

## **Diagnóstico de Riscos de Corrupção e Lavagem de Ativos Associadas a Grilagem de Terras Públicas na Amazônia: o Papel de Sistemas Cadastrais Públicos com Natureza Fundiária e Ambiental (SNCR, SIGEF e CAR)**

### **1. Introdução**

Ao longo do ano de 2023, a Ação 10 da ENCCLA debruçou-se sobre a associação entre grilagem, corrupção e lavagem de ativos na Amazônia, em especial quando perpetrados mediante utilização indevida de sistemas cadastrais públicos com natureza ambiental e fundiária. Particularmente, buscou-se analisar o arcabouço normativo e operacional aplicável a esses sistemas, com o objetivo de identificar falhas normativas facilitando atos de grilagem de terras públicas e, mais especificamente, atos de corrupção e/ou lavagem de ativos associados à grilagem. Tratou-se, especificamente, do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) e do Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), ambos administrados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), e do Cadastro Ambiental Rural (CAR), administrado pelo Serviço Florestal Brasileiro, com participação dos órgãos estaduais de proteção ao meio ambiente.

Para análise do arcabouço normativo e operacional relativo a esses sistemas cadastrais, o grupo colheu dados por meio de entrevistas com especialistas, revisão de literatura, aplicação de formulário semi-estruturado a profissionais atuantes no combate à grilagem de terras na Amazônia e promoção de debates em seminário sobre o tema.

De forma unânime, os dados apontaram a utilização de sistemas cadastrais públicos com natureza ambiental e fundiária (SNCR, SIGEF e CAR) para a grilagem de terras na Amazônia, sendo tais sistemas “particularmente vulneráveis às fraudes que visam dar uma aparência de legalidade a imóveis grilados” (MORGADO, 2021).

O presente diagnóstico propõe-se a sistematizar os achados da Ação 10/2023 da ENCCLA no que diz respeito associação entre grilagem, corrupção e lavagem de ativos na Amazônia, em especial quando perpetrados mediante utilização indevida de sistemas cadastrais públicos com natureza ambiental e fundiária. Pretende-se, a partir dos dados colhidos, trazer a público as falhas normativas e operacionais detectadas na regulamentação do uso de tais sistemas, propiciando-se o debate a respeito de possíveis soluções.

Para tanto, abordam-se, inicial e resumidamente, os mecanismos pelos quais grilagem, corrupção e lavagem de ativos associam-se na Amazônia, com foco na utilização de sistemas cadastrais públicos com natureza ambiental e fundiária para a perpetração de delitos. Em seguida, esmiuçam-se os quadros normativos aplicáveis a cada sistema analisado (SNCR, SIGEF, CAR). Por fim, são arroladas sugestões para enfrentamento, pelo órgãos gestores, das falhas normativas apontadas.

### **2. Grilagem, corrupção e lavagem de ativos**

Os dados colhidos pela Ação 10/2023 da ENCCLA mostram que a grilagem, quando operada por intermédio de sistemas cadastrais públicos com natureza ambiental e fundiária, funda-se, inicialmente, no falseamento de circunstâncias fáticas que dariam ensejo à regularização fundiária de imóveis rurais sobrepostos a glebas públicas, invadidos em marcos temporais posteriores àqueles que admitiriam a legítima expedição de títulos de propriedade.

Em terras sob dominialidade federal ainda não destinadas na Amazônia, a regularização fundiária rural é regida pela Lei n. 11.952/2009, que proíbe, em seu artigo 5º, inciso IV, a conversão em propriedade de ocupações posteriores a 22 de julho de 2008. Em condições excepcionais, o artigo 38, parágrafo único, da mesma legislação permite a regularização mediante venda direta de ocupações consolidadas até 22 de dezembro de 2011. Quaisquer ocupações posteriores a essas datas em terras públicas federais não ensejam a regularização fundiária dos imóveis rurais irregularmente constituídos, ainda que neles se exerça atividade produtiva agrosilvipastoril. As legislações estaduais, igualmente, estipulam marcos temporais aos quais está condicionada a regularização fundiária de terras de domínio estadual.

Para a promoção de grilagem de terras públicas, agentes criminosos, visando à obtenção de títulos de propriedade sobrepostos a glebas públicas federais ou estaduais fora das condições legais, promovem o falseamento de circunstâncias fáticas relativas à existência de efetiva ocupação e exploração da terra nos marcos temporais dados pelas legislações federal e estaduais. Essas circunstâncias falseadas são inseridas em sistemas cadastrais públicos com natureza ambiental e fundiária, com frequência mediante corrupção ou com utilização de laranjas, para o fim de comprovar um inexistente direito à regularização fundiária.

Acaso o agente criminoso logre utilizar essas inserções de imóveis rurais em sistemas cadastrais públicos com natureza ambiental e fundiária para o fim de comprovar seu inexistente direito à regularização fundiária, valendo-se de dados falsos, consuma-se o ato de grilagem de terras, com expedição de título de propriedade em favor de quem a ele não faz jus.

Com efeito, a utilização de dados falsos para inserção de móveis rurais em sistemas cadastrais públicos com natureza ambiental e fundiária para o fim de comprovar inexistente direito à regularização fundiária constitui a dimensão jurídico-administrativa da grilagem, segundo a terminologia apresentada por MORGADO (2021) na obra “Governança fundiária frágil, fraude e corrupção: um terreno fértil para a grilagem de terras”, da Transparência Internacional. Aqui, diferentemente do que ocorria no passado, a grilagem não se inicia com a produção de títulos de propriedade falsificados, mas com a ocupação/invasão ilícita da terra pública e, na sequência, com o lançamento de declarações inverídicas em sistemas cadastrais, com a finalidade de obter-se um título de domínio expedido, em tese, legitimamente pelo Estado. O vício não se encontra nesse título de domínio, mas nos atos que o precedem – a

invasão/ocupação e a inserção de dados falsos em sistemas cadastrais, visando-se a criar uma aparência de regularidade da ocupação.

Para viabilizar a inserção de imóveis rurais em sistemas cadastrais públicos com natureza ambiental e fundiária com o objetivo de comprovar um inexistente direito à regularização fundiária, valendo-se de dados falsos, o grileiro pode valer-se da corrupção de agentes públicos intervenientes nos processos de cadastramento, validação e/ou certificação dos cadastros. Assim, a corrupção de agentes públicos pode consistir meio para a consecução final da grilagem de terras na Amazônia, em especial na modalidade grilagem por intermédio de fraude em processos de regularização fundiária. Vale notar que os especialistas ouvidos pela Ação 10/2023 da ENCCLA mencionaram com frequência a detecção de atos de corrupção nos procedimentos de cadastro, validação e certificação de imóveis rurais em sistemas cadastrais públicos com natureza ambiental e fundiária.

Por outro lado, para ocultar a associação entre sua própria identidade e o ato de invasão que se busca camuflar para a finalidade de obter-se fraudulentamente título de propriedade, o grileiro pode valer-se do nome de “laranjas” para a inserção de imóveis rurais em sistemas cadastrais públicos com natureza ambiental e fundiária. Com frequência, a utilização de “laranjas” visa a ocultar o vínculo de invasores/ocupantes ilegais com a terra invadida/ocupada e já utilizada economicamente, por vezes também desmatada.

