pode se dar também com órgãos ambientais: é o caso de um fraudador solicitar algum tipo de licença ou autorização de um ente ambiental usando exatamente aquele papel fraudado de suposto domínio da terra. Com a emissão da licença, a grilagem econômica validada pelo Estado (o uso do recurso natural irregular) transforma-se em grilagem jurídica.

O segundo caso é o que já ficou assentado quando a grilagem se apodera de mecanismos do próprio Poder Judiciário: seja por decisões judiciais que podem possuir uma aparência de regular, ou por caminhos distorcidos das ferramentas processuais ou da própria Lei.

Fundado nestas premissas, nos últimos anos, estas duas engrenagens de grilagem ganharam novos mecanismos de funcionamento: por meio do uso de plataformas (sites ou portais) do próprio governo como validador das irregularidades.

Estas duas plataformas são as principais responsáveis pela governança e gerenciamento da terra e meio ambiente no Brasil, em nível federalizado, atualmente conta com duas plataformas oficiais e com acesso público⁴⁸: o Cadastro Ambiental Rural (CAR) (www.car.gov.br) e o Sistema de Gestão Fundiária - SIGEF (www.SIGEF.incra.gov.br). Cada um com suas especificidades, ambos são sistemas em que há o acesso ao público - como agentes geradores de dados para autodeclaração.

Se por um lado esta abertura para autodeclaração de dados propicia uma celeridade no processo de gestão, por outro, arregimenta os agentes mal intencionados, causando fragilidade nas ferramentas. A seguir serão apresentadas algumas considerações e casos reais sobre o processo de uso indevido das plataformas resultando em grilagem.

3.3.1 O caso do Cadastro Ambiental Rural - CAR

A rigor, o Cadastro Ambiental Rural - CAR não seria necessariamente um parâmetro para se aferir a ocorrência de grilagem de terras públicas, uma vez que é mera ferramenta de cumprimento da legislação ambiental, pois a própria Lei Florestal assim definiu no art. 29, § 2º: “[o CAR] não será considerado título para fins de reconhecimento do direito de propriedade ou posse (...)” (BRASIL, 2012)⁴⁹.

Ocorre que, no plano fático, há pelo menos dois fenômenos que sugerem fortemente que o CAR tem ligação com mecanismos de grilagem virtual. Primeiro, o CAR é requisito para a concessão de crédito rural, como a Resolução do Banco Central do Brasil (BRASIL, 2018, 2023g). E, segundo, é fato público, sobretudo por quem atua no ramo imobiliário formal e informal, que há negociação de imóveis rurais utilizando o CAR como elemento que valorizaria a negociação (MOREIRA, 2017), situações já confirmadas em operações das autoridades de repressão aos crimes fundiário-ambientais (TORRES, CUNHA, GUERRERO, 2020, p. 212/214).

⁴⁸ Todas estas informações ambientais e fundiárias estão publicadas na internet. Atualmente é possível acessar dados oficiais dos limites e localização de Unidades de Conservação, terras Indígenas (acervofundiario.gov.br), Assentamentos do Incra e Territórios Quilombolas (acervofundiario.gov.br), além de dados do Sicar (www.car.gov.br) e de boa parte de dados do SIGEF do Incra (www.SIGEF.incra.gov.br).

⁴⁹ Código Florestal: Art. 29. (...) § 2º O cadastramento **não será considerado título para fins de reconhecimento do direito de propriedade ou posse**, tampouco elimina a necessidade de cumprimento do disposto no art. 2º da Lei 10.267, de 28 de Agosto de 2001 (grifo nosso).

O Cadastro Ambiental é uma excelente ferramenta de gestão ambiental gerenciada pelo Serviço Florestal Brasileiro - SFB, que utiliza um sistema virtual e aberto, permitindo a autodeclaração de dados geográficos do interessado para regularizar ambientalmente a sua propriedade rural nos termos da Lei 12.651/12.

Utiliza-se tecnologia de GPS - menos precisa do que o georreferenciamento do Incra -, mas ainda assim suficiente para localizar a propriedade com uma acurácia melhor que as antigas descrições. Ao poder público há grandes vantagens: o cadastro formaria um banco de dados geoespacial com o nome dos usuários, auxiliando no controle e fiscalização ambiental.

Por estas características, e pelo fato de haver autodeclaração, a ferramenta torna-se um elemento facilitador para o uso indevido. O usuário pode declarar um lote de terras em qualquer local do país - até mesmo em territórios legalmente protegidos (como Terras Indígenas (Ti) e Unidades de Conservação (UC) de proteção integral).

Desta forma, faz-se uso (ainda que meramente especulativo) de uma terra pública, por plataforma oficial do governo, usando documentos com melhor precisão geográfica que as velhas descrições precárias, sendo pois um tipo de grilagem virtual (TUPIASSU, DESORMAUX, DA CRUZ, 2017) (na terceira modalidade grilagem mencionada anteriormente). Mendes Júnior (2022) em trabalho recente na região do Matopiba identificou inúmeras irregularidades por meio do uso do CAR, tendência que tem sido igualmente registrada em outros trabalhos acadêmicos (TERENCE, 2020; FERRANTE, ANDRADE, FEARNSSIDE, 2021).

É importante anotar que o sistema do CAR possui requisitos que, em tese, seriam suficientes para afastar e prevenir fraudes: a possibilidade de indeferimento do pedido e a responsabilização civil, penal e administrativa do usuário (§ 1º do art. 5º, do Decreto 7.830/12). Por outro lado, tais salvaguardas não inibem a “grilagem 2.0”, por exemplo, em onze municípios do Pará a área somada do CAR é maior que seus territórios (TUPIASSU, DESORMAUX, CRUZ, 2017, p.197) e há altíssimo registro de sobreposições de imóveis (BARROS, BARCELOS, GALLO, 2017).

Não é necessariamente uma descoberta: o próprio sistema do Sicar do Estado do Pará reconheceu a existência de 6.711 imóveis rurais dentro de Terras indígenas (Ti) (PARÁ, 2020), o que seria “a nova face da grilagem na Amazônia” (PIRES; SAVIAN, 2016; TERENCE, 2020) (algo que merece comentário para a fragilização da plataforma, é a prorrogação do prazo para a sua adesão⁵⁰ (BRASIL, 2019), e a demora na validação dos cadastros, gera insegurança jurídica, já que o cadastro parece não “ser pra valer”).

⁵⁰ Na última prorrogação, ocorrida em 2019, na Exposição de Motivos (EMI) nº 00041/2019 MAPA/MMA da Medida Provisória 884/2019, convertida na Lei 13.887/2019, argumenta-se, em resumo, que “(...) ajustes são

Com efeito, dada a transparência da plataforma CAR na internet, e a despeito das discussões acadêmicas sobre o direito ao sigilo dos proprietários (FONSECA; SILVA, 2016), é relativamente fácil de se verificar que o cadastro ambiental tem sido reportado em terras públicas proibidas por lei, com é o caso das Unidades de Conservação - UC, sobretudo de Proteção Integral e, ainda pior, nas Ti (usando a base de dados públicos do Sicar (BRASIL, 2021) e das Terras Indígenas Demarcadas, é possível encontrar com grande facilidade inúmeros lotes do CAR dentro de algumas Ti).

Sabe-se que, uma vez homologada e demarcada a terra dos povos originários, não se discute indenização por terras, mesmo que tivessem títulos definitivos anteriores a 1988, muito menos pretensões recentes para fins de regularização ambiental. Dito diferente: o Sicar ainda não possui um filtro virtual preventivo, impedindo o registro livremente em áreas.

O caminho natural das águas é, se o usuário consegue registrar sua pretensão em uma terra protegida por lei, poderá fazê-lo também em uma gleba pública não destinada, ou não arrecadada em nome do poder público. E é exatamente isso que vem ocorrendo. Pesquisas a partir de cruzamento de dados do Sicar e das glebas fora das UC e das Ti, mostram que 23% dessas terras públicas, ainda não destinadas, já foram “registradas” como se fossem privadas usando exatamente o CAR como base (AZEVEDO-RAMOS, et al 2020).

Apesar do potencial de se utilizar a plataforma do CAR para gerar expectativas e especulações fundiárias - ainda que indevidas - este cadastro não tem não consegue levar dados ao registro de imóveis suficientes para se alterar o domínio, uma vez não haver previsão legal para a sua eventual averbação na matrícula do imóvel alteres a relação de propriedade.

3.3.2 A plataforma SIGEF de georreferenciamento

Um dos principais mecanismos de fraudes detectadas, primeiro timidamente nas CPI de 1979 e com maior detalhes na CPI de 2002 - e em parte também as Correições Extraordinárias do Pará e Amazonas (AMAZONAS, 2002) -, era a ocorrência de terras com dois ou mais donos, ou a famosa sobreposição de registros na mesma área geográfica.

A saída ou solução, já mencionada, seria o refinamento da descrição da localização da propriedade rural - o que ficou mais fácil por meio da técnica do georreferenciamento de

imóveis rurais, vulgarmente chamado de “geo” ou “geo do Incra”⁵¹ (uma técnica de geoinformação adotada pelo geodireito que alia conhecimentos da geografia espacial com o direito (UGEDA; SEO, 2020). A mesma buscou eliminar as descrições precárias e com alto erro locacional para fins de averbação nos serviços registrais imobiliários (cartório de registro de imóveis) que se verificava naquela primeira fase da grilagem de papel (BRITO, 2005; BRASIL, 2001, 2002d).

A ideia foi a de aperfeiçoar um dos princípios mais importantes do direito registral: a da especialidade objetiva do bem (o princípio da especialidade [art. 176, § 1º, II da Lei de Registros Públicos (Lei 6.015/1973)], que nada mais era (antes do georreferenciamento) do que a descrição física da propriedade; alcançada com a oposição, na matrícula levada a registro, dos dados de vizinhos, limites, tamanho dos lados, ângulos dos vértices, ponto de amarração como rios, estradas ou monumentos naturais mais notórios, pontos cardeais [norte, sul, leste e oeste].

O método de nova descrição do imóvel pelo georreferenciamento se baseia na premissa cartografia de que todo e qualquer ponto na superfície terrestre tem uma identificação única e não repetível, representada por dois números “X” e “Y”, denominada de coordenada geográfica. Este número – denominado de coordenada geográfica - é exclusivo daquele local (TOLEDO; BERTOTTI, 2004; BRITO, 2005, p.37). Esta coordenada é determinada por aparelhos que se conectam com alta precisão geográfica (atualmente na casa dos centímetros). Ou seja, a possibilidade de se ter dois imóveis com mesmas coordenadas ou pontos, no mesmo espaço, seria praticamente eliminada.

Com esse argumento da segurança locacional, o legislador criou a obrigação de que os imóveis, que iriam mudar de titular ou de tamanho, tivessem a sua identificação geográfica, atualizados junto aos cartórios de imóveis. Na fase inicial, a planta e o seu memorial descritivo, devem ser certificados por órgão do poder público, no caso o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra (BRASIL, 2001), com regulamentação pelo Decreto Federal 4.449/2002 (BRASIL, 2002c). Depois, deve ser levada à averbação no serviço registral imobiliário (BRASIL, 2001). Em tese, nenhuma transferência ou modificação de titularidade em qualquer imóvel rural acima de 100 hectares deve ocorrer sem este procedimento⁵².

⁵¹ Termo usado porque o Incra recebeu a competência da Lei 10.267 de 2001 para ser o gestor do georreferenciamento dos imóveis rurais em todo o país, inclusive para regular as regras técnicas referentes a este tipo de registro fundiário.

⁵² O Decreto 4449/02 criou um escalonamento, sob o requisito do tamanho, a partir do qual os imóveis seriam gradualmente obrigados a usar a técnica do georreferenciamento (dos maiores aos menores). Atualmente somente aqueles até 100 hectares ainda estão isentos do requisito.

A Lei criou também um intercâmbio e comunicação entre as bases do georreferenciamento, do Cadastro Rural, do Registro Imobiliário e dos dados tributários. A nova sistemática inibiria a obtenção irregular da propriedade e a transferência fraudulenta de terras, pois a precisão da técnica não permite sobreposição de lotes.

No começo, a análise e certificação das peças técnicas (planta e memorial descritivo) pelo Incra⁵³ era feita manualmente e naturalmente morosa (TOLEDO; BERTOTTI, 2014, p. 84), mas com o avanço da internet, o órgão desenvolveu uma poderosa plataforma digital automatizada (o SIGEF - Sistema de Gestão Fundiária).

A automatização transferiu a inserção da veracidade dos dados aos proprietários e topógrafos, relegando à administração fundiária apenas o papel de verificar se havia sobreposição e se os requisitos de cartografia estavam sendo respeitados: portanto, o mecanismo passou a adotar a regra que ocorrerá a certificação do georreferenciamento automaticamente se não for detectada sobreposição com terras já certificadas anteriormente⁵⁴. A correção, se necessária, será uma exceção e se daria em momento posterior.

A mesma Lei criou também três hipóteses obrigatórias para que haja o georreferenciamento: Hipótese 1 - para imóveis que já possuem o registro imobiliário e terá seu domínio transferido para outrem ou sua situação jurídica alterada (Lei 10.267/2001); Hipótese 2 - se o imóvel rural é objeto de litígio na esfera judicial⁵⁵ (§3º, Art. 225, LRP). E, finalmente, a Hipótese 3 - como requisito para regularização de posses em terras públicas (se em glebas federais, art. 9º da Lei 11.952/2009).

Na primeira hipótese, as consequências legais para o não cumprimento do georreferenciamento são mais importantes que as duas outras, pois “bloqueia” o imóvel:

[...] o registrador [do Cartório de imóveis] não poderá praticar os seguintes atos registrares (...): desmembramento, parcelamento, remembramento, transferência da propriedade (...) e criação ou alteração da descrição do imóvel (...). Verifica-se que os atos de constituição de direitos reais não foram incluídos nas vedações, podendo o imóvel, por exemplo, ser dado em garantia hipotecária (...) (IRIB, 2014, p. 27).

⁵³Embora o Incra seja o gestor do sistema, outros órgãos estatais, como Icmbio, Funai órgãos de terras e/ou ambientais dos Estados possuem senha própria para gerenciar seus respectivos territórios (UC, TI) [Instrução Normativa do Incra 107/2013, item 6.2 do Manual].

⁵⁴ A ideia por trás deste mecanismo é bem simples: quem primeiro chega no local geográfico com um título legítimo e regularizado perante ao Incra (certificador do georreferenciamento) previne que um terceiro o faça em momento posterior. Por isso o termo "certificação", pois o que ocorre é exatamente isso: o Incra certifica que os limites da propriedade não estão sobrepostos a de outra pessoa.

⁵⁵ Posição que parece pacificado no Superior Tribunal de Justiça - STJ. Precedentes: Resp 1677995 / CE. *Relator*: Min. Herman Benjamin. Órgão Julgador: 2ª Turma. Data do Julgamento: 19/09/2017. Data de Publicação: 09/10/2017.

Em teoria, portanto, o sistema possuiria um conjunto robusto de "gatilhos" e salvaguardas procedimentais para combater fraudes: possui alerta automático - caso haja sobreposição com terras de terceiros ou com glebas públicas já destinadas (UC, Ti ou Assentamentos rurais)⁵⁶ - , numeração eletrônica única com *QR Code*, "rótulos" nas plantas técnicas avisando sobre pendências, programa de auditoria (incluindo vistoria em campo), mecanismos de correção de erros, além da previsão de punição aos topógrafos (BRASIL, 2013b). A plataforma, enfim, teria confiabilidade, robustez e segurança técnico-jurídica, inibindo grilagem e/ou conflitos.

Por outro lado, a existência do georreferenciamento, por si só, não garante a não ocorrência de grilagem, pois, ainda que o objetivo ou origem primordial da sua criação por Lei tenha sido bloquear aquele fenômeno, o desenho ou estrutura existente é apenas um dos vários nós da máquina antigrilagem.

3.3.3 Os primeiros sinais de grilagem via georreferenciamento

A sensação de segurança técnica - de que não mais haveria duas pretensões iguais sobre o mesmo espaço geográfico (sobreposição) - durou nos primeiros anos de funcionamento do SIGEF. Este aspecto pode explicar o fato da literatura especializada ainda ser tímida nos estudos da grilagem via georreferenciamento - muito mais do que se tem visto quanto ao Cadastro Ambiental Rural – CAR, que recebe maior atenção da imprensa (superdimensionado pelas notícias em torno da agenda negativa do Governo Federal [2019-2022]).

Com efeito, atualmente a plataforma é considerada funcional e até segura para o objetivo a qual foi criada: certificar que não há outro imóvel no local que se pretende registrar um terceiro. Porém, não é totalmente segura o suficiente para prevenir a grilagem de terra pública.

A primeira razão é que a ferramenta está fundamentada na boa fé do usuário - uma escolha política e legítima do Congresso de privilegiar o funcionamento do sistema com base na autodeclaração de dados pelo usuário-proprietário do imóvel rural. Esta visão é claramente

⁵⁶ O SIGEF foi estruturado em fases para o controle dos atos administrativos (Instrução Normativa Incri 77/2013): Por exemplo, na hipótese de um detentor de imóvel rural com título (matrícula, transcrição ou título de domínio) ocorreria da seguinte forma: Fase 1: conferência de sobreposição: caso não haja sobreposição com terceiros ou glebas destinadas (UC, TI ou Assentamento) aprova-se com expedição das peças técnicas [Planta e Memorial Descritivo]; Fase 2 - Análise de fiscalização: caso seja detectada alguma inconsistência na Fase 1 (como sobreposição com áreas de terceiros no SIGEF). Fase 3 - Concluídas as fases anteriores o detentor daquele cadastro pode levar ao registro de imóveis para averbação, ou ser chamado a fazer correções. No caso de regularização fundiária há variações deste mecanismo e, neste caso, as peças técnicas recebem o rótulo ou carimbo de "pendente de fiscalização" ou "de titulação", ou "não certificada".

uma estratégia de reduzir o intervenção do Estado no processo de certificação em nome da celeridade processual em favor do usuário (contribuinte). Porém, basta uma pessoa de má fé indicar que possui um documento válido - e que não haja uma sobreposição -, a plataforma vai certificar como um bem em local "correto" (ou mesmo com tamanho indevido).

Os riscos de haver uso indevido são naturalmente maiores na região Amazônica do que outras regiões do Brasil: no Sul e Sudeste há menos áreas disponíveis, com raros vazios sem imóveis georreferenciados. Alia-se a este fato a questão de serem Estados da Federação com maior visibilidade e relevância socioeconômica.

No caso da Amazônia - como já mencionado - há ainda muitos vazios territoriais: vastas áreas não ocupadas ou sem destinação oficial, sem nenhum tipo de registro nas plataformas virtuais (sobretudo no Sigef). Ademais, ao contrário do que recomendou a "Carta de Palmas"⁵⁷-, nem todas as Ti, UCs e assentamentos - e mesmo algumas glebas arrecadadas sem destinação -, foram necessariamente registradas no Sigef (e mesmo se foram em fase posterior, houve um período sem registro que permitia-se a inclusão indevida de certificações).

Por exemplo, foi por este fator que em 2020 houve grande discussão a respeito da flexibilização do georreferenciamento em alguma modalidade de Terras Indígenas, causada, em parte, pela sua inexistência no sistema daquelas Ti - abrindo espaço para lançamento de terras privadas (BRASIL, 2020 b).

Este fato abre espaços para diversos tipos de especulação no interior do sistema, especialmente se o imóvel rural possui um documento de titulação (matrícula ou título). É que os topógrafos têm acesso às regiões que não haveria nenhuma propriedade declarada e, em tese, poderia inserir uma nova propriedade naquela região, sem que o sistema identifique a sobreposição e a conseqüente indeferimento.

Com efeito, aos poucos surgem pesquisas mostrando estas fragilidades sobretudo na Amazônia (BARBOSA, BARBOSA, BARBOSA NETTO, 2018, p. 13; TERENCE, 2020). O Tribunal de Contas da União - TCU, em trabalho de auditoria, chegou a concluir que o SIGEF serve "[como] instrumento utilizado pelo mercado ilegal de comércio de terras griladas na Amazônia Legal" (BRASIL, 2020a, p. 146). Ao menos um caso chegou ao Superior Tribunal de Justiça -STJ, tendo como pano de fundo o uso abusivo da plataforma do georreferenciamento (BRASIL, 2022c).

⁵⁷Foi sugerido o cadastro destes territórios no SIGEF na III Oficina de Diálogo dos Órgãos de Terra da Amazônia, do Programa Terra Legal e da Associação dos Notários e Registradores (ANOREG-TO), ocorrida em outubro de 2015.

Ao mesmo tempo, no âmbito do Incra, vem crescendo as investigações internas (auditorias) visando a depuração de problemas tidos como mais sérios na plataforma SIGEF; já foram detectados, por exemplo, casos envolvendo a ausência de títulos que justificassem o pedido de georreferenciamento, embora em menor proporção⁵⁸, bem com o movimento e negociação de títulos expedidos na Gleba João Bento, Lábrea-AM, com carimbo do Incra, mas sabe-se que fraudados, porque o Incra não emitiu títulos nesta gleba até a presente data.

Naturalmente há a favor da administração pública a presunção de que o responsável pelo envio da informação para certificação é o profissional contratado pelo proprietário (topógrafo, agrimensor etc). Todavia, como o número de pedidos de correções e inserções no sistema é alto (até junho de 2023, somente na Amazônia legal foram certificados 216.388 lotes e outros milhares sob análise; BRASIL, 2023C), há risco de ocorrer mais inconsistências, pois não sobra tempo para o trabalho de checagens e fiscalização prévia; e o quadro que se agrava com a estagnação de renovação do corpo técnico.

Então, não deixa de ser irônico: entre os objetivos da criação do georreferenciamento automático estava reduzir os litígios agrários e liberar “tempo extra” para os servidores públicos acelerarem as certificações corretas.

Se por um lado a plataforma do SIGEF soluciona e evita a ocorrência de sobreposições indevidas (dois imóveis no mesmo espaço), ao mesmo tempo não impede que - em locais com vazios relevantes de áreas “disponíveis” para a certificação do georreferenciamento - possa ocorrer o lançamento de pretensões em local ou com tamanho indevido (sobrepondo direito de terceiros), bem como o registro da mera expectativa de posse (no caso de regularização fundiária).

⁵⁸ O órgão fundiário vem efetuando auditorias de ofício desde 2015, geralmente por amostragem, ou alguns casos específicos quando há alguma denúncia direcionada. No geral, as denúncias ou detecção de irregularidades de ofício, resultam em aprofundamento e cancelamento por parte do Incra – com direito ao contraditório ao detentor da propriedade. Mas, a depender do caso, nem sempre esta solução resolve o problema: primeiro porque o topógrafo pode reinserir o imóvel no local eventualmente cancelado (desafiando inclusive a possibilidade de ter seu cadastro no Sigef suspenso) e, segundo, se o proprietário possuir uma matrícula ele continua com o poder de transacionar o imóvel ou buscar nova certificação.

ATOS NORMATIVOS ANTIGRILAGEM: EVOLUÇÃO E EFICÁCIA

4. Breve Histórico

4.1 Institutos jurídicos anteriores à CPI da Grilagem (2001)

Embora não se possa falar que a produção legislativa no Brasil no período entre 1850 e os anos 2000 tenha uma agenda explícita de combate à grilagem como prioridade, é inegável que foi neste período que surgiram - mesmo que inconscientemente pelo legislador - as bases conceituais com a estrutura jurídica que propiciou as normais atuais antigrilagem. A interpretação a este fato é importante porque se chega à conclusão que não houve rupturas relevantes nestes mecanismos ao longo de dois séculos.

Importa recordar que aquele foi um período institucional e jurídico complexo para a administração de terras no Brasil, como lembram Gonçalves Neto e Silva (2019, p. 179):

“[n]o século XIX a situação fundiária do país, em termos jurídicos, **era caótica**, havia um senhorio rural e não proprietários de terras na acepção do termo, uma vez que a grande maioria não possuía qualquer título que legitimasse o domínio. Isso devido a maior parte das sesmarias não serem confirmadas e havia se estabelecido um padrão de ocupação por meio da posse. Embora esta espécie normativa não tenha sido criada necessariamente para inibir grilagem - fenômeno e conceito que sequer prevista à época (embora já ocorresse) - é possível identificar alguns mecanismos que já serviam como embriões de algum controle fundiário e mesmo cadastral. (grifamos).

O cenário de descontrole fundiário à época (sobretudo na falta de regras entre 1822 e 1850 (PIETRO, 2017) impunha à nova ordem estabelecida pelo país recém independente, a necessária criação de um ordenamento jurídico sobre as suas terras - especialmente porque o país, sem indústria, dependia fortemente das rendas vidas da agricultura.

Os primeiros elementos jurídicos embrionários da gestão da terra surgem com a Lei 601 de 1850 (Lei de Terras; BRASIL, 1850). O diploma tinha como escopo principal legitimar as posses já existentes no período anterior das Sesmarias e também, como lembra Treccani (2009, p. 5), "editada como instrumento para combater o caos fundiário gerado no período anterior permitindo ordenar o espaço territorial brasileiro”.

O texto normativo cita expressamente, no artigo 2º, que existia no Brasil Império o fenômeno de ocupações irregulares que precisavam ser atacadas, indicando a necessidade de

"despejo"⁵⁹, (BRASIL, 1850), ainda que pouco tenha sido feito a partir de seus dispositivos. Parte importante dos estudiosos fora do campo do direito argumentam que a Lei de Terras teria, na verdade, aprofundado a usurpação de terras públicas por grupos privados. Entre outros, Da Silva (2015, p. 101) é categórico quando afirma:

(...) muitas posses, independentemente de serem ilegais ou não, de acordo com os termos da Lei, foram reconhecidas e tornaram-se propriedade particular, registradas e reconhecidas. No caso das posses ilegais, quando isso acontecia, elas mudavam de condição, uma vez que recebiam a chancela do Estado, e os invasores passavam a ser legítimos proprietários das terras que invadiam.

Também Pietro (2017, p.5), na mesma linha diz que:

Assim, a partir da combinação entre a Constituição Federal de 1824 e da Lei de Terras em 1850 foram estruturados os processos de legalização e legitimação da grilagem de terras realizadas no período colonial, instituindo um conjunto de aparentes “confusões jurídicas” que propiciaram estratégias de apropriação ilegal da terra (...).

Apesar destas crítica mais sociológicas, de certa forma, a Lei buscaria "o ordenamento do “caos” na ocupação de terras ao distinguir as posses públicas das privadas, desenvolvendo um sistema fundiário sob a autoridade do governo central (PIETRO, 2017, p.10); foi, pois, este o primeiro objetivo daquela Lei: ”a tentativa de discriminar as terras públicas das privadas”, ainda que não tenha conseguido (IPAM, 2006, p. 11).

Ao estabelecer esta meta logo no artigo 1º, claramente criava-se o primeiro mecanismo para separar o público do privado, significando que a terra estatal não poderia ser objeto de uso, posse e domínio, salvo sob seus próprios critérios. Esta separação de propriedade segue uma certa lógica de tradição europeia, também adotada por Portugal, no trato com o patrimônio rural. São as denominadas “cercas inglesas”, no conceito estudo por Ellen Wood (1998), dando a ideia de separação - origem agrária do capitalismo na Inglaterra.

Portanto, a partir da Lei de Terras, do ponto de vista do controle fundiário, é possível reconhecer naquela ao menos cinco institutos fundadores do atual ordenamento jurídico da terra no Brasil - todos com rebatimento no quadro de combate à grilagem: (i) separação da terra pública e privada; (ii) a demarcação, divisão, e descrição dos imóveis privados; (iii) o

⁵⁹ Há um dispositivo nesta Lei que fala em “despejo” daquele que usa a terra indevidamente; de certa forma é um reconhecimento que o Estado já dispunha de informações do uso indevido da terra pública: Art. 2º Os que se apossarem de terras devolutas ou de alheias, e nelas derrubarem mattsos ou lhes puserem fogo, serão obrigados a despejo, com perda de benfeitorias, e de mais sofrerão a pena de dous a seis mezes do prisão e multa de 100\$, além da satisfação do damno causado. Esta pena, porém, não terá lugar nos actos possessorios entre heréus confinantes. [texto reproduzido íntegra com o português usado à época (BRASIL, 1850)].

registro público das terras; (iv) a cultura efetiva⁶⁰ (v) e a limitação do tamanho das terras a serem concedidas.

Daquele ponto em diante, a concessão de terras no Brasil impunha ao Estado medir, dividir, demarcar e descrever as propriedades (artigo 14). Estas tarefas passaram a ser requisito essencial para que as terras fossem concedidas, corrigindo, em parte, os erros do período da Sesmaria (ROCHA et al, 2015, p. 66). De certa forma, mesmo que timidamente, havia nesta iniciativa, a tentativa de estancar as propriedades privadas que germinavam em tamanhos maiores do que permitido pela legislação, o que é também naturalmente, um combate ao latifúndio e à concentração da terra.

Quase todos aqueles institutos jurídicos perduram na atualidade no Estatuto da Terra de 1964⁶¹, na Lei de discriminação de terras públicas (Lei 6.383/1976), na Lei de regularização de posses em terras federais (Lei 11.952/2009)

A tradição influenciou também a regulação de posses públicas nas regras jurídicas das províncias da época. Os documentos produzidos na concessão de terras provinciais, emitidos a partir de 1850 já vinham com o requisito da delimitação geográfica (memorial descritivo da terra e a planta de localização). No Estado do Amazonas, por exemplo, manteve-se intacto aqueles mecanismos de medição e demarcação como regra desde seu nascimento, independente em 1853 (apesar de não ter cuidados a respeito dos limites cedidos aos privados) (LEAL, 2020).

