ENCCLA 2026

Ação 08/2026 - Desenvolver parâmetros de identificação de riscos de grilagem nos sistemas de administração de terras e de registros de imóveis

Guia de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro Relacionada à Grilagem de Terras Públicas

Sumário

1. Glossário 4
2. Legislações e normas relacionadas à governança fundiária 10
2.1. Constituições Federais 10
2.2. Legislação fundiária e regularização de terras públicas 13
2.3. Normas gerais de direito agrário 15
2.4. Sistema nacional de cadastro rural – SNCR 15
2.5. Registros públicos e sistema registral imobiliário 16
2.6. Georreferenciamento e certificação de imóveis rurais 18
3. Introdução 19
4. Sistemas Cadastrais e Fontes de Informação Territorial 25
4.1 Sistemas cadastrais como instrumentos de governança e investigação 25
4.2 Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR 28
4.2.1 Natureza declaratória e análise administrativa 29
4.2.2 Cadastro e atualização cadastral 30
4.2.3 O Certificado de Cadastro de Imóvel Rural – CCIR 30
4.2.4 Informações relevantes que podem ser obtidas no SNCR 32
4.3 Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF 33
4.3.1 O responsável técnico como elemento relevante para a investigação 35
4.3.2 Informações relevantes disponíveis no SIGEF 36
4.4 Sistema de Cadastro Ambiental Rural – SICAR 38
4.4.1 Informações que podem ser obtidas no SICAR 39
4.4.2 O cadastrante e o detentor declarado 40
4.4.3 O histórico do CAR como fonte de evidência temporal 41
4.4.4 Relação com a atividade econômica e o fluxo financeiro 42
4.4.5 Responsabilidade pelas informações declaradas 44
5. Do patrimônio público ao domínio particular: o fluxo regular de titulação de área pública 46
5.1 Introdução 46
5.1.1 O fluxo regular como parâmetro de investigação 48
5.2 Identificação da terra pública e do ente competente 49
5.2.1 A identificação da área pública 50
5.2.2 Competências fundiárias e domínio das terras públicas 52

5.3 Requerimento e abertura do processo administrativo de regularização fundiária 56
5.4 Análise dos requisitos legais e instrução processual 57
5.4.1 Verificação dos cumprimentos legais e titulação 58
5.4.2 Diferença entre posse, detenção e propriedade de bens imóveis 59
5.4.3 Formas de titulação de área pública 62
5.5 Georreferenciamento e identificação da parcela 71
5.5.1 Importância para a investigação fundiária 73
5.6 Decisão administrativa e expedição do título 74
5.6.1 Conteúdo do título e condições resolutivas 75
5.6.2 Importância para a investigação fundiária 78
5.7 Providências nos sistemas cadastrais fundiário e ambiental 80
5.7.1 Importância para a investigação fundiária 81
5.8 Registro do título no Cartório de Registro de Imóveis 82
5.8.1 Qualificação registral e abertura da matrícula 82
6. Peculiaridades do sistema registral imobiliário brasileiro 86
6.1 Importância do sistema registral para a investigação fundiária 86
6.2 Breve evolução histórica do registro imobiliário brasileiro 88
6.3 Dos sistemas de transcrição ao sistema de matrícula 92
6.4 Princípios registrais relevantes para a investigação fundiária 96
6.5 Outras peculiaridades do sistema registral e das serventias extrajudiciais 105
6.5.1 Diferenças entre as serventias extrajudiciais 105
6.5.2 Títulos que podem ingressar no Registro de Imóveis 107
6.5.3 Mudanças de circunscrição e criação de novos cartórios 115
6.5.4 Comunicação com as serventias extrajudiciais e análise do acervo registral 116
7. Mecanismos fraudulentos 119
7.1 A grilagem de dimensão físico-econômica 120
7.1.1 Ocupante regularizável e ocupante não regularizável 121
7.1.2 Dinâmica da grilagem na dimensão físico-econômica 125
7.1.3 Observações sobre a tipologia do crime do Art.20 da Lei 4.947/1966 130
7.2. A grilagem de dimensão jurídico-administrativa 136
7.2.1. Fraude em processo administrativo de titulação 139
7.2.2. Utilização de título público falso ou inexistente 142

7.2.3. Fraudes no âmbito do Registro de Imóveis 146
7.2.4. Tipologias comuns associadas 152
8. Investigações com envolvimento de fraudes fundiárias 155
8.1. Casos que exemplificam a grilagem na dimensão físico-econômica..... 155
8.1.1. Operação Tayassu – AM..... 155
8.1.2. Operação Constantino – AM 159
8.1.3. Operação Prometeu – MS 161
8.2. Casos que exemplificam a grilagem na dimensão jurídico-administrativa..... 162
8.2.1. Operação Brazilian Cricket – AM 162
8.2.2. Operação Greenwashing – AM..... 168
8.2.3. Operação Julius Caesar - RO 174
9. Diagnósticos de fragilidades 179
9.1. Emissão indevida de CCIR em terras públicas e fomento ao mercado ilegal de terras 179
9.2. Alterações sucessivas dos critérios de regularização e avanço dos marcos temporais em Roraima..... 181
9.3. Desvirtuamento da Concessão de Direito Real de Uso na destinação de grandes áreas públicas 183
9.4. Fragilidades no cadastramento de produtores rurais incidentes sobre terras públicas no Amazonas..... 185
9.4.1 Do cadastramento de produtores rurais no estado do Amazonas 185
9.4.2 A Gleba Pública Federal João Bento como estudo de caso 189
9.5. Alterações no decreto regulamentador da Lei de Georreferenciamento 195
10. Melhorias implementadas 200
10.1. Retomada da fiscalização cadastral do INCRA 200
10.2. Integração entre o SICAR e o SNCR..... 203
11. Recomendações..... 206
11.1. Integração da situação fundiária aos cadastros produtivos, fiscais e agropecuários 207
11.2. Digitalização e preservação dos acervos registrais (cartorário) históricos 208
11.3. Efetivação da fiscalização cadastral e saneamento periódico do SNCR 209
Referências Bibliográficas 210

1. Glossário

Assento registral: Ato ou lançamento formal escriturado nos livros do Registro de Imóveis. Na matrícula, os principais assentos registrais são o Registro (R) e a Averbação (AV). Ex.: R-1/2500 ou AV-3/2500. O assento materializa no fólio registral determinado fato, direito ou alteração juridicamente relevante.

Averbação (AV): Espécie de assento registral utilizada, em regra, para fazer constar na matrícula alterações, modificações, cancelamentos ou outras circunstâncias relevantes relacionadas ao imóvel ou às pessoas nela inscritas, sem representar necessariamente uma transmissão da propriedade. São exemplos a averbação de georreferenciamento, cancelamento de matrícula ou alterações de dados registrais.

Cadastro territorial ou fundiário: Base organizada de informações sobre imóveis, ocupações, detentores e características territoriais. Pode possuir finalidade fundiária, ambiental, fiscal ou administrativa. Diferentemente do Registro de Imóveis, o cadastro, por si só, não constitui nem transfere direitos reais.

Cadastro x Registro: Cadastro reúne informações administrativas, territoriais, fiscais, ambientais ou geoespaciais sobre determinado imóvel ou ocupação. Registro de Imóveis confere publicidade e eficácia jurídica aos direitos reais incidentes sobre o imóvel.

Cadeia dominial: Sequência histórica das transmissões e demais atos registrais incidentes sobre um imóvel, permitindo reconstruir a evolução de sua titularidade. Sua análise procura identificar os transmitentes, adquirentes, títulos utilizados, registros anteriores, continuidade dos atos e, especialmente, a origem do destacamento da área do patrimônio público para o privado.

CCIR – Certificado de Cadastro de Imóvel Rural: Documento emitido pelo Incra no âmbito do SNCR que comprova a situação cadastral do imóvel rural. É exigido para diversos atos administrativos e registrais, conforme o Art. 22 da Lei nº 4.947/1966.

Certidão de Inteiro Teor (CIT): Certidão que reproduz integralmente o conteúdo existente no livro ou registro cartorário correspondente. No Registro de Imóveis, permite conhecer a matrícula ou transcrição e seus respectivos atos, constituindo documento essencial para reconstrução da cadeia dominial.

Certificação do georreferenciamento: Procedimento pelo qual o Incra verifica, por intermédio do SIGEF (anteriormente pelo SNCI) aspectos técnicos da parcela georreferenciada, inclusive quanto à sobreposição com parcelas existentes em sua base.

CRI – Cartório/Ofício de Registro de Imóveis: Serventia extrajudicial responsável pelo registro dos direitos reais sobre imóveis e pela manutenção de seu histórico jurídico. Entre suas funções estão registrar direitos reais, averbar alterações, conferir publicidade aos atos e permitir a reconstrução da evolução dominial do imóvel.

Domínio: Poder jurídico decorrente do direito de propriedade sobre determinado bem. Nas análises fundiárias, deve ser distinguido da mera posse, ocupação, detenção ou inscrição cadastral. A comprovação dominial de imóvel particular exige a análise do título e de sua regular incorporação ao sistema registral.

EPCV – Escritura Pública de Compra e Venda: Instrumento público lavrado por tabelião de notas que formaliza determinado negócio jurídico de compra e venda. Para bens imóveis sujeitos a registro, a escritura constitui o título, mas, isoladamente, não equivale ao registro da propriedade: a aquisição do direito real depende de seu ingresso no Registro de Imóveis.

Fólio pessoal: Modelo utilizado no antigo sistema de transcrições, em que a organização registral se concentrava principalmente nas pessoas envolvidas (adquirente e transmitente). A cada nova transmissão podia ser aberta uma nova transcrição, dificultando a reconstrução da história completa de um mesmo imóvel.

Fólio real: Sistema registral atualmente adotado, cujo elemento central é o imóvel. Cada imóvel possui matrícula própria no Livro nº 2 – Registro Geral, na qual são concentrados seus registros e averbações.

Georreferenciamento de imóvel rural: Técnica de identificação espacial do imóvel mediante definição de seus limites e vértices por coordenadas vinculadas ao Sistema Geodésico Brasileiro. É utilizado para individualizar espacialmente a parcela e permitir sua comparação com outras áreas georreferenciadas.

Gleba pública: Grande extensão territorial pertencente ao Poder Público, normalmente identificada, discriminada ou arrecadada administrativamente. Uma gleba pública pode posteriormente ser destinada a assentamentos, unidades de conservação, regularização fundiária ou outras políticas públicas.

Governança fundiária: Conjunto de instituições, normas, procedimentos e instrumentos utilizados para administrar as terras e os direitos relacionados a elas. Abrange órgãos fundiários, cadastros territoriais, registros imobiliários, mecanismos de titulação, fiscalização e ordenamento territorial.

Livro nº 2 – Registro Geral: Livro do Registro de Imóveis em que são abertas e mantidas as matrículas dos imóveis no sistema vigente. Nele são escriturados os registros e averbações relacionados a cada imóvel.

Livro nº 3 – Transcrição das Transmissões: Livro utilizado historicamente para registrar transmissões imobiliárias no antigo sistema de transcrições. Não deve ser confundido com o atual Livro nº 3 – Registro Auxiliar instituído pela Lei nº 6.015/1973. A análise histórica do livro e da legislação vigente à época é essencial para detectar registros anacrônicos ou fraudulentos.

Matrícula: Registro individualizado do imóvel adotado pela Lei nº 6.015/1973 no sistema de fólio real. É aberta no Livro nº 2 – Registro Geral e concentra a descrição do imóvel, identificação de seu titular, registro anterior e os sucessivos registros e averbações relacionados à área.

Memorial descritivo: Documento técnico que descreve os limites e o perímetro de uma área, indicando vértices, coordenadas, confrontações e demais elementos necessários à identificação espacial do imóvel. Nos imóveis rurais sujeitos ao georreferenciamento, integra a documentação técnica utilizada para certificação no Incra.

Ofício de Registro de Imóveis: Denominação técnica da serventia extrajudicial responsável pelo Registro de Imóveis. No uso corrente, também é denominado Cartório de Registro de Imóveis – CRI.

Posse/Ocupação: Exercício fático de poderes sobre determinada área, que não se confunde com propriedade. Em terras públicas, a ocupação, mesmo prolongada, não transforma automaticamente o ocupante em proprietário; eventual aquisição depende do atendimento às hipóteses e requisitos legais de regularização ou titulação.

Registro (R): Espécie de assento registral destinada aos atos que a legislação submete a registro, especialmente aqueles relacionados à aquisição ou transmissão da propriedade e à constituição de determinados direitos reais. Na matrícula, costuma ser identificado pela letra R, seguida do número sequencial do ato, como R-1 ou R-5.

Registro anterior: Indicação do assento imobiliário do qual deriva a matrícula ou transcrição examinada. É elemento fundamental para reconstruir a cadeia dominial e verificar o princípio da continuidade. Em uma matrícula, o registro anterior pode conduzir a outra matrícula, a uma antiga transcrição ou, na origem da propriedade privada, ao título que promoveu o destacamento do patrimônio público.

Registro de Imóveis: Sistema jurídico de publicidade imobiliária destinado a conferir autenticidade, segurança e eficácia aos direitos reais relativos aos imóveis. Também designa a atividade exercida pelos Ofícios de Registro de Imóveis.

Regularização fundiária: Procedimento administrativo destinado, quando preenchidos os requisitos legais, a conferir situação jurídica regular a determinada ocupação. Em terras públicas, pode resultar, conforme o regime jurídico aplicável, na alienação do domínio, concessão de direito real de uso ou outro instrumento previsto em lei.

Serventia extrajudicial: Unidade de prestação dos serviços notariais ou registrais exercidos por delegação do Poder Público, como Tabelionatos de Notas e Ofícios de Registro de Imóveis. Embora a atividade seja exercida em caráter privado por

delegatários, os serviços estão submetidos à legislação específica e à fiscalização do Poder Judiciário.

SICAR – Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural: Sistema eletrônico no qual são armazenadas e gerenciadas as informações dos Cadastros Ambientais Rurais – CAR, os quais são registros públicos eletrônicos obrigatórios dos imóveis rurais, de natureza declaratória e ambiental, instituído pelo Código Florestal. Contém informações como perímetro declarado, APP, Reserva Legal, remanescentes de vegetação nativa e áreas consolidadas.

SIGEF – Sistema de Gestão Fundiária: Sistema do Incra destinado ao recebimento, validação, certificação e disponibilização das informações georreferenciadas de parcelas rurais. Permite consultar polígonos, coordenadas, memoriais descritivos, confrontantes, responsável técnico e detentor declarado, entre outras informações. Entrou em operação em substituição ao SNCI em 2013.

SNCI – Sistema Nacional de Certificação de Imóveis Rurais: Sistema anteriormente utilizado pelo Incra para processamento das certificações de georreferenciamento de imóveis rurais. Foi sucedido pelo SIGEF a partir de 2013, permanecendo seu acervo histórico relevante para investigações fundiárias.

SNCR – Sistema Nacional de Cadastro Rural: Sistema administrado pelo Incra, instituído pela Lei nº 5.868/1972, destinado a reunir informações cadastrais sobre imóveis rurais, seus proprietários, detentores ou possuidores e suas características. Entre seus produtos está o CCIR. A inscrição no SNCR não comprova, isoladamente, propriedade do imóvel.