A invasão de terras públicas, com a intenção de ocupá-las, constitui em si um ilícito penal, na forma do artigo 20 da Lei n. 4.947/1966. É de interesse do grileiro, portanto, ocultar a origem criminosa da ocupação/invasão, bem como seu vínculo econômico com a terra invadida.

Ao valer-se do nome de laranjas para a inserção de áreas a serem pretensamente griladas em sistemas cadastrais públicos com natureza ambiental e fundiária, o grileiro oculta sua relação pessoal e econômica com a terra invadida, induzindo a erro o Estado Brasileiro e dificultando a vinculação da terra, como patrimônio em sentido econômico, a seu efetivo usuário.

Nesse sentido, a utilização de laranjas para a inserção de áreas a serem pretensamente griladas em sistemas cadastrais públicos com natureza ambiental e fundiária pode constituir crime de lavagem de ativos, tal como previsto no artigo 1º da Lei n. 9.613/1998, consistindo a própria terra no ativo com origem e propriedade (em sentido econômico) a ser camouflada.

Tal como ocorreu no caso do estudo das relações entre grilagem de terras na Amazônia e corrupção, houve frequente menção, dentre especialistas ouvidos pessoalmente ou por meio de formulários e em seminário, à utilização de “laranjas” para a inserção de imóveis rurais em sistemas cadastrais públicos com natureza ambiental e fundiária, como fator favorecendo a grilagem e, ainda, a destruição do meio ambiente, dada a maior dificuldade de detecção dos responsáveis por tais atos.

Por conseguinte, concluiu-se que o enfrentamento aos atos de corrupção e lavagem de ativos no contexto de grilagens de terras planejadas por meio da utilização de sistemas cadastrais públicos com natureza ambiental e fundiária precisa partir da identificação das oportunidades de corrupção e

lavagem propiciadas pelas falhas regulatórias e operacionais desses próprios sistemas, visando-se à sua melhoria e à minoração dos riscos dessas modalidades de ilícitos.

Com essa perspectiva, a Ação 10/2023 da ENCLCA dedicou-se à identificação das oportunidades de corrupção e lavagem propiciadas pelas falhas regulatórias e operacionais de SIGEF, SNCR e CAR, em sua relação com a grilagem de terras na Amazônia. Os achados derivados da análise das normativas infralegais aplicáveis a cada um desses sistemas foi confirmada por entrevistas e revisões de literatura, corfirmando-se a necessidade de saneamento de fragilidades regulatórias de SIGEF, SNCR e CAR que propiciem atos de corrupção ou lavagem de terras.

Na próxima seção deste diagnóstico, essas falhas normativas são detalhadamente expostas, para conhecimento público e, em especial, dos órgãos públicos federais e estaduais encarregados do enfrentamento à grilagem de terras, à corrupção e à lavagem de ativos na Amazônia.

### **3. Sistemas Cadastrais Públicos com Natureza Ambiental e Fundiária: Falhas Regulatórias**

#### *3.1. Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR)*

O Sistema Nacional de Cadastro Rural foi criado pela Lei n. 5.868/1972, que detalha a previsão do artigo 46 da Lei n. 4.504/1964 (Estatuto da Terra). O Estatuto prevê o cadastro em sua seção “Dos Zoneamentos e Cadastros”, no Capítulo “Da Execução e da Administração da Reforma Agrária” do Título “Da Reforma Agrária”. As disposições do artigo 46 do Estatuto da Terra sinalizam que o cadastro, como instrumento da política de reforma agrária, presta-se ao levantamento e sistematização de informações sobre a ocupação rural do território, visando-se à elaboração de políticas públicas de reforma agrária fundamentadas em dados. **O SNCR, assim, nasce como um instrumento de levantamento de dados para planejamento de políticas públicas, ou seja, ele visa ao coletivo, e não à garantia de direitos ao particular interessado no cadastro.**

Na forma da Lei n. 5.868/1972, o SNCR compreende o Cadastro de Imóveis Rurais, o Cadastro de Proprietários e Detentores de Imóveis Rurais; o Cadastro de Arrendatários e Parceiros Rurais; o Cadastro de Terras Públicas e o Cadastro Nacional de Florestas Públicas, conforme artigo 1º da Lei. O artigo 46, §4º, da Lei n. 4.504/1964 prevê que haja revisão periódica desses cadastros. Segundo entrevistas conduzidas pela Ação 10, a última revisão periódica no SNCR, que se insere nessa listagem, ocorreu no ano de 2004.

O artigo 1º, §2º, da Lei n. 5.868/1972 institui o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais, sendo a inscrição obrigatória a todos os proprietários, titulares de domínio útil e possuidores a qualquer título (art. 2º). A Lei também atribui ao INCRA a emissão de Certificado de Cadastro de Imóveis Rurais (CCIR) e o de Arrendatários e Parceiros Rurais (art. 3º). Esses documentos, conforme previsão legal, não fazem prova de direitos ou de propriedade (art. 3º, par. único).

O artigo 22 da Lei n. 4.947/1966 torna o cadastramento de imóvel obrigatório para que o interessado pleiteie “as facilidades proporcionadas pelos órgãos federais de administração centralizada ou descentralizada”. Não há clareza quanto ao conteúdo do termo “facilidades”, mas se entende que abrange acesso a crédito. O mesmo dispositivo ainda exige a apresentação do Certificado de Cadastro (CCIR), emitido atualmente pelo INCRA, para que haja desmembramento, arrendamento, hipoteca, venda ou promessa em venda de imóveis rurais (art. 22, §1º). Aparentemente, esse é o dispositivo que fundamenta as funcionalidades individuais do SNCR, que se confundem com aquelas atribuídas ao SIGEF, sendo ambas as inscrições necessárias para desmembramento, parcelamento, remembramento ou transferência de imóvel rural.

A partir de 2001, com a alteração da redação da Lei n. 4.947/1966 pela Lei n. 10.267/2001, os serviços notariais passaram a ser obrigados a mencionar nas escrituras dados do CCIR (Certificado de Cadastro de Imóvel Rural), em especial código do imóvel, nome do detentor, nacionalidade do detentor, denominação do imóvel e localização do imóvel (art. 22, §6º, da nova Lei n. 4.947/1966). Não está claro se essa obrigação abrange menção apenas nas matrículas de imóveis, ou igualmente em escrituras públicas celebrando negócios jurídicos de alienação de imóveis rurais, como escrituras de compra e venda, de cessão de direitos de posse, de doação, dentre outros.