Outro mecanismo - e que hoje é impensável não tê-lo no atual sistema fundiário brasileiro - é o dos registros das terras. A necessidade do registro do vigário ou paroquial nasce com a regulamentação da Lei em 1854 (Decreto 1318) (TRECCANI, 2009), seguiu a tradição no também o Código Civil de 1916 e perpetuou-se nos demais diplomas de regulação dos cartórios de imóveis (o Decreto 4857/1939, e depois a Lei 6015/1973).

A Lei de Terras vigorou por cento e quinze anos como principal regramento de terras do país, quando o Governo Militar editou o Estatuto da Terra (Lei 4.504/1964). Esta norma igualmente não tinha o enfoque de combater necessariamente a grilagem, embora seu texto indiretamente reconhecia que havia irregularidades; por exemplo, cita que que o Estado poderá "incorporar ao patrimônio público as terras devolutas federais ilegalmente ocupadas e as que se encontrarem desocupadas", mas sequer menciona consequências efetivas para

⁶⁰ A cultura efetiva nada mais é do que a imposição de que somente receberia concessão de terras do Estado aquele que demonstrar produzir na mesma. Isso afasta aqueles que somente querem especular sobre a terra e gera produtos e dividendos para o Estado.

⁶¹ A Lei 4.504/1964 inspirou-se em praticamente todos os institutos descritos na Lei de Terras de 1850: a discriminação de terras pública (art. 11); a divisão dos lotes (art. 64 e 65); o registro das propriedades (art. 63); cultura efetiva (art. 11). Mecanismos mantidos na atual Lei 11.952/2009 que regulariza as posses na Amazônia.

ocupações irregulares (BRASIL, 1964); segundo, quando cria mecanismos de revisão dos cadastros sobre os imóveis (§ 4º do art. 46 da Lei).

Por fim, em 1979 o Congresso daria mais um passo (ainda que tímido) em desfavor da grilagem, quando disciplinou o processo judicial de cancelamento de títulos fraudulentos sobre terras públicas (Lei 6.739/1979, alterado pela Lei 10.267/01)⁶². Esta Lei, ainda vigente, é o fundamento para as Correções Extraordinárias realizadas pelos Estados da Federação para eliminar matrículas fraudulentas, como foi o caso do Amazonas (AMAZONAS, 2002) e do Estado do Pará.

Porém, não bastava ter uma Lei que acelerava os cancelamentos judiciais: os mecanismos da grilagem eram muito mais ousados que a velocidade Estado acionar esta Lei para cancelar os registros irregulares. Uma revisão mais profunda nos atos normativos até então existentes seria medida que, mais cedo ou mais tarde, se imporia.

4.2 A revisão normativa oriunda da CPI de 2001

O atual mecanismo de gestão fundiária fundamenta-se em um conjunto de informações descritivas e espaciais a respeito dos imóveis rurais existentes em todo o país, num banco de dados gerenciado pelo Governo Federal na plataforma denominada de Cadastro Nacional de Imóveis Rurais - CNIR (tradição iniciada nos remotos tempos dos Registros Paroquiais e mantido no Estatuto da Terra (art. 46).

Esta estrutura gerencial somente foi possível com a revisão da estrutura normativa herdada do período pré-republico, especialmente de 1850. Como se observa, o atual modelo de gestão da malha fundiária sofreu uma evolução natural de processos e legislações históricas, sobretudo com a revisão da Lei 10.267/2001 (BRASIL, 2001).

Naquele período anterior, o Estado brasileiro adotava a regulação de ordenamento essencialmente por meio de duas ferramentas básicas: o cadastro rural e o registro público. Esta último passou a exigir que o detentor de títulos levasse a informação meramente descritiva da localização física do imóvel ao cartório no modelo de "cercamentos ingleses" de Wood (1998), consubstanciado no Registro do Vigário do Decreto 1318 de 1854.

Apesar das novidades legislativas dos anos 60 e 70 do século passado (Lei de Registros Públicos, Lei de Arrecadação de Terras Públicas, o Estatuto da Terra e a Lei de

⁶² Apesar do avanço a Lei 6.739/1979 ainda possuía limitações quanto ao combate à grilagem. Antes apenas as Corregedorias de Justiça dos Estados eram legitimados para cancelar matrículas supostamente fraudulentas – o que esbarrava muitas vezes em interesses locais (não raro, ocorriam estreitas e naturais proximidades das autoridades com os eventuais acusados, o que causava algum embaraço). A revisão trazida pela Lei 10.267/2001 deu competência para que a União também agisse, o que fortaleceu os mecanismos de combate ao ilegal.

cancelamentos de títulos), e mesmo estas terem mantido boa parte dos institutos de controle fundiário da Lei de Terras de 1850, nenhuma delas possuía institutos ou instrumentos práticos e velozes suficientes a estancar as ocupações irregulares, que já se sabia existir desde as Sesmarias: era preciso, enfim, criar um ordenamento eficaz para combater a grilagem⁶³.

Antes, a Lei de Registros (ainda fruto do Decreto 1318/1854), era simplória neste requisito da descrição geográfica. Este formato permaneceu praticamente o mesmo por 150 anos, quando concluiu-se que era não somente ineficiente, mas permitia a grilagem de terra pública e alimentava um sistema fundiário inadministrável, especialmente (mas não somente) porque a autodeclaração da localização das propriedades era imprecisa e não verificada (IPAM, 2006).

A tradição foi mantida por décadas na Lei de Registros Públicos quando o artigo 176, § 1º, Inciso II dizia que era requisito da matrícula, se o imóvel rural, "a identificação do imóvel, feita mediante indicação de suas características e confrontações, localização, área e denominação, se rural (BRASIL, 1973).

Esta regra, entretanto, era extremamente porosa e passível de erro e imprecisão - sendo falível a algum interessado em fazer o registro de forma dúbia ou indevida (não havia mecanismos legislativos de controle). Assim, apesar do mecanismo funcionar bem para regiões com a malha de imóveis mais adensada, era muito problemática para regiões com grandes vazios como a Amazônia. Embora já se soubesse do problema muito antes, os anos 90 foram os que o problema passou a merecer maior preocupação oficial (BRASIL, 1999).

Foram necessárias duas investigações parlamentares no Congresso Nacional em 1979 e 2001 (BRASIL, 1979, 2002d) para verificar que o Estado precisa tomar alguma medida mais drástica ou, no mínimo, com ares de alguma seriedade. Porém, a CPI de 1979 pouco avançou em diagnosticar com precisão o fenômeno da grilagem, ficando o tema esquecido no seu sucinto relatório (BRASIL, 1979) (até porque não era seu objetivo central)⁶⁴.

Por outro lado, foi na CPI seguinte de 2000, que se detectou que na Amazônia havia problemas quase incontornáveis: a grilagem tinha origem nas descrições imprecisas e

⁶³ O controle da grilagem, do ponto de vista jurídico, se dá por vários mecanismos criados por Lei, atuando em sintonia (cadastro, registro e georreferenciamento). Porém, como premissa geral e para os fins pesquisados neste trabalho, o foco principal seria em dois pilares: primeiro, no mecanismo jurídico de combate à grilagem referente ao controle de fraudes de localização dos imóveis, ou associados ao princípio da especialidade objetiva das matrículas; e segundo, na operacionalização da fraude eletrônica (grilagem 2.0) tendo por base o uso das plataformas oficiais de cadastro do imóvel.

⁶⁴ Uma das razões que pode explicar esta superficialidade ao tratar da grilagem nesta CPI pode ser a amplitude das investigações da Comissão que pretendia analisar os problemas agrários de forma geral, em todo Brasil: de financiamento agrícola, ao minifúndio, do êxodo rural aos projetos de colonização da Amazônia etc; temas tão amplos tornaram difícil encontrar explicações ou ser mais propositiva. Tanto que o relatório sequer tem um capítulo de encaminhamentos ou sugestões.

fraudulentas, do que se chama no Direito Registral de elementos objetivos de uma matrícula imobiliária (princípio da especialidade objetiva da matrícula (CASSETTARI, 2021).

Um levantamento anterior do Incra, publicado sob o título de "Livro Branco da Grilagem" (BRASIL, 1999) já tinha iniciado as primeiras frentes esquadrinhando os casos mais importantes de fraudes com terras. De certa forma os trabalhos da CPI dos anos 2000, bebeu também nesta fonte - além de outras. Porém, aquela Comissão apresentou elementos novos porque havia o poder inerente de uma CPI, como de requerer documentos ou convocar testemunhas, que nem sempre se tem disponíveis mesmo para órgãos como o Incra, por limitações institucionais.

Mesmo o expediente de determinar os famosos "recadastramentos" de imóveis rurais surtiu pouco efeito (se algum). O chamamento dos posseiros ou proprietários é um mecanismo que já estava presente na Lei de 1850 e ganhou corpo no século seguinte (art. 46 do Estatuto da Terra). No final dos anos 90 o órgão federal chegou a utilizar o expediente – mas, novamente, à exemplo do fim do século XIX, com pouco resultado prático⁶⁵.

Por sua vez, a CPI foi além dos esforços do Poder Executivo e descreveu com detalhes o diagnóstico dos mecanismos ou formatos de grilagem sobretudo no Amazonas e Pará⁶⁶, sendo uma delas a fraude de localização das terras. E, mais que isso, para além do diagnóstico propôs que para seria necessária a modernização das ferramentas estatais de localização geográfica dos imóveis rurais (BRASIL, 2002d, p. 79, 582): "oferecer as condições para que os parâmetros da localização de áreas em aparente conflito, sejam determinados através de meios georreferenciais (sic), cujos resultados sejam, física e tecnicamente, incontestáveis”.

Por fim, para buscar saídas gerenciáveis para estes problemas a administração pública aprimorou gradativamente a sua função reguladora no controle do espaço agrário ao longo das últimas cinco décadas, com destaque para as seguintes ferramentas jurídico-administrativas: atualização do cadastro rural (Lei 5.868/1972) e do registro público (Lei 6.015/1973), criação do georreferenciamento (Lei 10.267/2001) e da revisão da Lei 6.379/1979 permitindo atuação da União no cancelamento de matrículas (BRASIL, 2001) e a recente criação do cadastro ambiental rural (Lei 12.651/2012) (a doutrina especializada considera um avanço digno de elogios estas ferramentas (FERNANDES; REYDON, 2017, p. 59).

⁶⁵ A Portaria Incra/.558/99 efetuou o cancelamento de 3.065 imóveis suspeitos de fraude. Desse total, 1.899 mil supostos donos das terras não apresentaram a documentação no tempo estabelecido e tiveram os cadastros cancelados. À época era forte o argumento do cancelamento porque o Livro Branco da Grilagem (1999) havia detectado mais de 100 milhões de hectares com registros suspeitos.

⁶⁶Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/51-legislatura/cpiamazono/relatoriofinal.pdf>. Acesso em 22 jun. 2023.

4.2.1 A Lei 10.267/2001 e o Decreto Federal 4.449/2002

A Lei 10.267/2001 revisou várias regras de gestão fundiária, criando entre outras coisas sistemas unificados do cadastro do Incra com da Receita Federal e até mesmo modificando a regra de cancelamento de matrículas fraudulentas (até então de competência das Corregedorias Estaduais). Mas, do ponto de vista da gestão territorial, a principal revolução daquela Lei foi a adoção de uma técnica nova para definir a posição geográfica dos imóveis rurais.

A técnica do georreferenciamento já aparecia como método viável de gestão geoespacial de imóveis rurais no fim dos anos 90 no procedimento de licenciamento ambiental no Estado do Mato Grosso (BRASIL, 2005) que adotava a ferramenta. E este movimento, de uso da tecnologia, como alternativa ao caos visto até então, foi percebido pelo Congresso Nacional, como solução pronta para o problema que se descortinou por ocasião da CPI da Terra (BRASIL, 2002d).

Assim, a Lei 10.267/2001 foi aprovada no calor dos debates da CPI da Grilagem, no mesmo ano. Era a primeira vez, na história fundiária nacional, que havia uma medida pensada contra a grilagem da terra no seio do Congresso Nacional⁶⁷, o que é tido hoje um dos principais passos na gestão fundiária para se combater o caos da malha fundiária na Amazônia (ROSALEN, 2014).

Com efeito, a revisão proposta pela Lei fazia a junção do dever de regulação-controle estatal sobre o espaço agrário (consubstanciando seus resultados no conceito de malha fundiária)⁶⁸, com as demandas da moderna tecnologia. Em resumo: a descrição de uma propriedade, antes baseada em pontos de amarração com baixíssima precisão, passou a ser realizada com localização quase perfeita e, o mais importante, sem possibilidade de haver dois donos sobre a mesma terra.

Mesmo que ainda careça de melhorias, a Lei resultou em dois pontos fundamentais: primeiro, a unificação de plataformas de dados descritivos e geoespaciais dos imóveis (o cadastro já existe desde 1972 (Lei 5.868/1972; BRASIL, 1972), mas somente alimentado com dados de textos sem mapeamento); e, segundo, a unificação com outras bases públicas do

⁶⁷ Duas outras iniciativas de investigação das irregularidades com a terra na Amazônia merecem destaque: as Correições dos Tribunais dos Estados no Amazonas (2001) e no Estado do Pará (Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI da Grilagem de Terra em 1999 e também o Provimento da Corregedoria do Interior do Tribunal de Justiça do Estado do Pará n° 13, de 21 de junho de 2006).

⁶⁸ Estamos adotando neste texto que o espaço agrário existe antes da malha fundiária: este último somente passa a existir quando o Estado regular suas relações, tendo como resultado final, por meio da ferramenta do CNIR, os dados descritivos e espaciais (a malha fundiária).

cartório e da Receita. A respeito da junção de bases Amorim, Pelegrina e Julião (2018, p. 7) comentam que:

(...) o cadastro deve ser constituído com a descrição geométrica das parcelas [do imóvel rural], em conjunto com outros registros que descrevem a natureza dos interesses da parcela, tais como direitos, restrições e responsabilidades, bem como as condições dessa propriedade ou o controle desses interesses”.

Esta unificação foi um avanço, mas ainda aquém do que os especialistas entendem ser o ideal. Nem todas as bases fundiárias oficiais estão unificadas, sendo ainda um fator limitante. Reydon et al (2017 b, p.274) lembram que este é um fator urgente para a melhoria das questões da terra no Brasil, confira-se:

Faz-se necessária a construção de um cadastro integrado de terras privadas e públicas gerenciado e atualizado de forma unificada. Nesse cadastro, as informações sobre as propriedades e posses privadas devem ser devidamente mapeadas, georreferenciadas e contidas especialmente no atual SIGEF e CNIR. É importante checar e alinhar as sobreposições para as propriedades cadastradas com as informações das entidades públicas federais (SPU, FUNAI, INCRA, ICMBio etc.), passando também pela integração dos cadastros de terras públicas estaduais dos diversos institutos de terras dos estados.

Quanto ao georreferenciamento houve uma gradual mudança de rumos desde a sua adoção. Entre 2005 e 2013 - quando começa a valer a exigência legal -, o procedimento era inteiramente de papel: o dono do imóvel realizava o georreferenciamento, submetia as peças técnicas (planta e memorial descritivo) ao Incra, que o certificava, e depois, o proprietário levava ao cartório para averbação e abertura de matrícula nova.

Ocorre, contudo, que era uma forma ainda “lenta e ineficaz, com um processo que era custoso, demandava muitos técnicos, onde o tempo médio para se analisar os processos se arrastava ao longo dos anos” (TOLEDO; BERTOTTI, 2014, p. 841).

Para solucionar este entrave ocorreu um salto adicional importantíssimo efetuado pelo Estado na regulação do espaço rural foi a aprimoramento da plataforma operacional de fiscalização da ferramenta do georreferenciamento: a adoção das técnicas trazidas pela internet, o que faz surgir a atual plataforma do Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF) (www.SIGEF.incra.gov.br) (ROSALEN, 2014).

O SIGEF é um ambiente fértil juntando o que tem de melhor na internet e as geotecnologias: informações da localização do imóvel estão disponíveis pública e gratuitamente naquela plataforma, sendo possível fazer o cruzamento espacial de dados, uma ferramenta fundamental para apoiar a organização territorial, prevenir a confusão fundiária e, em teoria, combater a grilagem, pois seria praticamente impossível haver sobreposição de

propriedades no mesmo espaço físico (TOLEDO; BERTOTTI, 2014).

A promessa realizada pela reforma da Lei 10.267/01 era muito clara: se se resolvessem o problema da localização fraudada dos imóveis rurais acabaria-se com a existência de imóveis sobrepostos e, ao fim e ao cabo, do fantasmas de municípios com “andares” de matrículas (CHAVES, 2019); enfim, a grilagem seria combatida (andares é um termo usado para designar que uma área possui mais de uma matrícula; casos mais famosos foram descoberto no Estado do Pará, em São Felix do Xingu (IMAZON, 2023).

Para isso, a sugestão e justificativa para solucionar o problema para a Amazônia (mas que serviria para todo o território nacional), disposta no estágio no relatório do Projeto de Lei Nº 3.242, de 2000⁶⁹ foi "a utilização de memorial descritivo em que contém as coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, georreferenciada ao sistema geodésico brasileiro, com precisão posicional fixada pelo Incra” (BRASIL, 2001). Com efeito, o texto final aprovado pelo Congresso Nacional acrescentou três parágrafos ao artigo 176:

§ 3º Nos casos de **desmembramento, parcelamento ou remembramento** de imóveis rurais, a identificação prevista na alínea a do item 3 do inciso II do § 1º será obtida a partir de memorial descritivo, assinado por profissional habilitado e com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, geo-referenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional a ser fixada pelo INCRA, garantida a isenção de custos financeiros aos proprietários de imóveis rurais cuja somatória da área não exceda a quatro módulos fiscais.

§ 4º A identificação de que trata o § 3º tornar-se-á obrigatória para efetivação de registro, em qualquer situação de **transferência de imóvel rural**, nos prazos fixados por ato do Poder Executivo.

§ 5º Nas hipóteses do § 3º, **cabará ao Incra certificar que a poligonal objeto do memorial descritivo não se sobrepõe a nenhuma outra constante de seu cadastro georreferenciado e que o memorial atende às exigências técnicas, conforme ato normativo próprio.** (Grifamos).

A análise destes dispositivos não pode ser de que criava-se um mecanismo automático para solucionar o problema da grilagem. É sempre importante repetir: o objetivo principal do Congresso Nacional era acabar com a sobreposição de dois ou mais imóveis no mesmo espaço geográfico e não necessariamente com a grilagem (pensava-se que a primeira levaria à segunda, como causa-efeito). Tanto é que o Congresso delegou ao Incra apenas a prerrogativa para verificar se há sobreposição física entre os imóveis e se o memorial descritivo atende às exigências técnicas. Esta limitação terá um efeito importante (e talvez nocivo, a depender da

⁶⁹ Este texto está disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD15MAR2001.pdf#page=120>. Acesso em 28 jun. 2023.

interpretação dada ao dispositivo) ao combate à grilagem de terras na Amazônia (ver item a seguir).

De qualquer forma, é inegável que a sobreposição de imóveis é certamente um dos principais problemas na origem da grilagem (no passado e nos dias atuais), porém não se pode dizer que é o único. A CPI da Grilagem apontou vários outros fatores como o deslocamento de títulos, a criação de matrículas falsificadas, o crescimento de títulos, entre outras. Por isso, talvez a solução dada às sobreposições pode não ser o fim da grilagem.

Por exemplo, como já mencionado, não é incomum haver regiões de “vazios fundiários” terras públicas não destinadas. Estas glebas tem sido objeto do foco de boa parte das fraudes como já confirmaram alguns trabalhos científicos (BRITO et al, 2019; AZEVEDO-RAMOS et al, 2020; MOUTINHO et al, 2023). Significa que é possível ocorre a certificação de um imóvel em terras “vazias” –garante-se a não sobreposição, mas não necessariamente a grilagem.

Um argumento que pode contradizer esse fato é que eventual grilagem não seria, necessariamente, um problema tão sério, pois poderia ocorrer a anulação da documentação fraudada (ou com erros) posteriormente – seja pelo próprio Incra (em frentes de fiscalização ou auditoria) seja perante o Poder Judiciário.

Entretanto, há que se lembrar que, a depender do caso, o tempo que se leva para tal solução pode ser o suficiente para a lapidação de recursos naturais no chamada “grilagem econômica” (desmatamento, retirada de madeira ou minerais indevidamente), ou mesmo do início/acirramento de conflitos agrários. E, claro, independente da possibilidade da fraude ser cancelada, por menor que seja, há um evidente indício forte de insegurança jurídica fundiária.

Em 2019 houve uma nova revisão normativa do georreferenciamento que fragilizaria o processo de controle fundiário. A inserção do parágrafo 13 no art. 176 da Lei 6.015 afastando a necessidade da anuência de vizinhos (confinantes) para averbar a certificação. O argumento era acelerar o processo de certificação e, portanto, dar mais agilidade aos negócios com terras.

Este era um gatilho antigo e muito importante para dar segurança jurídica na Lei de Registro Públicos para todas as hipóteses em que houver alteração da área ou dados topográficos (o que é o caso do georreferenciamento), evitando-se que proprietários de má fé abatessem acréscimos de áreas a despeito do direito do seu vizinho. Por isso, esta foi uma modificação que talvez tenha passado despercebida, mas abre caminho para interessados de má fé, afinal, sendo a União ou Estado os donos das glebas públicas confinantes os registradores não precisam mais ouvi-los.

Por fim, o regulamento (Decreto 4.449/2002) trouxe poucas novidades, embora importantes. Destaca-se a necessidade de se abrir nova matrícula (art. 9º, § 5º) assim que

houver a confirmação da certificação do georreferenciamento (nas hipóteses de transferência de domínio, desmembramento, parcelamento, remembramento). Também, o escalonamento da obrigação sob o critério do tamanho da propriedade (atualmente está isento apenas imóveis com tamanhos abaixo de 25 hectares).

4.2.2 A Instrução Normativa Incra n. 77/2013 e o cancelamento de fraudes

A última barreira normativa, com potencial de controle sobre a grilagem de terras públicas, viria com os atos normativos expedidos pelo órgão fundiário federal - o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

A Lei 10.267/2001 autorizou a competência para que o Incra editasse regras complementares especificamente quanto ao critério de certificação do posicionamento da propriedade rural, a ser levada ao cartório de registro: o art. 176 da Lei de Registros Públicos previu (no § 5º) que caberá ao Incra definir exigências técnicas, conforme ato normativo próprio. A autorização dada pelo Congresso Nacional foi utilizada pela autarquia por meio da Instrução Normativa n. 77/2013.

Pela Lei, ao Incra não poderia verificar qualquer aspecto inerente aos títulos apresentados pelos interessados (origem, conteúdo, cadeia dominial etc), ainda que houvesse flagrante erro em suas informações. E, por isso, esta tarefa seria unicamente e exclusivamente do oficial de Cartório, inteligência do art. 214 da Lei de Registros Públicos - LRP (Lei 6015/1973)⁷⁰. Sob este argumento, não seria factível juridicamente que o órgão fundiário adentre no mérito e analisar a validade ou invalidade de um registro público sob o pretexto para negar uma certificação, sob pena de usurpação de competência alheia, afinal somente decisão judicial tiraria o título de registro do mundo jurídico (art. 250 da LRP).

Por outro lado, a parte final do dispositivo complementa que a certificação deve "atender às exigências técnicas" do Poder Executivo (no caso, um ato normativo, de natureza administrativa, do próprio Incra). Parece ser razoável interpretar, portanto, que aquelas exigências estão relacionadas à aspectos eminentemente técnicos; ou seja, há espaço administrativo, dado pela Lei, para que o Incra defina o que seria esta exigência técnica.

Por isso, a rigor, se o Incra verificar impropriedades técnicas, relativas à localização do imóvel rural - divergente com o título, transcrição ou matrícula - não estaria analisando necessariamente o mérito do documento (validade do título ou da matrícula em si), mas

⁷⁰ Art. 214. A requerimento do interessado, poderá ser retificado o erro constante do registro, desde que tal retificação não acarrete prejuízo a terceiro. § 1º A retificação será feita mediante despacho judicial, **salvo no caso de erro evidente, o qual o oficial, desde logo, corrigirá, com a devida cautela.**(grifamos).

meramente um aspecto técnico (especialidade objetiva da matrícula) do próprio documento que resultaria em uma certificação equivocada em sua base fundiária.

Assim, por exemplo, caso esteja-se diante de uma flagrante e clara fraude ou erro de localização, inconsistências na descrição dos elementos geográficos do imóvel ou coisas similares, o órgão deve atuar solicitando correções, ou mesmo negando a certificação do imóvel em casos mais agudos. E é exatamente por este caminho que a autarquia federal elaborou o ato normativo autorizado pela Lei: a Instrução Normativa Incra/77/2013 (BRASIL, 2013).

Verificando-se os dispositivos daquela norma administrativa, que cuida do controle sobre eventuais irregularidades ou fraudes, verifica-se que há um claro mecanismo que autoriza o cancelamento de certificação do georreferenciamento, caso haja alguma impropriedade no aspecto posicional (ou geográfico), como se segue:

Art. 7º Os requerimentos de desmembramento, parcelamento, remembramento, retificação e **cancelamento** de parcelas certificadas serão processados através do SIGEF.

(...)

§ 4º O requerimento de **cancelamento** será cabível quando for identificado **erro na geometria** da parcela certificada, podendo ser requerido pelo profissional credenciado ou pelo **oficial de registro de imóveis**.

5º Na hipótese do parágrafo anterior, o pedido somente será apreciado após a notificação do proprietário da parcela já certificada para fins de manifestação acerca da impugnação. (Grifamos).

Nota-se que há expressa descrição de que poderá haver o cancelamento administrativo da parcela já certificada⁷¹, quando for identificado erro na geometria da parcela certificada, podendo ser requerido pelo profissional credenciado ou pelo oficial de registro de imóveis. Fica garantido o contraditório, pois a Norma prevê a notificação do proprietário do imóvel

⁷¹ A norma - isoladamente analisada –pode sugerir que o cancelamento somente ocorrerá se houver um pedido de terceiros (e não do agente público). Ou seja, não há cancelamento preventivo (antes de efetuar a certificação), mas somente posterior. Com efeito, a ferramenta está programada para certificar primeiro e buscar correções somente depois (uma lógica da própria Lei). O cenário é perigoso, porque uma legitimação da certificação equivocada pode gerar efeitos irreversíveis: as principais atividades na Amazônia ocorrem de forma acelerada, com lapidação de bens ambientais, sobretudo em locais em que o Poder Público demora a agir repressivamente. Mas, há um documento interno no Incra que autoriza que se proceda a análise *ex officio*, incluindo auditorias; os cancelamentos "serão analisados em conformidade com as regras explicitadas no Manual de Gestão da Certificação de Imóveis Rurais e orientações complementares relacionadas" (BRASIL, 2022d). Ademais, em regra, um servidor público que note alguma irregularidade deve, no mínimo reportar a seu superior hierárquico (Lei 8.112/90, art. 116, inciso VI), sobretudo se estiver diante de um caso de lapidação ao patrimônio público, situação que pode envolver grilagem pelo uso fraudulento do georreferenciamento em glebas públicas.

para se manifestar. Assim, dúvida não há quanto ao Incra poder atuar negando a certificação quando houve erro na geometria (tamanho do imóvel ou sua localização).

Trata-se de ato normativo com incidência sobre todo o território nacional e a todo tipo de imóvel rural (ainda que originado em títulos dos Estados da Federação), públicos e privados: sendo o Incra o gestor da malha fundiária nacional, do cadastro rural e do próprio georreferenciamento, seus atos tem efetividade maior que somente em terras da União.

A partir desta Norma interna do Incra, tem-se que Estado possui regra para retirar do mundo jurídico e administrativo tentativas de certificações ao arrepio da Lei. O pedido pode ser feito por qualquer profissional credenciado ou pelo Oficial de Cartório (situação rara de ocorrer).

Reforço cabe para repetir que, no que interessa a este trabalho, a norma fala em “erro de geometria”, um conceito que pode ter conteúdo jurídico muito alargado - a depender de quem o interprete. Por outro lado, já há conceituação objetiva pensada pela administração, como se vê no artigo 8º na mesma norma, onde os cancelamentos "serão analisados em conformidade com as regras explicitadas no Manual de Gestão da Certificação de Imóveis Rurais e orientações complementares relacionadas” (BRASIL, 2022d)⁷². Portanto, o Manual é parte integrante da Instrução Normativa, sobretudo quando se tratar de aspectos ligados a eventuais cancelamentos.

Por sua vez, o Manual define como o que vêm a ser erros geométricos. Seriam as situações em que a "Parcela certificada está deslocada (total ou parcialmente) em relação ao imóvel objeto do título de domínio (itens c) e d). A rigor, portanto, há determinação normativa suficientemente expressa de que, caso um agente público identifique que houve deslocamento geográfico, o mesmo deve efetuar o cancelamento.

A pergunta portanto é: como o agente público identifica um deslocamento a ser considerado erro geométrico? Seria analisando o conteúdo do título ou matrícula – o que não vai significar analisar aspecto jurídico do documento. Logo, é preciso deixar claro, mais uma vez, que esta intervenção não se refere à administração pública atuar sobre o mérito do domínio do imóvel - que compete somente ao oficial de registro imobiliário - mas de requisito em que a Lei 10.267/2001 autorizou que a autarquia pudesse definir como caso de erro técnico.