Sistema registral: Conjunto de regras, livros, procedimentos e técnicas utilizados para organizar juridicamente os registros imobiliários. No Brasil, destacam-se historicamente dois modelos: o antigo sistema de Transcrição/Fólio Pessoal e o atual sistema de Matrícula/Fólio Real.

Tabelionato de Notas: Serventia extrajudicial responsável pela prática de atos notariais e pela formalização de negócios e declarações por instrumentos públicos, como escrituras

públicas e procurações. Não deve ser confundido com o Registro de Imóveis: o tabelionato lavra o título; o Registro de Imóveis promove, quando cabível, seu ingresso na matrícula.

Terra devoluta: Expressão cuja compreensão sofreu transformação histórica. No período colonial, estava associada às terras concedidas sob o regime de sesmarias que retornavam ao domínio da Coroa em razão do descumprimento das condições impostas ao sesmeiro, especialmente aquelas relacionadas ao cultivo e aproveitamento da área. Com a Lei de Terras de 1850 (Lei nº 601/1850), o conceito adquiriu sentido jurídico mais amplo, passando a compreender, em síntese, as terras públicas que não se encontravam legitimamente incorporadas ao domínio particular nem destinadas a uso público específico. Atualmente, no âmbito fundiário, a expressão é normalmente empregada para designar terras públicas ainda não discriminadas e arrecadadas pelo Poder Público, sem destinação específica e não legitimamente incorporadas ao patrimônio privado. A ausência de arrecadação ou matrícula em nome do ente público não lhes retira a natureza pública.

Título de domínio / Título definitivo: Documento expedido pelo Poder Público competente mediante o qual determinada área pública é transferida ao domínio privado, observados os requisitos legais aplicáveis. Em uma análise de cadeia dominial, frequentemente constitui o documento de origem, responsável pelo destacamento da terra do patrimônio público para o privado.

Transcrição: Antigo tipo de registro imobiliário, utilizado antes da vigência da Lei nº 6.015/1973, organizado segundo o fólio pessoal. Em regra, a cada nova transmissão era aberta nova transcrição, normalmente no Livro nº 3 – Transcrição das Transmissões. Diferentemente da matrícula atual, não havia uma única folha registral concentrando toda a história do imóvel.

2. Legislações e normas relacionadas à governança fundiária

2.1. Constituições Federais

Constituição Federal de 1891: A Constituição de 1891 representou marco fundamental na distribuição das terras públicas entre a União e os Estados. O art. 64 estabeleceu que pertenciam aos Estados as minas e terras devolutas situadas em seus respectivos territórios, permanecendo sob domínio da União apenas a parcela territorial indispensável à defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais.

Constituição Federal de 1934: manteve a estrutura federativa patrimonial construída anteriormente. Os arts. 20 e 21 disciplinavam os bens pertencentes à União e aos Estados, preservando os patrimônios constituídos conforme a legislação então vigente. Para fins de análise fundiária histórica, entretanto, um dos dispositivos mais relevantes é o do art. 130, que estabeleceu que nenhuma concessão de terras com superfície superior a 10.000 hectares poderia ser realizada sem prévia autorização do Senado Federal.

Constituição Federal de 1937: manteve, em linhas gerais, a distribuição patrimonial anteriormente existente entre União e Estados. Em relação às grandes concessões de terras públicas, o art. 155 manteve o limite de 10.000 hectares, determinando que concessões superiores a essa dimensão dependiam de autorização do Conselho Federal. Também ampliou a faixa de proteção das fronteiras. O art. 165 passou a estabelecer uma faixa de 150 quilômetros, dentro da qual concessões de terras deveriam ser submetidas ao Conselho Superior de Segurança Nacional[1].

Constituição Federal de 1946: manteve, em linhas gerais, a distribuição patrimonial anteriormente existente entre União e Estados. Foi inserido no texto constitucional o mecanismo de legitimação de posse de áreas até 25 hectares (art. 156). E limitou o acesso a áreas públicas mediante alienação ou concessões com áreas a superiores a 10.000 hectares, as quais passariam a depender de autorização do Senado Federal.

Emenda Constitucional em 1964: A Emenda Constitucional nº 10/1964 promoveu mudanças na política agrária brasileira e antecedeu, no mesmo ano, a edição do Estatuto da Terra. A Emenda modificou o art. 156 da Constituição de 1946 e reduziu o limite para

[1] O Decreto-Lei nº 1.202/1939, vigente à época, estabeleceu que Estados e Municípios não poderiam, sem autorização do Presidente da República, vender terras com área superior a 500 hectares, nem conceder ou arrendar determinadas áreas acima desse limite.

alienações de terras públicas sem autorização do Senado. O limite passou de 10.000 hectares para 3.000 hectares, salvo autorização do Senador Federal. Ela também ampliou o tamanho máximo para legitimação de posse de 25 ha para 100 ha.

Constituição Federal de 1967: ampliou a participação da União na política fundiária nacional ao dispôs no Art. 4 que eram considerados bens da União a porção de terras devolutas indispensável à defesa nacional ou essencial ao seu desenvolvimento econômico. Essa mudança possibilitou posteriormente a edição do Decreto-Lei nº 1.164/1971 que declarou como indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais as terras devolutas situadas em uma faixa de 100 quilômetros de largura em cada lado do eixo de rodovias na Amazônia Legal.

Constituição Federal de 1988: consolidou o atual regime constitucional das terras públicas. O art. 20 estabelece como bens da União, entre outros: os bens que já lhe pertenciam;- as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras; terras necessárias às fortificações e construções militares; terras relacionadas às vias federais de comunicação; terras devolutas necessárias à preservação ambiental; terrenos de marinha; e as terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas O art. 26, por sua vez, estabelece que pertencem aos Estados as terras devolutas não compreendidas entre as da União. A Constituição de 1988 também atribuiu exclusivamente à União a competência para desapropriar imóvel rural por interesse social para fins de reforma agrária, conforme art. 184. O art. 188 da Constituição de 1988 estabelece que a destinação de terras públicas e devolutas deve ser compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária. E o § 1º do art. 188 determina que a alienação ou concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a 2.500 hectares, destinada a pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, depende de prévia aprovação do Congresso Nacional. A Constituição de 1988 também manteve a faixa de fronteira em até 150 quilômetros, considerada fundamental à defesa do território nacional, cuja ocupação e utilização dependem de disciplina legal específica.

Tabela 1 – Evolução histórica da faixa de fronteira e das áreas submetidas a regime especial de defesa e segurança nacional no Brasil.

Período constitucional	Limite	Exigência
1891	Sem limite constitucional numérico específico identificado	Aplicação da legislação do ente titular
1934	10.000 ha	Concessões superiores dependiam do Senado Federal
1937	10.000 ha	Concessões superiores dependiam do Conselho Federal
1946	10.000 ha	Alienações/concessões superiores dependiam do Senado Federal
EC nº 10/1964	3.000 ha	Alienações/concessões superiores dependiam do Senado Federal
1967	3.000 ha	Alienações/concessões superiores dependiam do Senado Federal
EC nº 1/1969	3.000 ha	Alienações/concessões superiores dependiam do Senado Federal
1988	2.500 ha	Alienações/concessões superiores dependem do Congresso Nacional

Tabela 2 – Evolução histórica da faixa de fronteira no Brasil ao longo das constituições.

Período Constitucional	Período	Faixa de Fronteira	Faixa de Segurança Nacional(1)	Legislação aplicada
Antes da CF/1891	1850–1891	10 léguas ≈ 66 km	—	Lei nº 601/1850, art. 1º
CF/1891	1891–1934	até 66 km*	—	CF/1891, art. 64; Lei nº 601/1850
CF/1934	1934–1937	até 66 km*	100 km	CF/1934, art. 166
CF/1937	1937–1946	até 66 km*	150 km	CF/1937, art. 165; DL nº 1.164/1939; DL nº 1.968/1940
CF/1946	1946–1955	até 66 km*	150 km	CF/1946, art. 180; DL nº 1.968/1940; DL nº 9.760/1946
CF/1946	1955–1966	até 150 km	150 km	Lei nº 2.597/1955; Decreto nº 39.605-B/1956
CF/1946	1966–1967	150 km	150 km	Lei nº 4.947/1966, art. 5º; Lei nº 2.597/1955
CF/1967 EC nº 1/1969	1967–1979	150 km	150 km	CF/1967, art. 91; EC nº 1/1969, art. 89; Lei nº 2.597/1955
CF/1967 EC nº 1/1969	1979–1988	150 km	150 km	Lei nº 6.634/1979; Decreto nº 85.064/1980
CF/1988	1988–atual	até 150 km	150 km	CF/1988, art. 20, § 2º; Lei nº 6.634/1979

* A referência de 66 km corresponde à zona de 10 léguas prevista na Lei nº 601/1850 e à sua utilização histórica para definição da dominialidade federal das terras devolutas fronteiriças.
(1) Porção territorial submetida a controles especiais de defesa ou segurança nacional, sem alteração automática da titularidade fundiária, podendo determinados atos depender de assentimento prévio do órgão competente (órgão de segurança ou defesa nacional).

2.2. Legislação fundiária e regularização de terras públicas

Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850 – Lei de Terras: Primeiro grande marco normativo de organização das terras públicas no Brasil. Estabeleceu, como regra, a aquisição de terras devolutas mediante compra, disciplinou a revalidação de sesmarias e outras concessões anteriores e a legitimação de posses, condicionada, entre outros requisitos, à existência de cultura efetiva e morada habitual. Constitui referência fundamental para a análise da origem histórica do domínio privado no Brasil.

Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854 – Regulamento da Lei de Terras: Regulamentou a Lei nº 601/1850, criou a Repartição Geral das Terras Públicas e estabeleceu procedimentos relacionados à medição, demarcação, legitimação e regularização das terras. Instituiu também o chamado Registro do Vigário ou Registro Paroquial, de natureza essencialmente declaratória e cadastral, sem força para constituir domínio.

Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 – Estatuto da Terra: Marco estruturante do Direito Agrário brasileiro. Disciplina direitos e obrigações relativos aos imóveis rurais, visando à execução da Reforma Agrária e à promoção da Política Agrícola. Introduziu conceitos e instrumentos fundamentais, como imóvel rural, módulo rural, função social da propriedade, cadastro rural e parâmetros de produtividade.

Decreto nº 55.891, de 31 de março de 1965: Regulamentou parte do Estatuto da Terra, especialmente dispositivos relacionados à estrutura agrária, ao cadastro e à política fundiária. Aparece entre os principais marcos regulamentares utilizados pelo Incra.

Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976 – Processo Discriminatório de Terras Devolutas da União: Disciplina o processo administrativo e judicial de discriminação das terras devolutas da União. É especialmente relevante para compreender como o Poder Público identifica e separa as terras públicas das áreas legitimamente incorporadas ao domínio privado.

Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 – Lei da Reforma Agrária: Regulamenta dispositivos constitucionais relativos à Reforma Agrária. Disciplina temas como função social da propriedade rural, produtividade, desapropriação por interesse social e destinação de imóveis à Reforma Agrária.

Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018: Regulamenta aspectos referentes à seleção, permanência e titulação das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária. É particularmente importante para análise de lotes e projetos de assentamento do Incra.

Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009 – Lei de Regularização Fundiária: Disciplina a regularização fundiária de ocupações incidentes em terras da União na Amazônia Legal, mediante alienação ou concessão de direito real de uso, tendo seu campo de aplicação posteriormente ampliado em determinadas hipóteses. Estabelece requisitos relativos ao ocupante, à ocupação, à exploração direta, à cultura efetiva, ao marco temporal e às áreas insuscetíveis de regularização.

Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017: Promoveu alterações na Lei nº 11.952/2009, modificando conceitos, requisitos e limites relativos à regularização fundiária federal. Entre seus efeitos relevantes está a adoção do marco temporal de 22 de julho de 2008 para determinadas hipóteses de regularização.

Decreto nº 10.592, de 24 de dezembro de 2020: Regulamenta a Lei nº 11.952/2009 quanto à regularização de áreas rurais da União e do Incra. Detalha documentos, procedimentos administrativos, análise por sensoriamento remoto, vistoria, georreferenciamento, verificação em bases públicas e emissão dos títulos.

Instrução Normativa Incra nº 104/2021: Estabelece, no âmbito do Incra, os procedimentos administrativos e técnicos para regularização das ocupações rurais disciplinadas pela Lei nº 11.952/2009 e pelo Decreto nº 10.592/2020. Atualmente encontra-se alterada, entre outros atos, pelas INs nº 119/2022 e nº 144/2024.

Legislações estaduais de terras: Cada Estado possui legislação própria para administração, discriminação, arrecadação, destinação e regularização de suas terras públicas. Tais normas são indispensáveis quando a área examinada não pertence à União.

2.3. Normas gerais de direito agrário

Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966 — Normas de Direito Agrário: Fixa normas de Direito Agrário e originalmente disciplinava aspectos da organização e funcionamento do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária – IBRA (atual, Incra). Contém disposições importantes referentes aos imóveis rurais, ao cadastro e à documentação cadastral. Posteriormente foi alterada pela Lei nº 10.267/2001, que, entre outros pontos, passou a exigir a inclusão de informações do CCIR em determinados atos notariais e registrais.

Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971: Disciplina a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no País e por pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil.

Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979 – Faixa de Fronteira: Disciplina atividades e negócios jurídicos realizados na faixa interna de 150 km ao longo das fronteiras terrestres do Brasil. É especialmente relevante na análise da dominialidade e da validade histórica de títulos incidentes em faixa de fronteira.

2.4. Sistema nacional de cadastro rural – SNCR

Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972 – Lei do SNCR: Instituiu o Sistema Nacional de Cadastro Rural. O sistema compreende, entre outras bases, o Cadastro de Imóveis Rurais, de proprietários e detentores, de arrendatários e parceiros e de terras públicas. Também constitui fundamento legal para emissão do CCIR.

Decreto nº 72.106, de 18 de abril de 1973: Regulamentou a Lei nº 5.868/1972 e disciplinou a execução do Sistema Nacional de Cadastro Rural.

Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001: Além de disciplinar o georreferenciamento, alterou significativamente a legislação cadastral rural. Criou o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), determinou maior integração entre Incra, Receita Federal e Registros de Imóveis e reforçou a vinculação do CCIR aos atos notariais e registrais.

Instrução Normativa Incra nº 82, de 27 de março de 2015: Disciplina os procedimentos de atualização cadastral no SNCR, incluindo inclusão e alteração de imóveis, pessoas e vínculos entre pessoas e imóveis. Constitui norma central para análise de cadastros rurais e identificação de irregularidades cadastrais.

Instrução Normativa Incra nº 9, de 13 de novembro de 2002: Estabelece diretrizes para fiscalização cadastral de imóveis rurais. Entre seus objetivos estão verificar a função social, buscar a fidedignidade dos dados cadastrados junto ao SNCR e, em determinados casos, examinar a legitimidade do domínio e da posse dos imóveis rurais.

Instrução Normativa Incra nº 28, de 24 de janeiro de 2006: Disciplina procedimentos relacionados à fiscalização cadastral, incluindo análise da cadeia dominial, qualificação das informações e identificação de fraudes fundiárias e documentais.

Portaria Incra nº 982/2025: Revogou a Portaria nº 326/2017 e determinou a retomada das atividades de fiscalização cadastral pelas Superintendências Regionais do Incra, tomando novamente como referência as INs nº 9/2002 e nº 28/2006.