Os serviços de registro de imóveis são obrigados a encaminhar ao INCRA, mensalmente, as modificações ocorridas nas matrículas imobiliárias decorrentes de mudanças de titularidade, parcelamento, desmembramento, loteamento, remembramento, retificação de área, reserva legal e particular do patrimônio natural e outras limitações e restrições de caráter ambiental, envolvendo os imóveis rurais, inclusive os destacados do patrimônio público. Igualmente, o INCRA deve encaminhar mensalmente aos serviços de registros de imóveis os códigos de imóveis rurais derivados dos negócios registrados nos cartórios, para averbação nas matrículas (art. 22, §§7º e 8º, Lei n. 4.947/1966). Idealmente, deve haver troca de informações entre cartórios e INCRA, portanto. A medida em que essa troca acontece de fato é incerta. A consolidação de fluxogramas para que esse intercâmbio de informações aconteça é relevante para prevenção à grilagem de terras.

A Instrução Normativa INCRA n. 82/2015 regulamenta a inserção de imóveis no SNCR. A inscrição é obrigatória e contempla proprietários, possuidores a qualquer título e titulares de direitos reais. Porém, o art. 3º, §1º, abre a possibilidade de declaração por quem tenha “uso temporário” da terra, ao dispor: “Além do declarante, serão vinculadas ao imóvel rural todas as demais pessoas que detenham algum direito real sobre ele ou o uso temporário da terra”.

Conforme artigo 5º da IN n. 82/2015, o INCRA pode fazer a inscrição do imóvel no SNCR de ofício, em caso de notificação e subsequente inércia do interessado. Para isso, ele deve estar em posse dos dados estruturais e pessoais do imóvel, na forma do Manual de Cadastro Rural. A atuação de ofício do órgão abre caminho para riscos de corrupção e fraudes, devendo haver fluxogramas claros para fundamentar a atuação de ofício, bem como medidas preventivas de ilícitos.

A inscrição do imóvel dá-se mediante formulário eletrônico, contendo dados sobre identificação, localização, área, situação jurídica do imóvel, sua utilização e exploração, qualificação dos interessados, e dados gráficos georreferenciados (art. 7º). Embora haja menção normativamente a dados geográficos, a inscrição no SNCR não exige a apresentação de polígonos na forma como exigida no SIGEF. Enviado o formulário, o requerente obtém um recibo de entrega, com identificação do imóvel e do declarante e lista de documentos a serem entregues ao INCRA (art. 8º).

Em trinta dias do envio da declaração, cabe ao interessado encaminhar a documentação ao INCRA. O recebimento da documentação é registrado no sistema, e a documentação é encaminhada para a unidade competente para análise – a Superintendência Regional ou setor superior (art. 10). Não há clareza quanto às consequências de não atendimento à intimação para encaminhamento de documentos.

Acaso o imóvel esteja inserido também no SIGEF, o responsável pela análise no INCRA deverá consultar os dados da parcela nesse sistema, para verificar inconsistências nos dados relativos à situação jurídica e ao código do imóvel no SNCR. Em caso de inconsistências, o Comitê Regional de Certificação deve ser acionado (art. 17). Igual exigência não existe em sentido contrário – isto é, de conferência de dados no SNCR por ocasião da inscrição de um imóvel no SIGEF. Não há clareza quanto à existência de fluxogramas para que essas conferências mútuas sejam feitas, e não há integração entre sistemas facilitando a comparação entre imóveis. O risco de fraude e corrupção segue, portanto, acentuado, a despeito da implementação de mecanismos mínimos de conexão entre SIGEF e SNCR.

Segundo o artigo 18 da IN n. 82/2015, “Na análise da documentação apresentada, os indícios de descumprimento da legislação relativa ao georeferenciamento e aos atos registrais e notariais não constituirão impedimento para a atualização cadastral, em respeito ao princípio da presunção relativa de legalidade e legitimidade atribuída a tais atos”. Aparentemente, atribui-se presunção de legitimidade ao georeferenciamento, não havendo menção à necessidade de, para gozar de tal presunção, ele ser formalmente certificado pelo INCRA.

O anexo da IN n. 82/2015 contém um rol denominado “Documentação Comprobatória”. Para o imóvel, prevê-se, em caso de área registrada, apresentação de certidão de inteiro teor da matrícula. Em caso de posse a justo título, prevê-se a apresentação de escritura pública de compra e venda, doação, permuta etc., de título judicial, de título expedido pelo poder público, de certidão expedida pela Junta Comercial ou pelo Cartório de Registro Civil das Pessoas Jurídicas, sempre com referência a negócios jurídicos passíveis de registro em matrícula. Por fim, o anexo prevê, em caso de “posse por simples ocupação”, a apresentação de:

“Declaração expedida pela Prefeitura Municipal, pelo Sindicato Rural do Município de localização do imóvel, pela EMBRAPA ou pela Emater, assinada em conjunto com o possuidor e os confrontantes, atestado que o interessado exerce a posse sobre o imóvel,

[contendo] no mínimo a identificação do imóvel, a qualificação do possuidor e dos confrontantes, a área ocupada e a data do início da posse.”

O Manual de Orientação para Preenchimento da Declaração para Cadastro de Imóveis Rurais Eletrônica – DCR orienta interessados em como proceder com o cadastro de seus imóveis no SNCR. O Manual também menciona a possibilidade de cadastramento de imóvel do posseiro por simples ocupação, definido como “posseiro sem documento de titulação, promitente comprador que detém a posse e o titular da posse oriunda de concessão de uso fornecida pelo Governo Federal, Estadual ou Municipal”. O Manual arrola os documentos passíveis de provar a “posse por simples ocupação”:

A 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. A comprovação de posse por simples ocupação é feita por meio de:

- a) Ata Notarial; ou,
- b) Declaração expedida pela Prefeitura Municipal, pelo Sindicato Rural do município de localização do imóvel, pela Embrapa, pela Emater ou outro órgão oficial de assistência técnica e extensão rural, assinada em conjunto com o possuidor e os confrontantes, atestando que o interessado exerce a posse sobre o imóvel, consignando:
  - ⌚ Identificação do posseiro: nome completo, nacionalidade, naturalidade, estado civil, data de nascimento, nº do CPF, nº do RG ou de outro documento de identificação, endereço domiciliar ou para correspondência;
  - ⌚ Dados do imóvel: denominação do imóvel, município de localização, indicações para localização do imóvel, área em hectares, data em que se originou a posse e confrontantes (extremantes) e informações sobre o conhecimento, ou não, de domínio ou propriedade de terceiros sobre a área;
- c) Documento denominado “Cessão de Direitos de Posse”, “Cessão de Direitos Possessórios”, registrado no Livro de Títulos e Documentos do Serviço Notarial; ou
- d) Documento de reconhecimento de posse expedido pelo órgão oficial responsável pela ação discriminatória ou de regularização fundiária na região de localização do imóvel; ou
- e) Documento particular que comprove a aquisição da posse, consignando os confrontantes, a área do imóvel rural e o município de sua localização (somente para imóvel cadastrado no SNCR). Em caso de inclusão de novo imóvel rural, solicitar documento de reconhecimento de posse expedido por órgãos ou entidades citadas acima.