Ou seja, aparentemente a administração pública estaria munida dos elementos mínimos para poder barrar a grilagem nos casos em que um interessado tente inserir uma parcela no SIGEF de forma fraudulenta (no caso de haver inconsistência de posição, por

⁷² O Incra fez uma alteração na IN a partir da edição da Instrução Normativa Incra 127 de 23 de agosto de 2022 (DOU 24/08/2022, Edição:161, Seção: 1, Página:3).

exemplo), pois, em tese, o servidor público poderia cancelar baseado em critério objetivo que é a localização equivocada do imóvel. Ocorre, contudo, que como a prerrogativa do Incra é primordialmente verificar se houve ou não sobreposição, a plataforma eletrônica (SIGEF) está com uma estrutura atual em que no caso de imóveis com título (matrícula, título definitivo ou transcrição) há uma certificação automática, sem que se possa haver a ação preventiva do órgão fundiário.

Assim, seria importante fazer uma análise das salvaguardas necessárias como anteparos à correta funcionalidade dos atos normativos criados para o georreferenciamento.

4.2.3 As três premissas normativas de controle da grilagem pelo georreferenciamento

O desenho normativo mencionado anteriormente (Lei 10.267/01, Decreto 4.449/2002 e Instrução Normativa/Incra/77/2013) tem como essência primordial garantir que não existam dois imóveis sobre o mesmo espaço territorial (sobreposição). É o que se infere do § 5º do art. 176 da Lei 6015/73: " Nas hipóteses do § 3º, caberá ao Incra certificar que a poligonal objeto do memorial descritivo **não se sobrepõe a nenhuma outra constante de seu cadastro georreferenciado**" (grifamos).(BRASIL, 2001).

Então, na prática, embora a Lei aprovada pelo Congresso seja uma resposta à grilagem, o seu resultado em si, com a criação do mecanismo do georreferenciamento, não combate necessariamente a grilagem: esta seria uma consequência que poderá ou não ocorrer. Então, o georreferenciamento, como medida antigrilagem, na atual legislação, é um efeito secundário ou reflexo.

Por isso, a partir da leitura e interpretação dos dispositivos legais anteriormente discutidos, é possível se inferir que, para haver o efeito-resultado de prevenção e combate à grilagem, seria preciso a ocorrência simultânea de ao menos três premissas (ou pré-condições) que garantiriam a solidez do sistema neste sentido.

Primeiro, é necessário que os títulos de terra a serem certificados - e que depois devam ser levados aos registros imobiliários - sejam corretos e legítimos. O art. 176, inciso III, itens 3) e 4), da Lei 6.015/1973, considera legítima a matrícula (ou a transcrição) que tenha, entre outros requisitos, a sua origem válida, o que se denomina de "princípio da continuidade" (também presentes nos artigos 195, 222 e 237 da mesma Lei).

A partir desses elementos, verifica-se que a Lei privilegia aquele que possui um título legítimo, e portanto, oferece a possibilidade de ocorrer a certificação automática, sem passar pela mão de um agente público - afinal ao Incra somente cabe certificar (desde que não haja um imóvel anteriormente na mesma área [parcial ou total], quando pode ocorrer o bloqueio).

Para que esta condição de privilégio se opere, basta o operador na plataforma virtual (topógrafo/agrimensor contratado pelo proprietário) informar ao sistema-SIGEF a condição "situação do imóvel titulado". Importante lembrar, também, que a certificação na plataforma virtual do SIGEF não atesta domínio do bem. Portanto, esta primeira premissa está baseada inteiramente na vontade e manifestação autodeclaratória do detentor de um título para informar a veracidade daquela informação.

A segunda premissa é a de que o atual processo de automação do sistema de controle administrativo (a plataforma SIGEF de Certificação) pensado pelo órgão certificador (o Incra), seja suficientemente capaz de detectar grilagens. Porém, por mais que pareça estranho, o georreferenciamento não previne, em princípio e necessariamente, o fenômeno da grilagem, ele apenas atesta que um imóvel é único e outro não há, naquela data, no mesmo local (pois a Lei assim determinou no § 5º do art. 176).

Somente haverá bloqueio da certificação se, e somente se, naquele local houver sobreposição com outros imóveis já certificados anteriormente (propriedade privadas) ou glebas públicas (Terra Indígena, Unidade de Conservação e Assentamentos Rurais). Nestes casos, pode haver a fiscalização de um servidor público (o servidor registra a sobreposição e pedem para o interessado procurar o órgão respectivo proprietário da gleba pública; em casos excepcionais o fiscal do Incra poderá atuar). Igualmente à premissa anterior, a plataforma depende da vontade do topógrafo de informar corretamente a informação.

E, em terceiro lugar, a premissa de que haveria controle efetivo pelos oficiais de cartório quando observassem eventuais irregularidades. Os registradores são os olhos e as mãos do Estado a garantir a solidez, segurança, veracidade e autenticidade dos dados levados a registros⁷³. Portanto, em teoria, estes agentes públicos podem bloquear eventuais vícios solicitando correções: previsão legal, nos art. 213 e no § 2º do art. 225 da LRP, e na Norma SIGEF art. § 4º do 7º e art. 16 (PAIVA, 2011, p. 13).

É possível também usar meios tecnológicos para tal, é o caso do acesso ao SIGEF pelos registradores que poderiam observar o erro ou uso de alguns softwares específicos para cartórios⁷⁴. Mas, na prática, isso é raro: exigiria um trabalho extra dos registradores, afinal o SIGEF tem fê-pública. Ademais, não é incomum que o registrador prefira não se indispor com

⁷³ A Lei 8935/94 assevera que: Art. 1º Serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.

⁷⁴ A Lei 6.015/73 (Art. 212) prevê esta possibilidade e, caso o equívoco na descrição da matrícula resulte em alteração da área ou dos limites do imóvel a importar em transferência de terras públicas, há previsão da Lei 6.739/79. Um exemplo de ferramenta para verificar uma possível inconsistência é o *software MÉTRICA DIMENSOR* com banco de dados geográficos dos imóveis daquela serventia cartorial, possibilitando que o registrador confira eventuais erros grosseiros (local, tamanho, limites, vizinhança etc).

o interessado que pode simplesmente insistir usando o argumento de já haver "legitimação pelo sistema do Incra".

Há um aspecto importante: essa salvaguarda somente seria uma barreira relevante quando e se a área certificada fosse levada ao oficial. Ocorre que um fraudador pode simplesmente certificar o imóvel e não necessariamente efetuar a averbação da informação no Cartório: as peças técnicas geradas na plataforma serviriam de base para negócios escusos de qualquer forma.

Estas três pré-condições, portanto, salvo melhor juízo, parece fragilizadas, pois dependem da "vontade" subjetiva de pessoas: a primeira e segunda, dependem inteiramente da vontade pessoal do topógrafo informar o dado de forma correta, e a terceira fundamenta-se na decisão do registrador do cartório de aceitar as peças do Incra sem conferência ou questionamento.

4.3 As ferramentas antigrilagem perante o Poder Judiciário

O ambiente rural brasileiro sempre foi palco de muitas disputas - o que naturalmente envolve o judiciário -, significa que nem todos concordavam com este modelo de gestão do espaço agrário fundamentado em alta tecnologia - mas com prejuízos aos proprietários rurais. Neste aspecto, é importante fazer uma breve análise das decisões que emanam do Poder Judiciário envolvendo o uso do georreferenciamento como meio tecnológico para a aplicação da competência constitucional da regulação do Estado sobre o espaço agrário.

4.3.1 A constitucionalidade da Lei 10.267/2001

A despeito das inegáveis vantagens da adoção do método do georreferenciamento para a gestão do espaço agrário, da segurança jurídica, da regulação estatal sobre a malha fundiária e do seu uso superar o problema secular da grilagem e da desorganização espacial, a sua exigência para fins de registro de imóvel rural foi considerada ofensiva à Constituição Federal de 1988 pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil - CNA.

Em certa medida entende-se que há argumentos de custos: o georreferenciamento é, certamente, uma técnica que ainda demanda um alto valor de investimento - que nem todos os proprietários de imóveis rurais possuem.

Em 16 de outubro de 2012, portanto sete anos após a entrada em vigor da obrigação do georreferenciamento, a CNA) ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI, 4866) no Supremo Tribunal Federal (STF) impugnando os parágrafos 3º, 4º e 5º do artigo 176 da Lei nº

6.015 (Lei de Registros Públicos) de 31 de dezembro de 1973, com a redação dada pela Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001, e pela Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009 divisão da propriedade rural em limites físicos bem definidos (BRASIL, 2022a).

Para a CNA haveria violação de dois direitos fundamentais do proprietário rural: primeiro o direito de propriedade (artigo 5º, inciso XXII da Constituição), pois a exigência imposta ao proprietário rural, em apresentar o georreferenciamento perante a autoridade cartorária, causava embaraço ao direito de dispor da propriedade rural livremente. Também aludia que a regra afrontava o devido processo legal, garantia do artigo 5º, inciso LXXVIII do texto constitucional.

Porém, nota-se, como bem pontuado na manifestação da Procuradoria Geral da República - PGR na ADI 4866 que a CNA não impugnava a norma em si, isto é, da exigência pura e simplesmente de se apresentar as peças georreferenciadas perante o Incra e depois ao cartório de imóveis, confira-se:

[...] a requerente argui a inconstitucionalidade das normas impugnadas não porque elas seriam incompatíveis com a Constituição no plano abstrato, mas, única e exclusivamente, porque o INCRA estaria a represar os processos administrativos de certificação do georreferenciamento dos imóveis rurais. O que acarretaria a violação ao direito de propriedade e ao princípio da proporcionalidade seria, portanto, a alegada insuficiência da estrutura administrativa do INCRA, **não a exigência em si de georreferenciamento**. (BRASIL, 2022a, p. 2) (grifamos).

Aquela instituição de representação do setor entendeu, na verdade, que a forma de execução prejudicaria seus afiliados. Então, este entendimento pode sugerir que o autor da Ação concorda com a necessidade de se ter uma malha fundiária organizada e favorecendo a segurança jurídica. O que lhe parecia fora de lugar seria os prejuízos advindos de uma máquina pública despreparada para certificar as peças técnicas. Ou, como entendeu a PGR: “a incapacidade operacional da mencionada autarquia não afeta a obrigatoriedade de os interessados procederem ao georreferenciamento do imóvel rural” (BRASIL, 2022a, p. 3), mas seria a suposta demora em atender aos pedidos dos interessados.

O Ministro Relator, Gilmar Mendes, não concluiu ser o caso de concessão de liminar, limitando-se a solicitar informações ao Incra, ao Senado Federal e à Presidência da República. Seguidas as tramitações de praxe neste tipo de Ação, com manifestações e pedidos de ingressos na qualidade de *amicus curiae* pelo Incra, a matéria ficou pronta para inclusão na pauta do Plenário apenas em novembro de 2020; seguida de retiradas posteriores, sendo finalmente incluída definitivamente em novembro de 2021 para julgamento virtual que durou de 10 a 17 dezembro de 2021.

O Incra informou que a questão da demora pela burocracia nas análises foi totalmente

superada pela adoção da plataforma do SIGEF (www.SIGEF.incra.gov.br), uma vez que a automação propiciava ágil ingresso dos pedidos pela internet, bem como também a sua análise pelos agentes públicos. A Procuradoria Geral da República - PGR, em manifestação, entendeu que a Ação não deveria ser conhecida, e se fosse, negado seu provimento.

O resultado final da ADI foi pela improcedência do pedido. Importante nota é de que o Ministro Relator adotou como razões de decidir os exatos termos da argumentação da PGR, significando que prevaleceu, como razão de decidir a posição do Ministério Público, o que justifica o porquê de praticamente não ter havido aprofundamento na argumentação de Gilmar Mendes para declarar improcedente os pedidos da CNA.

Neste sentido, na linha da PGR, no tocante à violação à duração razoável do processo, o argumento condutor do STF, levado pelo Ministro Relator, era de que as medidas tomadas pela União, representado pelo Incra, eram suficientes. É que a adoção das técnicas de automação, leia-se a criação da ferramenta do SIGEF totalmente virtual e automática, eram, por si só, suficientes para resolver o problema da demora sustentada pelo CNA.

Com efeito, é intuitivo verificar que ao se comparar a plataforma do SIGEF e com o sistema anterior - totalmente analógico e que dependia de papel em todo o procedimento -, a conclusão lógica é que não haveria mais burocracia razoável a violar a durável duração do processo. Os poucos trabalhos citam a maior qualidade no procedimento de certificação, mais rápido e eficiente” (TOLEDO; BERTOTTI, 2014).

Quando os Ministros se debruçaram sobre a suposta violação ao direito de propriedade igualmente entenderam que a mesma era inexistente. A linha argumentativa é que a certificação pelo georreferenciamento busca uma organização da malha fundiária suficiente a combater o seu principal problema: a sobreposição ou a duplicidade de dois ou mais imóveis sobre a mesma área. Significa que o interesse em jogo é a ordem pública perante o direito de dispor da propriedade pelo seu dono. Em vez de haver violação ao direito de propriedade haveria mais segurança jurídica, o que daria mais razão de existir do sistema de georreferenciamento. Falando diferente, vale mais à sociedade a ordem fundiária do que o direito de um proprietário isolado - ou mesmo de alguns - poderem fazer negócios jurídicos com suas propriedades.

Há razões lógicas neste pensamento da PGR e que foram acolhidas como razão de decidir pelo STF. Quando se estar a organizar a malha fundiária a consequência esperada mais razoável, para os produtores rurais, é que serão expurgados da malha fundiária propriedades com problemas de sobreposição ou os ditos “títulos fundiários podres”; desta forma, serão dadas maiores garantias de que os negócios privados envolvendo estes bens ganharão em lisura e segurança. Como já não haveria mais a mora do Incra em uma resposta

em prazo razoável, um produtor rural não poderia arguir inconstitucionalidade no Estado regular o espaço fundiário, o que lhe é conferido pelo artigo 174 da Constituição⁷⁵.

4.3.2 Eficácia da norma do georreferenciamento

Sepultada a questão da constitucionalidade da Lei 10.267/01, sendo portanto norma válida para o Estado efetuar o controle fundiário (e naturalmente vigente, pois persiste no ordenamento jurídico) parece interessante verificar alguns aspectos da sua eficácia. Isto importa porque a hipótese que será testada é a de que a Lei já parece não servir para que foi editada: prevenir a grilagem e ajudar na gestão da malha fundiária. E, portanto, conceitualmente estar-se a medir a sua eficácia.

A eficácia aqui considerada será aquela que cuida de saber do alcance dos efeitos da norma no plano social, ou da “efetiva irradiação das consequências próprias à norma” (CARVALHO, 2010, p. 749). A partir deste rápido conceito de eficácia da norma jurídica, há dois planos possíveis de sua ocorrência para a norma do georreferenciamento: no primeiro plano, se os grupos de pessoas afetas à sua incidência estariam seguindo seus comandos sem resistência (e qual o tamanho ou extensão desta obediência); e, segundo, se tem havido o uso indevido das ferramentas de controle fundiário (SIGEF) para eventual fraude.

A escolha destas duas premissas (para verificar a eficácia mencionada) parte da própria origem da Lei: o Congresso e o Executivo buscavam ter um controle minimamente organizado sobre a malha fundiária - o que se dá quando se tem o registro dos negócios realizados e a sua localização; também prevenir e combater a usurpação da terra pública.

O primeiro plano de eficácia pode ser verificado simplesmente analisando se (e qual o volume de acessos) os proprietários que fizeram transferência de titularidade, desmembramento, parcelamento ou remembramento de imóveis rurais - em um dado espaço-tempo - submeteram-se ao requisito do georreferenciamento sem maiores resistências. Para tal, bastaria cruzar os dados da plataforma SIGEF com os dados dos de Registros de Imóveis.

Não há fontes de acesso facilitado e aberto aos dados dos Cartórios de Imóveis, mas é possível ter-se noção do universo do que foi certificado, e portanto, potencialmente sujeitos ao registro. A Figura 4 apresenta números da Amazônia Legal do SIGEF:

⁷⁵ Curioso que nenhuma das partes (nem a PGR nem os julgadores) utilizaram este dispositivo constitucional como forma de decidir ou de argumentar; ou nem mesmo do artigo 23, inciso I, da Constituição Federal que versa sobre o dever da administração pública zelar pelo patrimônio público, o que é plausível de acontecer sob o risco de grilagem ou de degradação ambiental oriunda da usurpação de terras públicas. Uma interpretação possível é a de que a fundamentação da petição inicial da CNA era frágil suficiente para sequer necessitar de aprofundamento em outros argumentos.

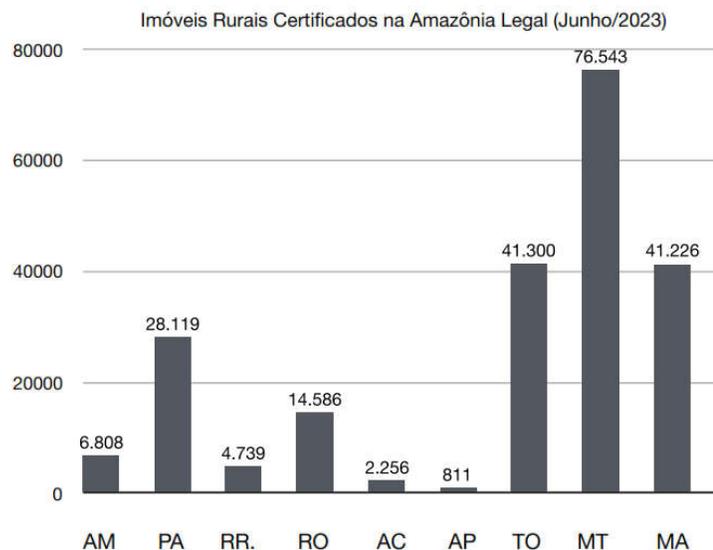


Figura 4- Número de imóveis rurais certificados na plataforma SIGEF nos Estados da Amazônia Legal. Fonte : <https://SIGEF.incr.gov.br/consultar/estatisticas/>, consulta em jun/2023. Elaboração do autor.

Naturalmente, estes números demonstram apenas e unicamente a quantidade de imóveis rurais que foram submetidas à certificação da localização dos mesmos, por Estado da Federação na Amazônia Legal, e não necessariamente que foram levados ao registro imobiliário (a diferença gritante entre alguns Estados tem relação apenas com o maior dinamismo do setor agropecuário em alguns de maior tradição do agronegócio que dependem da certificação do imóvel rural para fazer negócios diversos).

Apesar disso, a partir destes números - e sobretudo pelo fato de que nenhuma transferência ou modificação de titularidade em qualquer imóvel rural acima de 100 hectares deve ocorrer sem este procedimento - é razoável inferir que há, em certa medida, algum grau de atingimento do primeiro plano de eficácia.

Lembre-se que espera-se, como presunção, que os Registradores de imóveis estejam cumprido os comandos da Lei e realizando transferência, desmembramentos, parcelamento ou remembramento somente se há o georreferenciamento: além da obrigação inerente ao cargo de registrador, a averbação é uma fonte de renda importante, logo não parece verossímil imaginar que deixariam de fazê-lo. Neste sentido, Fernandes e Reydon (2017, p. 59) lembram que:

[...] no nível de um cartório individual, as taxas se baseiam no número de registros e não na exatidão da informação que está sendo registrada. Talvez, como consequência disso, as avaliações tenham concluído que, apesar da lucratividade percebida, os tabelionatos, com exceção de São Paulo, geralmente não fazem investimentos adequados de capital para aumentar a eficiência do registro.

Uma segunda razão é a de que, por ser um procedimento com um custo técnico de médio a elevado, espera-se que os proprietários não iriam efetuar o georreferenciamento sem que se pretenda estar diante de pelo menos um daquelas situações em que a certificação é demandada⁷⁶. Sendo assim, o primeiro plano de eficácia esperada da Lei estaria sendo atingido: o cumprimento sem resistência por grande parte da população alvo da norma.

Parte-se, assim, para o segundo plano possível de se verificar a eficácia da norma do georreferenciamento, que é o elemento inerente à sua própria razão de existência: a prevenção de mais de um imóvel sobre o mesmo local e, como consequência, a o eventual controle e combate à grilagem ou a fraudes fundiárias previsto na CPI da Grilagem (BRASIL, 2002d).

Esta eficácia pode ser verificada sob dois aspectos: na esfera administrativa (análise do georreferenciamento pelo Incra)⁷⁷ e, também, na esfera litigiosa nos casos submetidos ao Judiciário. Seriam aquelas situações em que esteja, no centro da disputa ou da controvérsia - direta ou indiretamente - a questão do certificado do georreferenciamento na plataforma governamental do SIGEF ou, ainda, indícios de fraudes⁷⁸.

A verificação no plano judicial neste caso se dá, primeiro, com a pesquisa quantitativa nos Tribunais de relevância para fins de estabilização de jurisprudência, o que Filho e Lima (2010, p. 9) denominam de “recorte institucional” da investigação. A partir desta premissa, reputa-se como de importância jurisprudencial as decisões no âmbito do Superior Tribunal de Justiça - STJ, no Supremo Tribunal Federal - STF, e nos Tribunais Regionais Federais - TRFs⁷⁹ (pressupõe-se haver o interesse do Incra, autarquia federal, se houver indício de uso de gleba da União, e portanto, a competência é da Justiça Federal).

É necessária uma análise qualitativa das decisões ou acórdãos ou, para confirmar se o litígio envolve controvérsia, causa de pedir ou fundamento em fraude de localização ou tamanho do imóvel. Para tanto, a partir do uso de “pesquisa livre” nos buscadores eletrônicos de jurisprudência daquelas Cortes, utilizou-se as palavras-chaves ou conectores: “SIGEF”, “georreferenciamento” e “Incra”. Num segundo momento, foram adicionadas as palavras-

⁷⁶ Estes números são naturalmente apenas exploratórios para auxiliar num vislumbamento do universo de imóveis que estar-se a falar na Amazônia Legal. Ademais, o aprofundamento não ocorreu porque não é o objetivo deste trabalho a confirmação destes dados em si, o que poderá ser feito em esforços acadêmicos posteriores (solicitando os dados junto às Corregedorias, por exemplo).

⁷⁷ Apesar do Incra possuir mecanismos de auditoria de ofício (no Manual de Gestão do Sistema), ainda há baixa efetividade em seus resultados: tanto porque há um volume grande de processos a serem analisados no SIGEF para poucos fiscais, quanto pelo fato de haver certificação automática quando há título, o que resulta em potenciais grilagem sem sequer saber a administração pública (ver mais detalhes no item 3.3.1).

⁷⁸ Embora não seja objeto deste trabalho especificamente a análise de eventuais decisões judiciais sobre o tema, a mesma reveste-se de relevância- ainda que brevemente - porque se ter uma dimensão do conjunto de disputas que possam ter chegado aos Tribunais, inferindo-se sobre a profundidade factual da aplicação desta norma, uma vez ser o Judiciário um local possível de controle de atos da administração pública.

⁷⁹ Este formato de “locus” de origem das decisões tem fundamento no fato de que neste Tribunais em teoria tem maior possibilidade de estabilização das decisões judiciais.

chaves “grilagem”, “fraude” e “deslocamento”.

A Figura 5 mostra de forma muito preliminar os resultados quantitativos a partir das pesquisas realizadas nas ferramentas de busca daqueles Tribunais.

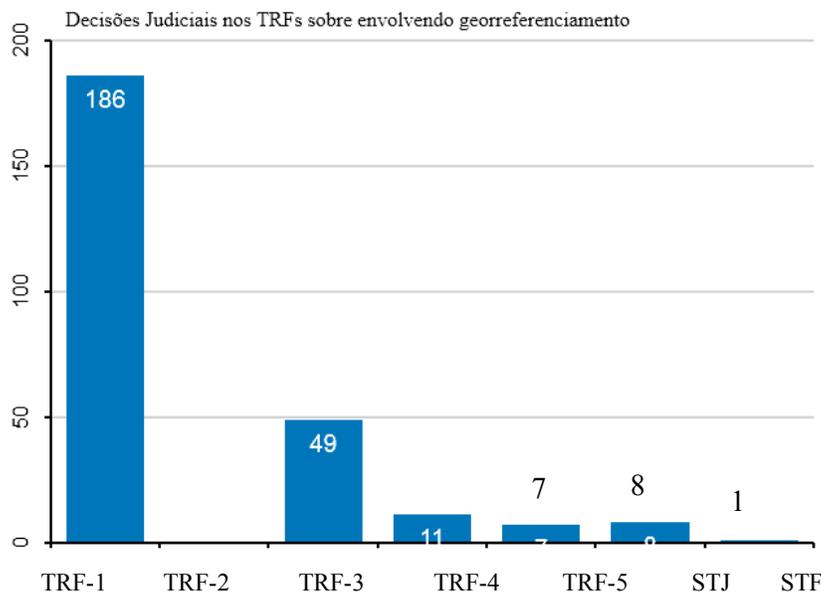


Figura 5 - Decisões judiciais nos Tribunais Superiores e nos Tribunais Regionais Federais que envolvem o tema georreferenciamento de imóveis rurais. No STF a ação é ADIN 4866. Consulta em jun/2023. Elaboração do autor

Os números, por si só, são insuficientes para falar se a amostra é ou não representativa para os objetivos propostos (verificar a eficácia da norma do georreferenciamento), porque o número de julgados em pesquisa desta natureza depende do conjunto de decisões existentes (PALMA; FEFERBAUM; PINHEIRO, 2019, p. 105). Do ponto de vista meramente quantitativo há uma grande preponderância de litígios no Tribunal Regional Federal da 1ª Região- TRF-1 (186 ações) o que pode ser explicado por ser o que possui mais Estados para julgamento, além de ser uma região com forte demanda por conta do agronegócio. O segundo destaque quantitativo é o TRF-3 (São Paulo e Mato Grosso do Sul), regiões igualmente importantes para o setor agrário nacional.

Nos TRFs há apenas uma ação que cuidou de eventual erro de deslocamento do imóvel rural, as demais tratam de diversas outras questões, com destaque para demora do órgão fundiário federal (Incra) em avaliar os pedidos de certificação do georreferenciamento⁸⁰.

No Superior Tribunal de Justiça - STJ já foram julgadas oito ações em que aparece o

⁸⁰ Decisão da 3ª turma, publicado em 06/07/2020 no Autos: 0025570-38.2010.4.01.3600 (originário) renumerado para 255703820104013600 (AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA).

objeto “georreferenciamento de imóveis rurais” como um assunto relacionado à disputa. Contudo, em apenas duas destas delas (em conflitos de competência) há menção ou referência à irregularidades com potencial de ocorrer fraude a partir do uso da ferramenta do georreferenciamento⁸¹ (BRASIL, 2022c).

Embora sejam dados ainda preliminares, e sem maiores aprofundamentos, é possível dizer que pouco chegou aos Tribunais Superiores e de revisão (TRFs) questões envolvendo fraudes ou grilagem de terras, baseado no georreferenciamento como causa de pedir ou fundamento das ações. No todo, esta interpretação faz sentido: as fraudes no SIGEF somente começaram a serem notadas recentemente, o que pode explicar o uso tímido do Poder Judiciário como forma de solução das controvérsias nesta matéria⁸².

Ademais, é possível que haja ações em sede de primeira instância nos Estados da Amazônia Legal, e naturalmente não pode ser captado pelas pesquisas realizadas em Tribunais de segunda instância - e menos ainda no STJ ou STF. Por este prisma, é prematuro falar da eficácia normativa (ou não), pois ainda não há elementos (decisões) suficientes para tal conclusão.

Mesmo assim, há duas perguntas que surgem importantes: estes números de ações envolvendo provável grilagem ou fraude, são apenas residuais e/ou circunstanciais - e portanto toleráveis? Ou, haveria algo maior ainda não atingido ou notado - suficientemente relevantes - pelas decisões dos Tribunais? Para isso, um estudo de caso concreto pode ajudar para jogar mais luzes neste tópico.

⁸¹ Conflito de competência (CC)194991. Relator: Ministro JESUÍNO RISSATO (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TJDF), publicado em 19/05/2023; e CC 192488, Relator: Ministro RIBEIRO DANTAS, Publicado em 08/11/2022. Além destas duas ações há outras que envolvem indiretamente o SIGEF: HC 720598; REsp 1985807; AREsp 1858604 e Resp 1804928.

⁸² A Advocacia Geral da União - AGU junto ao Incri do Amazonas ajuizou um Ação de cancelamento de 14 matrículas que teriam lastro em títulos irregulares. Embora o fundamento não seja, neste caso, fraudes no sistema SIGEF, certo é que aquelas matrículas estão com registros na plataforma de georreferenciamento, o que é uma forma de fraudar o georreferenciamento pois seriam títulos sem origem regular. Notícia disponível em: <https://portal.trf1.jus.br/sjam/comunicacao-social/imprensa/noticias/grilagem-de-terras-publicas-justica-federal-determina-cancelamento-de-matriculas-de-imoveis-em-labrea-am.htm>.