Portaria Conjunta nº 1, de 21 de dezembro de 2017: Estabelece procedimentos específicos no SNCR para imóveis cuja situação jurídica seja de posse por simples ocupação em glebas públicas federais da Amazônia Legal. Determina, entre outros controles, vinculação com processo de regularização fundiária e georreferenciamento submetido ao SIGEF.

Portaria Conjunta nº 10, de 1º de dezembro de 2004 (Revogada): Antecedeu a Portaria Conjunta nº 1/2017 e estabelecia controles especiais para cadastramento no SNCR de posses por simples ocupação sobre terras públicas federais na Amazônia Legal. Foi expressamente revogada pela Portaria Conjunta nº 1/2017.

2.5. Registros públicos e sistema registral imobiliário

Lei nº 1.237, de 24 de setembro de 1864 – Lei Hipotecária: Marco inicial do sistema brasileiro de transcrição imobiliária. Introduziu a transcrição das transmissões imobiliárias, embora naquele período o registro ainda não produzisse os mesmos efeitos jurídicos que passou a possuir posteriormente.

Decreto nº 169-A, de 19 de janeiro de 1890: Reorganizou o regime hipotecário e registral após a Proclamação da República e substituiu a legislação hipotecária anterior em diversos aspectos. Manteve o sistema de transcrições.

Decreto nº 370, de 2 de maio de 1890: Regulamentou o Decreto nº 169-A/1890, disciplinando sua execução e aspectos do sistema de transcrições e hipotecas. A partir desse período as transcrições passaram a ser escrituradas no Livro nº 3.

Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916 (Código Civil de 1916 – revogado pelo Novo Código Civil de 2002): Consolidou o registro do título imobiliário como regra para a aquisição da propriedade. Estabelecia que, enquanto o título de transmissão não fosse transcrito, o alienante continuaria sendo considerado proprietário.

Decreto nº 4.827/1924: Regulamentou aspectos dos registros públicos previstos pelo Código Civil de 1916.

Decreto nº 18.542/1928: Reorganizou os serviços de registros públicos e o sistema de escrituração das transcrições imobiliárias.

Decreto nº 4.857, de 9 de novembro de 1939: Consolidou a regulamentação dos registros públicos no período anterior à Lei nº 6.015/1973.

Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 – Lei de Registros Públicos (LRP): Principal diploma legal atual dos registros públicos. No Registro de Imóveis, substituiu progressivamente o antigo sistema de transcrições pelo sistema de matrículas, baseado no fólio real. Embora publicada em 1973, entrou em vigor em 01/01/1976. Disciplina matrícula, registro, averbação, retificação, publicidade, livros registrais e diversos princípios e procedimentos do Registro de Imóveis.

Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Novo Código Civil): Código Civil vigente, o qual manteve princípio segundo o qual a propriedade imobiliária entre vivos é adquirida mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis, especialmente em seu art. 1.245.

Figura 1 – Evolução do sistema registral imobiliário brasileiro.



2.6. Georreferenciamento e certificação de imóveis rurais

Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001 (Lei do Georreferenciamento): Alterou, entre outras, as Leis nº 4.947/1966, nº 5.868/1972 e nº 6.015/1973. Introduziu a identificação georreferenciada dos imóveis rurais nos casos legalmente previstos e estabeleceu a certificação pelo Incra das coordenadas definidoras de seus limites.

Decreto nº 4.449, de 30 de outubro de 2002: Regulamentou dispositivos relacionados ao georreferenciamento e estabeleceu os prazos de exigibilidade conforme a dimensão dos imóveis rurais. Esses prazos foram posteriormente modificados por outros decretos.

Norma Técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais (NTGIR): Norma técnica expedida pelo Incra que estabelece os critérios técnicos para identificação dos limites, vértices, coordenadas, precisão posicional e execução dos trabalhos de georreferenciamento de imóveis rurais. A 3ª edição anexada ao projeto é de 2013.

Instrução Normativa Incra nº 77, de 23 de agosto de 2013: Regulamenta o procedimento de certificação da poligonal objeto de memorial descritivo dos imóveis rurais e marcou a implantação operacional do SIGEF, substituindo o antigo procedimento realizado por intermédio do SNCI. Continua vigente, com alterações promovidas pela IN nº 127/2022.

Instrução Normativa Incra nº 127/2022: Alterou a IN nº 77/2013, atualizando regras relativas ao procedimento de certificação de imóveis rurais no SIGEF.

Portaria Incra nº 2.502, de 22 de dezembro de 2022: Aprovou a 2ª edição do Manual Técnico para Georreferenciamento de Imóveis Rurais, atualizando metodologias e procedimentos técnicos aplicáveis aos levantamentos georreferenciados.

Portaria Incra nº 698/2022 – Manual para Gestão da Certificação de Imóveis Rurais: Aprova o manual destinado à gestão administrativa e operacional das certificações de imóveis rurais, complementando o Manual Técnico e as normas do SIGEF.

3. Introdução

O termo "Grilagem de Terras" [2] se refere à apropriação ilícita de terras públicas ou privadas, podendo ocorrer mediante atos de apropriação física e material, como invasão, ocupação e exploração econômica de determinado imóvel rural, ou por meio de apropriação formal, mediante fraudes documentais, cadastrais, administrativas, geoespaciais, notariais ou registrais destinadas a conferir aparência de legitimidade a um direito fundiário inexistente ou irregular.

No contexto específico das terras públicas, a grilagem pode se manifestar de diferentes formas. Em determinados casos, o elemento predominante é a ocupação física da área e sua posterior exploração econômica.

Em outros, a apropriação ocorre principalmente mediante a obtenção, produção ou utilização de documentos, cadastros e registros que fazem uma área integrante do patrimônio público aparentar constituir propriedade ou ocupação particular legítima.

Considerando essas diferentes formas de manifestação, para fins didáticos e investigativos, este Guia adota a distinção entre duas dimensões principais da grilagem:

a) grilagem de dimensão físico-econômica: relacionada à ocupação material da terra pública e à sua posterior exploração econômica. Nessa modalidade, o agente busca exercer controle territorial sobre determinada área por meio da presença física, da abertura de acessos, da implantação de infraestrutura, da supressão da vegetação nativa, da formação de pastagens ou do desenvolvimento de outras atividades econômicas, como agricultura, pecuária, exploração madeireira ou mineração;

b) grilagem de dimensão jurídico-administrativa: relacionada à utilização de documentos, processos administrativos, sistemas cadastrais, georreferenciamentos, instrumentos notariais e registros imobiliários capazes de atribuir aparência de legitimidade à apropriação da terra pública. Nessa modalidade, pode haver ou não ocupação física da área, sendo o elemento central a criação de uma estrutura documental e administrativa destinada a fazer com que uma área pública passe a aparentar ser um imóvel particular regularmente constituído.

Essas dimensões não são excludentes. Ao contrário, frequentemente aparecem de forma conjunta.

---

[2] O termo "grilagem" surgiu da prática de envelhecer artificialmente documentos falsificados para conferir aparência de autenticidade. Segundo a tradição popular, documentos eram colocados em caixas contendo grilos, cuja ação e resíduos aceleravam o amarelamento do papel, simulando antiguidade.

Uma área pública pode inicialmente ser ocupada, desmatada e explorada economicamente e, posteriormente, receber uma estrutura documental destinada a conferir aparência de regularidade à ocupação. Da mesma forma, uma cadeia dominial fraudulenta pode ser previamente construída para permitir a posterior exploração econômica de uma área que até então sequer estava materialmente ocupada.

Independentemente da dimensão predominante, a grilagem possui relevante **componente econômico**. A apropriação da terra pública pode permitir ao agente obter benefícios por meio da exploração direta dos recursos existentes na área ou mediante a transformação da própria aparência de domínio ou posse em ativo economicamente utilizável.

Entre as formas de obtenção de proveito econômico podem ser citadas a exploração e comercialização de madeira, a implantação de atividades agropecuárias, a venda da própria área grilada, a utilização do imóvel como garantia para operações de crédito, a obtenção de financiamento rural, a exploração mineral, a comercialização de direitos relacionados à área e, mais recentemente, a utilização de terras em projetos vinculados a serviços ambientais e mercados de carbono.

Nesse contexto, também vem sendo utilizada a expressão **"grilagem verde",** relacionada à apropriação fraudulenta de terras com o objetivo de explorar economicamente ativos ou benefícios vinculados à manutenção da cobertura vegetal ou à prestação de serviços ambientais.

Podem estar inseridas nesse fenômeno, conforme o caso concreto, situações relacionadas a projetos de créditos de carbono, Pagamentos por Serviços Ambientais – PSA, Cotas de Reserva Ambiental – CRA, compensação de déficits de Reserva Legal ou outros mecanismos de valorização econômica de atributos ambientais.

Dessa maneira, a floresta deixa de possuir valor econômico apenas quando convertida para uso agropecuário. Em determinadas modalidades de grilagem contemporânea, a própria manutenção da vegetação pode ser monetizada, desde que o agente consiga construir uma aparência documental de legitimidade sobre a terra pública.

A grilagem de terras públicas não corresponde, necessariamente, a um único tipo penal. Sua execução pode envolver diferentes infrações praticadas em momentos distintos, por pessoas distintas e com diferentes graus de participação.

Dependendo do *modus operandi* identificado, podem estar relacionados à apropriação da terra pública crimes de invasão de terras públicas, crimes ambientais, falsificação documental, falsidade ideológica, uso de documentos falsos, inserção de

informações falsas em sistemas públicos, corrupção ativa e passiva, fraudes contra o sistema financeiro, organização criminosa, entre outros.

Por essa razão, uma das primeiras etapas de uma investigação de lavagem de dinheiro relacionada à grilagem consiste em **reconstruir corretamente as infrações penais que permitiram a obtenção do bem, direito ou valor posteriormente ocultado, dissimulado ou convertido em aparente ativo lícito**.

Essa compreensão é especialmente relevante após a ampliação promovida na Lei nº 9.613/1998, uma vez que a lavagem de dinheiro pode ter como antecedente qualquer infração penal capaz de gerar bens, direitos ou valores de origem ilícita.

No âmbito fundiário, esses bens ou valores podem assumir diferentes formas. O proveito econômico pode corresponder ao valor recebido pela venda de uma área grilada, à madeira retirada ilegalmente, ao gado produzido sobre terra pública, aos recursos obtidos mediante financiamento baseado em matrícula de origem fraudulenta, aos valores provenientes da venda de ativos ambientais ou a outros benefícios econômicos decorrentes da apropriação ou exploração ilícita do patrimônio público.

Em determinadas situações, a própria estrutura fundiária pode ser utilizada como mecanismo de ocultação ou dissimulação. A utilização de interpostas pessoas, empresas, procurações, cadeias sucessivas de transmissão, matrículas imobiliárias, cadastros públicos ou negócios jurídicos simulados pode dificultar a identificação do verdadeiro controlador ou beneficiário econômico da área.

Entretanto, é importante distinguir a obtenção do proveito econômico do crime antecedente da efetiva prática de lavagem de dinheiro.

A exploração econômica de uma área grilada ou o recebimento dos valores provenientes da atividade ilícita não caracterizam, por si sós, lavagem de dinheiro. Para o enquadramento previsto na Lei nº 9.613/1998, devem ser identificados os atos concretos destinados a ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes direta ou indiretamente de infração penal.

Entretanto, destaca-se que a investigação da grilagem de terras públicas apresenta elevada **complexidade técnica**. A identificação das fraudes pode exigir conhecimentos simultâneos de direito agrário, legislação fundiária, direito registral imobiliário, georreferenciamento, sistemas cadastrais, sensoriamento remoto, legislação ambiental, procedimentos administrativos de regularização fundiária, atividade agropecuária e análise econômico-financeira.

Essa multiplicidade de conhecimentos constitui uma das dificuldades encontradas pelos profissionais responsáveis pela investigação desses fatos.

Embora existam publicações específicas sobre regularização fundiária, cadastro rural, registro de imóveis, georreferenciamento, direito ambiental e lavagem de dinheiro, ainda há **escassez de materiais que integrem essas diferentes áreas sob uma perspectiva investigativa voltada especificamente à grilagem de terras públicas e à identificação de seus proveitos econômicos**.

A informação necessária costuma estar dispersa entre legislações, atos normativos, manuais de diferentes órgãos, sistemas cadastrais, acervos cartorários, bases ambientais, normas técnicas e jurisprudência.

Além disso, cada instituição observa o imóvel a partir de sua própria finalidade administrativa. O órgão fundiário analisa a situação da terra e os requisitos de regularização; o órgão ambiental examina a utilização dos recursos naturais; o cadastro rural registra informações declaradas sobre o imóvel; o Registro de Imóveis organiza os direitos reais; os órgãos agropecuários controlam produtores, rebanhos e movimentações; e as instituições financeiras analisam garantias e operações econômicas.

A grilagem pode justamente explorar as lacunas existentes na falta de integração entre instituições; existência de diferentes sistemas cadastrais e de registro que não se comunicam; e falta de conhecimento relacionado ao tema por parte de determinados órgãos fiscalizadores e de persecução penal.

Por essa razão, o presente Guia busca reunir esses conhecimentos em uma estrutura integrada, de forma a permitir que investigadores, analistas, operadores do direito e demais agentes públicos compreendam não apenas determinado documento ou cadastro isoladamente, mas a relação existente entre território, documentos, pessoas, atividade econômica e fluxo financeiro.

A estrutura dos capítulos foi desenvolvida de maneira progressiva. Nesse contexto, antes de apresentar os mecanismos fraudulentos e as investigações de lavagem de dinheiro, buscou-se inicialmente fornecer ao leitor os conhecimentos necessários para compreender como deveria ocorrer regularmente a formação de um imóvel particular derivado de terra pública.

Essa opção metodológica decorre de da premissa de que para identificar uma fraude fundiária, é necessário primeiro compreender como o procedimento regular deveria ocorrer.

Por essa razão, os capítulos iniciais apresentam os principais conceitos, normas, sistemas e instituições relacionados à governança fundiária.

O Capítulo 1 reúne o glossário dos principais termos utilizados ao longo do Guia.

O Capítulo 2 apresenta a legislação e as normas relacionadas à governança fundiária, incluindo a evolução constitucional das competências sobre terras públicas, legislação de regularização fundiária, normas de direito agrário, sistema cadastral fundiário (SNCR), Registro de Imóveis e georreferenciamento.

O Capítulo 4 aborda os principais sistemas cadastrais e fontes de informação territorial, com especial atenção ao SNCR, SIGEF e SICAR, demonstrando a natureza das informações armazenadas, suas limitações e sua utilidade para investigações.

O Capítulo 5 reconstrói o fluxo regular de transformação de uma área integrante do patrimônio público em propriedade particular, desde a identificação da terra pública e do ente competente até a instrução do processo administrativo, análise dos requisitos legais, georreferenciamento, expedição do título, providências cadastrais e ingresso do título no Registro de Imóveis.

O Capítulo 6 aprofunda as peculiaridades do sistema registral imobiliário brasileiro, sua evolução histórica, os antigos sistemas de transcrição, o atual sistema de matrícula, os princípios registrais e as diferentes serventias e documentos que podem integrar uma cadeia dominial.