Assim, a posse por mera ocupação, na forma da IN INCRA 82/2015 e do Manual, pode ensejar a inscrição do imóvel no SNCR e consequente obtenção de um CCIR (Certificado de Cadastro de Imóvel Rural) utilizável para acesso a “facilidades” mantidas pelo Poder Público, conforme art. 22 da Lei n. 4.947/1966. Nesse espeque, o cadastro parece ter perdido sua finalidade inicial, de orientar a Política de Reforma Agrária, para assumir uma função individual, de viabilizar o acesso a benefícios públicos. Além disso, a hipótese de posse por simples ocupação não é contemplada na legislação regente do sistema, tratando-se de inovação trazida por meio de instrução normativa, padecendo de vício de legalidade e facilitando sobremaneira atos de corrupção e fraude para fins de grilagem.

Destaque-se não terem sido detectadas ferramentas robustas para evitar e identificar o falseamento de dados por ocasião da inscrição de um imóvel rural no SNCR, nas hipóteses de “posse por mera ocupação” em glebas públicas, notadamente quanto aos marcos temporais de ocupação do imóvel. Houve menção, na colheita de dados pela Ação 10, à admissão de cadastros em terras públicas federais incidentes sobre ocupações não passíveis de regularização fundiária, bem como de cadastros processados em hipóteses nas quais não foi apresentada qualquer documentação pelo interessado. Os fluxogramas para análise da regularidade dos registros no SNCR não são claros, e facilitam o efetivo cadastramento de imóveis ilicitamente ocupados, inclusive em nome de laranjas e eventualmente com corrupção de servidores públicos, produzindo-se documentos públicos, a exemplo do CCIR, que dão aparência de legalidade à ocupação ilícita.

### **3.2. Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF)**

A ideia do Sistema de Gestão Fundiária surge na Lei n. 6.015/1973, cujo artigo 176, §3º, passou a exigir, em 2001, o georreferenciamento de imóveis rurais como condição a seu desmembramento, parcelamento, remembramento ou transferência. A Lei n. 11.952/2009 inseriu o §5º no dispositivo, atribuindo ao INCRA a incumbência de certificar a compatibilidade do georreferenciamento de limites com as exigências técnicas do órgão, bem como da inexistência de sobreposição entre a área georreferenciada de um dado imóvel rural e as áreas de outros imóveis rurais. O SIGEF foi idealizado para promover e facilitar esse processo de certificação.

A princípio, portanto, ele não apresentava nenhuma funcionalidade relativa à regularização fundiária: tratava-se de um sistema visando a assegurar que as peças do quebra-cabeça de imóveis rurais não se sobreporiam. Sua funcionalidade nessa seara fundiária surgiu oficialmente com sua adoção como condicionante prévia à formalização de pedidos de regularização fundiária, na forma do Decreto n. 10.592/2020.

Segundo a Instrução Normativa INCRA n. 77/2013, a inserção de um imóvel no SIGEF ocorre mediante simples verificação da aptidão técnica do profissional responsável pelo georreferenciamento e da inexistência de sobreposição com outros imóveis. O artigo 3º da IN declara: “A análise dos dados será

automática pelo SIGEF e restrita à verificação da consistência dos dados prestados pelo profissional credenciado e à eventual sobreposição com outras existentes no cadastro georreferenciado do INCRA”.

Não havendo sobreposição ou inconsistência, a parcela inserida no SIGEF assume o status de “Certificada”. Considerados os requisitos para inserção no sistema, a “Certificação” não tem qualquer implicação fundiária – ela apenas atesta a inexistência de qualquer outro imóvel sobreposto àquele inserido na mesma base de dados (art. 3º, §2º, IN 77/2013). A utilização da terminologia “Certificação”, contudo, foi identificada em entrevistas realizadas pela Ação 10 como fonte de confusão terminológica, porquanto o senso comum atribui à ideia de “certificação” um sentido de regularidade fundiária que o termo legalmente não comporta.

Acaso haja sobreposição a imóvel já certificado, não se permite análise de sobreposição pelo INCRA. Se o imóvel sobreposto já constante da base não for certificado, essa análise é possível. Além disso, o cadastrante do novo imóvel pode requerer justificadamente a exclusão de imóvel certificado, desde que prove o erro na geometria da parcela (arts. 5º e 6º).

Os imóveis sobrepostos a glebas públicas federais somente podem ser certificados após a sua regularização fundiária, conforme art. 9º, §1º, da IN INCRA n. 77/2013. Não obstante, em casos concretos em curso no Ministério Público Federal, é possível verificar a existência de imóveis certificados sobrepostos a glebas públicas federais. O mapa anexo evidencia a existência de imóveis inscritos no SIGEF sobrepostos a glebas públicas federais em Lábrea/AM, atualmente município mais desmatado da Amazônia. O mesmo fenômeno é observado em São Felix do Xingu e nos Municípios vizinhos do Pará. O sistema automatizado, aparentemente, não bloqueia a certificação de imóveis em glebas públicas, o que incrementa o risco de corrupção e fraudes.

A certificação é realizada por comitês regionais de certificação, previstos na IN INCRA n. 77/2013 e submetidos diretamente à Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária das Superintendências Regionais do INCRA. São as superintendências que nomeiam os servidores a compor os comitês (arts. 10 a 13, IN INCRA 77/2013). Esse é um setor importante para prevenção de corrupção e fraude, e o provimento dos Comitês Regionais de Certificação deve observar a preferência por servidores de carreira do órgão, rechaçando-se eventuais indicações de cunho político. Além disso, servidores com histórico de PADs devem ser evitados.

A normativa prevê a responsabilidade do profissional privado encarregado do georreferenciamento pela legitimidade das informações inseridas no SIGEF: “O profissional credenciado será responsável por todas as informações prestadas, inclusive pela origem legítima da parcela submetida ao SIGEF e por eventuais prejuízos causados a terceiros” (art. 4º, par. único). O profissional deve seguir estritamente os manuais produzidos pelo INCRA (art. 14, IN INCRA 77/2013). Há, contudo, notícias de envolvimento de profissionais técnicos com a promoção de fraudes para fins de grilagem de terras públicas. Os requisitos para credenciamento de técnicos junto ao INCRA são meramente formais, e não envolvem checagens a respeito de possível envolvimento pretérito desses profissionais com atividades criminosas.

O manual destinado aos profissionais é o Manual Técnico para Georreferenciamento de Imóveis Rurais. Trata-se de uma publicação com forte conteúdo técnico, publicado em dezembro de 2022. O próprio manual apresenta o SIGEF:

O Sistema de Gestão Fundiária do Incra – Sigef, é uma ferramenta eletrônica desenvolvida pelo Incra para subsidiar a governança fundiária do território nacional.

Por ele são efetuadas a recepção, validação, organização, regularização e disponibilização das informações georreferenciadas de limites de imóveis rurais, públicos e privados.