POTENCIAIS FRAGILIDADES DA LEI 10.267/2001 NO COMBATE À GRILAGEM: ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE LÁBREA, AM

5. Referencial teórico

5.1 Localização geográfica do imóvel rural: segurança jurídica e direito de propriedade

O direito de propriedade na legislação brasileira não é absoluto e pressupõe o atingimento de alguns requisitos: não basta apenas ser proprietário, mas deve-se obedecer a critérios de função socioambiental (artigos 184 e 170 da Constituição Federal), os mecanismos de governança determinados pelo Estado, quando este exercer a função fiscalizadora (artigo 174, caput) e demais regras de cadastro e registro do imóvel

Como já comentado no item 2.3.3.2 deste trabalho, para os imóveis rurais uma destas funções estatais é a de "regulador da malha fundiária", que consiste num conjunto complexo de atos normativos (controle tributário, cadastro rural e o registro público). Um dos mais importantes aspectos da governança fundiária é o de se estabelecer a localização das propriedades rurais.

A posição de um imóvel em local diverso do que diz seu título de origem (matrícula, transcrição ou título definitivo) não causa somente problemas ao patrimônio público pela via da grilagem: também fere os princípios da especialidade objetiva do registro (176, § 1º, II da Lei 6.015/1973), da segurança jurídica e do direito à propriedade - preceitos que devem ser protegidos pelo Estado responsável pelo registro da propriedade (função delegada ao oficial de registro).

Por isso, o direito de propriedade imobiliária no Brasil é exercido sob o requisito do registro no Cartório de Registro de Imóveis, regra criada na Lei de Terras de 1850, mantida no Código Civil Brasileiro (artigo 1.245). A violação deste preceito é tão importante que a sua inobservância pode resultar em perda do direito da propriedade em si (artigo 1.247) (BRASIL, 2002a).

Neste contexto, a Lei 10.267/2001 (BRASIL, 2001) é a regra atual que tem como um dos seus fundamentos o controle desta localização geográfica, evitando a sobreposição de propriedades rurais. Desta forma, garante-se a segurança entre negócios jurídicos e suporte às políticas públicas no espaço agrário.

A segurança jurídica, neste aspecto, depende da intervenção direta do Estado em protegê-lo, o que passou a se dar por meio dos registros, dos dados de localização das propriedades, em nome de seus "donos". Embora o mecanismo já existisse nos títulos das

Sesmarias - quando a cessão destas terras se dava por prévia demarcação das linhas entre cada terra privada concedida -, o mesmo foi positivado pela Lei de 1850.

O Decreto 1318/1854, que regulamentou a Lei de 1850, disciplinou em várias passagens a regra de medição e demarcação como condição primeira e inafastável para a garantia do direito de propriedade daqueles que a obtiveram das terras públicas. Estes dados passaram a ser registrados como forma de reconhecimento dos direitos sobre a terra, o que ficou estabelecido no artigo 100 daquele Decreto⁸³. A norma exige que se faça a descrição física da propriedade, alcançada com a oposição, na matrícula levada a registro, dos dados de vizinhos, limites, tamanho dos lados, ângulos dos vértices ponto de amarração como rios, estradas ou monumentos naturais mais notórios, pontos cardeais [norte, sul, leste e oeste].

Sem este elemento, haveria confusão entre patrimônios, pressuposto elementar da insegurança jurídica patrimonial, o que foi inequivocamente comprovado na CPI da Grilagem (BRASIL, 2002d). Não seria apenas importante para o controle das terras rurais brasileiras (ainda que ineficiente à época), mas para garantir que não houvesse disputas entre particulares pelo mesmo palmo de terra.

Fixava-se, portanto, um ambiente adequado à segurança jurídica de imóveis rurais, o que mais tarde convencionou-se ser o princípio da especialidade objetiva do Direito Registral (CASSETTARI, 2021), mantida na atual Lei 6015/1973.

5.2 Potenciais fraudes e fragilidades à Lei 10.267/2001

Como mencionado no capítulo anterior, a ferramenta atual de controle da posição geográfica da propriedade rural no Brasil é uma plataforma governamental eletrônica no Sistema de Gestão Fundiária - Sigef (www.Sigef.incra.gov.br), criada para atender ao artigo 176, § 1º, inciso II da Lei 6015/73. Em sua origem, não foi idealizada para prevenir ou combater a grilagem necessariamente, mas unicamente para garantir que não haja dois imóveis sobre o mesmo espaço físico (sobreposição). Portanto, a rigor, a ocorrência de grilagem na plataforma não significa que a mesma esteja fragilizada, pois seu fim não foi este.

Por outro lado é necessário se confirmar tal premissa, uma vez que, no contexto legislativo e factual à época de surgimento da Lei (e da ferramenta) creditava-se que a solução das sobreposições poderia levar a estancar a usurpação de terras públicas (BRASIL, 2000).

⁸³ Art. 100. As declarações das terras possuídas devem conter: o nome do possuidor, a designação da Freguezia, em que estão situadas: o nome particular da situação, se o tiver: **sua extensão, se for conhecida: e seus limites.** (Grifado).

Então, insista-se: de forma indireta, a falha da Lei ao “permitir” grilagem, é de certa forma um efeito secundário e não o principal.

Por isso, caso seja confirmada a hipótese, as inconsistências estariam superando as três premissas ou salvaguardas antigrilagem pontuadas neste trabalho: do título de terra ser legítimo, mas autodeclarado sob má-fé; do sistema Sigef falhar em detectar grilagem; do controle efetuado pelos oficiais de cartório.

Embora sejam possíveis inúmeras outras variações do *modus operandi* de inconsistências na plataforma do Sigef, há algumas que têm sido detectadas com maior regularidade na Amazônia e que possuem potencial de crescimento. Em essência, já foram detectados três principais grupos de fraude usando o georreferenciamento na Amazônia, a saber: i. deslocamento geográfico de títulos legítimos; ii. matrículas irregulares sobre terras públicas; iii. autodeclaração irregular de posses objeto de regularização fundiária.

5.2.1 Títulos pluma, paraquedas ou voadores: deslocamento geográfico de títulos legítimos

Uma das formas mais conhecidas e antigas de grilagem na Amazônia é a chamada "fraude de localização" (BRASIL, 2002d, p. 594). Consiste no desvio, deslocamento ou transferência da posição espacial de um título legítimo⁸⁴ para local diverso (parcial ou total) do que está descrito no documento fundiário. Este mecanismo é conhecido também por outros nomes como: títulos "flutuantes", “voadores”, “paraquedas”, “pluma” ou “pena”⁸⁵ (BRASIL, 2002d, p.30; IPAM, 2006, p. 19).

O erro de localização por deslocamento é vedado expressamente pela legislação de registro público que determina a necessidade da matrícula exprimir a descrição original e fiel em todos os seus termos do título que lhe deu origem (art. 228, atualmente o art. 225). Tal erro ensejaria em cancelamento do registro e perda da propriedade (artigos 1.245 e 1.247 do

⁸⁴ Para os objetivos deste texto, por “documento legítimo” entenda-se os registros imobiliários (matrícula ou transcrição) e os Títulos Definitivos ou de Domínios (TD) expedidos pelo poder público que estejam válidos no plano jurídico e, portanto, não foram impugnados pelas vias de nulidade ou cancelamento na Lei 6.015/73.

⁸⁵ A CPI de 2001 chamou de "Fraudes na localização", assim descrito: " muitas terras se venderam que ninguém sabe onde ficam e muitas outras que ficaram por cima de lotes anteriormente já vendidos. São os famosos ‘títulos pluma’ ou ‘pena’, que estão à procura de um lugar onde cair. Se embaixo não há ninguém, ali ‘repousam’ até aparecer o dono; e se este não aparece consolidam o domínio e a posse, embora sem correspondência alguma com a descrição de seus documentos. Antigamente, a titulação referia sempre a borda de um rio. Com as estradas, passaram elas a ser tomadas como base, através de um quilômetro determinado e por uma certa distância para a direita ou para a esquerda. Tais estradas, entretanto, muitas vezes, tiveram o seu traçado corrigido e a sua quilometragem remunerada. E como a demarcação não fora, de fato, feita, a única localização possível passou a ser pelos vizinhos ou pelas plantas dos loteamentos originários. Se aqueles não existem, ou também não sabem onde ficam e se estas são incorretas, a plotagem exata torna-se infactível. Daí os terríveis problemas de superposição, uma espécie bizarra de propriedade vertical sem condomínio e sem solução" (BRASIL, 2002 d).

Código Civil) (BRASIL, 2002a). Portanto, é erro grave que macula um dos principais direitos modernos que é o da propriedade privada.

Se os títulos voadores ou plumas ocorriam no passado antes da Lei 10.267/2001, eles ocorreriam no presente com o georreferenciamento? Dados preliminares analisados com ajuda da Lei de Acesso à informação (BRASIL, 2011) trazem indícios de que a fraude de localização pode utilizar a plataforma Sigef do Incra para mover seu título para um local "vazio"⁸⁶, originariamente terra pública (mas pode ser terra privada ainda não certificada). Ou seja, um título legítimo seria georreferenciado em local diverso do que diz o respectivo título originário (neste mesmo mecanismos de potencial fraude é possível também que ocorra alteração irregular no tamanho, sobretudo em títulos de origem mais antiga ou mesmo em datas mais remotas [mais detalhes no item 5.3.2])⁸⁷.

Considerando que dados do Sigef tem um certo nível de publicidade, basta uma consulta no sistema para se encontrar "vazios" territoriais sem certificação confirmada. E, assim, qualquer profissional, cadastrado na plataforma, tem acesso a todas as certificações de um município, por exemplo.

Embora seja possível que esta certificação seja cancelada, a sua efetivação ocorre automaticamente, pois, em tese, é imóvel com título legítimo (princípio da fé do título (previsão no § 3º, do art. 3º e do art. 4º da norma do Incra (BRASIL, 2013). O bloqueio somente ocorrerá se sobrepor Ti, UC, assentamento rural oficial ou um imóvel privado existente na base. (E, naturalmente, um bloqueio tardio é perigoso do ponto de vista da proteção do patrimônio natural)⁸⁸.

Deste artifício inicial é possível outras variações da fraude. Primeiro, o detentor do título já certificado, desmembra lotes e os vende, gerando "matrículas-filhas"; estas, por sua vez, percorrem o mesmo caminho do deslocamento geográfico em outra localidade diversa da matrícula original.

⁸⁶ Por "vazio" entenda-se um local geográfico que não há um imóvel previamente certificado na plataforma do Incra (Sigef), e logo não ocorrerá sobreposição - total ou parcial; isso permite que a plataforma admita a certificação solicitada sem pedidos de correções.

⁸⁷ Os documentos centenários possuem alta carga de dúvidas geográficas. Somente no Amazonas são centenas de títulos repassados pelos Governos desde as antigas províncias - visando à atração de migrantes para a nova fronteira econômica (especialmente seringais e castanhais). A precariedade e imprecisão da descrição geográfica da época eleva a chance de erros: o cartório dificilmente questionava o local ou eventual aumento no seu tamanho. Quando estes TDs incidem em glebas federais - ainda que em faixa de fronteira ou em glebas federais arrecadadas - podem ser legítimos: desde que formalmente reconhecidos pela União sob (Decreto 2.543-A de 1912, e o art. 5º do Decreto-Lei 9.760/1946); atualmente a Lei que cuida da matéria é a Lei 13.178/2015.

⁸⁸ O grande problema aqui reside no efeito da "grilagem econômica". No geral, o mais comum é que o grileiro use a confirmação do título/matricula certificada para fazer negócios ou obter licença para exploração de madeira. Uma vez consolidado, portanto, o risco da demora é a perda do capital biogenético devido processo legal para se cancelar uma matrícula pode não ser necessariamente rápido (salvo uma decisão liminar que depende do entendimento do magistrado competente na comarca). E, mesmo que ocorra, os papéis grilados já podem estar correndo no meio negocial.

Segundo, caso este título de domínio ou matrícula já esteja cadastrado na base do cadastro de imóvel rural no Incra (código CCIR)⁸⁹, é possível deslocá-lo para outra região geográfica: por exemplo, no cadastro do Incra estava no município A, mas no Sigef declara-se no município B. Este mecanismo fraudulento é possível porque não há, ainda, conexão ou ferramenta de automação entre o cadastro e o Sigef. Terceiro, altera-se também o tamanho do imóvel (diferenças de tamanho do imóvel no CCIR e no Sigef). E por fim, um cadastro rural que pertence a "fulano" pode ser utilizado usado no Sigef como se fosse de "sicrano".

Finalmente, gera-se um problema adicional para a administração fundiária: o bloqueio da área para um outro potencial usuário que seria o legítimo dono da área utilizada. Tem sido verificado internamente no Incra⁹⁰ que não é incomum o verdadeiro dono da área demorar a certificar o seu georreferenciamento. Este fenômeno faz crescer os litígios entre particulares, acumulando o trabalho da administração para solucioná-los.

5.2.2 Título irregular sobre terras públicas

Nem todos os interessados em possuir terras na Amazônia possuem uma transcrição, matrícula ou título regular. Um estudo recente no Estado do Pará mostra que 10.728 matrículas foram canceladas por inexistir sob as regras legais (IMAZON, 2023). Há aqueles que sequer buscam qualquer documento, usando a terra na perversa grilagem econômica (exploração sem papel, nem mesmo sob fraude). Porém, há um grupo relevante que ainda insiste em práticas de má-fé a produzirem fraudes para obter os documentos.

Atualmente, as técnicas usadas para forjar tais documentos inexistentes no mundo da Lei são complexas, com infundáveis modalidades detectadas pela CPI da grilagem (BRASIL, 2002d; IPAM, 2006), podendo variar, a depender da época considerada (antes ou depois das fraudes da internet), conforme já descrito no item 3.2.1 e 3.2.2. Por mais que possa parecer inconcebível em outras regiões do Brasil, na Amazônia ainda persistem matrículas com diversas inconsistências, um número que, dada a vastidão amazônica, é ainda incerto.

Embora as comarcas da Amazônia estejam aos poucos depurando a gestão dos Cartórios⁹¹, há ainda um acervo considerável de registros, produzidas em período anterior,

⁸⁹ O Cadastro Nacional de Imóveis Rurais - CNIR, administrado pelo Incra e pela Receita Federal, é uma plataforma com dados descritivos do imóvel que recebe um número (Certificado de Cadastro do Imóvel Rural - CCIR). Este número é requisito para que seja usado no lançamento do georreferenciamento.

⁹⁰ Estas informações foram obtidas por meio de entrevistas informais com alguns servidores do Incra no Amazonas que atuam direta ou indiretamente com o sistema Sigef, com topógrafos que trabalham para os donos das propriedades privadas, bem como por algumas experiências do próprio autor.

⁹¹ Não se tem números do totais da Amazônia Legal, porém se sabe que dos dois maiores Estados (Pará e Amazonas) nos últimos anos ocorreram concursos de renovação de serventuários extrjudiciais: Disponível em:

com grande potencial de erros e talvez de fraudes; somente nas duas Correições do Pará e do Amazonas (AMAZONAS, 2002), dezenas de matrículas ilegais foram encontradas, significando que o potencial de haver outras é enorme. Muitas permanecem em atividade, como os dados já mencionados do Imazon (2023).

Uma vez obtido o documento fraudado, não são incomuns as tentativas de “retificações” das mesmas com manipulações de área ou posição ou dos titulares, exatamente por meio da plataforma do Sigef adicionado a ida aos Cartórios. Os passos seguintes são previsíveis: abertura de Cadastro Rural (CCIR), ITR - Imposto Territorial Rural, e certificação no Sigef.

5.2.3 Autodeclaração irregular de posses para regularização fundiária

A terceira forma de possível grilagem utilizando uma plataforma do próprio Governo, pode acontecer quando o usuário está supostamente em busca da legitimação de uma posse de uma terra pública perante o órgão público fundiário⁹². O georreferenciamento passou a ser requisito para andamento do processo (nas terras federais previsão do art. 9º da Lei 11.952/09 e Decreto Federal 10.592/2020; mas há Estados da Federação adotando sistemática parecida para regularizar as posses em suas glebas⁹³). A ideia parece adequada: quanto mais se souber sobre a localização de imóveis saídos do patrimônio público, maior o controle.

No Sigef passou-se a denominar esta função de “geoparcela” ou “geo particular” exatamente por ter origem nos trabalhos dos topógrafos contratados pelos interessados ou mesmo pela administração pública. Ao contrário das duas modalidades anteriores, há uma série de outros aspectos que deixam o sistema mais vulnerável (TERENCE, 2020, p. 179), pois, na prática, esta função no Sigef está certificando posses com suposta legitimidade dada por critérios da Lei.

<https://www.tjpa.jus.br/PortalExterno/imprensa/noticias/Informes/29692-Lancado-edital-para-notarios-e-registradores.xhtml> e <https://www.irib.org.br/noticias/detalhes/anoreg-am-undefined-tj-am-publica-o-resultado-do-concurso-publico-para-notarios-e-registradores>.

⁹² Neste caso o interessado pretende regularizar o que seria a chamada “posse por simples ocupação de um imóvel rural” (...) é tipo de detenção que se pressupõe a inexistência de título caracterizador de domínio, ou propriedade, advindo-se tão somente da presunção do posseiro de ser o dono da coisa, não reconhecendo em mais ninguém este direito” (BRASIL, 2020c, p.6).

⁹³ Hipótese no âmbito da Lei 11.952/2009 (no caso da União) ou no caso dos Estados quando estes admitem a regularização de posses em suas glebas estaduais. A lei requer como requisito que a posse esteja georreferenciada (art. 9º) e a Instrução Normativa Incra n.104/2020 autoriza que o posseiro efetue o lançamento no Sigef (art. 12). Por exemplo, no Estado do Pará a Lei Estadual 8.878/2019 adota o georeferenciamento; o órgão de terras paraense (ITERPA) criou o Sistema de Cadastro e Regularização Fundiária do Pará - SICARF (um sistema eletrônico de acompanhamento dos processos sob regularização fundiária). No Amazonas a Lei 3.704/2012 também adota o georreferenciamento do lote com requisito para continuidade do processo de regularização (embora na data presente o Pará esteja muito além em termos de organização e oferecimento do serviço virtual).

Operacionalmente o sistema funciona da com o pedido de certificação feita pelo interessado em obter a posse da terra pública. Mesmo não sendo possível a regularização de posses sobre territórios especiais de uso e proteção (Ti, UC; art. 4º da Lei 11.952/09;BRASIL, 2009), a plataforma do Sigef permite automaticamente a inclusão em outras glebas públicas no Sigef. Com o envio dos dados georreferenciados das posses no Sigef geram-se peças técnicas [planta e memorial descritivo].

O resultado é o registro do georreferenciamento de posses dentro de terras públicas sem o total cumprimento dos requisitos legais (vários casos de terras em locais isolados por floresta densa, sem infraestrutura a justificar “posse por simples ocupação”), ou pior: muitos sequer possuem protocolo no órgão fundiário, numa “tentativa de declarar a ocupação visando requerer o futuro título" (FERRANTE, ANDRADE, FEARNSSIDE, 2021, p.7).

A favor desta sistemática está o argumento de que esse fenômeno será detectado em algum pelos mecanismos processuais de regularização fundiária, e naturalmente o título não será expedido e a certificação cancelada.

Por outro lado, há algum tipo de especulação e até mesmo de negócios com estes documentos. E, mesmo com os rótulos quanto à precariedade de não ser título (aparece o rótulo de “pendente de fiscalização ou de titulação”) tem havido relatos de que estes documentos são utilizadas no mercado paralelo para financiamento bancário ou perante o poder público (licenciamento ambiental, regularização fundiária ou registro em cartório). Outro efeito deste mecanismo é que um suposto posseiro – que usou primeiro a ferramenta do Sigef – pode não ser necessariamente aquele que tem a posse legítima, gerando, não raro, conflitos entre vizinhos, comunidades locais etc.

Assim, há uma modalidade de grilagem, que pode se dar antes mesmo da transferência documental definitiva da propriedade ou da grilagem econômica, pois ocorre uma especulação sobre a espera de regularização oficial, quando o particular protocola no órgão fundiário (na internet ou não), seu interesse em regularizar um lote; o protocolo-papel serve para legitimar transações imobiliárias, ainda que sejam precárias ou duvidosas – pretensão reforçada pela existência de peças técnicas legitimadas no sistema oficial de certificação.

5.3 Estudo de caso: deslocamento de títulos centenários no Município de Lábrea-AM com o uso da na plataforma Sigef

O trecho anterior apresentou um panorama das possíveis fragilidades que podem estar ocorrendo na plataforma do Sigef, e que talvez não estejam sendo notadas a contento pelo sistema automatizado; ou que seriam insuficientes as auditorias realizadas pelo órgão

fundiário pela via de fiscalização não-remota. Até aqui, os trabalhos que margeiam o problema falam em situações pontuais e talvez episódicas (BRASIL, 2020a; TERENCE, 2020; CARRERO et al, 2022). Talvez não haja necessariamente um erro sistêmico na estrutura gerencial administrativa da certificação de imóveis rurais - a ponto de vulneralizar o objetivo da Lei 10.267/2001, ou a sua execução administrativo-operacional -, mas haveria desvios "toleráveis", numa certa margem de erro, e que poderiam ser corrigidos a posteriori.

As duas últimas hipóteses apontadas no item 5.2 têm um potencial de causar menor lapidação de patrimônio público: a falsificação de títulos ou matrículas tem alto risco de ser desvendado e a tentativa de regularização de posses igualmente ocorre com maior escrutínio dos órgãos públicos (porque depende de um processo administrativo que será teoricamente mais revisado).

Contudo, a primeira espécie de fraude potencial tem grande possibilidade de seguir adiante: quando estar-se diante de um título legítimo e que será validado pela certificação. Assim, é fundamental, verificar se a hipótese de grilagem usando a plataforma oficial do Governo (a partir de títulos legítimos), é verdadeira ou falsa. Para isso, faz-se necessário um recorte de situação de campo, o que será realizado na região Sul do município de Lábrea-AM.

5.3.1. Lábrea-AM: desmatamento irregular e problemas fundiários

O Município de Lábrea-AM localiza-se no extremo sudoeste do Estado do Amazonas, fazendo fronteira com Acre e Rondônia (Figura 6). A maior parte da área tem domínio das terras pela União em função da incidência da faixa de fronteira de 150 km também porque a União destinou partes para a preservação ambiental ou terras indígenas.

Com o declínio da borracha no início do século XX (ver item 5.3.2), nas terras próximas aos rios Ituxi e Curuquetê (Sul de Lábrea), as populações locais passaram ao extrativismo de outra planta local: a castanha. Esta economia perdurou por muitas décadas (provavelmente até os anos 90 com a chegada de grupos que teriam comprado títulos supostamente expedidos pelo Governo do Estado (PEREIRA, 2017, p. 177)). Estes negócios seriam o embrião atrativo no interesse destas terras para criação de gado e extração de madeira ilegal em Lábrea.

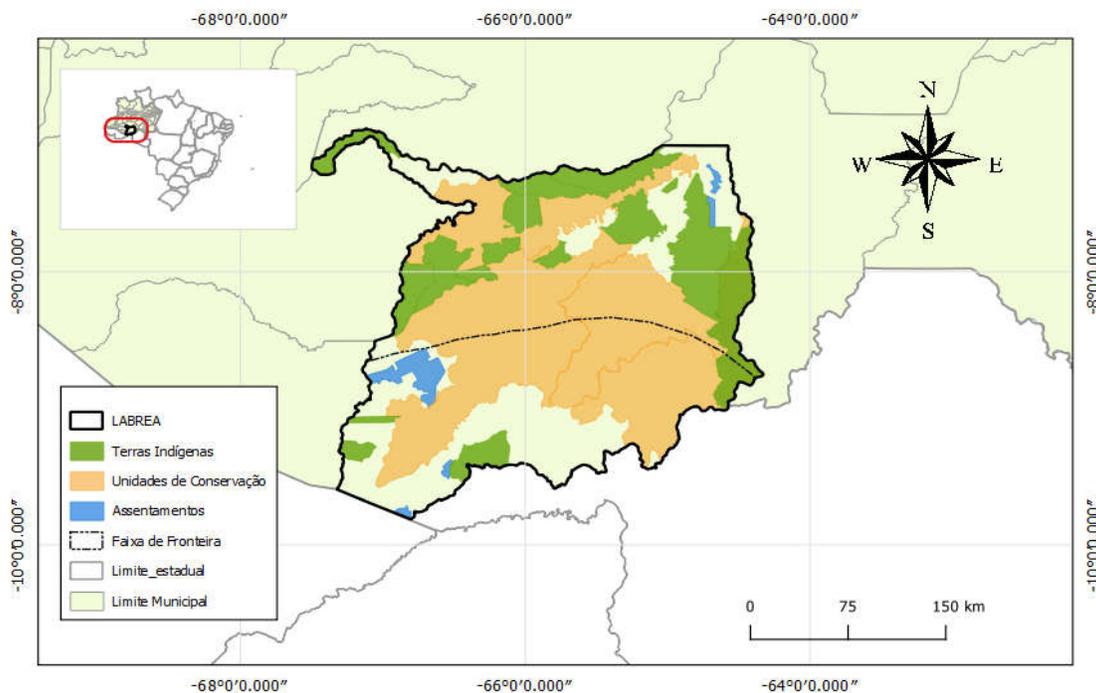


Figura 6 - Localização do Município de Lábrea, no Amazonas. Fonte: Bases geográficas do Icmbio, Funai, IBGE e Incra (www.inde.gov.br). Programa Quantum Gis. 3.10. Elaboração do autor.

Como resultado deste processo, Lábrea entrou – nos anos 2000 – na lista do “arco do desmatamento” (região com as maiores taxas de desmatamento da Amazônia) (DOMINGUES; BERMAN, 2012). Apesar de haver em Lábrea um aparato importante de terras protegidas, o município sempre foi o campeão de desmatamento (em 2022 chegou a 6.831,7 km²-desmatados (BRASIL, 2023 e Figura 7).

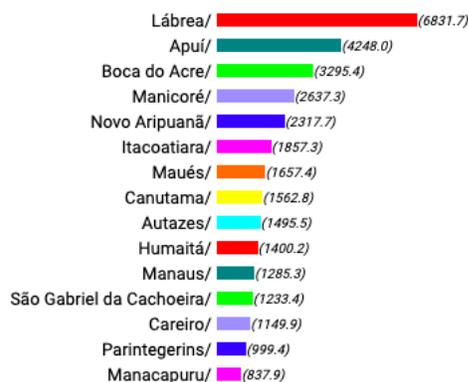


Figura 7 - Taxas de desmatamento em km² dos primeiros 15 municípios do Amazonas. Fonte: reproduzido a partir de <http://www.dpi.inpe.br/prodesdigital/prodesmunicipal.php>. (BRASIL, 2023e).

A parte sul do Município (região do rios Ituxi e Abunã) é especialmente atingida pela especulação na BR-364 que liga Rio Branco - AC a Porto Velho – RO (as vilas de "Nova Califórnia", "Vista Alegre do Abunã" e "Extrema", servem de apoio na região (Figura 8).

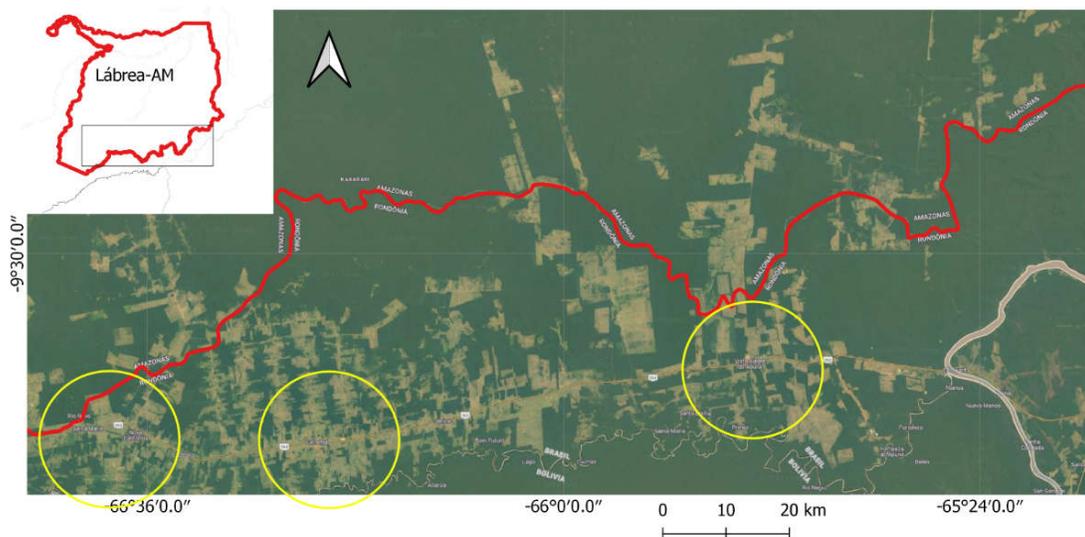


Figura 8 - Região fronteiriça entre Lábrea-AM e Porto Velho- RO na Rodovia BR-364. Em destaque (círculos), da esquerda para direita: distritos de Nova Califórnia, Extrema e Vista Alegre do Abunã. Elaboração do Autor.

Dados produzidos pelo Imaflora em 2023 apontam que nos últimos cinco anos, apenas a Gleba Federal denominada "João Bento", no Distrito de Vista Alegre do Abunã e Extrema, responde por 40% do desmatamento Lábrea (COSTA, 2023).

O descontrole no desmatamento em Lábrea-AM pode ter relação com o que se denomina de "interiorização do desmatamento", um fenômeno que resulta da saída do corte da floresta das regiões mais tradicionais da década de 2000-2010 (Pará e Mato Grosso), buscando novas fronteiras e territórios: por conta das rodovias federais que perpassam as glebas ainda não exploradas, como a BR-364 que margeia o Sul do Município (BRASIL, 2023d, p.37).