Somente após essa construção conceitual, normativa e operacional, o Capítulo 7 apresenta os mecanismos fraudulentos de grilagem, distinguindo as dimensões físico-econômica e jurídico-administrativa e relacionando os respectivos *modus operandi* às tipologias penais que podem estar associadas[1].

O Capítulo 8 apresenta casos concretos investigados por órgãos públicos, permitindo visualizar como os mecanismos descritos nos capítulos anteriores aparecem combinados em situações reais. São examinados casos representativos de grilagem físico-econômica e jurídico-administrativa, possibilitando compreender a participação de ocupantes, empresários, responsáveis técnicos, servidores públicos, interpostas pessoas, cartórios e outros agentes.

O Capítulo 9 apresenta diagnósticos de fragilidades institucionais identificadas a partir da experiência investigativa, demonstrando como determinados procedimentos administrativos, sistemas cadastrais, mudanças legislativas ou ausência de interoperabilidade entre instituições podem facilitar a apropriação e exploração

[1] Na sistematização dos mecanismos fraudulentos no âmbito registral e judicial, este Guia utilizou como referência o relatório do Instituto Igarapé sobre tipologias e sinais de alerta de grilagem: INSTITUTO IGARAPÉ. Grilagem de terras: tipologias para identificar fraudes em cartórios e em práticas judiciais. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2026.

econômica de terras públicas.

Por fim, os Capítulos 10 e 11 apresentam melhorias já implementadas e recomendações destinadas ao aperfeiçoamento da governança fundiária, da prevenção às fraudes e da atuação investigativa.

Essa organização busca proporcionar inicialmente uma **visão macro do problema fundiário**, permitindo ao leitor compreender o funcionamento regular dos sistemas antes de analisar sua utilização fraudulenta.

Com isso, pretende-se que o Guia funcione como instrumento de apoio às investigações de lavagem de dinheiro relacionadas à grilagem de terras públicas, auxiliando na identificação das infrações penais antecedentes, no rastreamento dos fluxos patrimoniais e financeiros, na individualização dos beneficiários econômicos e na adoção de medidas destinadas à recuperação dos ativos derivados da apropriação e exploração ilícita do patrimônio público.

4. Sistemas Cadastrais e Fontes de Informação Territorial

4.1 Sistemas cadastrais como instrumentos de governança e investigação

A administração e o controle do território dependem da existência de informações confiáveis acerca dos imóveis, de seus ocupantes, de seus limites, de sua utilização e de sua situação jurídica.

Para essa finalidade, foram desenvolvidos diferentes sistemas cadastrais mantidos por órgãos públicos, cada qual destinado a reunir informações específicas relacionadas às dimensões fundiária, ambiental, fiscal, tributária ou geoespacial dos imóveis rurais.

Entre os principais sistemas utilizados na análise e investigação de imóveis rurais se destacam Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) e o Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), ambos administrados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), e o Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR), de natureza ambiental, atualmente gerido pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI).

Embora possuam finalidades distintas, esses sistemas reúnem informações que, quando analisadas de forma integrada, permitem reconstruir parte relevante da história cadastral, espacial, fundiária e econômica de determinado imóvel ou ocupação.

Nesse contexto, é fundamental distinguir cadastro de registro imobiliário. A inclusão de determinada área em um sistema cadastral não significa, por si só, que exista propriedade privada ou detenção legítima sobre ela.

Os cadastros possuem funções administrativas próprias e, em grande parte, são alimentados por declarações prestadas pelos próprios interessados. Assim, a existência de um cadastro no SNCR, de uma parcela certificada no SIGEF ou de um CAR inscrito no SICAR não substitui a análise da origem fundiária e da cadeia dominial do imóvel.

O próprio art. 3º, parágrafo único, da Lei nº 5.868/1972 estabelece que os documentos expedidos pelo Incra para fins cadastrais não fazem prova de propriedade ou de direitos a ela relativos. Entretanto, documentos, certificados, recibos e informações provenientes de diferentes sistemas cadastrais podem ser utilizados, em esquemas de grilagem, para conferir aparência de legitimidade administrativa a ocupações irregulares incidentes sobre terras públicas.

Essa aparência de regularidade pode, ainda, facilitar a obtenção de outros cadastros administrativos vinculados à atividade rural, como inscrições de produtor rural,

registros de estabelecimentos agropecuários e cadastros perante órgãos estaduais de defesa sanitária animal.

A partir desses registros, o ocupante irregular pode viabilizar a emissão de documentos fiscais relativos à comercialização da produção e, no caso da atividade pecuária, a movimentação formal de animais entre propriedades, estabelecimentos rurais e frigoríficos, embora a área utilizada permaneça, em sua origem fundiária, pertencente ao Poder Público.

Dessa forma, a análise cadastral não deve se limitar à verificação de quem figura atualmente como proprietário, possuidor ou detentor. Sob a perspectiva investigativa, interessa reconstruir a trajetória da informação: quem realizou a declaração, quando ela foi realizada, qual situação jurídica foi informada, quais documentos foram utilizados para fundamentá-la, quem realizou a análise administrativa, quais modificações ocorreram posteriormente e de que forma o cadastro foi utilizado após sua criação.

Em termos práticos, a investigação deve procurar responder, entre outras, às seguintes questões:

- Quem declarou a área?
- Em que data o cadastro foi criado?
- Qual era a natureza pública ou privada da área naquele momento?
- Qual situação jurídica foi informada pelo declarante?
- Foi declarada propriedade, posse, ocupação ou outra relação jurídica?
- Quais documentos fundamentaram a inclusão ou alteração cadastral?
- Qual foi o profissional ou agente responsável pela representação geoespacial da área?
- Houve análise, deferimento, desbloqueio ou outra intervenção de servidor público junto aos sistemas cadastrais?
- Existem alterações históricas de titularidade, área, localização ou situação jurídica?
- As informações declaradas coincidem entre SNCR, SIGEF, SICAR, Registro de Imóveis e acervos dos órgãos de terras?
- Quem efetivamente ocupa, explora economicamente e recebe os proveitos decorrentes da utilização da área?

Esse último ponto ganha especial relevância nas investigações com enfoque patrimonial e de lavagem de dinheiro. Os cadastros territoriais podem auxiliar não apenas na identificação do declarante formal da área, mas também na reconstrução dos vínculos entre ocupantes, responsáveis técnicos, procuradores, empresas, produtores rurais e beneficiários econômicos, permitindo posteriormente correlacioná-los com movimentações bancárias, emissão de notas fiscais, comercialização de produtos agropecuários, exploração madeireira, financiamentos ou outras receitas decorrentes da utilização do imóvel.

Assim, a lógica investigativa pode ser representada da seguinte maneira:

ÁREA → CADASTRO → PESSOA → ATIVIDADE ECONÔMICA → FLUXO FINANCEIRO

Nesse modelo, a informação cadastral funciona como um dos pontos de partida para a identificação dos indivíduos que participaram da ocupação, formalização, exploração ou monetização da terra pública.

Também deve ser considerada a análise temporal das informações. A data de criação de determinado cadastro, de inserção de uma parcela georreferenciada ou de alteração da titularidade pode revelar relações relevantes com eventos externos, como desmatamentos, início de atividade pecuária, abertura de matrícula, obtenção de financiamento, constituição de empresas ou comercialização de ativos ambientais.

Por essa razão, os sistemas cadastrais devem ser examinados de maneira integrada e comparativa, de modo a tentar compreender quem foi o financiador do esquema fraudulento e/ou do dano ambiental e o beneficiário pelo uso da terra.

Nesse contexto, são importantes os cruzamentos de dados das pessoas declaradas como detentoras com procuradores e/ou pessoas que atuam como seus representantes, além de averiguar o responsável técnico pela inserção dos dados principalmente no SIGEF e posteriormente no SICAR.

É importante destacar que a vinculação de uma pessoa particular a uma terra pública também não significa automaticamente que exista declaração falsa.

As Terras públicas podem estar ocupadas por particulares, inclusive em situações passíveis de regularização fundiária. Entretanto, a irregularidade pelo uso da terra pública como se fosse particular surge, por exemplo, quando uma pessoa:

- declara ser posseiro da área, enquanto não cumpre os requisitos legais para ser titulado;
- declara propriedade privada inexistente;
- utiliza matrícula, título ou documento falso;
- altera a verdadeira situação jurídica da área;
- omite sua natureza pública;
- declara origem dominial inexistente;
- ou utiliza informações falsas com a finalidade de obter documentos cadastrais e conferir aparência de legitimidade à ocupação.

Essa distinção é importante, principalmente, para diferenciar ocupantes regularizáveis daqueles cujas ocupações não atendem aos requisitos legais e que, ainda assim, permanecem utilizando e explorando economicamente áreas públicas.

Também permite identificar situações em que documentos fraudulentos são utilizados para apresentar os ocupantes como supostos proprietários e, a partir dessa aparência de regularidade, obter vantagens econômicas diversas, como exploração agropecuária ou mineral, acesso a crédito rural e utilização da área em mecanismos de pagamento por serviços ambientais – PSA.

Nesses casos, podem estar envolvidos ativos ambientais, como créditos de carbono, bem como mecanismos de compensação ambiental, incluindo Cotas de Reserva Ambiental – CRA e áreas localizadas no interior de Unidades de Conservação utilizadas para fins de compensação de Reserva Legal.

4.2 Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR

O Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) constitui uma das principais bases de informações fundiárias sobre imóveis rurais existentes no Brasil e é atualmente administrado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra.

Suas origens estão relacionadas ao Estatuto da Terra, Lei nº 4.504/1964, que já estabelecia a necessidade de realização de cadastro dos imóveis rurais existentes no País. Posteriormente, a Lei nº 4.947/1966 tornou obrigatória a declaração cadastral pelos detentores de imóveis rurais, associando a regularidade cadastral à prática de diversos atos jurídicos. Em 1972, a Lei nº 5.868 instituiu formalmente o Sistema Nacional de Cadastro Rural, posteriormente regulamentado pelo Decreto nº 72.106/1973.

O sistema foi concebido para reunir e sistematizar informações capazes de proporcionar ao Poder Público conhecimento sobre a estrutura fundiária brasileira, permitindo a utilização desses dados na formulação de políticas agrárias e no planejamento territorial.

Com o passar do tempo, contudo, o SNCR adquiriu também significativa importância administrativa e econômica, sobretudo pela emissão do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural – CCIR.

4.2.1 Natureza declaratória e análise administrativa

O funcionamento do SNCR possui uma característica particularmente importante para a investigação fundiária: o interessado informa (declara) ao sistema dados referentes ao imóvel e à sua relação jurídica com ele. Entre as informações cadastradas podem estar elementos relativos à:

- identificação e denominação do imóvel;
- localização;
- área;
- composição;
- situação jurídica;
- titular ou detentor;
- utilização e exploração da área;
- pessoas relacionadas ao imóvel.

Nesse contexto, as informações declaradas abordam sobre dados de estrutura, uso e pessoas/relacionamentos, permitindo ao SNCR reunir não apenas informações sobre o suposto titular, mas também sobre a própria utilização econômica do imóvel.

A natureza declaratória, entretanto, não significa que o sistema funcione exclusivamente por autodeclaração automática. Na maioria dos casos, as informações encaminhadas são submetidas à análise de operadores autorizados, notadamente servidores do INCRA, que podem exigir documentação comprobatória, promover diligências, identificar inconsistências ou impedir a emissão do CCIR até o saneamento das irregularidades encontradas.

Essa característica diferencia o SNCR de sistemas puramente autodeclaratórios e atribui especial relevância investigativa ao histórico das intervenções administrativas realizadas sobre o cadastro. Isso porque, em determinadas situações, pode haver

participação de servidores públicos, operadores do SNCR, em conluio com particulares para incluir ou atualizar cadastros no sistema e viabilizar a emissão do CCIR ao interessado, inclusive mediante o recebimento de vantagens indevidas.

4.2.2 Cadastro e atualização cadastral

O cadastro de determinado imóvel pode ser incluído ou atualizado quando ocorrem alterações relevantes em sua estrutura, titularidade, situação jurídica ou utilização.

Atualmente, a atualização pode ocorrer por meio eletrônico ou por intermédio de unidades de atendimento do Incra e, em determinadas hipóteses, das Unidades Municipais de Cadastro (UMCs)[3]. O interessado, denominado declarante, apresenta as informações e a documentação destinada a fundamentá-las, que podem incluir certidões registrais, documentos pessoais, instrumentos relacionados à posse, plantas e outros documentos exigíveis conforme a natureza da alteração pretendida.

Uma vez analisada a solicitação, o cadastro pode ser aprovado, diligenciado, mantido com pendências ou submetido a mecanismos de restrição. O sistema também registra situações de seleção ou inibição, relacionadas, por exemplo, à fiscalização, análise cadastral, regularização fundiária ou suspensão da emissão do CCIR.

Para fins investigativos, portanto, é importante não se limitar ao espelho atual do imóvel, mas buscar, sempre que possível, o chamado **dossiê cadastral do imóvel**, no qual consta o histórico do cadastro desde sua inclusão no sistema, bem como as sucessivas alterações ou atualizações realizadas ao longo do tempo.

Por meio desse histórico, podem ser identificadas as informações declaradas, os documentos apresentados e os operadores do SNCR, normalmente servidores públicos, responsáveis pela análise e pelo deferimento das atualizações cadastrais.

4.2.3 O Certificado de Cadastro de Imóvel Rural – CCIR

Uma vez atendidos os requisitos cadastrais aplicáveis, o sistema possibilita a emissão do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural – CCIR.

O CCIR comprova a situação cadastral do imóvel perante o Incra, mas não constitui título de propriedade e não comprova domínio sobre a área. Essa diferenciação

[3] As UMCs (Unidades Municipais de Cadastro) são órgãos locais vinculados às prefeituras e integrados tecnicamente ao Incra (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) por meio de acordos de cooperação.

é expressamente reconhecida pela legislação do SNCR e constitui um dos pontos mais importantes para a correta interpretação desse documento.

Entretanto, apesar de sua natureza cadastral, o CCIR possui elevada importância prática. A legislação exige sua apresentação ou a utilização de seus dados para diversos atos relacionados ao imóvel rural, como desmembramento, arrendamento, hipoteca, partilha, venda e promessa de venda.

Além disso, desde as alterações promovidas pela Lei nº 10.267/2001, determinados dados constantes do CCIR devem ser mencionados nas escrituras públicas, incluindo o código do imóvel, nome e nacionalidade do detentor, denominação e localização da área.

O CCIR também integra a documentação exigida por instituições financeiras para obtenção de crédito rural, além de ser exigido normalmente perante a órgãos públicas para obtenção de licenças ambientais, realização de cadastro de produtor rural e outras autorizações.

Essa circunstância explica por que o CCIR é relevante e muito procurado em esquemas de grilagem. Ou seja, embora ele não demonstre propriedade, sua existência pode conferir ao imóvel uma aparência administrativa de regularidade e facilitar etapas posteriores de formalização, circulação econômica ou apresentação da área perante terceiros.

Assim, uma fraude cadastral não necessariamente representa apenas uma irregularidade administrativa. Dependendo do contexto, ela pode constituir uma etapa instrumental na transformação de uma terra pública em ativo economicamente utilizável, permitindo que a área passe a ser apresentada perante terceiros como se integrasse regularmente o patrimônio de determinado particular.