O Manual esclarece que são passíveis de inserção no SIGEF os imóveis rurais que contam com título de domínio e os que são passíveis de titulação, ainda que não se dotem de título de domínio no momento do cadastramento (capítulo 2.2). Sobre imóveis passíveis de titulação, o manual declara:

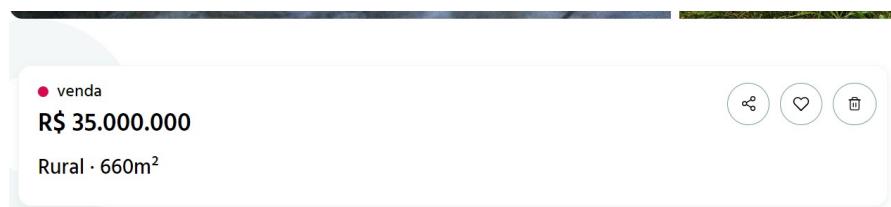
Imóveis rurais passíveis de titulação são aqueles correspondentes a:

- a) Área pública ocupada por particular, incluída em ação de regularização fundiária promovida por órgão público; e
- b) Área particular sobre a qual é exercida a posse *ad usucaptionem* (área cuja propriedade pode ser adquirida por usucapião).

O imóvel (parcela) somente será certificado após a titulação por órgão público competente, sentença judicial transitada em julgado, ou o reconhecimento extrajudicial de usucapião emitido pelo Oficial de Registro.

Uma parcela não passível de titulação não pode ser, portanto, certificada. Contudo, como visto anteriormente, o sistema automatizado não vem observando tal circunstância, permitindo a certificação de parcelas dentro de glebas públicas federais. Além disso, a certificação automatizada gera para o requerente, no mínimo, o direito a uma Certidão de Reconhecimento de Ocupação, acaso ele formule pedido de regularização fundiária, conforme exposto a seguir, em tópico próprio sobre regularização fundiária. Essa certidão permite acesso a crédito, mas normativamente é declarada sem efeitos para fins de responsabilidade por passivo ambiental, por exemplo.

No mais, a obtenção de “certificação” ou mesmo a simples inscrição de imóvel no SIGEF, ainda que não certificado, vem sendo utilizadas como documentação apta à legitimação fundiária da terra. Anúncios de venda de imóveis relatam “imóveis com geo”, ou seja, com inscrição no SIGEF, atribuindo a essa inscrição efeitos fundiários de que ela se despe. Vejam-se exemplos:



Imovelweb > Rurais > Comprar > Amazonas > Apuí > Fazenda com 660 Alqueires no Amazonas

Publicado há mais de 1 ano | 71 visualizações

### Fazenda Com 660 Alqueires no Amazonas

660 m<sup>2</sup> Total

Fazenda a venda na região de Apuí Amazonas

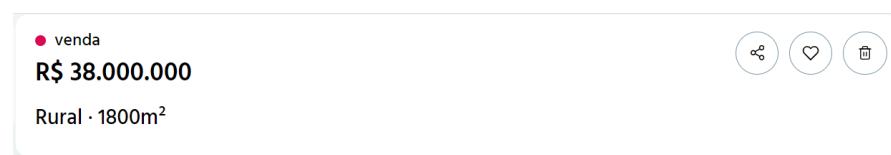
Área total 660 alqueires

Área aberta 250 alqueires

28 km da cidade

Documento. Geo e Car. - 21/10/2022

Fonte: <https://www.imovelweb.com.br/propriedades/fazenda-com-660-alqueires-no-amazonas-2948944601.html>, acesso em 11.07.2023



Imovelweb > Rurais > Comprar > Amazonas > Manicoré > Fazenda com 1.800 Alqueires no Amazonas

Publicado há mais de 1 ano | 62 visualizações

### Fazenda Com 1.800 Alqueires no Amazonas

1800 m<sup>2</sup> Total

Fazenda a venda

Na região de Manicoré Amazonas

Área total 1.800 alqueires

Área aberta 1.100 alqueires

Curral bom top grande novo

400 alqueires já cercados

Documento 500 alqueires da parte da frente já escriturada. 1.300 alqueires com geo

Preço pedida R\$38 milhões. - 21/10/2022

Fonte: <https://www.imovelweb.com.br/propriedades/fazenda-com-1.800-alqueires-no-amazonas-2948944600.html>, acesso em 11.07.2023

É preciso aprofundar o estudo sobre mecanismos preventivos e repressivos, administrativos e penais, a fraudes praticadas pelos profissionais de georreferenciamento, a fim de reduzir sua capacidade de colaboração para atos de grilagem de terras públicas. Além disso, sugere-se alterar a terminologia utilizada pelo INCRA, evitando-se quaisquer palavras que possam ser interpretadas como conferindo legitimidade fundiária ao imóvel (caso da palavra “certificação”).

A atuação dos servidores públicos no processo de certificação é regrada pelo Manual para Gestão de Certificação de Imóveis Rurais. Segundo esse manual,

A certificação de poligonais referentes a limites de imóveis rurais é um instrumento instituído por lei para garantir a inexistência de multiplicidade de títulos referentes à mesma área (sobreposição entre polígonos), conferindo maior segurança jurídica, inibindo a grilagem de terras e permitindo uma eficiente gestão da malha fundiária.

No ato de certificação atesta-se que a poligonal referente aos limites do imóvel rural não se sobrepõe a nenhuma outra constante do cadastro georreferenciado do INCRA e que o memorial descritivo atende às exigências técnicas, conforme definido no parágrafo 5º do artigo 176 da Lei nº. 6.015, de 31 de dezembro de 1973, incluído pela Lei nº 11.952, 25 de junho de 2009.

O SIGEF certifica automaticamente a parcela, salvo nas hipóteses de intervenção necessária do Comitê Regional de Certificação. Essas hipóteses abrangem os casos de desmembramento, parcelamento, remembramento, retificação e cancelamento de parcelas certificadas, bem como de análise de sobreposição de um imóvel cuja certificação se requer com polígonos não certificados pelo SIGEF. Os critérios de certificação automática, contudo, desconsideram a eventual incidência do imóvel sobre gleba pública federal, permitindo a certificação de imóveis sem matrícula incidentes sobre essas áreas, mediante simples declaração do requerente de que a matrícula existe.

Além disso, acaso o imóvel encontre-se inserido no Sistema Nacional de Cadastro Rural, é preciso indicar o número de inscrição correlata para obter a certificação no SIGEF. Porém, não há cruzamento automatizado de dados entre SNCR e SIGEF: basta indicar um número aleatório de inscrição no SNCR ao promover-se uma inscrição no SIGEF para cumprir o requisito formal de associação entre inscrições. Acaso se cuide de dois imóveis completamente distintos, os sistemas do INCRA não capturam a divergência, sendo necessária uma análise humana. Não há critérios claros a respeito de quando e em que condições essa análise humana ocorrerá, o que facilita atos de fraude e, por outro lado, abre caminho para atos de corrupção. Construir fluxogramas claros de atuação de servidores e integrar os sistemas entre si, para que seja impossível associar imóveis com informações incongruentes, são métodos relevantes de prevenção a fraudes.

O oficial de registro de imóveis pode solicitar a intervenção do Comitê Regional de Certificação para análise do desmembramento, parcelamento, remembramento, retificação e cancelamento de parcelas certificadas, bem como de sobreposições. Particulares também podem solicitar essas análises, justificadamente, apontando, por exemplo, erro ou falha na certificação ou falta de documentos necessários a tanto. Solicitações aleatórias de particulares podem favorecer atos de corrupção, o que acentua a

necessidade de atuação fortemente técnica do Comitê Regional de Certificação, e de construção de mecanismos de prevenção a ilícitos para aplicação aos Comitês.