Uma das causas é crescimento da pecuária na Amazônia (FREITAS JUNIOR; BARROS, 2021) com pressão por novas terras, sobretudo com o cenário político de flexibilização do governo federal no ciclo (2019-2022) (BRITO et al, 2019; AZEVEDO-RAMOS et al, 2020). E, claro, se há – em tese – uso irregular da terra a margem de lucro será bem maior que se se seguir a lei (pagamento de tributos, licenciamento etc).

Cresce também, embora de forma mais tímida, o interesse por terras para novos negócios "verdes", como projetos de carbono baseados em desmatamento evitado (REDD+), a hidroenergia, e os produtos para atender o Código Florestal (Cotas de Reserva Ambiental - CRAs ou da compensação de Reserva legal) (PENNA-FIRME, 2015). Estes negócios também

necessitam de segurança fundiária para afastar a ilegalidade priorizar aqueles que têm intenção de usar as terras nos termos da legislação (MENEZES, 2015).

A região de Lábrea, em especial, tem sido objeto de interesses da chamada "Bancada Ruralista" que quer impulsionar o setor do agronegócio na região; segundo os idealizadores há forte potencial de um conjunto de 32 municípios (entre eles Lábrea) no que se tem chamado de "Amacro", acrônimo das iniciais dos Estados do Amazonas, Acre e Rondônia.

Estes fatores explicam o fato do Estado do Amazonas ter tido o único que teve aumento de desmatamento entre 2021-2022 (BRASIL, 2023d). Curiosamente, no Estado, são mais lembradas as questões fundiárias envolvendo a BR-319 (FERRANTE, ANDRADE; FEARNSSIDE, 2021), mas pouco o que ocorre no entorno da BR-364 (Região de Lábrea e Boca do Acre).

Por tudo isso, Lábrea passou a ser uma região prioritária para o combate e prevenção ao desmatamento para este ciclo de governo federal (BRASIL, 2023, 2023 d).

O caminho natural da busca por novas fronteiras de terras públicas é a sua usurpação (grilagem). Salvo o trabalho de Costa (2016) analisando aspectos antropológicos, não há relatos na literatura de estudos sobre a grilagem nesta região, embora saiba-se da ocorrência da denominada "grilagem econômica"(ver item 3.1), considerando os altos e rápidos índices de desmatamento na face sul do município de Lábrea-AM (WENZEL, 2023).

Por fim, por ser região de fronteira (faixa de 150 km) há um estoque maior de terras de patrimônio da União, ao mesmo de tentativas de grilagem e forte desmatamento recentes (MENEZES, 2015; WENZEL, 2023), em pelo menos três casos já sabidos, todos na Gleba de domínio federal chamada "João Bento".

Há conhecimento de fraude de títulos supostamente expedidos pelo Governo Federal, onde ao menos 100 (cem) documentos conteriam a falsidade do carimbo oficial e assinatura de autoridade pública⁹⁴. Naquela mesma gleba, a União ajuizou em 2021 ação judicial para cancelar matrículas com origem fundiária viciada. E o Incra abriu procedimento de ofício para verificar a ocorrência de irregularidades no Sigef.

⁹⁴ Esta informação nunca veio a público, mas o gestor do Incra no Amazonas informou que levou os fatos até à Polícia Federal - PF no Amazonas, inclusive com algumas cópias destes documentos falsificados (JORNADA, J, comunicação pessoal, maio de 2023).

5.3.2 As terras em Lábrea e os títulos centenários

Embora o quadro atual de desmate, grilagem e demais problemas fundiários e ambientais em Lábrea estejam associados às terras próximas aos polos mais desenvolvidos (com estradas, vilas energia, sobretudo a rodovia federal BR-364), há um grupo de terras que tem um papel essencial no processo como um todo: as terras tituladas no início do século XIX e início do XX, pois é uma região com longo histórico de títulos de seringais centenários (COSTA, 2016).

Esta compreensão passa pela análise do processo secular de formação econômica e fundiária do Estado do Amazonas. Suas raízes estão no período pré-republicano, quando se iniciaram as primeiras transferências das terras públicas para o setor privado, em especial fomentado pela economia da borracha (SCHWADE, 2019; LEAL, 2020).

Entre a promulgação da Lei de Terras em 1850 até a virada para a República, a prioridade da então Província do Amazonas resumia-se à atração de migrantes e investimentos para impulsionar o desenvolvimento econômico, ainda mais na isolada e longínqua região amazônica, historicamente de menor relevância (BENTES, 2004; LOUREIRO, 2020).

O ativo mais óbvio, e de mais rápida incorporação e geração de dividendos, foi a exploração dos recursos naturais das suas terras, em especial os de maior absorção no mercado, sobretudo “seringais”⁹⁵ e “castanhais”. O Brasil era o detentor de quase toda a produção da borracha, sendo na Amazônia sua fonte natural, onde a árvore cresce espontaneamente⁹⁶ (MARTIN; ARRUDA, 1993). Com a alta valorização no comércio exterior, diversos grupos de exploradores, comerciantes e empresários rurais viram uma oportunidade para ganhar dinheiro (BENTES, 2004, p. 124).

Muitos seringalistas, patrões e investidores já usavam as terras públicas sem autorização estatal, e na prática, já tinham passado de mão e servido para vários outros negócios. Então, o Estado praticamente foi forçado a atuar: passou-se a criar regras para o

⁹⁵ É uma gleba de terra com concentração de árvores de seringa minimamente suficiente para extração, onde quem mandava era o patrão seringalista, também chamado de coronel de barranco, e possessor daquela área. Os textos especializados também chamam de "colocações" ou "colônias" (estes últimos para formação de novas vilas). Normalmente à beira dos rios maiores. Eram estes que mais tarde receberam os títulos de posse ou definitivos sobre aquela gleba, que passou a ser chamada no documentos oficiais de "seringal" seguido do nome escolhido. Por sua vez, Costa (2002, p. 36) comenta que: "[o] ato de localização de grande quantidade de seringueiras, era suficiente para garantir a ocupação do território, através da posse, primeiro requisito para a legitimação da propriedade, nunca mansa e pacífica, portanto, sempre passível de questionamento".

⁹⁶ A mesma autora ainda adiciona (p. 121) que mesmo antes do Estado ser Província, separando-se do Pará, já havia grande movimentação sobre este produto: "Antes da década de 1840, empresas rurais, privadas e estatais, produtores familiares e comunidades indígenas exploravam os seringais que existiam dentro de suas terras, enquanto outros organizavam arranchamentos (empresas temporárias) para explorar seringais devolutos".

acesso a estas riquezas culminado com a expedição, pelo Governo, de milhares⁹⁷ de títulos de terras (neste texto denominados de "títulos centenários"); em muitos momentos sem limites e tamanho para a concessão (LEAL, 2020). Bentes (2004, p. 125) informa que, de certa forma, "os presidentes do Pará [e Amazonas] estimularam a privatização empresarial de seringais devolutos" (em regra de grandes extensões e muito acima do que hoje permite a Constituição, e com baixo controle estatal).

No fim do segundo ciclo da borracha, por volta de 1947, desvalorizadas e sem perspectivas, milhares de documentos de vastas terras ficaram "disponíveis no mercado". De certa maneira a maioria já não possuía função ou vocação econômica originária do extrativismo do látex. Estes títulos continuaram a existir nas mãos de centenas de detentores.

Porém, para as futuras explorações e investimentos, que apareceriam ao longo das décadas seguintes, poderiam ser úteis - desde que inseridas no sistema registral nos Cartórios de Imóveis: ou seja, estes títulos carecem de registro imobiliário. Por isso, embora boa parte dos documentos antigos de titulação de terras no Amazonas estejam abandonados pelos detentores, não raro surgem novas matrículas a partir daqueles papéis antigos.

Este quadro inicial afeta marcadamente o Município de Lábrea, pois em suas terras há presença natural de altas concentrações da árvore seringueira, dispersa em toda a extensão territorial do município, ainda mais nas áreas próximas às margens do rio Purus e Ituxi (SILVA, 2008; OLIVEIRA, 2010). Por esta razão, a cidade sempre foi destaque nas estatísticas de produção e comercialização da borracha no Amazonas no período analisado, o que atraiu o interesse de concessões de terras naquele período.

Ocorre, contudo, que estes registros surgem num ambiente fundiário de reconhecida instabilidade, fragilidade e incertezas e que - mesmo com a reforma de 2001 (Lei 10.267/01) - muitas vezes são pano de fundo da grilagem de terras públicas na Amazônia (BRASIL, 2002d). E é aqui que se inicia o processo de eventuais fraudes - sobretudo no "deslocamento da posição destes títulos centenários".

Teoricamente, o controle destes títulos centenários (tamanho, localização, detentores, cumprimento de cláusulas etc) estariam seguros com os órgãos de terras estaduais, somados aos mecanismos de controle feita pela União (CCIR, Sigef e ITR). Mas os institutos de terras

⁹⁷ Há um vácuo de estudos fundiários sobre as concessões de terras no Amazonas neste período, mas sabe-se que, por quase cem anos (de 1850 até 1947, no chamado período "áureo da borracha" (MARTIN; ARRUDA, 1993), ocorreram expedições dos títulos de terras entre 1856 e 1978, com ao menos 15.189 documentos nas mais diversas situações jurídicas; nem como todos Títulos Definitivos (situação jurídica mais segura). Naturalmente a concessão oficial continuou mesmo depois do fim do ciclo da borracha, mas desta vez, para outros ciclos econômicos, e com um ritmo bem diferente do que aquele observado nos anos voltados para a borracha (AMAZONAS, 1987).

estaduais estão ainda aquém do desejável⁹⁸ (ALMEIDA et al, 2021), em especial em termos da desatualização das bases cartográficas.

Mesmo os títulos centenários, que foram recém digitalizados, possuem erros de localização, e há uma parcela importante (e não sabida) de concessões ainda somente controladas no papel. Leal (2020, p. 61) comenta que a "cadeia de compra e venda de seringais [ocorria] sem que o primeiro vendedor possuísse qualquer documento oficial" criou embaraços ao controle fundiário. Em alguns governos do período da borracha chegou-se a situações em que nem os tamanhos das concessões sequer se sabia, como cita Jobim (1957, p. 213).

Há, ainda, duas fontes preocupantes de incertezas quando se trata de títulos centenários na Amazônia: as diferentes normas constitucionais surgidas neste período. O primeiro é aquele quanto às regras com os limites de tamanho de terras públicas. Até 1934 não havia regra, quando passou a ter limite de dez mil hectares, reduzido à três mil em 1964 (Emenda Constitucional 10⁹⁹). Ao longo das décadas foram criados mecanismos normativos de reconhecimento ou revalidação de títulos expedidos pelo poder público respeitando-se os limites constitucionais¹⁰⁰, porém é comum deparar-se com imóveis com tamanhos muito além do permitido, especialmente originadas no período anterior à República.

A segunda fonte de incertezas reside no processo de registro oficial desses títulos antigos no período pré-internet e/ou com menor (ou nenhum) controle correcional sobre os

⁹⁸ No caso do Amazonas há avanços importantes na busca de modernização e correção do seu acervo fundiário. Possui acervo fundiário analógico ou de papel com os registros dos títulos rurais de 1950 até 1987, mas foi descontinuado neste ano e priorizado os títulos urbanos. Entre 2019 e 2021 o órgão de terra iniciou trabalho de digitalização das peças técnicas e criou um procedimento para atendimento ao público externo quando de consultas e pesquisas destes títulos (Portaria Nº. 89/2021-GS/SECT, de 25 de Novembro de 2021). Mesmo com estes avanços, há fragilidade administrativa sobretudo, na falta de investimentos em tecnologia e em pessoal, o que causa situações peculiares. É sintomático, por exemplo, que mesmo títulos mais recentes no Amazonas - como aqueles expedidos nos anos de 1970/1971 -, não sejam devidamente conhecidos seu número exato de emissão, como comenta Schwade (2012, p. 56). Ademais, enquanto o órgão de terras federal possui uma base fundiária disponibilizada na internet, para consulta livre (www.acervofundiario.incra.gov.br) e em vias de aderir ao Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais - Inde, o órgão estadual não possui, até aqui, medida similar. Ademais, o órgão estatal de execução de política fundiária tem sofrido com uma intensa mudança de rota e de estrutura administrativa, causando descontinuidade: era Iteam até 2016, depois Secretaria de Política Fundiária - SPF, que durou até 2018, e em 2019 surge a Sect - Secretaria Estadual de Cidadania e Territórios.

⁹⁹ Significa que por 83 anos - de 1850, quando a província do Amazonas surge, até 1934 - as concessões podiam ser realizadas em qualquer tamanho (há registro de preocupações do Governo da Província sobre este fato, porém sem legislações levadas a termo). Somente com a Constituição de 1934 surge o limite de 10 mil hectares (regra mantida nas Cartas de 1937 e 1946), mas depois reduzida para 3 mil hectares (Emenda 10 de 1964) - regra que durou até 5 de outubro de 1988, quando a atual Carta baixou para 2.500 hectares.

¹⁰⁰ Primeiro o Decreto 2.543-A de 1912, criando regras de reconhecimento dos títulos expedidos pelos governos do Estado do Amazonas, da Bolívia e do ex-Estado Independente do Acre antes do tratado de Petrópolis. Depois o Decreto-Lei 9.760/1976 para outras situações anteriores à Constituição de 1946. Seguiu-se a Exposição de Motivos Nº 77/1978 para terras da União. Mais recentemente vige a Lei 13.178/2015 exclusivamente para títulos emitidos pelo Governo estadual e que estejam sobre a faixa de fronteira. Com efeito, as ratificações de títulos expedidos pelo Estado em faixa de fronteira de domínio da União, somente serão realizados se estiverem devidamente registrados (Lei 13.178/2015).

cartórios (RODRIGUEZ et al, 2012). No início do século passado a conferência pelos Vigários (registro oficial criado pela Lei de Terras de 1850) eram precárias, e assim, muitos títulos eram aumentados, descritos em locais imprecisos, vagos ou mesmo deslocados.

Outro problema fundiário em terras de Lábrea diz respeito aos supostos “Títulos Bolivianos”. O acordo entre Brasil e Bolívia, para definir a questão da transferência das terras do Estado do Acre para o Brasil, leva alguns interessados em terras de Lábrea a interpretarem e sustentarem, que os títulos em discussão, naquele acordo internacional, poderiam alcançar terras no Amazonas. Porém, nenhuma legislação que surgiu para disciplinar os Tratados de Petrópolis autoriza ou incluiu imóveis no Amazonas (SCHWADE, 2019, p.33)¹⁰¹.

Como se vê, a questão envolvendo a legitimação e localização de um título centenário de terra não é fenômeno novo na região de Lábrea. E, quando se trata de um título legítimo, este pode servir de lastro para abertura (ou correção) de matrículas com localizações suspeitas, uma vez que a descrição geográfica da época era deficiente e a legislação atual permite que se corrija a localização pelo georreferenciamento (Lei 10.267/2001). Este, portanto, seria um caso com alto potencial de ser usado como fraude na hipótese sustentada neste trabalho.

Foram identificados casos em Lábrea - pelo Incra e pela Advocacia Geral da União – que não parecem isolados, com potencial de crescimento. Há centenas de títulos centenários “disponíveis” para serem certificados pelo georreferenciamento e, segundo, a Amazônia é atrativa ao mercado imobiliário, especialmente nestes imóveis com tamanho acima da média, muito visados pelos mercados verdes (PENNA-FIRME, 2015). Por ser um mecanismo recente, e de certa forma silencioso, o fenômeno tem sido pouco detectado (TRANSPARÊNCIA, 2021), e logo, escassamente estudado.

5.4 Análise de dados públicos: origem, acesso e tratamento

As hipóteses de irregularidades que este trabalho sustenta serem possíveis de ocorrer, usando a plataforma oficial do Sigef, são de três tipos: (i) o deslocamento de imóveis para locais não condizente com seus títulos de origem; (ii) a certificação de imóveis sobre terras públicas com documento de origem fraudado ou inexistente, e; iii) uso da plataforma oficial para declaração indevida de posses para obter título do Estado.

¹⁰¹ Os trabalhos da Corregedoria em 2001 não acataram o pedido do Incra para cancelar administrativamente os títulos São Domingos e Bom Comércio e La Paz. É pouco convincente a argumentação trazida pela Corregedoria, tanto que o Incra, acionou o judiciário em 2003, e conseguiu o cancelamento do São Domingos. Quanto à Bom Comércio, até onde se tem notícia, aguardava-se o envio do título original (ou cópia) do Governo da Bolívia, trâmite mais demorado por envolver diplomacias entre os dois países.

Este trabalho testará a primeira hipótese: o deslocamento de imóveis para locais não condizentes com seus títulos de origem – especialmente os títulos centenários expedidos pelo Governo do Amazonas. Esta é a situação mais próxima de se consolidar a grilagem porque as duas outras têm bases jurídicas menos sólidas (uma vez não haver um documento válido).

Como ponto de partida para testar a hipótese, tomou-se como premissa o uso de títulos definitivos acima de 2.500 hectares, pois este é o limite a ser expedido pela União (Lei 11.952/2009), significando que, acima deste limite, são títulos estaduais; portanto, seu deslocamento sobre glebas da União configura a usurpação da terra federal. Por esta razão, foram utilizados casos ocorridos na faixa de fronteira de 150 km.

O método empregado para o estudo – a técnica de se utilizar bases fundiárias conhecidas e públicas - é similar ao usado por Imazon (2023). Foram comparadas as posições originais dos polígonos dos títulos centenários, com aqueles do georreferenciamento certificados levados ao cartório (item 5.4.2).

Os dados utilizados têm origem em fontes públicas de informação: a primeira, a partir dos indícios de prováveis irregularidades detectadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, gestor do Sigef, ocorrendo originariamente no Sul do Estado do Amazonas, no Município de Lábrea-AM.

A segunda, em consulta à Ação Judicial na Justiça Federal do Amazonas para cancelar as matrículas indevidas no mesmo município (processo público não submetido a sigilo). A terceira fonte de dados públicos foi a consulta aos dados brutos dos títulos emitidos pelo Governo do Estado do Amazonas disponíveis no livro de transcrição e livro tombo no acervo fundiário do órgão de terras estadual (AMAZONAS, 1987).

Os arquivos que eventualmente não estavam disponíveis na internet foram acessados por meio da Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei 12.527/2011). Foi aplicado o mecanismo de “anonimização”, mecanismo previsto na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei 13.709/2018) para garantir a segurança e não exposição de eventuais dados pessoais dos titulares de imóveis cadastrados nas plataformas públicas.

5.4.2 Cruzamento de dados geoespaciais

Para verificar se a posição geográfica dos títulos levados à certificação estava corretos foram comparadas duas bases públicas e conhecidas de dados geográficos ou geoespaciais exclusivamente para o Município de Lábrea:

(i) a primeira no acervo digitais (*shapefiles*)¹⁰² dos imóveis cujo georreferenciamento do Incra que, que foram levados a cartório para averbação à margem da matrícula. São arquivos digitais que são camadas de polígonos geoespacializados). Estes dados estão disponíveis para *download* em duas fontes: (i) na plataforma pública de que armazena dados vetoriais virtuais www.Sigef.incra.gov.br; e (ii) na plataforma do Sistema Nacional Cadastro de Imóveis - SNCI (www.acervofundiário.incra.gov.br). O resultado deste levantamento gerou a primeira camada de dados vetoriais - a dos imóveis georreferenciados (camada Sigef).

(ii) a segunda fonte de dados vetoriais foi a base de polígonos geoespacializados dos títulos definitivos do Governo do Estado do Amazonas (camadas de títulos). Para neutralizar um possível falso positivo (do polígono existir no papel, mas não ter sido lançado ainda na base de dados eletrônico nos títulos do governo do Estado), foram realizadas duas operações de controle: em um, pela busca diretamente na planilha de controle de títulos definitivos do órgão fundiário estadual (AMAZONAS, 1987) e, em dois, em casos pontuais, pela consulta direta ao órgão estadual. Para minimizar o potencial erro da localização do título definitivo, foi feita uma checagem na descrição da localização dos rios descrito nos títulos utilizando-se cartas *raster* escala 1:250.000 do Banco de Dados Geográficos (BGD) do Exército Brasileiro.

As duas camadas vetoriais geoespacializadas (Sigef e título) foram cruzadas no software de acesso e uso livre *Quantum Gis 3.18 (open source)*. De forma individual, foram selecionados somente os casos de indubitável deslocamento geográfico (sem coincidência espacial total entre os polígonos nas duas camadas, uma vez que a premissa é a de que estes foram deslocados da posição correta quando da certificação no Sigef). Esta premissa técnica é um dos critérios de cancelamento de certificação no Manual do Georreferenciamento do Incra (BRASIL, 2022 d)

Finalmente, analisou-se as informações nos respectivos registros imobiliários, cujos números são fornecidos publicamente pelos próprios proprietários dos imóveis no Sigef. Nesta etapa verificou-se a descrição da localização, comparando-os à descrição constante no título centenário, requisito da especialidade objetiva imobiliária necessária para validação do registro imobiliário (Art. 176, § 1º, inciso II da Lei 6015/73).

¹⁰² *Shapefile* é um arquivo digital (camada) utilizado em programas computacionais de análise cartográfica (Sistema de Informações Geográficas – SIG) e que contém um “dado geoespacial (informação de localização de um objeto associado a um sistema geodésico de referência que caracteriza um ponto único no espaço. processado/tratado nos programas de SIG).

5.4 Deslocamento de títulos no Sigef em Lábrea-AM

O universo amostral possível de imóveis que poderiam eventualmente sofrer deslocamento indevido depende de dois critérios: que haja imóveis legitimamente expedidos (União ou Estados) acima de 2.500 hectares, e que sejam certificados no Programa Sigef.

O critério do tamanho é importante, porque a União não concede terras acima deste limite (Lei 11.952/09; BRASIL, 2009), logo somente o Estado seria o seu emissor (no passado este tamanho variou conforme a Constituição vigente – e, atualmente, acima de 2.500 hectares precisa-se de autorização do Congresso Nacional). A Figura 9 apresenta a distribuição dos títulos emitidos no período da borracha no município de Lábrea-AM¹⁰³:

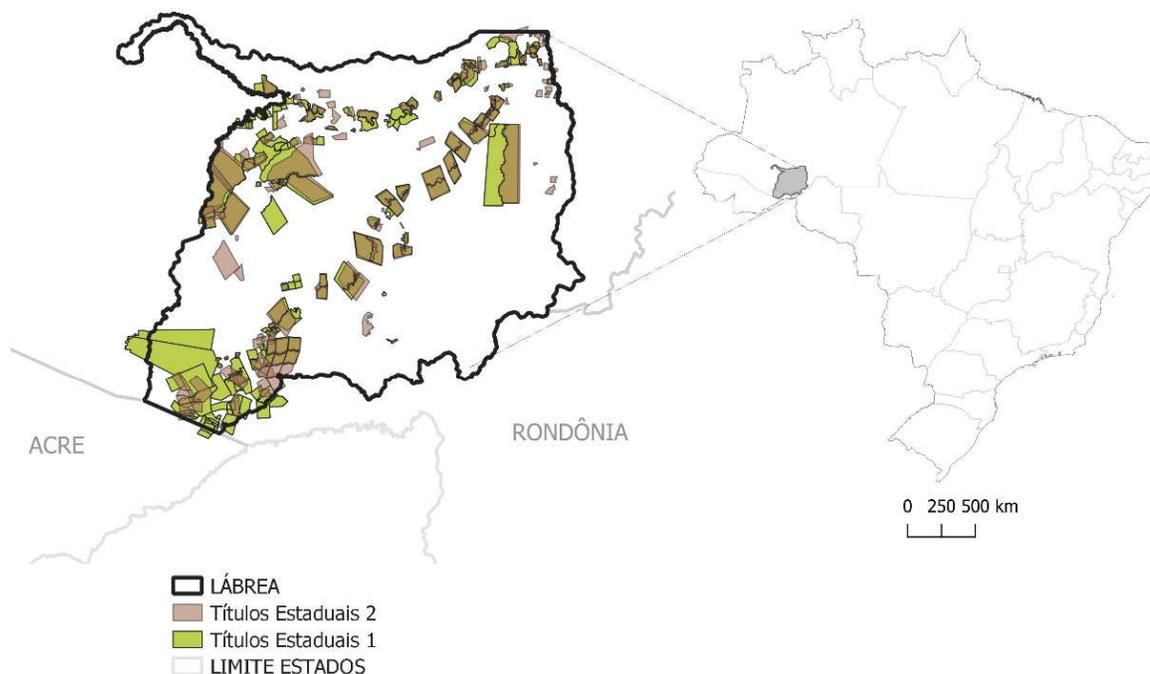


Figura 9 - Espacialização de títulos definitivos expedidos para Lábrea-AM. Fonte: Base de dados vetoriais dos títulos do Governo do Amazonas até 2012 e complementados pelo Contrato com a empresa Tecnomapas. Elaboração do Autor.

¹⁰³ Em Lábrea-AM os títulos maiores que 2.500 hectares foram expedidos apenas pelo Estado do Amazonas. No caso da União os imóveis titulados são pequenos (em torno de 100 hectares) oriundos de regularização fundiária ou áreas de assentamentos (os títulos até 2.500 hectares não foram titulados em Lábrea pela Lei 11.952/09; BRASIL, 2009). Como a União demarcou todos estes lotes em tempos mais recentes e passou a utilizar a plataforma do Sigef com requisito para emissão dos títulos, a chance de haver deslocamento é muito pequena.

A partir deste recorte tem-se o universo de imóveis digitalmente disponíveis em bancos de dados público¹⁰⁴ que podem eventualmente sofrer o deslocamento e potencializar a grilagem sobre terras da União.

Analisando a Figura 9 há dois tipos de polígonos: verde (título 1) e marrom claro (título 2). Aparentemente poderia haver uma incoerência nos dados por haver duas bases diferentes. Porém, trata-se apenas de uma revisita/revisão nos dados feito pelo Estado do Amazonas a partir de um contrato com terceirizada. Esta diferença não causa prejuízo aos objetivos deste trabalho, pois se tratam de dados complementares.

Somando as duas fontes, no total, há aproximadamente 320 imóveis que foram titulados e levados a esta base de dados para Lábrea-AM (este número pode ser maior, caso outros títulos sejam localizados e levados à base digital). O segundo recorte de dados refere-se aos imóveis que foram certificados – na base do Sigef – em Lábrea-AM. É admissível que estes títulos tenham tamanhos bem acima daqueles da União (máximo 2.500 hectares) – um fenômeno comum para o período da borracha (BENTES, 2004; LEAL, 2020).

A partir de uma pesquisa na plataforma www.Sigef.incra.gov.br foram detectados, para abril de 2022, o número de 347 imóveis rurais privados registrados¹⁰⁵ no Sistema de Gestão Fundiária - Sigef, ou no Sistema Nacional de Cadastro de Imóveis - SNCI (substituído pelo Sigef) para o Município de Lábrea-AM. Destes, 94 imóveis têm área acima de 2.500 hectares, com 58 possuindo registro imobiliário declarado.

A união destes dois números (imóveis titulados pelo Estado do Amazonas e imóveis levados à certificação) seria o universo possível de imóveis rurais que poderiam ser usados em procedimento indevido de deslocamento na plataforma Sigef. Se o eventual deslocamento eventualmente ocorrer sobre terras públicas (da União ou do Estado) estar-se-ia sob um caso de indício de grilagem, uma vez que a posição certificada não é a aquela originalmente expedida a título de domínio originário.

Partindo-se da premissa de que se o detentor de qualquer um destes títulos informe na plataforma do Governo Federal Sigef que a situação jurídica do imóvel é “titulado”, haverá

¹⁰⁴ O acervo de títulos do Estado do Amazonas começou a ser vetorizado (virtualizado) pelos servidores do então Instituto de Terras do Estado do Amazonas - ITEAM e depois acrescido e atualizados a partir de convênios e contratos (TecnoMapas, em 2012 (Contrato 019201.002970/2012). Apesar disso, ainda residem problemas: há duplicidade (mais de uma base oficial) com diferença de sistema de referência geográfica (ALMEIDA et al, 2021), deslocamento ou diferença nas escalas dos polígonos; e, por fim, parte não sabida do acervo não foi ainda vetorizada, o que significa que para saber qual a posição correta de um certo título o ideal é que se faça um estudo caso a caso, analisando-se todas estas bases em conjunto.

¹⁰⁵ Não há uma correlação necessária entre imóveis titulados pelo Estado (320) e aqueles certificados no Sigef (347). Nem todos os títulos emitidos pelo Governo do Estado foram certificados, significando que o total de 347 têm outras origens. Por exemplo, há imóveis titulados que podem ter origem nos três projetos de assentamentos do Incra (PA Pacιά, PA Monte e PA Umari); também há imóveis desses titulados que podem ter sido desmembrados; há também gleba pública da União que são levadas ao Sigef e também ao registro imobiliário.

uma certificação automática no sistema – ainda que ocorra um deslocamento da posição geográfica original descrita no título originariamente expedido.

Neste caso, como já mencionado, as três premissas-salvaguardas de grilagem serão superadas, pois: i. há um título definitivo legítimo; ii. A plataforma Sigef não seria capaz de detectar de forma automatizada a inconsistência e; iii. a(o) oficial de registro imobiliário dificilmente se oporia a realizar a averbação da certificação, uma vez que não dificilmente teria informação técnica suficiente para contrapor esse dado e porque, em tese, a certificação do Inbra serve a este propósito – dada a sua legitimidade de base legal na Lei 6.015/1973.