4.2.4 Informações relevantes que podem ser obtidas no SNCR

Para fins de investigação fundiária e patrimonial, as informações disponíveis no SNCR permitem responder a questões especialmente úteis, tais como:

Questão investigativa	Informação de interesse
Quem aparece vinculado à área?	Proprietários, possuidores, detentores e pessoas historicamente relacionadas ao imóvel.
Quando o imóvel entrou no SNCR?	Data da inclusão cadastral e histórico de atualizações.
Qual situação jurídica foi declarada?	Propriedade, posse ou outra situação cadastral informada.
Qual área foi declarada?	Área total e alterações históricas.
Como a área estaria sendo utilizada?	Informações declaradas sobre uso, exploração e aproveitamento.
O cadastro possui restrições?	Inibição, seleção, fiscalização, pendências ou cancelamento.
O CCIR estava liberado?	Histórico de possibilidade de emissão do certificado.
Houve atuação de servidor público?	Pode-se identificar o operador do SNCR que aceitou ou não as informações declaradas pelo interessado no sistema.
Quais documentos sustentaram o cadastro?	Documentação apresentada para inclusão ou atualização, quando obtida no processo ou dossiê correspondente.

FIQUE ATENTO

A existência de um ou mais dos seguintes elementos pode justificar aprofundamento da análise:

- área pública cadastrada como propriedade particular sem origem dominial demonstrada
- área pública cadastrada como de posse de um particular que não cumpre os requisitos legais para obtenção da titulação
- CCIR liberado apesar de inconsistências fundiárias relevantes;
- inclusão cadastral muito posterior à suposta data de titulação;
- alteração recente de situação jurídica sem documentação compatível;
- área cadastrada superior à constante do título ou do registro;
- multiplicidade de cadastros sobre o mesmo espaço territorial;
- titulares diferentes no SNCR, SIGEF, SICAR e Registro de Imóveis;
- documentação apresentada que não demonstra o regular destacamento do patrimônio público;
- sucessivas alterações realizadas pelos mesmos operadores, procuradores ou pessoas relacionadas;
- coincidência temporal entre alterações cadastrais e operações econômicas relevantes envolvendo o imóvel.

4.3 Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF

O Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF) é uma plataforma eletrônica administrada pelo Incra, utilizada para recepção, validação, certificação e disponibilização de informações georreferenciadas relativas a parcelas de imóveis rurais.

O sistema está relacionado às alterações promovidas pela Lei nº 10.267/2001, denominada usualmente Lei do Georreferenciamento de Imóveis Rurais, que modificou dispositivos da Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973) e estabeleceu a identificação georreferenciada dos imóveis rurais nos casos e prazos previstos na legislação. A exigência foi regulamentada pelo Decreto nº 4.449/2002.

Antes da implantação do SIGEF, a certificação dos imóveis rurais era realizada por meio do Sistema Nacional de Certificação de Imóveis Rurais – SNCI. Entre 2003 e 2013, o procedimento envolvia a formação de processo administrativo e a apresentação das peças técnicas pelo profissional responsável ao Incra, onde a documentação física era submetida à análise dos Comitês Regionais de Certificação (CRC).

Com a publicação da Instrução Normativa Incra nº 77/2013, o procedimento passou a ser realizado digitalmente por intermédio do SIGEF. A plataforma passou a receber os dados geoespaciais e fundiários apresentados pelos profissionais credenciados, permitindo a realização de verificações, certificação das parcelas e posterior disponibilização das informações

No SIGEF, o profissional habilitado e credenciado perante o Incra submete os dados técnicos da parcela, incluindo as coordenadas geodésicas dos vértices e informações relacionadas ao imóvel.

Entre os dados fundiários que podem ser informados se encontram o código do imóvel no SNCR, matrícula imobiliária e identificação da serventia de Registro de Imóveis (CNS[4]), além da identificação do detentor e outras informações relacionadas à parcela. O sistema também realiza verificações de sobreposição com outras parcelas e áreas constantes de suas bases de referência.

Dessa forma, enquanto o SNCR possui natureza predominantemente cadastral, reunindo informações sobre o imóvel, pessoas relacionadas e sua utilização, o SIGEF possui especial relevância para a individualização espacial da área, permitindo identificar onde determinado imóvel ou ocupação foi posicionado no território.

[4] CNS: Código Nacional de Serventia é um número de identificação único dado a cada cartório ou ofício extrajudicial no Brasil.

Essa distinção é particularmente importante nas investigações fundiárias. Em muitos casos de grilagem, o problema não está apenas na existência de um documento falso ou de uma cadeia dominial irregular, mas também na tentativa de atribuir espacialmente esse documento a determinada porção do território.

Nesse contexto, o georreferenciamento constitui a etapa pela qual uma descrição documental passa a ser representada por um polígono com localização, limites, vértices e coordenadas definidos.

Figura 2 – Fluxo de georreferenciamento e certificação.



Para a investigação da grilagem, interessa verificar se o documento que serviu de fundamento ao georreferenciamento realmente corresponde à área espacialmente representada, além da identificação do responsável técnico (RT) que submeteu o georreferenciamento junto ao SIGEF para certificação pois ele pode estar relacionado ao real beneficiário da grilagem.

O trabalho de georreferenciamento é oneroso física e economicamente. E geralmente o RT é contratado e remunerado pelo real beneficiário ou pessoa ligada a ele para submeter o polígono georreferenciado à certificação no SIGEF.

Porém, destaca-se que a existência de uma parcela do SIGEF sobre uma área pública não constitui, por si só, indício de fraude. Parcelas referentes a terras públicas, inclusive ocupações submetidas a processos de regularização fundiária, também podem ser inseridas no sistema como etapa necessária à identificação da área e à tramitação administrativa do processo.

Porém, em casos de ocupações irregulares, onde o suposto posseiro não cumpre os requisitos legais para angariar titulação sobre a área e em casos de matrículas com suspeitas de fraude, os dados obtidos junto ao SIGEF são importantes elementos na tentativa de identificar o real beneficiário, o qual vai ser quem está usufruindo economicamente do local grilado.

4.3.1 O responsável técnico como elemento relevante para a investigação

A identificação do responsável técnico (RT) pelo georreferenciamento é aspecto importante em investigações fundiárias.

O georreferenciamento deve ser realizado por profissional habilitado e credenciado perante o Incra, que assume responsabilidade técnica pelos trabalhos executados e pelas informações apresentadas ao sistema.

Nas investigações de fraudes fundiárias, esse profissional pode constituir importante elo entre o imóvel, os supostos titulares e os demais participantes da operação.

Isso ocorre porque é o responsável técnico quem, em regra:

- ✓ identifica os limites da área;
- ✓ realiza ou assume responsabilidade pelo levantamento;
- ✓ define os vértices e coordenadas;
- ✓ confecciona ou gera as peças técnicas;
- ✓ informa elementos cadastrais e fundiários da parcela;
- ✓ submete os dados ao SIGEF;
- ✓ formula determinados requerimentos posteriores relacionados à certificação.

Assim, em hipóteses de fraude, a análise não deve se restringir ao nome do suposto proprietário ou detentor. Deve-se verificar também quem realizou o georreferenciamento, quantas outras parcelas esse profissional submeteu, para quais pessoas trabalhou e se existem padrões espaciais ou cadastrais semelhantes entre os imóveis.

Isso porque informações falsas inseridas pelo responsável técnico ou quando houver utilização de documentação ideologicamente falsa, surgem as responsabilidades administrativas, civis e penais, a depender do caso.

Inclusive, essa responsabilidade é disposta na Instrução Normativa nº 77/2013 do Incra, que regulamenta o procedimento de certificação dos polígonos submetidos à

certificação, e versa que sobre a responsabilidade que o RT credenciado assume quando submete parcelas georreferenciadas à certificação no SIGEF.

> Art. 14. O profissional credenciado será responsável por todas as informações submetidas ao SIGEF, inclusive pelas inconsistências que por acaso vierem a ser detectadas na parcela certificada e por eventuais prejuízos causados a terceiros.
> Parágrafo único. O profissional credenciado deverá executar os serviços de georreferenciamento em conformidade com a Norma Técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais, o Manual Técnico de Posicionamento e o Manual Técnico de Limites e Confrontações.
> (IN nº 77/2013 – Incra)

4.3.2 Informações relevantes disponíveis no SIGEF

O SIGEF permite consultar diferentes conjuntos de informações relacionados às parcelas e aos profissionais credenciados. Para fins investigativos, podem ser especialmente relevantes:

Informação obtida no SIGEF	**Utilidade investigativa**
Detentor declarado:	Identifica a pessoa em nome da qual a parcela foi submetida.
CPF/CNPJ:	Permite vincular a parcela a pessoas físicas ou jurídicas.
Responsável técnico:	Identifica o profissional que foi contratado, remunerado e que realizou e submeteu o georreferenciamento ao SIGEF.
Código do credenciado:	Permite pesquisar outras parcelas vinculadas ao mesmo RT.
Código do imóvel no SNCR:	Possibilita cruzamento com o cadastro rural e histórico cadastral.
Matrícula informada:	Permite confrontar a parcela com o Registro de Imóveis.
CNS/Serventia:	Identifica o cartório ao qual o imóvel foi vinculado.
Área da parcela:	Permite comparar a dimensão certificada com título, matrícula e SNCR.
Coordenadas e vértices:	Permitem localizar precisamente a área representada.
Memorial descritivo:	Possibilita comparar limites, confrontantes e descrição espacial.
Confrontantes:	Auxiliam na reconstrução do contexto territorial.
Situação da parcela:	Permite verificar certificação, cancelamento ou outras condições.

Requerimentos:	Podem revelar desmembramento, remembramento, retificação, cancelamento e outras intervenções.

Nesse contexto, o SIGEF pode ser mais um elemento de prova para identificação e caraterização de fraudes fundiárias, as quais surgem pela convergência de inconsistências cadastrais, documentais, geoespaciais, registrais e econômicas.

Na análise do SIGEF, os seguintes elementos são importantes de serem analisados:

- ✓ parcela incidente sobre terra pública declarada como imóvel particular sem origem dominial demonstrada;
- ✓ parcela incidente sobre terra pública declarada como parcela para titulação ou destinação, sendo que o ocupante não cumpre os requisitos legais para receber o título da área;
- ✓ área certificada superior à constante do título ou da matrícula;
- ✓ deslocamento espacial da parcela em relação às referências geográficas do título originário;
- ✓ matrícula informada que não corresponde à área efetivamente georreferenciada;
- ✓ parcela certificada em circunscrição territorial incompatível com o registro apresentado;
- ✓ parcelas contíguas vinculadas a pessoas relacionadas entre si ou a interpostas pessoas;
- ✓ concentração de diversos georreferenciamentos fraudulentos ou suspeitos sob responsabilidade do mesmo profissional;
- ✓ divergência entre o detentor informado no SIGEF e as pessoas constantes no SNCR, SICAR ou Registro de Imóveis;
- ✓ alterações ou requerimentos no SIGEF temporalmente próximos a desmatamentos ou à abertura de matrícula, alienação do imóvel, obtenção de financiamento ou início de exploração econômica relevante.

4.4 Sistema de Cadastro Ambiental Rural – SICAR

O Cadastro Ambiental Rural (CAR) é um registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para os imóveis rurais, instituído pela Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal), destinado a integrar informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados voltada ao controle, monitoramento, planejamento ambiental e combate ao desmatamento.

As informações declaradas no CAR são armazenadas no Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR), permitindo a representação geoespacial do imóvel e de suas principais feições ambientais, como remanescentes de vegetação nativa, Áreas de Preservação Permanente (APP), Reserva Legal (RL), áreas de uso restrito e áreas consolidadas

Assim como ocorre com outros cadastros territoriais, é fundamental compreender a natureza jurídica das informações existentes no sistema. O CAR possui caráter declaratório: os dados são inicialmente prestados pelo proprietário, possuidor ou responsável pelo cadastramento e posteriormente podem ser submetidos à análise do órgão ambiental competente.

Essa característica possui especial relevância nas investigações de grilagem de terras públicas, pois a delimitação de uma área no SICAR em nome de determinada pessoa não significa que ela detenha direito legítimo sobre o território representado.

Entretanto, assim como ocorre com outros documentos e informações provenientes de sistemas cadastrais, o CAR pode ser utilizado para conferir aparência de legitimidade administrativa a ocupações irregulares ou integrar esquemas fundiários mais complexos destinados à construção de uma falsa aparência de domínio privado, inclusive aqueles que posteriormente buscam alcançar ou consolidar registros imobiliários perante Cartórios de Registro de Imóveis – CRIs.

O comprovante de inscrição no CAR também pode ser exigido ou utilizado na instrução de outros procedimentos administrativos relacionados à atividade rural. Conforme a legislação aplicável, pode constituir requisito para obtenção ou manutenção de determinados cadastros estaduais, acesso ao crédito rural e instrução de procedimentos de regularização ou licenciamento ambiental.

Em alguns Estados, a inscrição no CAR também integra os procedimentos ambientais necessários ao desenvolvimento de atividades agropecuárias, florestais, minerárias ou outras atividades desenvolvidas em imóveis rurais.

Do ponto de vista investigativo, o CAR constitui fonte extremamente relevante de informações, justamente porque permite identificar quem declarou determinada área como vinculada a si ou a terceiros, quem realizou o cadastramento, qual situação fundiária foi informada e como o polígono e as informações cadastrais evoluíram ao longo do tempo.

4.4.1 Informações que podem ser obtidas no SICAR

Junto ao Sistema de Cadastro Ambiental Rural, pode-se encontrar diversas informações relevantes, entre elas:

Informação obtida no SICAR	**Utilidade investigativa**
Cadastrante:	Pode indicar quem efetivamente inseriu as informações no sistema. O endereço de correspondência declarado é informação útil para investigação pois normalmente está atrelada ao real cadastrante, que, normalmente, é um responsável técnico contratado.
Imóvel:	Denominação, localização, área, módulos fiscais e outros elementos descritivos. Além do endereço de correspondência, utilizado pelo órgão ambiental para, caso necessário, contatar o interessado.
Domínio:	Identificação do proprietário ou possuidor declarado, inclusive CPF e demais dados pessoais disponíveis.
Documentação:	Informa a situação declarada (posse ou propriedade) e os documentos utilizados para fundamentá-la.
Geo:	Permite visualizar o polígono e as feições ambientais declaradas.
Informações (ambientais):	Dados relativos ao uso e à condição ambiental do imóvel.
Restrições:	Pode indicar restrições de sobreposição com outros imóveis rurais e outras que o órgão ambiental identificar
Origem das informações:	Pode conter elementos técnicos relativos à inserção ou alteração das informações, inclusive protocolos e dados relacionados ao acesso utilizado.
Histórico:	Permite reconstruir alterações realizadas no cadastro ao longo do tempo.

Para fins de análise fundiária, as informações mais relevantes que podem ser obtidas no SICAR são a situação fundiária declarada, a identificação do cadastrante que atuou em nome do suposto detentor da área e a delimitação do polígono geoespacial, permitindo sua confrontação com outras bases territoriais e fundiárias.

4.4.2 O cadastrante e o detentor declarado

Na análise do SICAR, deve-se fazer uma distinção particularmente importante entre quem aparece como proprietário ou possuidor da área e quem efetivamente realizou o cadastramento.