Em caso de sobreposição do imóvel com projetos de assentamento ou territórios quilombolas, é obrigatória a intervenção do CRC. Se a sobreposição envolver terras indígenas, unidades de conservação ou outras áreas protegidas ou destinadas georreferenciadas, o INCRA deve necessariamente acionar esses órgãos. Não foi possível identificar se essa consulta ocorre com regularidade. Não obstante, o mapa anexo revela a existência de imóveis certificados no SIGEF dentro de unidades de conservação na Amazônia Central. Criar um fluxograma claro para que essa consulta ocorra e a certificação não seja conferida sem a manifestação dos órgãos pertinentes também constitui mecanismo relevante de prevenção a atos de corrupção e fraude.

### **3.3. Cadastro Ambiental Rural (CAR)**

O Cadastro Ambiental Rural foi instituído nacionalmente pela Lei de Proteção à Vegetação Nativa (Lei n. 12.651/2012), que o define como “registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento”.

A inscrição de imóveis rurais no CAR é obrigatória para proprietários e possuidores, que devem apresentar aos órgãos ambientais a “identificação do imóvel por meio de planta e memorial descritivo, informando a localização dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Preservação Permanente, das Áreas de Uso Restrito, das áreas consolidadas e, caso existente, também da localização da Reserva Legal” (art. 29, §1º, III, Lei n. 12.651/2012). O CAR, assim, propõe-se a congregar informações sobre o passivo ambiental de todos os imóveis rurais, permitindo que, um a um, sejam eles regularizados sob aspecto do cumprimento da legislação de proteção ao meio ambiente.

Sem embargo, a literatura especializada aponta o uso indevido de inscrição autodeclaratória no Cadastro Ambiental Rural (CAR) como meio para fraudes fundiárias e ambientais visando à grilagem de terras públicas, inclusive em terras indígenas, territórios quilombolas, florestas públicas do tipo B, unidades de conservação da natureza, e projetos de assentamentos ambientalmente diferenciados, em várias regiões do País. Tal como no caso de SNCR e SIGEF, as inscrições no CAR visam a conferir a imóveis ilicitamente constituídos sobre áreas de domínio público aparência de legalidade, podendo haver uso de laranjas com a finalidade de ocultar-se a identidade do efetivo invasor/ocupante e corrupção de agentes públicos para validação de dados inverídicos inseridos no sistema.

Nesse contexto, as inscrições autodeclaratórios de imóveis no CAR inserem-se no contexto supramencionado de registro de imóveis em sistemas cadastrais públicos com natureza ambiental e

fundiária, visando-se à produção fraudulenta de documentos para legitimação de posses ilícitas e obtenção indevida de títulos de propriedade em processos de regularização fundiária.

A Lei n. 12.651/2012 apenas permite a inscrição no CAR de propriedades rurais acobertadas por títulos de domínio validamente emitidos pelos órgãos competentes, ou de posses válidas de imóveis rurais dentro dos limites que a legislação vigente impõe, não legitimando detenções ou ocupações não autorizadas de terras públicas, ainda que sem destinação definida.

O parâmetro de licitude de ocupações em terras públicas não destinadas é dado pelos critérios das leis federal e estaduais de regularização fundiária, não sendo lícitas as ocupações individuais que não atendam aos requisitos para obtenção de títulos de propriedade. A despeito disso, a revisão de dados empreendida pela ENCCLA, na Ação 10/2023, demonstrou que tal circunstância vem sendo ignorada na gestão do Cadastro Ambiental Rural, não havendo avaliação a respeito da legitimidade de ocupações inseridas no CAR sobrepostas a glebas públicas federais ou estaduais.

Assim, relevante a inclusão de territórios não cadastráveis na base e módulos do SICAR, como medida preventiva à grilagem de terras públicas indisponíveis por alegação insubstancial de posse, figura inexistente no regime jurídico de domínio público imobiliário, bem como o fortalecimento das bases de referência de terras públicas estaduais disponíveis para as análises via SICAR.

### **3.4. Regularização Fundiária**

Como já demonstrado, a prática de atos de corrupção e lavagem de ativos com utilização de sistemas cadastrais públicos com natureza ambiental ou fundiária pauta-se, em regra, no falseamento de dados sobre a antiguidade da ocupação ilícita de terras públicas, com a finalidade de fazer-se a ocupação revestir-se de aparência de legalidade e legitimidade. Esse falseamento de dados pode ocorrer mediante corrupção de agentes públicos intervenientes no processo, e pode incluir a utilização de laranjas como método de desvinculação do uso econômico da terra da real pessoa invasora. Ao fim e ao cabo, almeja-se a obtenção de um título de propriedade em processo de regularização fundiária, fundado em premissas fáticas inverídicas.

A regularização fundiária de imóveis rurais na Amazônia exige a prévia inscrição da área cuja titulação se pretende no Cadastro Ambiental Rural (CAR) e no SIGEF, na forma do artigo 5º do Decreto n. 10.592/2020 e dos artigos 11 e 12 da Instrução Normativa INCRA n. 104/2021. Essa exigência, de per si, mostra como o falseamento de dados nesses cadastros associa-se à grilagem de terras, propiciando a emissão ilícita de títulos de propriedade.

É de se notar, porém, que a exigência de inscrição do imóvel rural cuja regularização fundiária se pretende não isenta o interessado de comprovar a prática de cultura efetiva, indicando especificamente a atividade econômica desenvolvida no imóvel, e a ocupação e exploração direta anteriormente a 22 de julho de 2008, conforme previsto na Lei n. 11.952/2009. Segundo o art. 5º do

Decreto n. 10.952/2020, o atendimento a essas exigências deve ser declarado pelo interessado, comprovado documentalmente, confirmado por meio de sensoriamento remoto e, em casos determinados, corroborado por vistoria em campo.

O sensoriamento remoto é regulado pelos artigos 15 e 16 da IN INCRA n. 104/2021. São previstas consultas a bases de dados diversas, como SIPRA (INCRA), SICAFI (IBAMA), e SICAR (SFB). Porém, não há clareza sobre quais tipos de imagens são analisadas para determinar a existência de ocupação e exploração direta anteriormente a 22 de julho de 2008.

Adotar uma base oficial, como mapa de uso consolidado de solo de uma dada época, pode contribuir para transparência e sindicabilidade do processo de verificação, reduzindo risco de corrupção e fraude. Ainda assim, a intervenção humana torna esse ponto do procedimento de regularização fundiária sensível a risco de corrupção, imperícia, negligência ou fraude. Identificar claramente os setores responsáveis por essa análise é relevante para desenhar medidas preventivas a ilícitos.

A Instrução Normativa INCRA n. 119/2022 introduziu a análise de dados automatizada por meio da Plataforma de Gestão Fundiária, que verifica as informações declaradas pelo interessado mediante cruzamento com outras bases de dados do governo federal. A aferição do preenchimento de requisitos é automática, e gera um Relatório de Conformidade Processual (art. 24-A, inserido na IN 104/2021).