Por outro lado, a Figura 9 somente demonstra o potencial de títulos expedidos pelo Estado e que poderiam ser levados à certificação, e não necessariamente que forma levados ao registro em Cartório, tão pouco se foram certificados e, menos ainda, se efetivamente ocorreu grilagem. Os indícios de grilagem – neste recorte de título definitivos centenários - somente seriam minimamente críveis se forem detectados deslocamento na base do Sigef, espacialmente divergente com a base oficial de títulos. A Figura 10 mostra o resultado espacial ou geográfico do cruzamento destas duas bases, indicando em vermelho os imóveis que foram levados à certificação à partir de dados públicos do Sigef e do antigo SNCI:

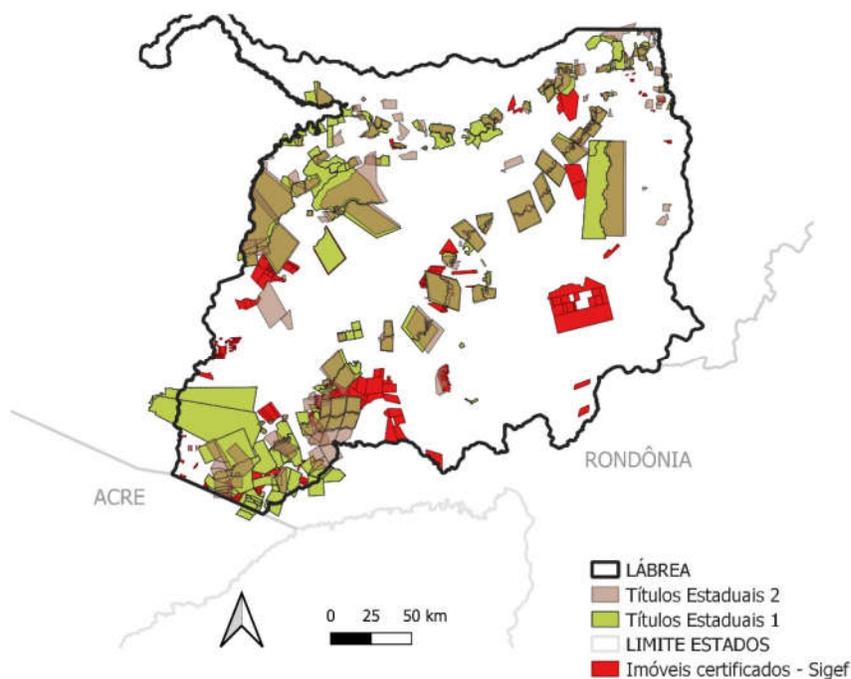


Figura 10 - Espacialização de títulos do Governo e imóveis certificados pelo Inbra. Elaboração do Autor.

Observando a Figura 10 verifica-se que há dezenas de imóveis que não convergem a sua posição georreferenciada (vermelho) com a base oficial do Governo do Estado do Amazonas (marrom claro e verde claro). Em tese, estes casos seriam potencialmente grilagem, porque estão posicionados em locais que não há indicação de emissão oficial de títulos – e sobre terras públicas da União.

Ocorre, entretanto, que estas discrepâncias por si só não significam, necessariamente, a confirmação de grilagem: pode haver a remota possibilidade do banco de dados do Estado do Amazonas estar com duas próprias inconsistências e desatualizados, uma vez que há sabidos problemas de títulos que não foram digitalizados, outros que não foram encontrados ou ainda erros no posicionamento destes títulos. Para confirmação definitiva será necessário analisar individualmente os títulos que possuem forte indício de irregularidade posicional.

5.4.2 Análise individualizada de títulos deslocados de sua origem

A partir da Lei de acesso à informação foram obtidos os dados de Relatórios de algumas auditorias feitas pelo Instituto de Colonização e Reforma Agrária - Incra, realizadas no Sigef, para o Município de Lábrea (dados tanto do Incra em Brasília quanto do Incra em Manaus). Nestes dados, foram identificados - e confirmados - 12 (doze) imóveis que apresentaram forte probabilidade de deslocamentos ou divergência posicional entre o título de domínio que lhe deu origem – no período da borracha - e a localização declarada no Sigef, conforme a Tabela 1.

Tabela 1 - Imóveis detectados com deslocamento geográfico entre o título e o georreferenciamento. Informações obtidas através da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/11).

Ordem	Registro Imobiliário	Denominação	ÁREA (hectares)	
			SIGEF	TITULO
1	T-406	TD DESTINO	10557,7386	10854,2544
2	T-220	SAO PEDRO	39316,501	36187,35
3	T-411 (ATUAL 3072)	SÃO JOAO	10862,2896 h	103771,1
4	T-410	BOA UNIAO	7017,4489	6900,53
5	T-398	NOVO MUNDO	3469,3730 ha	3176,9325
6	914	ROSA ROSAS	44442,83	26900
7	3048	S. ANTONIO I E II	2311,705	2228,8375
8	(T-195)(2988) (ATUAL 3288)	F. GAUCHABA	10942,3051	10942,3051
9	(T-412) (549) 729 (1.098) (ATUAL 2842)	AG. SAO JOSÉ	13410,8944	21064,6935
10	(T-397) 3378=3078+3077 (ATUAL 3339)	FAZ. BAHIA	9985,2606	15064,5389
11	T-399	MUNDO NOVO	5711,7930 ha	6973,91
12	T-404	SÃO JOSÉ ii	4564,6471	4757,095

Notas: (1) A letra "T" refere-se a Transcrição (atualmente "matrícula"). (2) As diferenças de áreas podem ser resultado de divergência da medida em georreferenciamento e a medida do título, ou desmembramentos posteriores. (3) Desde a data de verificação nesta dissertação, podem também ter ocorrido modificações diversas nestes registros imobiliários (compra, venda, averbações, outras alienações etc). (4) Alguns destes registros foram encontrados em outros Cartórios que não Lábrea (como Canutama e Novo Aripuanã).

Porém, analisando apenas os números da Tabela não é possível saber se se tratam ou não de inconsistência relevante suficiente para determinar um deslocamento, e conseqüentemente uma grilagem de terra pública (a exceção relevante é o imóvel de número 6 onde há uma diferença muito grande de área levada ao Sigef e as áreas efetivamente constantes nos títulos, mas que precisaria da confirmação geográfica). Mesmo assim, seria apenas um caso e não poderia ser extensível aos demais. Portanto, a confirmação deve-se dá pela pesquisa na posição geográfica de todos estes imóveis (no título e no Sigef).

A partir da metodologia descrita no item 5.4.2, com a análise do cruzamento dos locais originários dos títulos e os polígonos certificados, foi possível identificar a extensão e a natureza dos deslocamentos geográficos. A Figura 11 (parte 1 e 2 na página seguinte) demonstra a posição geográfica dos imóveis de 1 até 12 demonstrados na Tabela 1, destacando a posição do título e aquela certificada na plataforma Sigef:

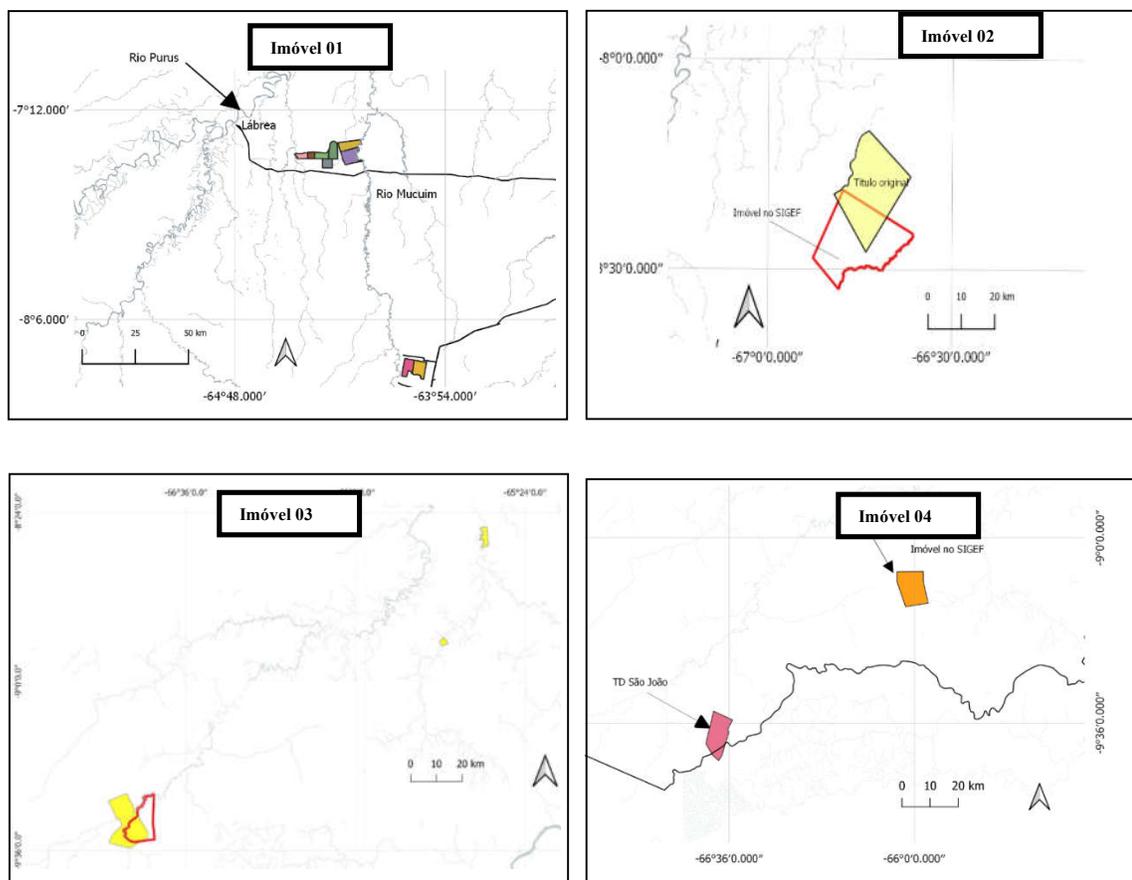


Figura 11 - Parte 1: Localização dos imóveis rurais no título original e a posição certificada no Sigef. Coordenada geográfica. Elaboração do autor.

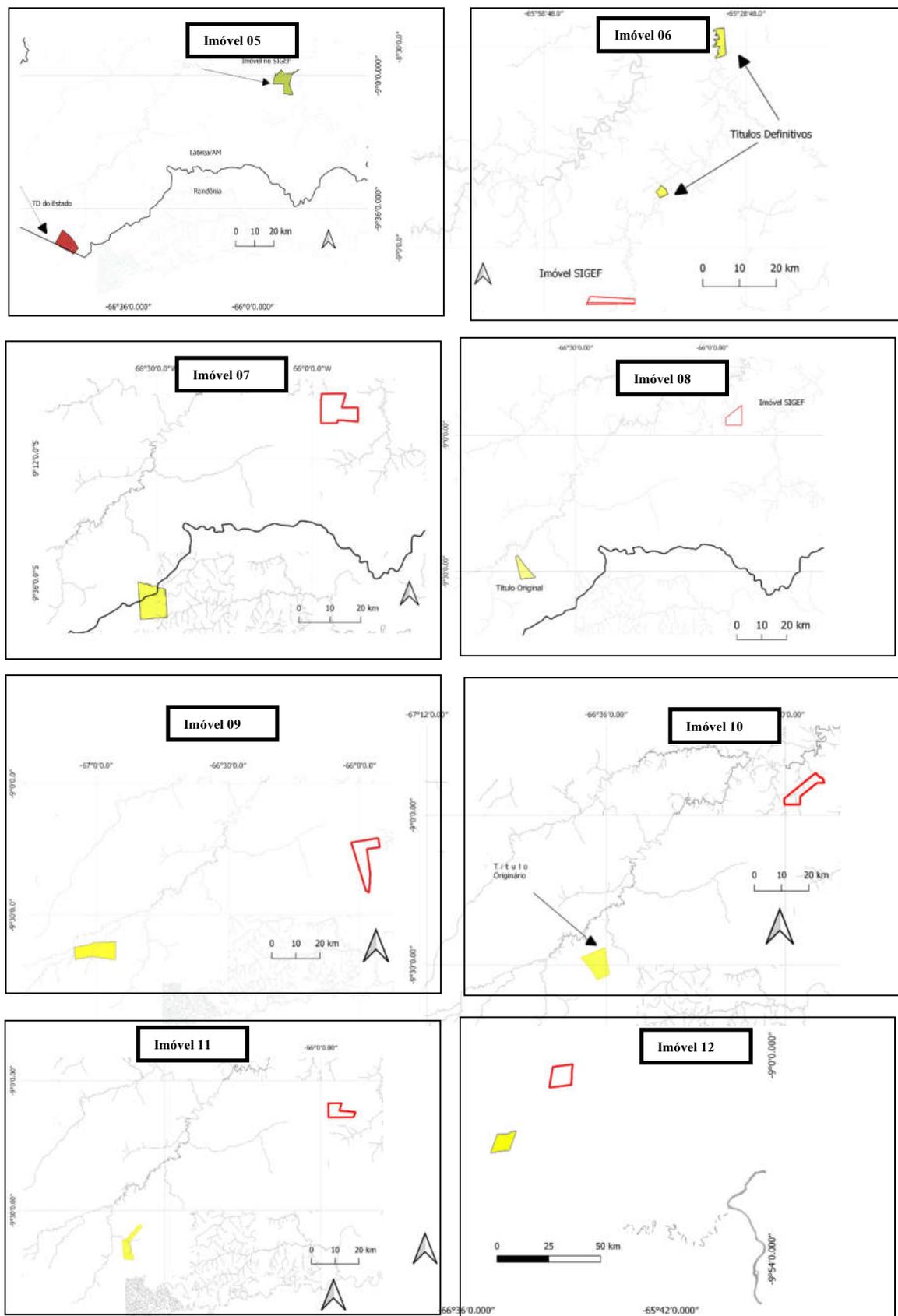


Figura 11 - Parte 2: Comparação da posição geográfica de 12 Imóveis em relação aos títulos de origem e o Sigef no Município de Lábrea-AM. Coordenada geográfica. Elaboração do autor

Nestas figuras, foram detectados deslocamentos com diversas características: desde aqueles mais sutis (imóveis 2 e 3) até outros com deslocamentos que alcançam mais de 80 km (imóvel 4). Há tentativa de unificar dois títulos distintos em um único imóvel no Sigef, porém com a localização diversa do título (imóvel 6). Foi verificado também a transferência de um conjunto de vários imóveis de um município para outro (imóvel 1) (pertenciam ao Município de Lábrea, e foi certificado no Município de Canutama, no Amazonas).

Se os dados da plataforma do Governo do Estado do Amazonas (títulos 1 e títulos 2, na Figura 9) estiverem corretos, não resta dúvida que, analisando-se individualmente a posição geográfica destes imóveis, há inequívoco deslocamentos geográficos indevido sobre terras da União e que estes foram certificados pela plataforma do Sigef.

Em alguns casos, o órgão federal consultou o Estado do Amazonas¹⁰⁶, e foram detectados títulos que, ainda que expedidos no período da borracha, os mesmos deixaram de cumprir alguma cláusula resolutiva, sendo título nulo de pleno direito (Imóvel 6 na Tabela 1 que resultou da unificação de vários títulos, alguns deles não confirmados pelo Estado).

Embora sejam títulos legítimos expedidos pelo Estado do Amazonas - e teoricamente com aparência de legalidade -, deveria estar no local descrito na documentação original do título, e não sobre terras de terceiros (da União), significando que, em tese, se trata de grilagem uma vez que a União não emitiu aqueles títulos sobre a área certificada no sistema do Sigef.

Há um fator adicional que torna esses deslocamentos detectados em Lábrea ainda mais complexos. Por estarem em faixa de fronteira, seu regime jurídico tem tratamento mais restrito, respondendo a um comando normativo especial. A regra atual é a de que, registros imobiliários originados em atos dos entes federados e com áreas acima de 1.500 hectares, dependem de ratificação pela União (Lei 13.187 de 22 de outubro de 2015 (BRASIL, 2015)¹⁰⁷. Significa que, se não passarem pelo reconhecimento do ente federal, os registros serão automaticamente considerados inexistentes e, portanto, nulos.

Entre os critérios para que a União promova a eventual ratificação está exatamente o da certificação do imóvel no sistema de georreferenciamento. Considerando que estes imóveis

¹⁰⁶ Estas informações estão disponíveis nos respectivos processos administrativos colocados à disposição por meio de pedido com base na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011). O Inca iniciou procedimento para confirmar as inconsistências, procedimento previsto na Instrução Normativa Inca 77/2013, com direito ao contraditório e à ampla defesa dos proprietários dos títulos/matriculas.

¹⁰⁷ O Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5623, declarou constitucional a Lei 13.187/2015. Destaque para o voto condutor (Ministra Carmem Lúcia) que menciona que a transferência das terras na faixa de fronteira não podem ser legitimadas por ato dos Estados à revelia da União, sob pena de haver perigo de violação ao regime especial em que estas terras estão submetidas (defesa nacional). Por isso, é legítimo e constitucional que a União estabeleça critérios mínimos para reconhecer os títulos expedidos pelos entes federados.

possuem indícios fortes de deslocamento geográfico, a certificação dos mesmos seria quase incerta.

Portanto, os dados da Tabela 1 e da Figura 10 são inequívocos a demonstrar que a plataforma administrativa do Sigef, criada como resultado da Lei 10.267/01, confirma que não há imóveis que não se sobrepõem a outros na mesma área geográfica. Contudo, ao menos para a Amazônia - em especial no estudo de caso deste trabalho no Sul do Município de Lábrea-AM, onde há muitos locais ainda vazios, a ferramenta, no modelo e formato atual, não previne necessariamente a ocorrência de fraudes de usurpação de terras pública da União.

Finalmente, duas observações quanto à interpretação destes dados. Primeiro, quanto ao oficial de registro imobiliário: não é possível afirmar que há incorreção do oficial do Cartório, porque o sistema desenhado pela Lei 10.267/2011 concede presunção da veracidade da certificação do Incra perante o registrador.

Em segundo lugar, é importante mencionar os prováveis motivos de haver esses deslocamentos de títulos utilizando a plataforma oficial do Sigef. No geral, percebe-se que os deslocamentos tem o objetivo único de melhorar a posição do imóvel para situações que lhes renderia maiores vantagens de valorização econômica. Em que pese necessitar de maiores confirmações e aprofundamentos, os dados preliminares já mostram que pode ocorrer três motivações principais.

A primeira delas é a posição que foi certificada no Sigef, geralmente em locais onde já pode ter ocorrido supressão de vegetação para a exploração agropecuária - e isso lhes renderia argumentos para “esquentar” um atividade eventualmente ilegal. Uma segunda possibilidade é a proximidade da área certificada com facilidades de infraestrutura – como rodovias pavimentadas ou mesmo ramais em estágio inicial de uso – o que naturalmente lhe concede maior valorização das terras.

Por último, embora esta não seja uma hipótese em Lábrea – pelo menos ainda não confirmada – pode ocorrer o deslocamento do imóvel para dentro de Unidade de Conservação, o que pode gerar uma vantagem para o seu detentor buscar a compensação da área em negociação de créditos na denominada Cota de Reserva Ambiental – CRA, instituída pela Lei 12.651/12.

A amostra de casos demonstrada neste trabalho pode indicar que outros municípios do Estado do Amazonas podem estar enfrentando casos, se não iguais, no mínimo semelhantes com o deslocamento de títulos centenários expedidos no período da borracha para locais totalmente diversos do que foi determinado no título de origem.

Por fim, há de se ter cuidado com a tentação – talvez até natural - de se extrapolar os dados mencionados neste trabalho. As inconsistências em Lábrea, Amazonas, não significam

que ocorram - necessariamente - em outros municípios com igual extensão e método. Embora seja possível a replicação destes erros, apenas estudos ou auditorias aprofundadas poderiam confirmá-los. De qualquer modo, a conclusão natural é que há fragilidades na Lei, mesmo que ela não tenha pensado explicitamente em barrar a grilagem.

6. Considerações finais

Este estudo é uma continuidade de muitos outros sobre um tema que se debate há pelo menos um século nas mesas da administração pública, no Plenário do Congresso e na academia: a grilagem das terras públicas – com especial olhar na Amazônia.

O recorte do trabalho é limitado a um estudo de caso no Município de Lábrea, Amazonas; uma municipalidade famosa no passado pela borracha, pelos cancelamentos de matrículas no início dos anos 2000, e que volta novamente aos holofotes pelos números expressivos de rápido desmatamento nas duas primeiras décadas deste século XXI.

A dissertação, um passo pequeno neste universo tão complexo de estudo, naturalmente não se esgota em si, nem pretende estar absolutamente correta em todas as suas conclusões (tão pouco é sua intenção). Mas indica caminhos para novas (e possíveis) pesquisas e aprofundamentos posteriores.

O foco principal da investigação tem caráter naturalmente jurídico como eixo central, mas obriga-se – por coerência de método científico – a enveredar-se pela transdisciplinaridade, trilhando os caminhos da geografia e das geotecnologias (um ramo que cresce no estudo jurídico que é o “geodireito”). O método usado visa a demonstração do que pode estar ocorrendo na Lei que pretendeu barrar as irregularidades fundiárias: A Lei 10.267 de 28 de agosto de 2001.

A pergunta da pesquisa, como ponto de partida é: estaria este ato normativo sendo bem sucedido em combater a grilagem? A hipótese do trabalho é a de aquela Lei pode ser insuficiente na prevenção e controle da grilagem.

A pergunta parece simples, mas não o é seu contexto, nem tão pouco é a sua resposta. A complexidade do tema fundiário é tão vasta que, para responder ao quesito minimamente à altura, não basta somente estudar o direito em sua crueza textual e interpretativa. Precisava-se de elementos factuais mínimos; visualizar o contexto grandioso de tantas outras caixas que se conectam – o que aliás é praxe em pesquisas fundiário-ambiental.

Por isso mesmo, estudar a grilagem isoladamente, apenas no pilar jurídico, poderia ser uma armadilha perigosa e passível de erro – mascarando facetas longe da lente das leis. Esta é a razão de sugerir ousadamente uma pausa introdutória para separar o fenômeno - ainda que numa breve visita - em pelo menos três facetas: a grilagem econômica, socioambiental, e claro, jurídica.

A grilagem econômica (alguns denominam de grilagem-saque) vem ocorrendo no país desde a chegada dos europeus quando as terras brasileiras, então colônia, foram aos poucos saqueadas seu Pau-Brasil, o ouro e as suas florestas; um retrato que, ao menos para a Mata

Atlântica, parece não ter acabado muito bem, nas palavras da Warren Dean (2020), como um aviso para o que poderia vir a acontecer com a Amazônia. Este saque histórico seria o que Motta (2002, p.77) chamou de "grilagem como herança" da sociedade brasileira. É uma marca das nossas terras e da nossa história de ocupação.

Entender a grilagem econômica é um bom caminho para jogar luzes, inclusive, sobre os primeiros passos da formação de boa parte da história econômica e política de nossas terras, como bem pontuou Tiago Schwade (2019) no seu trabalho sobre “A formação da propriedade capitalista do Amazonas” – mal comparando, um pouco próximo do que Ellen Wood (1998) defendeu como ser a origem do capital, exatamente no acesso à terra nos primórdios da Inglaterra. Em síntese: a formação, acumulação e distribuição do capital de hoje tem raízes no formato de ocupação das terras agrícolas nos séculos iniciais da história brasileira.

Cabe um alerta, sobretudo a quem não é da área fundiária: a grilagem econômica ou o uso ilegal da terra, não demanda, necessariamente, que se tenha um papel físico (cada vez mais raro) ou virtual (este mais presente), nem mesmo sob fraudes mirabolantes. Nas vastas e gigantes glebas da Amazônia, sem que o Estado veja, o saqueador-grileiro retira a madeira e muitas vezes semeia capim para talvez obter algum tipo de “comprovação” que um dia foi posseiro (a prova do que a Lei de Terras batizou de “cultura efetiva”), afinal, como lembra Marcelo Torres et al (2017) “Dono é quem desmata”.

Mas, em tempos de mudanças do clima nos centros das atenções mundiais, as terras valiosas da Amazônia com floresta intocada podem ser também objeto de um tipo novo de grilagem econômica: a especulação para o que se chama de *green grabbing* ou a grilagem verde, associada ao uso da terra para os “mercados verdes” (do carbono ao saque da água). Nestes casos - por ser sofisticada e ligadas a grandes grupos econômicos- a grilagem econômica prescinde das formalidades e da papelada para se certificar perante a investidores internacionais – para se dá um ar de “sustentabilidade”.

A segunda faceta da grilagem é a socioeconômica. O saque dos ativos naturais nas terras públicas resulta em passivos ambientais muitas vezes ocultos, sobretudo na emissão de gases do efeito estufa por conta do lançamento oriundos do desmatamento nestas terras. No Brasil, 75% do que vai à atmosfera vem das queimadas de floresta e do uso do solo (SEEG, 2020).

Então, o tema deixa de ser somente sobre terra e transforma-se de extrema importância ao Estado brasileiro – ainda mais quando vê-se com o retorno das altas taxas de desmatamento (BRASIL, 2023). Quase todo o desmatamento da Amazônia brasileira é ilegal (99% segundo o Mapbiomas (2020) – o que leva a inferir que nestas terras há grande porção

de grilagem (ao menos 50% em terras públicas não destinadas (MOUTINHO; AZEVEDO-RAMOS, 2023). A relação entre os quadros fundiário, ambiental e climático é, portanto, umbilical.

A preocupação climática afeta também as relações diplomáticas com o Mercosul e com a comunidade Andina de Nações, e claro com os acordos comerciais de natureza global. Estes, por sua vez, exigem alguma resposta do Brasil no controle do desmatamento para aceitar produtos com origem na Amazônia (como as conversas atuais com a União Europeia).

Por isso, domesticamente, a dupla grilagem-efeito climático é assunto central. Derrubar florestas acima da capacidade de suporte pode significar um efeito “bumerangue” (fenômeno previsto por Ulrich Beck)¹⁰⁸ para o próprio agronegócio – um dos “orgulhos” da economia nacional: desregula a temperatura, causa extremos climáticos e afeta chuvas importantes para o agronegócio em outras regiões, como o centro-oeste e sudeste (MARENGO; SOUZA JR, 2018). “Incertezas fundiárias, resultam em insegurança social e redução de oportunidade e econômicas”, resume bem Francisco de Assis da Universidade Federal do Pará¹⁰⁹.

Por fim, chegam-se na faceta final da grilagem, aquela que esta pesquisa se concentrou: a jurídica. Este é o ponto da consolidação ou legitimação – perante os poderes constituídos – da usurpação da terra e se dá de várias formas: para alguns com mudanças nas regras jurídicas no Congresso que afrouxam o acesso às terras públicas (BRITO et al, 2019); ou, para outros, com o envolvimento de altos cargos no Judiciário que usa de poder, influência e conexões entre grupos hegemônicos para decidir (quase sempre) em favor dos “mais fortes” ou das oligarquias de sempre (COSTA, 2020; SOUZA, 2022).

Mas, sobretudo, e mais importante, a grilagem jurídica, em sua face mais “pragmática”, é aquela que torna um documento - cheio de erros ou fraudes - em caminho aberto para acessar as riquezas das glebas públicas de forma ilegal. É o carimbo do Estado permitindo que ocorra o ilícito ou “stealing public land with government approval”¹¹⁰, como mencionam Carrero et al (2022), o mesmo sentido que Holston (1993) chamava de “legalizando o ilegal”.

Concluída essa rápida revisitação dos três ramos da grilagem, volta-se à pergunta-hipótese, e objetivo deste trabalho, na tentativa de chegar a conclusões razoáveis: o ato

¹⁰⁸ Beck escreveu na sua famosa obra “Sociedade de Risco” que o capitalismo sofreria as consequências de suas próprias ações contra o meio ambiente – de alguma forma deixaria de lucrar ou seria envenenado pelos pesticidas (esse era seu exemplo para a Alemanha). Embora ele não falasse do capitalismo do agronegócio – é clara a relação que existe do seu pensamento e o que ocorre agora com os efeitos preocupantes do clima sobre o regime de chuvas, por exemplo. BECK, U. Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Editora 34. 2ª Edição. 2011. 238 p.

¹⁰⁹ Frase atribuída a Assis na Revista Fapesp em 2019 (CHAVES, 2019).

¹¹⁰ Tradução livre: “roubando as terras públicas com a aprovação do governo”.

normativo vigente, criado teoricamente para evitar sobreposições de imóveis no mesmo local e por consequência para combater grilagem, estaria cumprindo sua tarefa ou, parafraseando Carrero et al (2022) estaria “aprovando as irregularidades” (ainda que involuntariamente)?

Para medir a eventual fragilidade da Lei 10.267/2001 é preciso saber de que berço a mesma surgiu. Esta norma não é um ponto fora da curva, ou uma criação sem história. É o amálgama de 170 anos de legislações fundiárias genuinamente brasileiras (e claro com influência das portuguesas); resulta de um acúmulo de idas e vidas, experiências e insucessos a desaguar em incongruências do Estado no trato com as terras brasileiras. Das Sesmarias às Lei de Terras de 1850 o Estado brasileiro perpetuou equívocos nas regras jurídicas seguidos, gerando sérias dificuldades para tentar organizar-se minimamente para controlar o patrimônio fundiário.