O cadastrante pode ser pessoa distinta do proprietário ou possuidor declarado. Em muitos casos, o cadastramento é realizado por profissional contratado, como engenheiro, agrônomo, técnico ou consultor.

Normalmente, apesar de constar como cadastrante o suposto detentor da área, nas informações de "endereço de correspondência" e "contato de correspondência", pode-se encontrar quem realmente cadastrou a área no sistema.

Outro ponto a ser considerado é que um mesmo cadastrante pode aparecer associado a diversos imóveis investigados, revelando vínculos que inicialmente não seriam perceptíveis apenas pela análise dos supostos detentores.

Esse dado ganha importância ainda maior quando se observa determinado padrão, quando, por exemplo, um mesmo cadastrante faz a inscrição no SICAR de diversas áreas com pessoas aparentemente sem relação entre si, em períodos muito próximos (no mesmo dia ou dias próximos) e as parcelas são contíguas entre si e/ou estão inseridas na mesma área pública.

Essa configuração pode revelar um núcleo técnico comum relacionado à criação ou organização das ocupações cadastrais. Nesse contexto, nas investigações, é recomendável pesquisar:

- quantos CARs foram elaborados pelo mesmo cadastrante;
- em nome de quais pessoas;
- em quais datas;
- se os polígonos são próximos ou contíguos;
- se os declarantes possuem relações familiares, societárias ou financeiras;
- se o mesmo profissional também aparece em processos no SIGEF, SNCR ou em procedimentos de regularização fundiária.

Esse tipo de análise pode contribuir para identificar interpostas pessoas, responsáveis técnicos recorrentes ou estruturas organizadas de ocupação e formalização cadastral de terras públicas.

4.4.3 O histórico do CAR como fonte de evidência temporal

Uma das informações mais relevantes para a investigação é o histórico de alterações do Cadastro Ambiental Rural, pois ele permite reconstruir a evolução das informações declaradas ao longo do tempo.

Não basta verificar quem aparece atualmente vinculado ao imóvel. É importante identificar quem figurou anteriormente como suposto proprietário ou possuidor, quem realizou o cadastramento inicial, quais pessoas promoveram as alterações posteriores e quais modificações foram efetuadas, especialmente quanto ao detentor declarado, ao cadastrante e aos limites do polígono.

A análise cronológica também pode revelar tentativas de conferir aparência de antiguidade ou continuidade à ocupação. Isso pode ocorrer, por exemplo, quando um CAR criado anos anteriormente passa a ser utilizado posteriormente por outra pessoa ou em contexto distinto daquele originalmente declarado, buscando-se aproveitar a antiguidade do cadastro como elemento de aparente legitimação da ocupação.

Da mesma forma, alterações sucessivas de detentores podem revelar transmissões informais ou irregulares de posse ou de supostos direitos sobre a área, sobretudo quando já existirem indícios de fraude fundiária relacionados à origem da ocupação.

Também merecem atenção as alterações de titularidade ou de pessoas vinculadas ao cadastro que envolvam possíveis interpostas pessoas, especialmente quando houver elementos indicando tentativa de afastar formalmente do imóvel quem efetivamente exerce sua exploração econômica ou dela obtém benefícios.

Outro elemento relevante é a alteração da geometria do imóvel. O histórico pode revelar reduções, ampliações ou deslocamentos do polígono declarado no SICAR, inclusive após autuações, embargos ambientais ou outras medidas administrativas. Nesses casos, deve-se verificar se a retificação possui justificativa técnica legítima ou se foi utilizada para reduzir ou eliminar artificialmente a sobreposição do CAR com áreas embargadas, terras públicas ou outras restrições territoriais.

4.4.4 Relação com a atividade econômica e o fluxo financeiro

Uma vez identificado que determinada terra pública irregularmente ocupada foi utilizada para exploração econômica, o passo seguinte da investigação consiste em identificar quem efetivamente se beneficiou dessa exploração, quais atividades foram desenvolvidas na área e para onde foram destinados os recursos delas provenientes.

Nesse contexto, as informações declaradas no SICAR podem constituir importantes pontos de partida para a investigação, especialmente para:

1) Identificar possível utilização de interpostas pessoas

A pessoa indicada formalmente como proprietário, possuidor ou detentor no CAR pode não corresponder ao indivíduo que efetivamente ocupa, administra, financia ou explora economicamente a área.

Nesse sentido, devem ser analisadas eventuais incompatibilidades entre a condição econômica conhecida do declarante, a dimensão da área, os investimentos necessários à atividade desenvolvida e outros elementos objetivos disponíveis.

Tais inconsistências podem justificar o aprofundamento da investigação sobre vínculos familiares, societários, profissionais e financeiros existentes entre o declarante e terceiros.

2) Identificar cadastrantes, responsáveis técnicos e demais intermediários

A identificação do cadastrante e de eventual responsável técnico relacionado ao CAR pode revelar importantes vínculos entre os diferentes participantes da ocupação irregular.

A identificação do responsável técnico é importante pois pode revelar verificar quem contratou e remunerou seus serviços, quem lhe forneceu os documentos e informações utilizados no cadastramento.

O rastreamento dos pagamentos efetuados ao profissional pode, em determinadas situações, auxiliar na identificação do beneficiário econômico real da ocupação ou da fraude fundiária, ainda que este não figure formalmente no cadastro.

3) Buscar cadastros fiscais e agropecuários relacionados à exploração da área

As informações constantes do SICAR também podem orientar consultas a outros sistemas estaduais relacionados à atividade rural, especialmente cadastros fiscais de

produtores junto às secretarias de fazenda (SEFAZ) e cadastros mantidos pelos órgãos estaduais de defesa agropecuária.

Esses registros podem permitir identificar pessoas físicas ou jurídicas vinculadas à produção desenvolvida na área, movimentação de animais, estabelecimentos agropecuários, adquirentes da produção e outros elementos relacionados à exploração econômica.

No caso da pecuária, por exemplo, informações relativas ao cadastro do produtor, estabelecimento rural e movimentação animal podem contribuir para reconstruir o percurso dos bovinos entre propriedades, fazendas intermediárias e estabelecimentos de abate.

As exigências e os sistemas utilizados variam conforme a legislação e a organização administrativa de cada Estado, razão pela qual devem ser identificadas as bases específicas da unidade federativa onde se localiza a área investigada.

4) Reais beneficiários econômicos e fluxos financeiros

Uma vez identificados os responsáveis pela exploração econômica e os compradores dos produtos provenientes da área, a investigação pode avançar para a identificação dos beneficiários econômicos e para a análise dos respectivos fluxos financeiros.

Nesse contexto, uma estratégia relevante para subsidiar a adoção de medidas assecuratórias patrimoniais consiste em estimar ou calcular os valores auferidos com a utilização ilícita da terra pública, seja mediante exploração agropecuária (pecuária ou agrícola), exploração madeireira ou utilização da área como ativo ambiental, incluindo, conforme o caso, a comercialização de créditos de carbono, compensações ambientais ou outros ativos vinculados ao território.

A estimativa ou quantificação desse proveito constitui importante elemento para subsidiar pedidos de medidas assecuratórias patrimoniais, pois permite dimensionar o benefício econômico decorrente das infrações investigadas e pode servir de parâmetro para requerimentos de sequestro, bloqueio ou constrição de bens e valores, inclusive, nas hipóteses legalmente cabíveis, sobre patrimônio de valor equivalente ao produto ou proveito do crime.

Entretanto, a identificação do proveito econômico e a quantificação dos valores auferidos não caracterizam, por si sós, lavagem de dinheiro. Para compreender integralmente a cadeia econômica e financeira, pode ser necessário o aprofundamento da

investigação por meio da obtenção de documentos fiscais, contábeis, societários e comerciais e, quando presentes os requisitos legais e mediante autorização judicial, do afastamento dos sigilos bancário, fiscal ou de outras informações protegidas.

Esses elementos podem permitir reconstruir a origem dos valores, seus destinatários, as transferências realizadas entre pessoas físicas e jurídicas relacionadas, a utilização de interpostas pessoas e eventual circulação dos recursos por mecanismos destinados a ocultar ou dissimular sua origem, propriedade, movimentação ou destinação.

Nesse sentido, a utilização de interpostas pessoas merece especial atenção. Quando terceiros figuram formalmente como detentores de áreas, titulares de empresas, contas bancárias ou outros ativos, enquanto o efetivo controle ou benefício econômico permanece com outra pessoa, esse arranjo pode constituir relevante indicador de ocultação patrimonial.

A comprovação da grilagem, da exploração econômica da área pública e da utilização de interpostas pessoas pode, portanto, fornecer elementos importantes para a investigação financeira. E a caracterização da lavagem de dinheiro dependerá da demonstração dos atos de ocultação ou dissimulação dos bens, direitos ou valores provenientes das infrações penais investigadas.

4.4.5 Responsabilidade pelas informações declaradas

O caráter declaratório do CAR não significa ausência de responsabilidade sobre as informações inseridas. O Decreto nº 7.830/2012 estabelece que as informações são de responsabilidade do declarante, que estará sujeito às sanções administrativas e penais cabíveis quando forem total ou parcialmente falsas, enganosas ou omissas.

Nesse contexto, a inserção deliberada de informações falsas ou enganosas no SICAR, especialmente quando acompanhada da utilização de documentos destinados a conferir aparência de legitimidade à ocupação irregular de terras públicas, pode caracterizar diferentes ilícitos penais, a depender da autoria, da natureza da informação falsa, dos documentos utilizados e da finalidade da conduta.

Quando a falsidade é praticada pelo próprio particular ou por terceiro que atua em seu interesse, devem ser examinadas, conforme as circunstâncias do caso, hipóteses como falsidade ideológica, falsificação documental e uso de documento falso, além de outros delitos eventualmente relacionados à fraude fundiária.

Por outro lado, quando servidor público autorizado insere ou facilita a inserção de dados falsos, altera ou exclui indevidamente dados corretos em sistemas informatizados ou bancos de dados da Administração Pública, com a finalidade de obter vantagem indevida para si ou para outrem ou causar dano, poderá incidir o art. 313-A do Código Penal – inserção de dados falsos em sistema de informações**.**

Nos casos em que a inserção fraudulenta decorra de atuação articulada entre particulares e agentes públicos, principalmente, quando são inseridas informações falsas e elas são verificadas e aceitas por servidor público, a investigação poderá verificar a existência de delitos como corrupção ativa, corrupção passiva, falsidades documentais, uso de documento falso, associação criminosa ou organização criminosa, conforme os elementos concretamente identificados.

FIQUE ATENTO!

Na análise do SICAR, podem ser constatadas as seguintes situações:

- CAR incidente integral ou parcialmente sobre terra pública já destinada;
- declaração de propriedade sobre área sem origem dominial privada demonstrável;
- declaração de posse, quando a ocupação existente não é passível de titulação dado a legislação fundiária vigente e aplicável ao caso;
- declaração de posse incompatível com o período efetivo de ocupação identificado por imagens de satélite;
- criação do CAR imediatamente antes do início de desmatamento ou exploração econômica;
- CAR criado após o desmatamento com indicação de ocupação supostamente muito anterior;
- sucessivas alterações de proprietário ou possuidor declarado;
- redução ou alteração do polígono após autuação ou embargo ambiental;
- divergências relevantes entre os limites do SICAR e do SIGEF;
- área declarada no SICAR superior à constante do título ou matrícula;
- utilização do mesmo cadastrante em diversos imóveis sobrepostos ou contíguos em terras públicas;
- CARs formalmente vinculados a diferentes pessoas, mas administrados pelo mesmo cadastrante, procurador ou responsável técnico;
- documentos fundiários declarados no CAR incompatíveis com os registros do órgão de terras;
- imóvel declarado como propriedade no SICAR e como posse no SNCR, ou vice-versa;
- coincidência temporal entre alterações do CAR, desmatamentos, ingresso de bovinos, emissão de notas fiscais ou outras operações econômicas.

5. Do patrimônio público ao domínio particular: o fluxo regular de titulação de área pública

5.1 Introdução

Para compreender os mecanismos utilizados na grilagem de terras públicas, é necessário conhecer, inicialmente, o procedimento regular pelo qual uma área pertencente ao Poder Público pode ser transferida legitimamente ao domínio particular.

Todas as terras no Brasil são consideradas, em sua origem, patrimônio público. Na época do Brasil-Colônia, pertenciam à Portugal, que concedeu a posse delas por meio das Capitanias-Hereditárias e das Cartas de Sesmarias. Depois, as terras passaram ao Império e à República, sempre tendo o domínio do Estado, que transfere as terras públicas para os particulares mediante legitimação de posses, alienação e outros instrumentos legais. Disso que vem a regra de que toda terra sem título de propriedade particular é de domínio público[5][6].

Nesse contexto, as terras públicas não ingressam no patrimônio privado pela simples ocupação, pela criação de cadastros administrativos ou pela elaboração de documentos particulares.

A transferência do domínio depende da existência de fundamento legal, competência do ente público titular da terra, processo administrativo regular, atendimento dos requisitos previstos na legislação aplicável, expedição de título válido e seu posterior ingresso no sistema registral imobiliário.

Nesse contexto, denomina-se destacamento do patrimônio público para o privado o ato jurídico por meio do qual determinada parcela integrante do patrimônio público é legitimamente transferida ao domínio particular. Esse ato constitui ponto fundamental para a análise fundiária, pois representa, em regra, a origem jurídica da propriedade privada sobre determinada área.

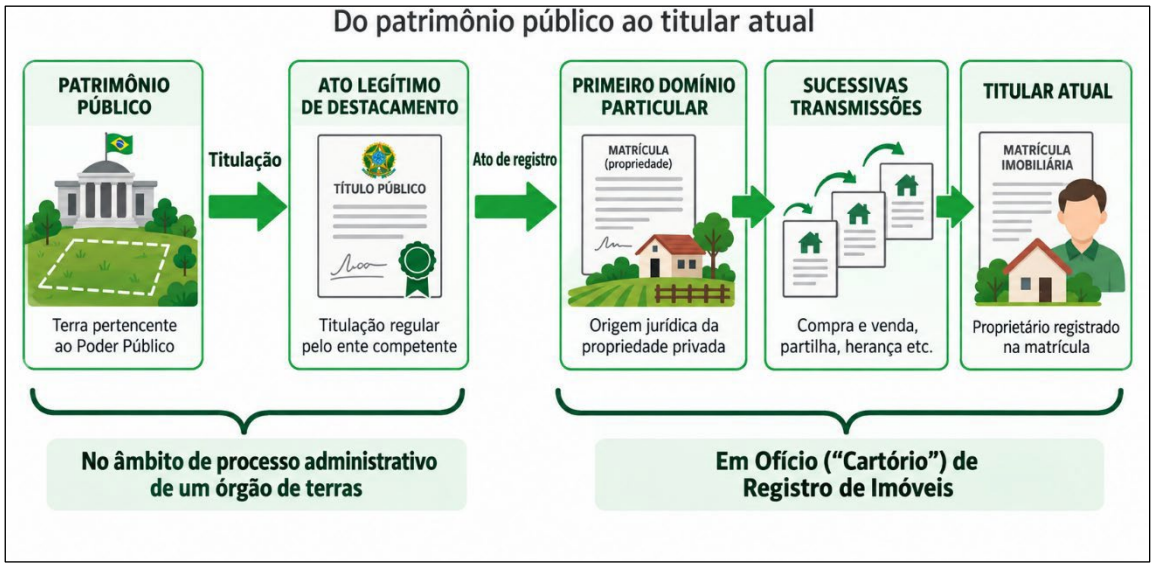
Em uma cadeia dominial regular, portanto, deve ser possível retroceder pelas sucessivas transmissões registradas até alcançar o documento que demonstre de que forma aquela área deixou de integrar o patrimônio público e passou ao domínio privado. Esse documento é frequentemente denominado título de origem, podendo assumir

[5] MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 37. Ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

[6] Esse entendimento foi reforçado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF nº 1056, no qual a Corte reconheceu que todas as terras brasileiras tiveram origem no patrimônio público e que o registro imobiliário possui natureza causal, gerando apenas presunção relativa de propriedade. Assim, inexistindo título válido apto a promover o destaque do patrimônio público para o privado, o domínio particular não chega a se constituir.

diferentes denominações conforme a época, o ente público responsável e a legislação então vigente, porém, a denominação mais comum para esse título administrativo é o de "Título Definitivo".