O sensoriamento remoto com análise de uso e ocupação do solo também é automatizado atualmente, mas as bases de dados usadas para isso não estão definidas na normativa. O sistema emite automaticamente um parecer relativo à ocupação e uso do solo. Acaso não haja confirmação automatizada, o sensoriamento remoto pode ser realizado por “outros meios”, que se entende ser uma análise humana. Esse parecer automatizado é conclusivo quanto ao cabimento ou não de vistoria presencial. Reduzir o componente humano no processo de regularização fundiária e adotar mecanismos informatizados é adequado para a prevenção de riscos de corrupção e fraude, mas é pertinente definir com clareza as bases de dados utilizadas para confirmação de ocupação e exploração direta do solo.

O Relatório de Conformidade Processual previsto no artigo 24-A da IN INCRA n. 104/2021, com redação da IN INCRA n. 119/2022, passa por um processo de análise de inconsistências e de verificação de conflitos relativos a documentos de titulação incidentes sobre o imóvel em análise. É importante esclarecer quais setores são responsáveis pela análise de inconsistências, que reintroduz o componente humano no processo de regularização fundiária, com risco de corrupção, imperícia, negligência ou fraude. Novamente, mecanismos preventivos de ilícitos precisam ser pensados para essa fase do processo.

Em caso de conflito agrário ou pendência de embargo ambiental, a vistoria é obrigatória. Os artigos 17 a 19 da IN INCRA n. 104/2021 regulamentam a vistoria, exigindo a produção de um relatório esclarecendo a situação do imóvel e compilando outros dados e informações relevantes e averiguados pelo vistoriador, referentes ao processo de regularização fundiária. Para redução dos riscos de corrupção, imperícia, negligência ou fraude na elaboração de relatórios, cabe definir claramente setores responsáveis

pela análise de campo, fluxogramas e procedimentos a serem seguidos, e processos de checagem e de prevenção a ilícitos.

As análises no âmbito dos processos de regularização fundiária podem ser delegadas a entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal, no âmbito do Programa Titula Brasil (art. 5º, §7º, Dec. 10.592/2020). Aqui, evidencia-se acentuado risco de corrupção, fraude, imperícia ou negligência, considerada a dificuldade de implementação de mecanismos anti-ilícitos em entes da Administração Pública estranhos às atribuições exercidas originariamente pelo INCRA, inclusive em distintos entes federados, como Municípios e Estados.

Por fim, segundo o artigo 10 do Decreto n. 10.592/2020, o INCRA pode emitir Certidão de Reconhecimento de Ocupação em favor do interessado, caso haja requerimento de regularização fundiária, o imóvel esteja inserido no SIGEF com georreferenciamento aprovado, sobrepondo-se a terra pública federal sem incidência sobre áreas já destinadas (florestas públicas, unidades de conservação, áreas tradicionalmente ocupadas por indígenas, áreas militares ou com outras destinações conforme art. 4º da Lei n. 11.952/2009). O documento é precário: ele não implica reconhecimento de direito sobre a área e não se presta a instruir processos administrativos perante órgãos ambientais, mas permite acesso a crédito. Dota-se de validade até que seja negada a regularização ou expedido o título.

A existência desse documento introduz no processo acentuado risco de corrupção e negligência, porquanto, para eventual ocupante ilegal de terras públicas, é positiva a mora na análise de seu requerimento de regularização fundiária. Enquanto não apreciado o pedido, ele permanece com acesso a crédito, mas a rigor sem implicações ambientais, por exemplo, na forma prevista no decreto. Não há informação na legislação sobre essa certidão ser georreferenciada, o que também favorece fraudes, pela insegurança a respeito da precisa localização do imóvel a que se refere.

#### **4. Conclusões e Encaminhamentos**

Diante do quanto exposto anteriormente, evidencia-se a necessidade de aprofundamento dos estudos a respeito de fragilidades normativas e operacionais de sistemas cadastrais com natureza fundiária e ambiental, para o fim de prevenirem-se atos de grilagem e associados atos de corrupção e lavagem de ativos. Idealmente, esses estudos devem congregar órgãos com diferentes incumbências, notadamente os órgãos encarregados da execução das políticas públicas fundiária e ambiental e órgãos de controle responsáveis pelo enfrentamento à corrupção e lavagem de ativos, para troca de experiências que permita aos primeiros incorporar a prevenção a ilícitudes em seu planejamento estratégico e em suas rotinas de trabalho.

Abaixo, são listadas algumas medidas que poderiam ser consideradas pelo INCRA e pelo Serviço Florestal Brasileiro como medidas de prevenção à grilagem de terras e, principalmente, a atos

correlatos de corrupção e lavagem de ativos. Espera-se, com isso, incitar o debate dentro desses órgãos públicos, com o objetivo de aperfeiçoarem-se os mecanismos de controle.

Para os sistemas cadastrais fundiárias, dentre as medidas tendentes a prevenir atos de grilagem de terras e atos conexos de corrupção e lavagem de ativos, podem citar-se, em **aspecto geral**:

1. a implementação de mecanismos de enfrentamento à corrupção e lavagem de ativos nos setores responsáveis pela análise de inscrições no SNCR/SIGEF e pela análise de pedidos de regularização fundiária, definindo claramente (i) fluxogramas de trabalho; (ii) setores responsáveis por cada ato administrativo no curso dos procedimentos administrativos pertinentes; e (iii) métodos de prevenção a fraudes e corrupção;

2. a criação e implementação de sistema fundiário único pelo INCRA, incorporando em uma mesma plataforma funcionalidades coletivas e individuais de SIGEF e SNCR, frisando-se não ser suficiente a mera integração, tendo em vista que, tal como hoje implementada, essa integração é falha;

3. a adoção, se necessário, de perspectiva gradativa para a implementação de sistema fundiário único pelo INCRA, com foco em imóveis com maior área;

4. a previsão de assistência técnica a populações vulneráveis, inclusive povos e comunidades tradicionais, para a finalidade de aderência a um sistema fundiário único;

5. a exigência, para acesso a quaisquer dos serviços do INCRA, inclusive inscrição de imóveis no SNCR e SIGEF, de utilização de certificação digital, ainda que por meio de contas “gov.br”.

Com relação especificamente ao **Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR)**, dentre as medidas passíveis a prevenir atos de grilagem, corrupção e lavagem de ativos, encontram-se:

6. a efetiva realização de revisão periódica de cadastros no SNCR, como previsto no artigo 46, §4º, da Lei n. 4.504/1964, adotando, doravante, lapso temporal pré-definido para novas revisões;

7. o desenvolvimento de mecanismos e fluxogramas de intercâmbio periódico e automatizado de informações entre o SNCR e os Cartórios de Registro de Imóveis, na forma prevista no artigo 22, §§ 7º e 8º, da Lei n. 4.947/1966;

8. o aperfeiçoamento da Instrução Normativa INCRA n. 82/2015, para:

- (i) estabelecer-se claramente quais são os setores responsáveis pela análise de pedidos de inscrição de imóveis no SNCR, a serem providos com servidores de carreira do órgão e sem histórico de possível envolvimento com ilícitos;
- (ii) desenvolverem-se fluxogramas claros abrangendo as possibilidades de inscrição de imóveis rurais de ofício, pelo próprio INCRA, no SNCR, a fim de evitarem-se eventuais inscrições de ofício motivadas em atos de corrupção;
- (iii) definirem-se consequências claras para a omissão do requerente em remeter ao órgão os documentos necessários à confirmação da inscrição; e
- (iv) revogar-se a previsão normativa de inscrição de posses por simples ocupação em glebas públicas, por ausência de previsão legal dessa possibilidade, apenas admitindo a inscrição no SNCR de ocupações (posses) legítimas, isto é, daquelas capazes de ensejar a aquisição de propriedade na forma da legislação sobre regularização fundiária.