Não faltaram tentativas do Estado em organizar minimamente o território, seja antes ou depois da CPI da Grilagem. Mas, pouco adiantou criar registros públicos nos idos de 1854, com as primeiras declarações de posses feitas perante o registro do Vigário. A devolução de terras, saindo das mãos do Império, no artigo 64 da Constituição de 1891, para as províncias foi outro ato que parece não ter resultado em nada prático para controle das terras nacionais.

Nem a modernização da Lei de Registos Públicos (Lei 6015/1973) trouxe nada (ou quase nada) em termos de controle fundiário, a não ser manter uma aparência de registro das terras, mas cheio de aberturas para aqueles que queriam declarar o tamanho que se quisessem e o local que lhes apraziam, sobretudo em ambientes tão precários de informações geográficas como a Amazônia (um pouco do que Ugeda e Seo (2020, p. 32) chamam de “defasagem cartográfica”).

Mais tarde, a Constituição de 1988, daria alguns passos importantes para tentar dotar o Estado brasileiro com alguma organicidade no tocante à administração do patrimônio fundiário. É verdade que as funções constitucionais estatais, sobretudo de regulação da atividade econômica – prevista no artigo 174 da Carta – não inovaram o suficiente, mantendo o papel de interventor e regulador também na atividade agrícola e agrária nacional. Mas, é inegável que é a partir daquelas linhas constitucionais, que o Estado viu a necessidade de se modernizar minimamente.

Portanto, a Lei 10.267/2001, é o resultado de mais de 170 anos de todas estas Políticas Públicas que rodearam o espaço agrário que manteve grilagem como tema fundamental. Preocupações repercutidas no “Livro Branco da Grilagem”, que em parte levam à CPI da Grilagem (BRASIL, 2001d), que vingou o fruto da Lei 10.267/2001 (BRASIL, 2001).

A Lei criou com pompa – e por isso com grande esperança nos seus primeiros anos – a obrigatoriedade de se melhorar a descrição dos elementos formadores da geografia dos

imóveis rurais para evitar “dois corpos (matrícula ou título) no mesmo espaço”. Não bastaria mais apontar, de forma grosseira, os pontos cardeais Norte, Sul, Leste e Oeste nos memoriais descritivos de mesma estrutura descritiva do século XIX, mantida ainda na Lei de Registros Públicos de 1973.

Passava-se a modernizar a descrição da propriedade levada a registros com a adoção de coordenadas geográficas certas e únicas do vértice que formavam o polígono do imóvel rural quando sob desmembramento, desmembramento, parcelamento, remembramento, transferência da propriedade.

A motivação da Lei, embora não dito em suas linhas explicitamente, era de que se queria acabar com o mal maior do meio rural brasileiro, a grilagem ou “fraudes, grilos e abusos”, nas palavras encontradas no Relatório do Projeto de Lei (BRASIL, 2000). Portanto, é este o seu produto final. Porém, o desenho normativo - que resultou na obrigação de se georreferenciar os imóveis rurais - somente garante que não ocorram imóveis sobrepostos (ou dois imóveis sobre o mesmo e único espaço geográfico). Conter a grilagem seria um ganho adicional que poderia ou não ocorrer.

Por isso, se por um lado a Lei está inteiramente alinhada formalmente com os comandos constitucionais, sem haver violação do direito de propriedade - como atestado muito recentemente na Ação Direta de Constitucionalidade –ADIn 4866-DF (BRASIL, 2022a)-, por outro, há de se saber de sua real eficácia social e alcance dos objetivos práticos. Cediço entre os estudiosos jurídicos, que a eficácia normativa de uma Lei passa pela necessário cumprimento da sua função primordial, buscada na origem pelo elaborador da norma.

Para testar a eficácia desta norma, este trabalho buscou, a partir de um teste de dados reais em uma região notada e sabidamente com desmate em crescimento pois, onde há desmate ilegal há grilagem. A região selecionada - o Município de Lábrea, no Sudoeste do Estado do Amazonas – é o epicentro das maiores taxas de desmatamento nos últimos cinco anos no Estado, conforme dados do Prodes (BRASIL, 2023d, 2023e). Combina-se, ademais, com o fato – talvez não coincidente - do Amazonas ser o único Estado da Amazônia Legal a ter dados crescentes de desmate entre os Estados amazônicos em 2022. Lábrea também foi um dos destaques da Correição Extrajudicial do Tribunal de Justiça em 2001 (AMAZONAS, 2002).

Para tanto, foi realizada uma pesquisa transdisciplinar, com o uso de ferramentas de geotecnologias e análise jurídica das normas (geodireito), a partir de bases públicas de acesso e ela Lei de acesso à informação (Lei 12.527/2011). Concluiu-se que tem havido casos de

inequívoco deslocamento de títulos definitivos expedidos pelo Governo do Estado do Amazonas no período da borracha, usando a plataforma oficial governamental do Sigef.

Situações que não podem ser isoladas, dado o conjunto grande de títulos expedidos pelo Governo do Estado e pela alta na procura de imóveis com extensão maiores na região Amazônica (em especial pelos chamados mercados verdes).

Os números mostrados na Figura 4 indicam que cada vez mais se busca a certificação de imóveis rurais para busca de negócios com terras rurais. Neste sentido a norma alcançou plenamente sua função. Mesmo assim, sem uma ferramenta efetiva “antigrilagem”, a certificação da posição precisa do imóvel rural poderia auxiliar – de forma reflexa - na prevenção e até mesmo no combate da grilagem? A resposta é positiva. Porém, para que isso ocorra, contudo, haveria de haver salvaguardas mínimas.

Estas salvaguardas (item 3.2.3) deveriam ocorrer ao mesmo tempo: i. que os títulos de terra a serem certificados fossem legítimos; ii. que o sistema de controle administrativo da administração pública (a plataforma Sigef de Certificação) fosse suficientemente capaz de detectar grilagens, e; iii. que os oficiais de cartório fariam o controle final de todo o processo.

O fato do imóvel possuir um título válido – como centenas de outros emitidos no período da borracha em Lábrea - possibilita que o usuário do sistema tenha uma "vantagem" perante à plataforma que é de ocorrer a certificação automática sem precisar de verificação por um membro do Comitê Regional de Certificação - CRC (servidor do Incra). Isso significa que a segunda premissa é superada com facilidade (pois o sistema, nesta hipótese, não atuará para barrar a suposta grilagem). O terceiro requisito muitas vezes sequer será necessário: nem toda certificação será levada ao registro de imóveis e, quando ocorre, o registrador toma a informação do Incra como presunção legal.

Todas as três premissas – que de certa forma são uma interpretação dada pela administração pública à Lei 10.267/2001 - estão ancoradas na “vontade” subjetivas de pessoas: ancorar a veracidade de dados tão sensíveis e complexos à validação baseado na vontade de pessoas. Por isso, o modelo adotado parece ser, não somente vulnerável, mas moroso, ineficiente e sujeito às mazelas de toda ordem (inclusive de erro voluntário e involuntário). Os mecanismos de controle (punição das mais diversas) podem não fazer nenhuma diferença.

Por esta razão (da aparente fragilidade) este estudo verificou a possibilidade de um detentor de título legítimo usar as facilidades existentes na plataforma eletrônica do Sigef de certificação para colocar – geograficamente – a propriedade em local indevido. Esta hipótese é a mais danosa ao sistema e ao patrimônio público, uma vez que estar-se diante do uso de títulos de domínio legítimos e que, por isso, podem ser mais recalcitrantes quando se

estiverem disputas perante o judiciário. Ademais, a ferramenta do Sigef dá uma vantagem aos detentores de títulos: a plataforma certifica o imóvel sem a necessidade de maiores conferências por servidor do Incra (salvo eventual impugnação por terceiros ou uma auditoria do órgão).

Se houver uma única sugestão a ser dada para alterar o sistema é exatamente esta: criar um mecanismo em que a vontade subjetiva de agentes (pessoas) não tenha qualquer interferência na decisão final sobre um imóvel rural certificado (ou ao menos diminuir este espaço de decisão baseada em “vontade” ou discricionariedade).

Eis a importância de se perguntar: estes resultados de grilagem sobre terras da União é efetivamente uma fragilidade da Lei 10.267/01 ou apenas o reflexo do avanço das tecnologias digitais que, agora, arvoram-se em fraudar *pixels* em vez de papéis com cores amareladas dos antigos grilos? Estar-se-ia diante de uma fragilidade legislativa com inadequação aos tempos da tecnologia, ou a apenas um erro que seria irrelevante?

A partir do contexto do Projeto de Lei 3.242/2000, e pelo respectivo relatório aprovado, percebe-se que os legisladores entenderam que os mecanismos criados na Lei do georreferenciamento (unificação da base da Receita Federal com o Incra e a prevenção de sobreposição), seriam suficientes para enfrentar a grilagem na Amazônia e em todo Brasil. Se for tomado como critério apenas a eliminação das sobreposições o objetivo foi cumprido e os erros seriam consequências. A decisão política do Congresso foi apenas controlar a ocorrência de sobreposições. Nada mais.

Esta é uma interpretação possível quando se lança mão do um velho, mas sempre atual, ensinamento da interpretação de textos normativos: a Lei não contém palavras inúteis ou, seu inverso, “se o legislador nada disse sobre determinado assunto é porque não quis mesmo dizê-lo”.

Porém, o legislador talvez não tivesse à época mecanismos para fazer previsão de que as ferramentas da internet seriam manipuladas; ou que se pensou que dotar o Incra com o poder de certificar a posição correta do imóvel rural resolveria o problema da grilagem. De todo modo, seria especulativo qualquer uma das duas questões.

O que é certo é que atualmente, depois de mais de duas décadas de acelerado avanço de tecnologias digitais no pós-CPI da Grilagem, há uma defasagem naquilo que se pensou ser suficiente pelos parlamentares dos anos 2000. E talvez aí resida a fragilidade e inadequação da Lei 10.267/2001: a falta, no texto, de uma disposição clara neste sentido. O que se têm, enquanto decisão política do Congresso, sido insuficiente, como ficam claros os dados demonstrados neste pequeno estudo de caso, com claro desvio de finalidade do mecanismo de prevenção de sobreposição.

Este pequeno estudo não faz descoberta, mas confirma com dados. O uso da plataforma de certificação de imóveis rurais – Sigef, para fins indevidos não é necessariamente uma novidade no meio da administração pública federal fundiária. Há muito tem se detectado, sobretudo com auditorias internas pelo Incra, de casos isolados de tentativas e sucesso de irregularidades. Pesquisas preliminares igualmente mostram a partir de métodos científicos (CARRERO et al, 2021; IMAFLORA, 2023).

E não somente o Incra: o Tribunal de Contas da União – TCU também já afirmou em suas próprias fiscalizações que pode estar ocorrendo problemas com o uso da ferramenta, em suas palavras seriam: um “instrumento utilizado pelo mercado ilegal de comércio de terras griladas na Amazônia Legal” (BRASIL, 2020a, p. 146).

Ainda que timidamente, começam a chegar no Judiciário disputas que podem ter com centro do debate, causa de pedir ou objeto em disputa, situações que envolvem a certificação de imóveis rurais pelo georreferenciamento. Esta tendência, mesmo pequena, pode se verificar em alguns julgados no Superior Tribunal de Justiça – STJ (BRASIL, 2022c) (em sua maioria os administrados buscando forçar maior agilidade do Incra na certificação, mas com tendência de aumentar quando as primeiras fraudes caírem no escrutínio do Ministério Público e perceberem que o tema tem ganhado relevo.

Os deslocamentos de títulos detectados neste trabalho – cabalmente mostrados na Figura 11 - se enquadram no conceito de grilagem ou "fraudes na localização", espécie de usurpação detectadas pela no passado pela CPI da Grilagem, isto é, quando ocorre o arraste, deslocamento ou modificação do local correto do título de origem para local estranho ao documento fundiário. Este tipo de deslocamento também é conhecido por ‘títulos pluma’ ou ‘pena’ (BRASIL, 2002 d): o que parecia superado nos anos 2000 parece ter mudado apenas de método ou de nome.

O que talvez seja preocupante é que, no passado, e antes da internet, estes deslocamentos ocorriam sem qualquer forma de controle, porque os Cartórios não tinham ferramentas eficazes para conferir a existência ou não do deslocamento. Por isso, a CPI da Grilagem detectou casos de os muitos “andares sobrepostos” de matrículas que somados ultrapassavam a área dos municípios, como alguns casos no Pará (CHAVES, 2019). Porém, nesta quadra de tempos de geotecnologias, da satélites e de inteligência artificial, não é mais caso de não haver tecnologia suficiente.

Com o Sigef e os avanços das geotecnologias em que os antigos mapas passam a ser analisados por aplicativos computacionais (técnica aplicada neste trabalho), gera-se a possibilidade de se conferir a posição original de um título e, assim, teoricamente, este processo poderia ser mais confiável. O Projeto SIGFUNDIÁRIO do Pará caminha neste

sentido (CHAVES, 2019). Porém, como já mencionado, a grande maioria dos oficiais de registros imobiliários confia na certificação do Incra e entendem que não haveria necessidade de maiores conferências.

Obviamente os dados não podem ser extrapolado a ponto de concluir que outros municípios na Amazônia, de títulos antigos, vivenciam o mesmo problema. Outras pesquisas não de aprofundar no tema, a se confirmar se as inconsistências em Lábrea são um padrão ou apenas um “erro esporádico”.

De nossa parte, para que o trabalho tenha algum sentido prático e consequencial, se faz necessário buscar os fatores que poderiam levar aos problemas apontados. Duas seriam aquelas insuficiências que podem potencializar a ocorrência de grilagem pelo uso de títulos legítimos, porém deslocados para locais indevidos. Ambos teriam relação com a falta de comunicação de bases de dados fundiários oficiais.

Na primeira, trata-se da falta de comunicação entre o cadastro (do Incra) e o registro de imóveis. E naturalmente não reside nenhuma grande descoberta, pois é o que se fala há ao menos uma década entre os estudiosos fundiários.

Em essência, as duas bases oficiais gerenciadas pela União (CNIR e Georreferenciamento) estão em ambientes e formatos distintos (e não comunicáveis), de forma que não há confirmações automáticas entre seus dados. Essa "não conferência" de dados resulta no que foi detectado neste trabalho: o usuário utiliza a plataforma a seu favor para deslocar um imóvel titulado, sem que a plataforma tenha condição de confirmar a inconsistência.

Por exemplo, a Lei do Cadastro Rural (Lei 5.868/72 (BRASIL, 1972) autorizou que o Incra defina qual o dado de seu interesse a fazer parte do Cadastro Nacional do Imóvel Rural - CNIR¹¹¹. O órgão federal definiu que informação do Cadastro Rural é requisito para a certificação na plataforma Sigef (o número do CCIR - Certificado do Cadastro Imóvel Rural).

Pois bem. Como ainda não há comunicação entre o CNIR e o Sigef cabe ao titular da propriedade autodeclará-lo. Essa pode ser fonte de fraudes: o funcionamento do sistema está embasado na boa fé do interessado em alimentar o sistema corretamente. Ocorre que se o

¹¹¹ A interpretação desta autorização está no § 4º que diz que: Integrarão o CNIR as bases próprias de informações produzidas e gerenciadas pelas instituições participantes, constituídas **por dados específicos de seus interesses** [...] (grifei). Logo, a Lei determinou que o Incra pode apontar qual informação será relevante para o cadastro do imóvel rural. O Incra entende que a localização do imóvel é um dado relevante, dado este originado na certificação do imóvel no Sige. Por esta razão, a certificação depende do número do cadastro do Imóvel rural (CCIR). Esta informação é necessária como se verifica em <https://sigef.incr.gov.br/documentos/manual/>: "**Código do imóvel**
Neste campo deve ser indicado o código do imóvel no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR). Este código está disponível no Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR)".

mesmo informar o tamanho do imóvel ou a localização divergentes daquilo constante no CNIR, associando estas informações ao Sigef, é possível a ocorrência de fraudes.

Aliada a esta falta de comunicação existe o isolamento dos órgãos de terras que vivem um ambiente paralelo: enquanto a União tenta se modernizar os entes Federados estaduais – em maioria- ainda estão na fase do papel (exceção na Amazônia para o Estado do Pará). Sem a digitalização das bases de títulos emitidos e sua unificação numa base única o problema persistirá.

A segunda fragilidade refere-se também a outra falta de comunicação, desta vez entre a informação do Incra e o Cartório de Imóveis. O Congresso Nacional tentou um tímido intercâmbio de dados entre estes órgãos com a reforma da Lei 10.267/2001 (alteração do art. 22 da Lei 4.947/1966), mas claramente um mecanismo que parece ter sido negligenciado em escala macro. E, mesmo se funcionasse, não resolveria as tentativas de fraudes envolvendo certificação com deslocamento de títulos: o intercâmbio tratou apenas de dados descritivos e não geográficos.

Outro aspecto é que o atual mecanismo de certificado do imóvel rural nos termos propostos na Lei 10.267/2001 ocorre em duas fases e ambientes distintos: uma no Incra e outra no Cartório de Imóveis. Nas duas fases há confiança na informação prestada pelo detentor do imóvel para a certificação: na fase perante o Incra, no momento que o mesmo declara que o imóvel é titulado, gera-se a condição de certificação automática; e na fase de Cartório é uma consequência da primeira, pois uma vez haver a certificação anterior junto ao Incra, ocorre uma presunção de que a localização do imóvel está correta – afastando quase sempre a conferência por parte do oficial de Cartórios.

Em resumo, a falta de automação ou unificação de bases de dados é parte determinante do deslocamento de títulos centenários. Então, tudo parece convergir e confirmar no que indicam os especialistas em governança fundiária: que é urgente uma unificação e melhoria das bases de dados fundiários. Reydon, Bueno e Siqueira (2017, p. 154) dizem que os “os cadastros existentes apresentam fragilidades [com] descompasso do SNCR com os demais cadastros e com o Registro de Imóveis [levando] a área ocupada maior que a superfície do país”.

De tudo analisado, portanto, a saída para o problema que ora se apresenta pode ser dá de duas ordens: uma sem precisar de modificação legislativa e outra que prescinde o Congresso. Mudanças legislativas seriam aquelas que dotassem a administração pública de mais competência ou liberdade para barrar a grilagem. Mas isso significaria mais burocracia e menos liberdade econômica ao setor primário; na atual composição conservadora da Câmara e Senado – o que parece pouco viável de se propor.

Tudo caminha para utilizar-se as ferramentas normativas que já foram aprovadas, aproveitando-se da automação da inteligência artificial. O momento é muito propício. O Estado do Pará tem a já mencionada iniciativa da plataforma SIGFUNDIÁRIO, que integra o SIGEF do Inbra com informações de cartórios, confirmando se houve a cadeia dominial da matrícula é regular (projeto entre a Universidade Federal do Pará – UFPA e o Ministério Público Estadual).

Ademais, estar-se diante de uma (nova) oportunidade de se remodelar as ferramentas de gestão fundiária nacional: ao mesmo tempo o Inbra discute uma plataforma eletrônica unificada (cadastro rural (descritivo) e o Sigef (geográfico), também encontra-se em desenvolvimento o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais - Sinter (BRASIL, 2022) – que pretende interligar muito mais que aquelas duas bases.

A unificação precisa ser pensada numa perspectiva da automação por inteligência artificial: uma ferramenta que detecte as inconsistências, previamente à certificação - e sem precisar do olhar humano (evitaria a manipulação do número do cadastro, do nome do detentor, tamanho de área e localização de municípios diferentes (entre o Sigef o cadastro), por exemplo). Todos os dados precisam estar inteiramente harmônicos, sob pena de imediato sobrestamento ou indeferimento.

Por outro lado, a solução para resolver o problema do deslocamento de títulos, usando a própria ferramenta eletrônica do Sigef, pode não ser tão simples. Pelos dados demonstrados neste trabalho, a política adotada pela administração pública é a de transferir o ônus da veracidade dos dados alimentados no sistema ao usuário e, num segundo momento, na eficiência da atuação pessoal (servidor público do órgão federal seja do oficial de registro).

Considerando que os serviços públicos, em um mundo cada vez mais interconectado, tende a se aprofundar em plataformas eletrônicas, a saída mais viável parece ser dotar os entes federados emissores (no passado e para o futuro) de títulos de domínio, para digitalizarem suas bases eletrônicas e alimentem o Sinter. Esse formato possibilitaria a conferência automática da localização do título.

7. Referências

ALVES, VP; DINIZ, MB. Redução de emissões de carbono por desmatamento evitado na amazônia brasileira: uma abordagem baseada no cenário Business-as-Usual (BAU). *Rev. Gest. Ambient. e Sust. - GeAS*, 11(1), 1-23, 2022, e19817. <https://doi.org/10.5585/geas.v11i1.19817>. Acesso em 15 set. 2022.

ALMEIDA, J; BRITO, B; GOMES, P; ANDRADE, RA. **Leis e práticas de regularização fundiária no Estado do Amazonas**. Belém, PA: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, 2021. 41 p.

ALMEIDA, R; MARIANI, D. Públicas e privadas: a divisão de terras no território brasileiro. **NEXO**. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/grafico/2017/04/07/P%C3%BAblicas-e-privadas-a-divis%C3%A3o-de-terras-no-territ%C3%B3rio-brasileiro>. Acesso em 15 set. 2022.

AMAZONAS (Estado). **Índice remissivo de Registro. Livros de Registro classificados por ordem alfabética**. Manaus: Centro de Documentação e Informática - CDI. Iteram - Instituto de Terras e Colonização do Amazonas. 354 p. 1987.

_____. **Relatório das correções extraordinárias nos registros de terras rurais no Estado do Amazonas**. Manaus. Tribunal de Justiça do Amazonas. 440 p. 2002.

_____. **Manual do Extrajudicial constante no Provimento nº 278/2016 – CGJ/AM**. Manaus-AM. 172 p. Disponível em: <https://www.tjam.jus.br/index.php/cgi-extrajudicial>. Acesso 14 fev. 2023.

AMORIM, A; PELEGRINA, MA; JULIÃO, RP. **Cadastro e Gestão Territorial: Uma visão luso-brasileira para a implementação de sistemas de informação cadastral nos municípios**. Editora Unesp. 2018. 131 p. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/8b9n4>. Acesso 29 set. 2022.

AZEVEDO-RAMOS, C; MOUTINHO, P; ARRUDA, VLS; STABILE, MCC; ALENCAR, A; CASTRO, I; RIBEIRO, JP. **Lawless land in no man's land: The undesignated public forests in the Brazilian Amazon**. *Land Use Policy*, 99: 1- 4. 2020.

BARBOSA, JA; BARBOSA, AS; BARBOSA, R. **Aplicabilidade do georreferenciamento no registro de imóveis**. Texto eletrônico. 18 p. 2018. Disponível em: <https://governancadeteras.com.br/wp-content/uploads/2018/03/APLICABILIDADE-DO-GEORREFERENCIAMENTO-NO-REGISTRO-DE-IMO%CC%81VEIS-.pdf>. Acesso em 19 set. 2021.

BARONA, E; NAVIN R; HYMAN, G; *et al*. The role of pasture and soybean in deforestation of the Brazilian Amazon. *Environ. Res. Lett.* v. 5, n. 2, p. 024002–024002, 2010. Disponível em: <<https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/5/2/024002>>. Acesso em: 18 jun. 2023.

BARROS, C; BARCELOS, I; GALLO, JO. As falhas e inconsistências do Cadastro Ambiental Rural. **aPublica**. Disponível em: <https://apublica.org/2016/08/as-falhas-e-inconsistencias-do-cadastro-ambiental-rural/>. Acesso 20 set. 2021.

BBC News. **Amazônia à venda: o mercado ilegal de áreas protegidas no Facebook**. Documentário Disponível em: www.youtube.com/watch?v=QpTMqTo_ycc . Acesso em 20 set. 2021.

BECKER, BK. Geopolítica da Amazônia. **Estudos Avançados**, 19 (53), 2005.

BENATTI, JH. (Org.). **Cadastro territorial no Brasil: perspectivas e o seu futuro**. Belém: UFPA, 2018. 177p. E-book].

BENTES, Rosineide. A apropriação ecológica de seringais na Amazônia e a advocacia das "rubber plantations". **Revista de História** 151, 115-150. 2004. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/2850/285022860005.pdf>. Acesso em 10 jun. 2023.

BOECHAT, CA; PITTA, FT; TOLEDO, CA. *Land grabbing* e crise do capital: possíveis intersecções dos debates. **GEOgraphia**, Niterói, Vol.19, Nº 40, 2017.

BRASIL. **Lei 601 de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do império. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm. Acesso em 15 set. 2022.

_____. **Decreto 1.318 de 30 de janeiro 1854**. Manda executar a Lei nº 601, de 18 de Setembro de 1850. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/dim1318.htm. Acesso em 15 set. 2022.

_____. **Lei 5.868 de 12 de Dezembro de 1972**. Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15868.htm. Acesso em 15 set. 2022.

_____. **Lei 6.015 de 31 de Dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15868.htm. Acesso em 15 set. 2022.

_____. **Lei 8.629 de 25 de fevereiro de 1993**. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18629.htm. Acesso em 09 jan. 2023.

_____. **Lei 9.393 de 19 de Dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19393.htm . Acesso em 04 de mai. 2022.

_____. **O livro branco da grilagem de terras no Brasil.** INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra. Brasília-DF. 1999.41 p.

_____. **Projeto de Lei 3.242.** Altera dispositivos das Leis nºs 4.947, de 6 de abril de 1966, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.739, de 5 de dezembro de 1979, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Relatora: Deputada Zila Bezerra. Brasília-DF. Câmara dos Deputados. 2000. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD15MAR2001.pdf#page=120> Acesso em 29 jun. 2022.

_____. **Lei 9.985 de 18 de Julho de 2000.** Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal. 2000b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em 24 de jun. 2023.

_____. **Lei 10.267 de 28 de agosto de 2001.** Altera as Leis 4.947/66, 5.868/72, 6.015/73, 6.739/79 e 9.393/96. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110267.htm. Acesso em 15 set. 2022.

_____. **Lei 10.406 de 10 de Janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. 2002a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em 10 out. 2022.

_____. **Decreto 4.297 de 10 de Julho de 2002.** Estabelece os critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil - ZEE, e dá outras providências. 2002b. Brasília-DF. Poder Executivo. DOU. 2002.

_____. **Decreto Federal 4.449 de 30 de outubro de 2002.** Regulamenta a Lei 10.267/2001. 2002c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4449.htm. Acesso em 23 ago. 2022.

_____. **d. Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI destinada as ocupações de terras públicas na região amazônica:** Brasília-DF. Câmara dos Deputados. 2002d. 641 p. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/51-legislatura/cpiamazono/relatoriofinal.pdf> . Acesso 30 jun. 2023.

_____. **Decreto 5.051 de 19 de abril de 2004.** Promulga a convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm. Acesso em 22 abr. 2023.

_____. **Sistema de licenciamento ambiental rural em propriedades rurais do estado do Mato Grosso:** análise e lições na sua implementação: projeto PNUD: BRA 98/005. Brasília: MMA, 2005.

_____. **Decreto 6.040 de 07 de fevereiro de 2007.** Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm. Acesso em 23 jun. 2023.

_____. **Lei 11.952 de 05 de junho de 2009.** Dispõe sobre a regularização das ocupações em terras da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/11952.htm. Acesso em 15 set. 2022.

_____. **Lei 12.651 de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa e outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/112651.htm. Acesso em 23 ago. 2022.

_____. **Instrução Normativa Incra 77 de de 23 de Agosto de 2013.** Brasília-DF. Poder Executivo D.O.U.: 03.09.2013. Disponível em: https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/in_77_2013.pdf. Acesso 10 jun. 2023.

_____. **Lei 13.187 de 22 de outubro de 2015.** Dispõe sobre a ratificação dos registros imobiliários decorrentes de alienações e concessões de terras públicas situadas nas faixas de fronteira. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/113178.htm. Acesso 10 jun. 2023.

_____. **Censo agropecuário : resultados definitivos.** Rio de Janeiro: IBGE. 104 p. 2017.

_____. **Resolução 4.625 de 25 de Janeiro de 2018.** Banco Central do Brasil – BC. DOU de 16/1/2018, Seção 1, p. 15-16. Brasília-DF.

_____. **Relatório. Acórdão 727/2020.** Tribunal de Contas da União – TCU. Sessão de 1 de abril de 2020. Brasília-DF. 2020a.

_____. **Imóveis rurais privados e públicos cadastrados no Sistema Nacional de Imóveis Rurais – SNCR.** Incra. Brasília-DF. Atualizado em dez/2020. Planilha eletrônica 01 p. 2020b.

_____. **Manual de orientação para o preenchimento da Declaração para Cadastro de Imóveis Rurais Eletrônica - DCR.** Brasília-DF. Incra.57 p. 2020c. Disponível em: <https://snrcr.serpro.gov.br/dcr/public/downloads/ajuda/manualDCR.pdf>. Acesso em 20 ago. 2021.

_____. **Cadastro Ambiental Rural - CAR. Restrições: sobreposição com terras indígenas e com unidades de conservação.** Eletrônico. MMA. Brasília-DF. Disponível em: <https://www.car.gov.br/publico/tematicos/restricoes> Acesso em 29 de set. 2022.