Figura 3 – Fluxo regular de formação de uma cadeia dominial



A identificação desse ponto de origem constitui uma das etapas mais importantes da investigação fundiária. A existência de uma matrícula atual, ainda que contenha sucessivos registros de compra e venda entre particulares, não supre eventual inexistência ou invalidade do ato originário de destacamento da terra pública.

Essa premissa é especialmente relevante para o combate à grilagem. Em esquemas mais sofisticados, não se cria necessariamente uma matrícula inteiramente falsa.

Muitas vezes, procura-se construir uma sucessão aparentemente regular de escrituras, registros, cadastros e georreferenciamentos a partir de um título de origem inexistente, falsificado, duplicado, deslocado espacialmente ou expedido mediante processo administrativo fraudulento.

Nesses casos, as transmissões posteriores podem produzir uma cadeia registral aparentemente coerente, embora sua origem permaneça viciada. Por essa razão, a análise da propriedade rural não deve se limitar à identificação do atual titular registral. Deve-se reconstruir a cadeia dominial até o momento em que ocorreu a transferência da área do patrimônio público para o privado e verificar se esse ato possuía fundamento jurídico e correspondência documental legítima.

É importante destacar que a emissão de um Título Definitivo (origem fundiária de um imóvel particular) decorre de processo administrativo no qual o órgão de terras verifica o atendimento dos requisitos legais pelo requerente. O título, portanto, deve possuir lastro administrativo verificável, especialmente nos procedimentos contemporâneos de regularização.

Esse aspecto constitui importante ferramenta investigativa. Em regra, quanto mais recente o título público, maior a possibilidade de reconstrução de seu procedimento administrativo, inclusive mediante análise de requerimentos, documentos apresentados, levantamentos cartográficos, pareceres técnicos e jurídicos, decisões administrativas, comprovantes de pagamento e documentos relacionados à emissão do título.

Nos títulos históricos, por outro lado, a análise deve considerar a legislação e os procedimentos vigentes na época de sua expedição, bem como as limitações decorrentes da eventual inexistência ou perda de parte dos antigos acervos administrativos.

5.1.1 O fluxo regular como parâmetro de investigação

Conhecer o procedimento regular de titulação possui especial importância porque permite utilizar o próprio fluxo administrativo como parâmetro de controle da autenticidade e legitimidade documental.

Figura 4 – Fluxo da titulação à formação de uma cadeia dominial privada.



Cada etapa tende a produzir documentos e registros próprios. Desse modo, a investigação pode percorrer o caminho inverso, como, partir de uma matrícula, percorrer seus registros anteriores ("cadeia dominial") até a chegada no título de origem.

Essa abordagem é extremamente útil porque permite verificar se a documentação encontrada no Registro de Imóveis possui efetiva correspondência nos arquivos do órgão público que supostamente teria promovido a titulação.

5.2 Identificação da terra pública e do ente competente

Antes de analisar eventual direito do ocupante à regularização, é necessário determinar a quem pertence a terra e qual órgão possui competência para administrá-la e, eventualmente, titulá-la.

Esse é um ponto elementar, mas decisivo. Um título somente pode promover validamente o destacamento do patrimônio público quando expedido pelo ente titular da área ou pela autoridade legalmente competente para dispor dela.

Por isso, a primeira etapa da análise consiste em identificar se a área é: federal, estadual ou pertencente a outra entidade pública, bem como se possui alguma destinação específica que impeça ou condicione sua alienação.

Essa análise pode exigir consulta a glebas públicas arrecadadas, projetos de assentamento, unidades de conservação, terras indígenas, faixa de fronteira, áreas militares, florestas públicas, terrenos marginais, patrimônio da União, áreas estaduais e demais bases territoriais aplicáveis.

A Lei nº 11.952/2009, por exemplo, disciplina a regularização de determinadas ocupações incidentes sobre terras da União no âmbito de sua aplicação e estabelece expressamente áreas que não podem ser alienadas ou concedidas segundo aquele regime.

No Estado do Amazonas, por sua vez, a Lei Estadual nº 3.804/2012 estabelece que são passíveis de regularização, nos termos da norma, as ocupações incidentes sobre terras arrecadadas e matriculadas em nome do Estado, além de definir requisitos específicos para seus ocupantes.

Consequentemente, a regularidade de um título não pode ser examinada apenas pelo aspecto formal do documento. Deve-se verificar se, na data da expedição, o órgão emissor possuía competência sobre a área titulada.

Isso assume especial relevância na Amazônia, onde a titularidade das terras sofreu importantes modificações históricas decorrentes de normas constitucionais e

legais, como a transferência das terras devolutas aos Estados pela Constituição de 1891 e posteriores processos de federalização de determinadas áreas.

Nesse contexto, um documento pode ser materialmente autêntico (isto é, realmente ter sido expedido por determinado órgão) e, ainda assim, apresentar problemas quanto à competência, extensão territorial, localização ou atendimento das condições legais de alienação.

Também pode ocorrer o uso de um título falsificado que reproduza corretamente o modelo, a assinatura, o número e tenha aparência documental utilizados pelo órgão de terras na época, exigindo que sua autenticidade seja verificada diretamente nos respectivos acervos administrativos fundiários.

5.2.1 A identificação da área pública

A identificação de qual área (ou terra) pública o terreno grilado e investigado se encontrada é importante para conhecer o regime jurídico atualmente adotado e/ou o anteriormente adotado.

Terras públicas são áreas pertencentes à União, aos estados, ao Distrito Federal ou aos municípios, que podem ser classificadas em diferentes categorias, conforme sua situação jurídica e sua destinação.

Em geral, podem ser identificados três grandes grupos de terras públicas. O primeiro grupo corresponde às áreas públicas já arrecadadas e destinadas, ou seja, áreas que já receberam uma finalidade específica definida pelo Poder Público. Entre elas, destacam-se:

- ✓ Unidades de Conservação (destinação: proteção ambiental e/ou uso sustentável dos recursos naturais);
- ✓ Terras Indígenas (destinação: proteção dos territórios tradicionalmente ocupados por um ou mais povos indígenas);
- ✓ Territórios Quilombolas (destinação: proteção de áreas tradicionalmente ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos);
- ✓ Projetos de Assentamento (destinação: implementação da política de reforma agrária);
- ✓ Áreas Militares (destinação: defesa nacional e atividades militares).

O segundo grupo compreende as áreas públicas já discriminadas e arrecadadas, ou seja, aquelas cuja natureza pública já foi reconhecida pelo Poder Público e que já se encontram registradas em nome do ente público competente, mas que ainda não

receberam destinação específica nem foram tituladas a particulares. Essas áreas são comumente denominadas “glebas públicas”.

Por fim, existem as terras devolutas, que correspondem às áreas públicas ainda não arrecadadas pelo Poder Público e que não integram o patrimônio privado. Em muitos casos, essas áreas ainda não passaram pelo procedimento de discriminação administrativa ou judicial e, por isso, permanecem sem destinação específica ou sem qualquer projeto de destinação.

As terras públicas ainda não arrecadadas, bem como aquelas já arrecadadas, porém ainda não destinadas, costumam ser as mais vulneráveis à atuação de grileiros, especialmente em regiões de expansão da fronteira agrícola, onde a ausência de ocupação consolidada e de mecanismos efetivos de fiscalização favorece sua apropriação ilícita.

Nesse contexto, portanto, observa-se que uma área pública pode ser classificadas em diferentes categorias, conforme sua situação jurídica e sua destinação.

Figura 5 – Categorias simplificadas de terras públicas



A identificação da categoria de área pública é importante pois existem aquelas que a exploração de seus recursos naturais é proibida e/ou restrita, como em Terras Indígenas e Unidades de Conservação, e quando permitida é volta normalmente para comunidades que habitam o local, ou ainda é necessária a participação em editais de

concorrência pública para explorar o local mediante concessão outorgada pelo Poder Pública gestor da área pública.

E existem aquelas passíveis de titulação, caso cumpridos os requisitos legais, como é o caso das chamadas glebas públicas e das áreas devolutas. No caso das áreas públicas de competência federal dessas categorias, a legislação atual vigente que versa sobre a forma como podem ser tituladas as áreas é a Lei nº 11.952/2009, seu regulamento e demais normativos expedidos pelo Incra, órgão gestor das áreas públicas federais passíveis de produção agropecuária.

Além disso, há ainda as áreas voltadas para projetos de assentamento, onde o normativo atual vigente que versa sobre quem pode ocupar e explorar lotes é a Lei nº 8.629/1993, seu regulamento e normativos internos expedidos pelo Incra.

5.2.2 Competências fundiárias e domínio das terras públicas

A identificação da natureza pública de determinada área deve ser acompanhada da verificação de qual ente federativo detém seu domínio e qual órgão possui competência para administrá-la, destiná-la ou eventualmente promover sua titulação.

Essa análise é essencial porque um título fundiário somente poderá produzir efeitos legítimos quando expedido por autoridade competente sobre a área objeto da alienação.

A atual repartição constitucional dos bens públicos encontra-se estabelecida principalmente nos arts. 20 e 26 da Constituição Federal de 1988. Em relação às terras públicas de interesse fundiário, o art. 20 inclui entre os bens da União as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, quando assim definidas em lei. Também pertencem à União, entre outros bens territoriais específicos, as terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas.

Por sua vez, o art. 26, IV, da Constituição Federal estabelece que pertencem aos Estados as terras devolutas não compreendidas entre as da União. Dessa forma, em termos gerais, as terras devolutas são estaduais, ressalvadas aquelas que, por determinação constitucional ou legal, estejam compreendidas no patrimônio da União.

O art. 20, §2º, da Constituição Federal define como Faixa de Fronteira a faixa de até 150 km de largura ao longo das fronteiras terrestres, considerada fundamental para a defesa do território nacional. A Lei nº 6.634/1979 estabelece regime jurídico especial para

a ocupação e utilização dessas áreas, inclusive quanto à alienação e concessão de terras públicas.

Essa repartição de domínio entre União e Estados, entretanto, não permaneceu inalterada ao longo da história brasileira. Para a análise fundiária, é necessário considerar a legislação vigente no momento em que ocorreu a suposta transferência da terra pública para o patrimônio privado.

Com a instituição da República e a promulgação da Constituição de 1891 ocorreu uma alteração fundamental na organização fundiária brasileira. Seu art. 64 estabeleceu que pertenciam aos Estados as minas e terras devolutas situadas em seus respectivos territórios, reservando à União apenas as porções consideradas indispensáveis à defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais. A partir desse marco, os Estados passaram a exercer papel central na administração, arrecadação e alienação de suas terras devolutas.

Ao longo do século XX, entretanto, novas normas modificaram essa distribuição, especialmente na Amazônia Legal. Um dos casos mais relevantes ocorreu com o Decreto-Lei nº 1.164/1971, que declarou indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais as terras devolutas situadas em faixas de 100 km de largura em cada lado do eixo de determinadas rodovias federais existentes, em construção ou projetadas na Amazônia Legal.

Na prática, esse diploma promoveu ampla federalização de terras devolutas anteriormente submetidas ao domínio estadual, possibilitando que extensas glebas fossem posteriormente discriminadas, arrecadadas e registradas em nome da União, sob administração federal.

Esse processo foi particularmente significativo na Amazônia, onde rodovias como a BR-230, BR-319, BR-317, BR-364, BR-163 e outras integraram o regime instituído pelo Decreto-Lei nº 1.164/1971.

Essa situação voltou a sofrer alteração com o Decreto-Lei nº 2.375/1987, que revogou o Decreto-Lei nº 1.164/1971 e retirou, em regra, daquelas terras devolutas a qualificação de indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais. Consequentemente, determinadas terras devolutas retornaram ao domínio dos respectivos Estados. A norma, contudo, estabeleceu exceções e preservou sob domínio federal determinadas áreas, inclusive aquelas que preenchiam os requisitos nela expressamente previstos.

O Decreto-Lei nº 2.375/1987 também estabeleceu uma ressalva particularmente importante para investigações fundiárias: a mudança não alterou a situação jurídica das terras públicas não devolutas da União já existentes nessas faixas. Permaneceram, por exemplo, sob domínio federal terras que já havia sido arrecadadas pela União e aquelas já destinadas, submetidas a situações jurídicas em formação ou registradas em nome de pessoa jurídica pública.

Nesse contexto, é fundamental identificar qual ente federativo detém o domínio da terra pública e qual órgão possui competência para sua administração, destinação e eventual titulação a particulares.

No âmbito federal, o Incra[7] exerce papel central na gestão, regularização e destinação de diversas terras rurais pertencentes à União ou ao próprio Instituto, especialmente glebas públicas federais e áreas destinadas à política de Reforma Agrária. No âmbito estadual, cada Estado possui legislação e estrutura administrativa próprias, cabendo aos respectivos órgãos fundiários a gestão e a destinação das terras públicas estaduais.

No Amazonas, por exemplo, a Lei Estadual nº 3.804/2012 disciplina a regularização de terras de domínio estadual e atribui às entidades fundiárias estaduais o controle dos atos de aquisição, destinação, uso e alienação das terras arrecadadas e matriculadas em nome do Estado.

5.2.2.1 Evolução histórica da Faixa de Fronteira

A definição da competência fundiária nas regiões fronteiriças exige especial atenção, pois a extensão da Faixa de Fronteira e das áreas submetidas a regimes especiais de segurança nacional sofreu alterações ao longo do tempo.

No período imperial, a Lei nº 601/1850 (Lei de Terras), posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 1.318/1854, estabeleceu uma faixa de 10 léguas, correspondente a aproximadamente 66 km, contada a partir dos limites internacionais do território brasileiro. Essas áreas recebiam tratamento jurídico especial em razão da necessidade de proteção e ocupação das fronteiras.

Com a Proclamação da República e a Constituição de 1891, as terras devolutas foram transferidas, como regra, aos Estados, permanecendo sob competência da União as

[7] Arts. 2 a 6 da Lei nº 4.947 de 1966.

porções territoriais indispensáveis à defesa das fronteiras e a outras finalidades federais. Nesse período, a referência territorial associada à fronteira permaneceu em 66 km.