Com relação especificamente ao **Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF)**, tendem a prevenir atos de grilagem de terras na Amazônia, corrupção e lavagem de ativos medidas como:

9. a preferência por servidores de carreira sem histórico de possível envolvimento com ilícitos no provimento dos Comitês Regionais de Certificação, responsáveis pela atividade de certificação no SIGEF;

10. a alteração da terminologia utilizada no SIGEF para classificação de imóveis, eliminando-se termos como imóvel “certificado” e “não titulado”, que deixam a entender, respectivamente, que o imóvel se encontra fundiariamente regular e que o imóvel não foi titulado, mas poderá vir a sê-lo;

11. a adoção de critérios mais rígidos para credenciamento de profissionais na forma da Instrução Normativa INCRA n. 77/2013, mediante:

- (i) vedação ao credenciamento de profissionais condenados por crimes fundiários, ambientais e conexos;
- (ii) abertura de procedimento administrativo visando ao descredenciamento de profissionais investigados ou denunciados por crimes fundiários, ambientais e conexos;

12. a inserção de trava no sistema de certificação automática de imóveis no SIGEF, para bloquear a certificação automática de imóveis sobrepostos a glebas públicas;

13. a inserção de travas no sistema de certificação de imóveis no SIGEF, para bloquear a certificação automática ou manual de imóveis sobrepostos, parcial ou integralmente, a terras indígenas,

territórios quilombolas ou outros territórios tradicionais, à exceção das inscrições coletivas beneficiando os próprios indígenas, quilombolas ou outros povos e comunidades tradicionais;

14. a inserção de travas no sistema de certificação automática de imóveis no SIGEF, para bloquear a certificação automática de imóveis sobrepostos, parcial ou integralmente, a unidades de conservação da natureza, prevendo-se consulta obrigatória e vinculante ao órgão ambiental gestor da unidade previamente à certificação.

No tocante ao **Cadastro Ambiental Rural**, dentre as medidas passíveis a prevenir atos de grilagem, corrupção e lavagem de ativos, encontram-se:

15. a revisão da Portaria MAPA 121, de 12 de maio de 2021, introduzindo prescrições adequadas para garantir que o CAR não seja empregado por particulares como instrumento de grilagem mediante aparência de legitimidade a detenções precárias e clandestinas de terras públicas, indisponíveis ou que precisam ainda passar pelo crivo da regularização fundiária, na forma da lei, especialmente:

a) pela implantação de base de referência fundiária no SICAR, a partir das referências atuais disponíveis no INCRA e nos órgãos estaduais competentes, para constituir travas que automaticamente cancelam a inscrição individual com área sobreposta a terras indígenas e a outras terras públicas, federais e estaduais, com destinação incompatível, ressalvado o acesso das comunidades tradicionais ao CAR por meio do módulo especial Povos e Comunidades Tradicionais - PCT;

b) pela implantação de módulo especial no SICAR de regularização fundiária de terras públicas não destinadas, para cadastro, pelo Poder Público, de glebas federais e estaduais, arrecadadas e matriculadas, sem destinação definida e ainda pendentes de regularização fundiária, que possibilite ulterior análise especial de inscrições por indivíduos beneficiados com títulos de uso e de propriedade dessas glebas;

c) pela implantação de módulo especial no SICAR para unidades de conservação da natureza, federais e estaduais, que possam vincular a ativação da inscrição à consulta especial, via sistema, ao órgão gestor da respectiva unidade;

d) pela disponibilização, aos órgãos de controle (Ministérios Públicos, Polícias Federal e Civil, Tribunais de Contas, dentre outros) de dados históricos do CAR, abrangendo não apenas as

inscrições atualmente existentes, mas aquelas canceladas e excluídas das bases de dados do SFB;

e) pelo estudo da introdução de mecanismo automático de compartilhamento de históricos suspeitos de inscrição com os órgãos de controle, mediante uso de tecnologia blockchain.

Finalmente, quanto à regularização fundiária de imóveis rurais incidentes sobre glebas públicas federais, podem-se citar como medidas de prevenção à grilagem de terras na Amazônia, corrupção e lavagem de ativos associadas:

16. a adoção de uma base oficial e confiável, como mapa de uso consolidado de solo em julho de 2008, para análise da existência de ocupação e exploração econômica de áreas nos marcos temporais dados pela Lei n. 11.952/2009, a fim de contribuir para transparência e sindicabilidade do processo de titulação, reduzindo-se risco de corrupção e fraude e propiciando-se a detecção de ilícitos nas fases anteriores do processo, inclusive nas inscrições de imóveis rurais em SIGEF, SNCR e CAR;

17. a definição clara de quais os setores responsáveis pela análise de inconsistências e de verificação de conflitos no procedimento de regularização fundiária, conforme previsto no artigo 24-A da Instrução Normativa INCRA n. 104/2021, setores esses a serem providos com servidores de carreira do órgão e sem histórico de possível envolvimento com ilícitos;

18. a definição clara de quais os setores responsáveis pelas vistorias de campo ocorridas nos procedimentos de regularização fundiária, a serem providos com servidores de carreira do órgão e sem histórico de possível envolvimento com ilícitos, adotando-se fluxogramas e procedimentos de observação obrigatória para as vistorias e desenvolvendo processos de prevenção e checagem de possíveis ilícitos, inclusive com uso de tecnologias de sensoriamento remoto e uso de imagens de satélite e radar;

19. o desenvolvimento e implementação de mecanismos de prevenção a atos de corrupção e lavagem de ativos derivados da intervenção de entes delegatários (Estados e Municípios) no processo de regularização fundiária federal em função de acordos celebrados no âmbito do Programa Titula Brasil;

20. revogar a previsão de emissão de Certidões de Reconhecimento de Ocupação previamente à efetiva titulação do imóvel rural na forma da Lei n. 11.952/2009.

## **LISTA DE ANEXOS**

**ANEXO I – Mapa de sobreposição entre imóveis privados cadastrados no SIGEF e glebas públicas federais no Município de Lábrea/AM.**

**ANEXO II – Mapa de sobreposição entre imóveis privados cadastrados no SIGEF e glebas públicas federais no Município de São Felix do Xingu/PA.**

**Anexo III – Mapeamento gráfico de análise de riscos de corrupção e lavagem de ativos no SNCR e SIGEF.**

**Anexo IV – Mapeamento gráfico comparativo entre SNCR e SIGEF.**