_____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 4.866/DF.** Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília-DF. Supremo Tribunal Federal - STF. Inteiro Teor do Acórdão - Página 1 de 10. D.O.U, Poder Judiciário, D.O.U. 10 de janeiro de 2022. 2022.a

_____. **Decreto Federal 11.208 de 26 de setembro de 2022. Regulamenta o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais e sobre o Cadastro Imobiliário Brasileiro e regula o compartilhamento de dados relativos a bens imóveis.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11208.htm. Acesso em 23 nov. 2022. 2022.b

_____. Superior Tribunal de Justiça - STJ. **Conflito de Competência.** CC 192488. Relator Ministro RIBEIRO DANTAS. Publicação em 08/11/2022. Brasília-DF. 2022c.

_____. **Manual para a gestão da certificação de imóveis rurais.** Incra. 2a Edição. Brasília-DF. 19 p. 2022d.

_____. **Taxa de desmatamento anual da Amazônia Legal - Estados.** Instituto de Pesquisas Espaciais - INPE. Programa Prodes. São José dos Campos-SP. 2023. Disponível em: http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates. Acesso em 9 jun. 2023.

_____. **Ação de Arguição de Preceitos Fundamentais - ADPF.** Relator: Min. José Roberto Barroso. Brasília-DF. Supremo Tribunal Federal - STF. Inteiro Teor do Acórdão - DJE publicado em 10/05/2023. Divulgado em 09/05/2023. 2023b.

_____. **Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF. Estatísticas.** Incra. Brasília-DF. Disponível em: www.SIGEF.gov.br. Junho de 2023. Acesso em 20 jun.2023. 2023c.

_____. **Plano de Ação para Prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal - PPCDam. Fase V.** Brasília-DF: MMA. Versão online preliminar. 82 p. 2023d. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/texto-ppcdam-texto-11-04-23.pdf>. Acesso em 9 jun. 2023.

_____. A taxa consolidada de desmatamento para os nove estados da Amazônia Legal em 2022 foi de 11.594 km. **Nota Técnica.** São José dos Campos-SP. INPE. 6 p. 2023e. Disponível em: https://www.gov.br/inpe/pt-br/assuntos/ultimas-noticias/a-taxa-consolidada-de-desmatamento-para-os-nove-estados-da-amazonia-legal-em-2022-foi-de-11-594-km2-1/NotaTecnica_consolidado_PRODES_2022.pdf. Acesso em 30 jun. 2023.

_____. **Resolução 5.081 de 29 de Junho de 2023.** Banco Central do Brasil – BC. DOU de 3/7/2023, Seção 1, p. 38. Brasília-DF. 2023g.

BENTES, R. A apropriação ecológica de seringais na Amazônia e a advocacia das "rubber plantations". **Revista de História** 151, 115-150. 2004. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/2850/285022860005.pdf>

BRITO, B; BARRETO, P; BRANDÃO JR, B *et al.* Stimulus for land grabbing and deforestation in the Brazilian Amazon. **Environ. Res. Lett.** v. 14, n. 6, p. 064018–064018, 2019. Disponível em: <<https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/ab1e24>>. Acesso em: 18 jun. 2023.

BRITO, FL; PERIPOLLI, OJ. Origem e desenvolvimento do Capitalismo no campo: uma discussão para além dos números. **Revista NERA**, Presidente Prudente, Ano 20, nº.40 pp. 39-60 Set-Dez/2017.

BRITO, JPM. Apreciações e reflexões sobre a norma técnica para o georreferenciamento de imóveis rurais. **Dissertação de Mestrado**. UFSC. Florianópolis-SC. 2005. 122p. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/103006/223212.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 27 mai. 2023.

BUENO, APS; REYDON, BP. Indefinição jurídica da propriedade: aspectos legais associados à propriedade da terra. In. FAO/SEAD.2017. **Governança de terras: da teoria à realidade brasileira**. Brasília. 378 pp. Disponível em: https://www.eco.unicamp.br/images/Livro_NEA.pdf. Acesso 10 jun. 2023.

CANOTILHO, JG; MOREIRA, V. **Fundamentos da Constituição**. Coimbra: Coimbra Editora. 1991. 310 p.

CARDOSO, ACAS. O Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (Sinter) como instrumento de governança fundiária: análise do Decreto 8.764/16. In: BENATTI, JH. **Cadastro territorial no Brasil: perspectivas e o seu futuro**. Belém: UFPA, 2018. 177p. E-book].

CARRERO, GC; *et al.* Land grabbing in the Brazilian Amazon: Stealing public land with government approval. **Land Policy**, v. 120, p. 106133–106133, 2022. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0264837722001600>>. Acesso em: 18 jun. 2023.

CARVALHO FILHO, JA. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 15a Edição. 2006. 1008 p.

CARVALHO, AT. **Curso de teoria geral do direito: o construtivismo lógico-semântico**. São Paulo:Noeses. 2010. 749p.

CASSETTARI, C (org). **Registro de Imóveis**. 5a Edição. Idaiatuba: Editora Foco. 448 p. 2021.

Comissão Pastoral da Terra - CPT. **Conflitos no Campo Brasil 2022**. Goiânia-GO: Centro de Documentação Dom Tomás Balduino da CPT. 2022.

COSTA, FP. Seringueiros, padrões e a justiça no Acre Federal (1904 - 1918). Rio Branco: UFPE/UFAC. **Dissertação de Mestrado**. 257 p. 2002. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/7708/1/arquivo7632_1.pdf. Acesso 03 set. 2022.

COSTA, JN. Desmatamento em Florestas Públicas não destinadas. Área de Estudo: Sul do Amazonas. Apresentação Oral. In: **Proteção e uso responsável das florestas públicas não destinadas da Amazônia: Fatos e reflexões**. Manaus-AM. Fórum de Soluções. Imaflora. Inpa. 24 maio de 2023.

COSTA, SHG. A grilagem judicial e o avanço da propriedade privada sobre terras de uso comum nos gerais. In: OLIVEIRA, AU et al. **A grilagem de terras na formação do territorial brasileiro**. São Paulo: FFLCH/USP, 2020. 296 p.

COSTA, VMHM. A reforma agrária na nova constituição: avanço(s) ou retrocesso(s)? **Perspectivas**, São Paulo, 12/13: 19-30. 1989/90. Disponível em: <https://periodicos.flcar.unesp.br/perspectivas/article/view/1902> Acesso em 20 set. 2022.

COSTA, AM. A face oculta do conflito: desmatamento, avanço da fronteira agropecuária e expropriação de extrativistas de Lábrea - Sul do Amazonas. Manaus: UFAM. **Dissertação de mestrado**. 201 p. 2016.

CUDLINOVÁ, E; SOBRINHO, VG; LAPKA, M; SAVATI, L. New Forms of Land Grabbing Due to the Bioeconomy: The Case of Brazil. **Sustainability** 2020,12, 3395.

DA SILVA, JG; DEL GROSSI, M; C, CAMPANHOLA. O que há de realmente no novo rural brasileiro? **Cadernos de Ciência e Tecnologia**, Brasília, v. 19, n.1, p.37-67. 2002.

DA SILVA, MAB. Lei de Terras de 1850: lições sobre os efeitos e os resultados de não se condenar “uma quinta parte da atual população agrícola”. **Revista Brasileira de História**. São Paulo, v. 35, nº 70, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbh/a/FmYs48dr3PBSQ9JxhrG5ckK/?lang=pt>. Acesso em: 17 jun. 2023.

DEAN, W. **A ferro e fogo: a história da devastação da mata atlântica brasileira**. São Paulo: Companhia das Letras. 11a Edição. 484 p. 2020.

DE PAULA, R.; GEDIEL, JAP. Questão agrária: entraves jurídico processuais recorrentes e desigualdade social. **Revista Direito e Práxis**, v. 8, n. 4, p. 2819–2842, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/4Mq7NQ5tvv8s7xFvf9gVRZf/?lang=pt>. Acesso em: 20 set. 2022.

DODSWORTH, E; NICHOLSON, A. Academic uses of Google Earth and Google Maps in a Library Setting. **Information Technology and Libraries** 31 (2). 2012. 102-114.

DOMINGUES, MC ; BERMAN, C. O arco de desflorestamento na Amazônia: da pecuária à soja. v. 15, n. 2, p. 1–22, 2012. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/asoc/a/tykKcbYvdnsX5CHcH97qNcd/>>. Acesso em: 18 jun. 2023.

EMILIO, T; LUIZÃO, F. **Cenários para Amazônia: clima, biodiversidade e uso da terra**. p. 91-104. Manaus: Editora INPA. 2014. Disponível em: <https://lba2.inpa.gov.br/index.php/publicacoes/174-cenarios-para-a-amazonia-livro.html>. Acesso 25 out. 2022.

FAO. Food and Agriculture Organization. **Buena gobernanza em la tenencia y la administración de tierras. Estudios sobre tenencia de la tierra 9**. Roma: 2007.

FAO/SEAD (org.). 2017. **Governança de terras: da teoria à realidade brasileira**, Brasília. 378 pp. Disponível em: https://www.eco.unicamp.br/images/Livro_NEA.pdf. Acesso em 13 mai. 2023.

CHAVES, RL. As terras imaginárias do Pará. **Revista Fapesp**. Edição 279. Eletrônica de maio de 2019 - atualizada em 29 de nov. de 2022. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/as-terras-imaginarias-do-para/>. Acesso 22 mai.2023.

FERNANDES, VB. Passado não resolvido: a histórica falta de regulação na ocupação de terras no Brasil e após 1964. **Dissertação de Mestrado**. Unicamp. Campinas. 155 p. 2014.

FERNANDES, VB; REYDON, BP. A governança de terras e o desenvolvimento econômico. *In*. FAO/SEAD. 2017. **Governança de terras: da teoria à realidade brasileira**, Brasília. 378 pp.

FERRANTE, L; ANDRADE, MBT; FEARNSIDE, PM. Land Grabbing on Brazil's Highway BR-319 as a Spearhead for Amazonian Deforestation. **Land Use Policy**, 108: 2021.

FERREIRA, B; ALVES, F; CARVALHO FILHO, JJ. Constituição vinte anos: Caminhos e Descaminhos da Reforma Agrária – Embates (Permanentes), Avanços (Poucos) e Derrotas (Muitas). **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**, Brasília, v. 2, n. 17, 2009.

FERREIRA FILHO, MS. **Poder regulamentar: aspectos controvertidos no contexto da função regulatória**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 278 p. 2016.

FILHO, RF; LIMA, TM. Metodologia da Análise de decisões. **Univ. JUS**, Brasília, n. 21, p. 1-17, jul./dez. 2010.

FLEXOR, G; LEITE, SP. Land Market and Land Grabbing in Brazil during the Commodity Boom of the 2000s. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 393-420. 2017.

FONSECA, LC; SILVA, DF. A proteção ambiental rural como direito à informação e o sigilo dos dados. **Revista Jurídica UniCuritiba**, Curitiba, v. 4, n. 41. p. 461 - 478, jan. 2016.

FONTES, V. David Harvey: Dispossession or Expropriation? Does capital have an “outside”? **Direito e Praxis**, v. 8, n.3: 2199-2211. 2017.

FREITAS JUNIOR, AM. DE; BARROS, PHB. A expansão da pecuária para a Amazônia legal: externalidades espaciais, acesso ao mercado de crédito e intensificação do sistema produtivo. **Nova Economia**, v. 31, n. 1, p. 303–333, jan. 2021.

GERMER, C. Estado e questão agrária. **Geosul**, Florianópolis, v. 29, ESPECIAL, p 11-38, jul./dez. 2014.

GONÇALVES NETO, JC; SILVA, KI. A Formação da Propriedade Fundiária no Brasil: A Lei de Terras de 1850. **R. Themis, Fortaleza**, v. 17, n. 2, p.173-195, jul./dez. 2019.

GONDIM, CHN. Entre vitórias e derrotas: a função social na constituição 1988 *versus* o direito de propriedade absoluto. Uma análise do caso da usina Cambahyba. **Revista de Direito Agrário**, Brasília. Edição Especial. p. 107-130. 2018.

GREENPEACE. **Grilagem de terras na Amazônia: Negócio bilionário ameaça a floresta e populações tradicionais**. 2006. 17 p. Disponível em: <https://greenpeace.org.br/amazonia/pdf/grilagem.pdf>. Acesso em 15 set. 2021.

HAESBAERT, R. Dilema de conceitos: espaço-território e contenção territorial. In: SAQUET, MA; SPOSITO, ES. **Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. 1.ed.São Paulo: Expressão Popular: UNESP. Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2008. 368 p.

HARVEY, M; PILGRIM, S. The new competition for land: Food, energy, and climate change. **Food Policy**, v. 36, p. S40–S51, 2011. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0306919210001235>. Acesso em: 13 out. 2022.

HOLSTON, J. Legalizando o ilegal: propriedade e usurpação no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 21 (ano 8):68-69. Disponível em: <https://escholarship.org/uc/item/08p8x37p> Acesso em 14 ago. 2022.

IMAZON. **Pesquisa inédita mostrou que entre os títulos de terra cancelados há uma área de floresta 10 vezes maior do que a cidade de São Paulo**. De 30 de janeiro de 2023. Belém-PA. Disponível em: <https://imazon.org.br/imprensa/para-so-teria-retomado-um-dos-mais-de-10-mil-imoveis-cancelados-por-suspeita-de-grilagem-nos-cartorios-em-12-anos>. Acesso em 23 mai. 2023.

IPAM. **A grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira**. IPAM. – Brasília: MMA, 2006.(Série Estudos, 8). 108 p.

JOBIM, Anísio. **O Amazonas, sua história: ensaio antropogeográfico e político**. São Paulo: série 5a Brasília, série 292. 301 p. 1957. Disponível em: <https://bdor.sibi.ufrj.br/bitstream/doc/64/1/292%20PDF%20-%20OCR%20-%20RED.pdf>

LASKOS, AA; CAZELLA, AA; REBOLLAR, BPM. O Sistema Nacional de Cadastro Rural: história, limitações atuais e perspectivas para a conservação ambiental e segurança fundiária. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, 36, 189-199. 2016

LEAL, DA. **Mundo do trabalho e conflitos sociais no rio Madeira: 1861 - 1932**. Manaus. Valer. 319.

LIMA, NA; SANTOS, RP. Destinação de terras públicas na Amazônia: discricionariiedade entre regularização fundiária e criação de unidades de conservação numa área sob pressão agropecuária. **Revista de Direito da Administração Pública**, v.1, n.2, p.95. 2019.

LITTLE, PE. Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. **Anuário Antropológico**, Rio de Janeiro, 251 – 290. 2004.

LOUREIRO, VR; PINTO, JNA. A Questão Fundiária na Amazônia. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, p. 77-98, 2005.

LOUREIRO, VR. **Amazônia, colônia do Brasil**. São Paulo: Editora Alma. 2022. 352 p.

MACHADO, E.M. Questão agrária e capitalismo: o caso brasileiro. **Boletim Gaúcho de Geografia**, VOL. 46, Nº ½. 2019.

MADALENO, IM. Desenvolver a Amazônia? A história da ocupação humana da Amazônia brasileira. **Espaço & Geografia**, Vol.14, No 1 (2011), 331:360 ISSN: 1516-9375.

MAPBIOMAS. **Annual Deforestation Report 2020**. São Paulo, Brazil – MapBiomass, 2021. 93 p. Disponível em: <http://alerta.mapbiomas.org> .

MARENGO, JA; SOUZA JR. C. **Mudanças Climáticas: impactos e cenários para a Amazônia**. São Paulo: 33 p. 2018.

MARTIN, NB; ARRUDA, ST. A produção brasileira de borracha natural: situação atual e perspectivas. **Informações Econômicas**, SP, v.23, n.09, set. 1993.

MEDEIROS, RMV. Território, espaço de identidade. In: SAQUET, MA; SPOSITO, ES. **Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. 1.ed.São Paulo: Expressão Popular: UNESP. Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2008. 368 p.

MENEZES, TCC. A regularização fundiária e as novas formas de expropriação rural na Amazônia. **Estud. Soc. e Agric**. V. 23, n.1, 2015: 110-130.

MENDES JÚNIOR, CA. O Cadastro Ambiental Rural (CAR) como instrumento de regularização fundiária no Matopiba, Amazônia legal e Estado de Goiás. 464 f. **Dissertação** (Mestrado em Direito Agrário) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2022.

MOTTA, MMM. A grilagem como legado. In: MOTTA, MMM; TL. **Voluntariado e Universo rural**. Rio de Janeiro: Vício de Leitura. 2002. Disponível em: <https://www.historia.uff.br/nra/textos/livro%201.pdf>. Acesso em 28 mai. 2023.

MOUTINHO, P; AZEVEDO-RAMOS, C. Untitled public forestlands threaten Amazon conservation. *Nat. Commun.* **14**, 1152 (2023). Disponível em: <https://www.nature.com/articles/s41467-023-36427-x#Sec6>. Acesso em: 18 jun. 2023.

NASCIMENTO, SGV; FREIRE, GHA; DIAS, GA. A tecnologia da informação e a gestão pública. **MPGOA**. v. 1, n. 1. p. 167 - 182. João Pessoa-PB. 2012.

OLIVEIRA, EL. Avaliação da cadeia produtiva da borracha natural em seringais nativos no município de Lábrea, estado do Amazonas. **Dissertação de mestrado**. INPA. Manaus. 2010.135 p.

OLIVEIRA, RCC. Do sesmarialismo à Lei de terras: a negação dos direitos territoriais indígenas. **Emblemas - Revista da Unidade Acadêmica Especial de História e Ciências Sociais - UFG/CAC**, Goiânia, 66 - 77. 2019.

PAIVA, JPL. **Retificações consensuais no registro de imóveis - art. 212 e 213 da Lei Nº 6.015/73**. Texto eletrônico. Sapucaia do Sul-RS. 30 p. 2011. Disponível em: http://www.lamanapaiva.com.br/banco_arquivos/RETIFICACOES_CONSENSUAIS.pdf. Acesso em 15 set. 2021.

PALMA, JB; FEFERBAUM, M; PINHEIRO, VM. Meu Trabalho precisa de jurisprudência? Como posso utiliza-la? In: QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina (org.). **Metodologia da pesquisa em direito: Técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses**. 2a Edição. Ed. Saraiva. São Paulo. 552 p.

PARÁ (Estado). **Provimento Conjunto CJRMB-CJCI nº 02**, de 01 de fevereiro de 2019. Código de Normas do Serviços Notariais e do Registro do Estado do Pará. Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br/CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=823740>. Acesso 15 jun. 2023.

_____. **Análise de Sobreposição de CAR em Território Indígena**. Página eletrônica. SEMA/PA. Belém-PA. 2020. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/analise/car/terra-indigena.php> Acesso em 10 set. 2021.

PAROLA, G; TOFFOLETTO, L. Land-grabbing in and by Brazil: victim and buyer. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**. 10, 2, p. 03-29, 2019.

PENNA-FIRME, R. mercados “verdes” e a apropriação de terras para finalidades de conservação da natureza. **Ciência Geográfica** - Bauru - XIX - Vol. XIX - (1): Janeiro/Dezembro - 2015.

PEREIRA, CF. Estado e agronegócio: etnografia de um processo de regularização fundiária e descaracterização de territórios no Sul do Amazonas. **Tese de Doutorado**. UFAM. Manaus-AM. 295 p.

PEREIRA, JC.;VIOLA, E. Close to a Tipping Point? The Amazon and the Challenge of Sustainable Development under Growing Climate Pressures. **Journal of Latin American Studies**, v. 52, n. 3, p. 467–494. 2020.

PIETRO, GFT. Sob o império da grilagem. Os fundamentos da absolutização da propriedade privada capitalista da terra no Brasil (1822-1850). **Terra Brasilis**: 8, 2017. 1-18.

_____. Nacional por usurpação: a grilagem de terras como fundamento da formação territorial brasileira. In. OLIVEIRA, AU. **A grilagem de terras na formação territorial brasileira** [recurso eletrônico]. São Paulo: FFLCH/USP, 2020. Disponível em: <https://www.livrosabertos.sibi.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/download/581/517/1969?inline=1>. Acesso em 03 out. 2022.

PIRES, MO; SAVIAN, GCPS. A implementação da política de regularização fundiária ambiental nos estados da Amazônia e as propostas de alteração da lei n. 12.651/2012. P.80-2016. In. SILVA, APM; MARQUES, HR; SAMBUICHI, RHR. **Mudanças no Código Florestal brasileiro**: desafios para a implementação da nova Lei. IPEA: Rio de Janeiro. 2016.

PIRES, RP; DE LORENZO, HC. Questão agrária: uma discussão necessária. Rev. NERA Presidente Prudente v. 23, n. 55, pp. 21-37 Set.-Dez./2020.

RAFFESTIN, C. A produção das estruturas territoriais e sua representação. In: SAQUET, MA; SPOSITO, ES. **Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. 1.ed.São Paulo: Expressão Popular: UNESP. Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2008. 368 p.

REISCH, RDN. O potencial brasileiro para gerar créditos de carbono através da conservação florestal, reflorestamento e produção agrícola sustentável. **Humboldt**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, e61662, 2021.

REYDON, BP; BUENO, APS; FERNANDES, VB; SIQUEIRA, GP. Introdução. In: FAO/SEAD (org.). 2017. **Governança de terras: da teoria à realidade brasileira**, Brasília. 378 pp.

_____. b. Histórico de ocupação do estado do Mato Grosso e os reflexos em sua governança de terras. In: FAO/SEAD (org.). 2017. **Governança de terras: da teoria à realidade brasileira**, Brasília. 378 pp.

REYDON, BP; FELICIO, ASG. Fundamentos da governança fundiária. p. 13 - 41. *In*. FAO/SEAD. 2017. **Governança de terras: da teoria à realidade brasileira**, Brasília. 378 pp.

RIBEIRO, PS. A atuação do Estado na economia. Reflexão sobre atividade econômica e serviço público. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n.67, ago. 2015. Disponível em: <https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao067/Paulo_Ribeiro.html>. Acesso em: 07 out. 2022.

RIPPLE, WJ; et al. World Scientists' Warning of a Climate Emergency 2022, **BioScience**, Volume 72, Issue 12, December 2022, Pages 1149–1155, <https://doi.org/10.1093/biosci/biac083>. Acesso em 4 jul. 2023.

ROCHA I; TRECCANI, GD; BENATTI, JH; HABER, LM; CHAVES, RAF. **Manual de Direito Agrário constitucional - lições de Direito Agroambiental**. Belo Horizonte: Editora Forum. 3a Edição. 2015. 552 p.

RODRIGUEZ, JR. et al. **Registros Públicos e Recuperação de Terras Públicas**. São Paulo: Série Pensando o Direito, n. 48, 2012. 123p.

ROSALEN, DL. O impacto da lei 10.267/2001 no cadastro rural brasileiro. **Eng. Agríc.**, Jaboticabal, v.34, n.2, p.372-384, mar./abr. 2014.

SANTOS, RP; FEITOSA, SS; FREDDO, A. Desapropriações para fins de reforma agrária: um olhar nos últimos 25 anos. **Revista Campo-Território**, v.17, n.46. p. 82-106. 2022.

SANTOS, RP; MARQUES, JRN. A realidade: a governança ambiental ainda não cumprida na Amazônia. p. 21-39. *In*: SANTOS, RP; MARQUES, JRN. **Direito e Governança Ambiental na Amazônia**. São Paulo: Alexa Cultural. 2022. 251 p.

SAUER, S; BORRAS JR, S. 'Land Grabbing' e 'Green Grabbing: uma leitura da 'corrida na produção acadêmica' sobre a apropriação global de terras. **Revista Campo-Território**, v. 11, n. 23 Jul., 12 set. 2016.

SCHULZ, C. Carbon markets and forest conservation in the Brazilian Amazon (2020). *In*: Anya Prusa & Amy Erica Smith (eds.): **Building a Sustainable Future in Brazil: Environment, Development, and Climate Change**. Washington, DC: Brazil Institute, Wilson Center, 43-46., Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3673144>.

SCHWADE, TMM. Reordenamento territorial e conflitos agrários em Presidente Figueiredo – Amazonas. **Dissertação de Mestrado**. Manaus:UFAM. 117 p. 2012.

_____. A formação da propriedade capitalista do Amazonas. São Paulo: USP. **Tese de Doutorado**. 2019. 305 p.

SEEG - Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa . **SEEG 9 – Análise das emissões de gases de efeito estufa do Brasil (1970-2020)**. DISPONÍVEL EM: https://plataforma.seeg.eco.br/total_emission. Acesso em 10 mai. 2023.

SHIRAIISHI NETO, J. (org.) **Direito dos povos e das comunidades tradicionais no Brasil: declarações, convenções internacionais e dispositivos jurídicos definidores de uma política nacional**. Manaus: UEA. 2007.

SILVA, ACG. O seringal no município de Lábrea: o espaço vivido e a resistência de um tempo **Dissertação de Mestrado**. Porto Velho. UNIR. 2008. 209p.

SILVA, GA; FARIAS, SM. Documentos eletrônicos: aspectos técnicos e regulamentação legal. **Monografia**. Brasília-DF. Unb/Labredes/MPE. 186 p. 2006. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70490/Gilson_Silva%20e%20Sandro_Farias.pdf. Acesso em 29 jun. 2022.

SILVA, JG. **O que é questão agrária**. 2. ed São Paulo: Brasiliense, 1993.

SOARES, FM. Legística e desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro de otimização de uma melhor legislação. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**. Belo Horizonte, nº 50, p. 124-142, jan. – jul., 2007.

SOUZA, FOB. A resolução eufemística da grilagem. **Novos Debate**, 8(1): E8104, 2022 DOI: 10.48006/2358-0097/V8N1.E8104. Disponível em: http://novosdebates.abant.org.br/wp-content/uploads/2022/08/NOVASPESQUISAS_franciscodesousa.pdf. Acesso em 20 jan. 2023.

_____. Para além de grilos na gaveta: uma definição contemporânea de grilagem. **Revista NERA**, v. 26, n. 65, p. 04-27, jan.-abr., 2023. DOI: 10.47946/rnera.v26i65.8776.

SUSLICK, SB. Geociências um ensaio preliminar de avaliação e perspectiva. **Rev. IG**. São Paulo, 13(1):69-81. 1992.

TALASKA, A; ETGES, VE. Estrutura Fundiária Georreferenciada: Implicações para o Planejamento e Gestão do Território Rural no Brasil. **Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Vol 17, N. 425-462, 2013. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-430.htm>. Acesso em: 17 set. 2022.

TALASKA, A. O espaço agrário brasileiro na perspectiva conceitual: dos aspectos legais às implicações territoriais. **Tese de Doutorado**. Universidade de Santa Cruz do Sul, 2015. 338 p.

TERENCE, MF. Um exercício metodológico para a detecção de apropriações privadas de terras públicas federais: o caso do município de Pacajá/PA. **Rev. Mutirão**, Vol. 1, No. 03, 173-195. 2020.

TOLEDO, BHC.; BERTOTTI, LG. Breve histórico da certificação de imóveis rurais no Brasil e apresentação do Sistema de Gestão Fundiária - SIGEF. **Ambiência**, v. 10, n. 3, p. 839–847, 2014.

TORRES, M; DOBLAS, J; ALARCON, DF. **Dono é quem desmata : conexões entre grilagem e desmatamento no sudoeste paraense**. São Paulo:Urutu-branco. Altamira : Instituto Agrônômico da Amazônia 2017. 243 p.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. Governança fundiária, fraude e corrupção: um terreno fértil para a grilagem de terras. **Relatório**. São Paulo: Transparência Internacional – Brasil. 121 p. 2021.

TRECCANI, GD. Combate à grilagem: instrumento de promoção dos direitos agroambientais na Amazônia. In: COSTA, PSWA. **Direitos humanos em concreto**. Curitiba: Juruá, 2008. p. 259.

_____. O Título de posse e a legitimação de posse como formas de aquisição da propriedade. **Revista da Procuradoria Geral do Estado do Pará**. Belém: Procuradoria Geral do Estado do Pará, n. 20, p. 121-158, 2009. Disponível em: https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Politica_Agraria/7TRECCANITitulodePosse.pdf. Acesso em 30 set. 2022.

TUPIASSU, L; DESORMAUX, JRG; CRUZ, GAC. Regularização Fundiária e Política Ambiental: Incongruências do Cadastro Ambiental Rural no Estado do Pará. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 7, n. 2; 188-203. Brasília-DF.

UGEDA, L; SEO, HNK. **Geodireito: mitos e fatos**. 1. ed. Brasília: Instituto Geodireito, 2020. 134 p.

YANG, B; JUN H. Global Land Grabbing: A Critical Review of Case Studies across the World. **Land** 10, no. 3: 324. <https://doi.org/10.3390/land10030324>. 2021.

WENZEL, F. Os cupins da floresta: Com Bolsonaro, Ministério do Meio Ambiente abriu mão de área na Amazônia onde madeireiros derrubaram 45 mil caminhões de árvore. **The Intercept Brasil**. 17 de jan. 2023. Reportagem Especial: Ladrões da Floresta. 2023. Disponível em: <https://www.intercept.com.br/2023/01/17/com-bolsonaro-ministerio-do-meio-ambiente-abriu-mao-de-area-na-amazonia-onde-madeireiros-derrubaram-45-mil-caminhoes-de-arvores/>. Acesso 7 fev. 2023.

WOOD, E. As origens agrárias do capitalismo. **Monthly Review**, 50, n. 3, 1998. 18 p. versão traduzida. Disponível em: https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/artigo6612_merged.pdf Acesso 20 out. 2022.