A Constituição de 1934 introduziu uma distinção relevante. A faixa historicamente relacionada ao domínio federal nas fronteiras permaneceu em 66 km, mas foi criada uma Faixa de Segurança Nacional de 100 km, dentro da qual determinados atos, especialmente relacionados à concessão de terras, passaram a depender de controle federal e de assentimento do Conselho de Defesa Nacional. Dessa forma, entre 1934 e 1937, os primeiros 66 km mantinham o regime associado à fronteira, enquanto a faixa compreendida entre 66 km e 100 km encontrava-se sujeita ao regime especial de segurança nacional.

Posteriormente, a Constituição de 1937 ampliou a Faixa de Segurança Nacional para 150 km, sem que, naquele momento, a faixa fundiária anteriormente estabelecida em 66 km fosse imediatamente ampliada na mesma proporção. Assim, entre 1937 e 1955 coexistiram uma faixa de 66 km relacionada à competência fundiária federal e uma faixa mais ampla, de 150 km, submetida a controles de segurança nacional.

Essa situação foi alterada pela Lei nº 2.597/1955, que passou a considerar como zona indispensável à defesa do País a faixa interna de 150 km de largura paralela à linha divisória do território nacional. A partir desse marco, a faixa utilizada para fins de fronteira e a faixa de segurança passaram a coincidir em 150 km. A Lei nº 2.597/1955 efetivamente definiu essa faixa de 150 km como zona indispensável à defesa do País.

A Constituição Federal de 1988 manteve essa extensão em seu art. 20, §2º, ao estabelecer que a Faixa de Fronteira corresponde à faixa de até 150 km de largura ao longo das fronteiras terrestres, considerada fundamental para a defesa do território nacional. A matéria é atualmente disciplinada também pela Lei nº 6.634/1979.

Tabela 3 – Evolução histórica da faixa de fronteira no Brasil.

Período	Faixa de Fronteira	Faixa de Segurança Nacional	Legislação aplicada
1850–1891	66 km (10 léguas)	—	Lei nº 601/1850; Decreto nº 1.318/1854
1891–1934	66 km	—	CF/1891, art. 64; Lei nº 601/1850
1934–1937	66 km	100 km	CF/1934, art. 166; Lei nº 601/1850
1937–1955	66 km	150 km	CF/1937, art. 165; Decreto-Lei nº 1.164/1939;

			Decreto-Lei nº 1.968/1940
1955–1979	150 km	150 km	Lei nº 2.597/1955; Decreto nº 39.605-B/1956
1979–1988	150 km	150 km	Lei nº 6.634/1979; Decreto nº 85.064/1980
1988–atual	até 150 km	150 km	CF/1988, art. 20, II e §2º; Lei nº 6.634/1979

Nesse contexto, sob a perspectiva de investigação fundiária, a análise de títulos situados em regiões de fronteira deve considerar a localização do imóvel, a data de expedição do título e a largura da faixa aplicável naquele momento histórico. Um título expedido por Estado dentro de área então submetida ao domínio ou controle federal pode demandar análise específica de validade, ratificação ou competência do ente emissor.

5.3 Requerimento e abertura do processo administrativo de regularização fundiária

Uma vez identificada a natureza pública da área, o ente titular do domínio e o órgão competente para promover sua administração e eventual titulação, o fluxo regular de transferência da terra pública para o patrimônio privado passa, em regra, pela formalização de um processo administrativo de regularização fundiária.

Esse procedimento administrativo constitui o instrumento pelo qual o interessado manifesta sua pretensão perante o órgão fundiário e apresenta os elementos necessários à demonstração de que sua ocupação atende aos requisitos legais aplicáveis.

De forma simplificada, o processo pode ser iniciado por meio de requerimento formulado pelo ocupante, no qual são apresentadas informações pessoais, identificação da área ocupada, tempo de ocupação, natureza da exploração exercida e documentos destinados a comprovar os fatos alegados.

No âmbito federal, a Lei nº 11.952/2009 condiciona a regularização de ocupações em terras públicas federais ao atendimento de requisitos relacionados ao ocupante e à forma de utilização da área. Entre eles estão, conforme o regime legal aplicável, a prática de cultura efetiva, a ocupação e exploração direta, mansa e pacífica e a observância do marco temporal previsto em lei.

Assim, o simples protocolo de requerimento não gera direito à propriedade nem significa reconhecimento automático da legitimidade da ocupação. O pedido apenas instaura ou formaliza a pretensão administrativa, que deverá ser posteriormente analisada pelo órgão competente.

No contexto de investigações fundiárias e de crimes ambientais, podem ser encontrados protocolos de pedidos de regularização fundiária ou titulação de áreas públicas, em conjunto com comprovantes de cadastros no SiCAR, SNCR e SIGEF, sendo utilizados para conseguir a obtenção de licenças ambientais de exploração de madeiras em áreas públicas mediante Plano de Manejo Florestal Sustentável.

Uma operação que trouxe isso à tona foi a operação Arquimedes, onde foram encontradas áreas rurais sendo exploradas e autorizadas pelo órgão ambiental competente com o uso de documentos fundiários precários.

Assim, junto ao órgão ambiental eram apresentados protocolos de pedidos de regularização fundiária junto ao Incra e comprovante de inscrição no CAR, de áreas localizadas em glebas públicas federais, em nome de interpostas pessoas (laranjas), que, em coluio com servidores públicos do órgão, em especial, do setor jurídico, aceitam essa documentação e deferiam as autorizações para exploração das áreas.

No fim, as áreas eram exploradas por madeireiras e havia o envolvimento de engenheiro florestais que assumiam a responsabilidade técnica pelo PMFS e atuavam em nome dos laranjas.

5.4 Análise dos requisitos legais e instrução processual

Após a formalização do requerimento e a abertura do processo administrativo, inicia-se a etapa de instrução e análise da pretensão fundiária. Nessa fase, o órgão competente deve verificar se o interessado, a ocupação e a área pretendida atendem aos requisitos previstos na legislação aplicável.

Os critérios variam conforme o ente federativo, a época, a dimensão da área e a modalidade de regularização. Entretanto, em linhas gerais, a análise busca verificar elementos relacionados à legitimidade do ocupante, tempo e forma de ocupação, exploração econômica da área, situação dominial, localização, dimensão, restrições ambientais e territoriais e inexistência de impedimentos legais à titulação.

No âmbito federal, por exemplo, a Lei nº 11.952/2009 estabelece, entre os requisitos para regularização de determinadas ocupações rurais, que o ocupante seja brasileiro nato ou naturalizado, não seja proprietário de outro imóvel rural, pratique cultura efetiva, comprove ocupação e exploração direta, mansa e pacífica anterior ao marco temporal legal e não tenha sido anteriormente beneficiado por programa de reforma agrária ou regularização fundiária, ressalvadas as hipóteses admitidas em lei.

A legislação também estabelece limites quanto à extensão da área passível de regularização. Na redação decorrente da Lei nº 13.465/2017, a Lei nº 11.952/2009 prevê regularização de ocupações de até 2.500 hectares, além de impedir a regularização de determinadas áreas e situações previstas na própria norma.

No Estado do Amazonas, a Lei Estadual nº 3.804/2012 exige, para determinadas hipóteses de regularização rural, que o interessado não seja proprietário de outro imóvel, pratique cultura efetiva, comprove ocupação e exploração direta, mansa e pacífica por período mínimo de cinco anos e não tenha sido beneficiado anteriormente por determinados programas de reforma agrária ou regularização.

Esses exemplos demonstram que a titulação de uma terra pública não decorre apenas da existência física de ocupação. O ocupante deve demonstrar que se enquadra nas condições estabelecidas pela legislação vigente, e o órgão de terras deve verificar a veracidade e a suficiência dessas informações.

5.4.1 Verificação dos cumprimentos legais e titulação

Entre os aspectos mais importantes da análise está a análise dos requisitos legais exigidos legalmente, como é caso da comprovação de ocupação e exploração efetiva da área período indicado pelo requerente e de que a exploração econômica corresponde à realidade.

Para essa análise, pode-se utilizar o sensoriamento remoto com base em imagens de satélites para verificar especialmente a prática de cultura efetiva e a existência de ocupação e exploração por um determinado período ou antes de um determinado marco temporal, como, por exemplo, o marco temporal de 22/07/2008, presente em um dos requisitos dispostos no Art. 5 da lei de regularização fundiária federal (Lei nº 11.952/2009).

Além disso, o requerente deve apresentar documentações que comprovem o seu vínculo com o uso e ocupação na área, como o comprovante de compras de insumos, cadastro de produtor rural, venda de produtos oriundos do local, movimentação de bovinos etc.

Em determinadas situações os órgãos de terras, como o Incra, aceitam contratos particulares de cessão ou compra de posse; ou ainda outros contratos firmados entre particulares para comprovar o lastro temporal de ocupação e uso da área pleiteada à titulação.

Após essa etapa, todas essas informações declaradas, em regra, são confrontadas com outras bases públicas, inclusive registros ambientais, CAR e outras bases governamentais.

Somente após a instrução adequada é que a autoridade competente poderá decidir pelo deferimento ou indeferimento da regularização, expedindo ou não ao final o Título Definitivo da área em nome do requerente.

5.4.2 Diferença entre posse, detenção e propriedade de bens imóveis

Na temática fundiária, é importante diferenciar os termos posse, detenção e propriedade, ainda mais quando tratamos de áreas públicas ainda não destinadas.

A propriedade é direito real (art. 1.225 do CC) que, incidindo sobre bens imóveis, se sujeitam à sistemática de registros de títulos públicos de transmissão e aquisição (art. 1.227 c/c arts. 1.245 a 1.247, todos do CC). Por ser direito real, tem por principal característica sua eficácia *erga omnes* (oponibilidade a terceiros).

Isso significa que, em geral, o título translativo (de transferência do bem), deve ser formalizado por documento público (escrituras de diferentes modalidades de contratos, formal de partilha, sentenças), levado a registro público (matrícula do imóvel no Cartório de Registro de Imóveis). Ressalva do art. 108 do CC[8].

Já a posse não é um direito real, mas um estado de fato (art. 1.196 do CC), capaz de externar – no mundo fenomênico – alguns dos poderes inerentes à propriedade (segundo Teoria Objetiva, de Rudolf Von Ihering[9], adotada por nosso Código Civil). Grosso modo, posse é uma relação física com a coisa (bens móveis ou imóveis).

A posse pode ser subdividida em:

a) posse direta; e

b) posse indireta; sendo que ambas podem coexistir (art. 1197 do CC).

Na posse direta ou imediata, o possuidor possui contato direto com o bem; enquanto o possuidor indireto é aquele que mantém direitos possessórios sobre determinado bem, ainda que a posse direta esteja sendo exercida por outrem.

---

[8] Art. 108. Não dispondo a lei em contrário, a escritura pública é essencial à validade dos negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a trinta vezes o maior salário mínimo vigente no País.

[9] Segundo a teoria objetiva, a posse tem como elemento de definição o "corpus" (relação material com o bem), teoria adotada pelo Código Civil brasileiro, em contraposição à teoria subjetiva, de Karl Von Savigny, que conceituou posse a partir de dois elementos: corpus (relação corpórea e material com a coisa) e animus (elemento subjetivo, ou intenção de ser dono e apossar-se da coisa).

A distinção vale para duas situações distintas.

Primeiro, situações de inexistência de relação jurídica entre as duas categorias de possuidores - por exemplo, para os casos de reintegração posse, onde quem pede a reintegração estaria na posse indireta e postula que sua posse possui maior legitimidade perante o possuidor direto (tido por ilegítimo).

Segundo, hipóteses onde a coexistência não conflituosa das posses diretas e indiretas só se justifica quando presente entre as categorias algum vínculo jurídico de natureza legal (por exemplo: o Incra pode figurar como "proprietário"[10] e possuidor indireto de lotes da reforma agrária que estejam na posse direto de beneficiários do programa – que só adquirem a propriedade plena do imóvel após o cumprimento das condicionantes legais do título outorgado sob clausula resolutiva) ou vínculo contratual ou de direito real (aqui, contratos de arrendamento e outros, transmissão da propriedade com reserva de usufruto, etc.).

A distinção entre estes conceitos técnicos é fundamental para a distinção entre as grilagens de dimensão físico-econômica (geralmente configurada pela posse, ocupação e exploração econômica de terras públicas) e a dimensão jurídico-administrativa (geralmente praticada por fraudes e falsidades voltadas a forjar documentos cartorários e cadastros que simulem não apenas a posse mas, frequentemente, a propriedade privada da área), discutidas ao longo da Seção 7 deste Guia.

Além dessa classificação entre posse direta e indireta, o Direito Civil ainda traz várias outras classificações como composse; posse justa e injusta; posse violenta, clandestina e precária; posse de boa-fé e de má-fé; com ou sem justo título; etc.

ATENÇÃO: a possibilidade de posse direta e indireta podem camuflar situações de simulação de relações jurídicas entre ocupante direto de áreas públicas e real beneficiário/controlador da ocupação, em esquemas para blindagem patrimonial e imunização de responsabilidades – próprio do uso de laranjas na grilagem de terras; o que impõe desafios adicionais de investigação para a adequada identificação de:

- ✓ elementos subjetivos de crimes (dolo geral e dolo específico de determinados tipos);
- ✓ domínio do fato criminoso;
- ✓ cadeia de comando na exploração predatória de florestas públicas;

[10] Na verdade, o domínio é a União, mas o exercício dos poderes de proprietário, como disposição e gestão, é confiado legalmente ao INCRA para áreas rurais destinadas a uso agropecuária.

- ✓ dentre outros elementos que só podem ser aferidos mediante elementos probatórios próprios de investigações complexas – lembrando aqui que posse é um estado de aparência juridicamente relevante, entre determinada pessoa e um bem (móvel ou imóvel).

Outro conceito trazido no Direito Civil é o de mera detenção, distinto do conceito de posse. Detenção é conceituada no art. 1.198 do CC: "*Considera-se detentor aquele que, achando-se em relação de dependência para com outro, conserva a posse em nome deste e em cumprimento de ordens ou instruções suas*" (neste conceito se insere, por exemplo, o caseiro de um imóvel rural que está na posse e controle de outrem).

Locatários, comodatários, usufrutuários e depositários não são detentores. São possuidores diretos (art. 1.197), e podem defender a posse inclusive contra o possuidor indireto, o proprietário. O critério que separa as figuras é a subordinação e/ou dependência. O locatário possui em nome próprio, por força de um direito. O caseiro possui em nome alheio, cumprindo ordens.

Por seu turno, "ocupação" não é um termo técnico conceituado no Direito Privado. O conceito de ocupação surge no Direito Público (na Lei de Reforma Agrária e na Lei de Regularização Fundiária).

A Lei 11.952/2009 define ocupação direta aquela exercida pelo ocupante e sua família; e ocupação indireta aquela exercida somente por interposta pessoa (art. 2°, incs. I e II da referida lei).

É importante destacar que, para fins de regularização fundiária, a Lei 11.952/2009 exige "*ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anterior a 22 de julho de 2008*", conforme art. 5°, inc. IV.

A leitura do dispositivo admite sucessão na ocupação – por exemplo, um ocupante que estivesse na área em 2004, pode ter a intenção de passar a ocupação para outrem, que lhe sucede na "posse", para fins de regularização fundiária.

Essa é a razão pela qual é comum a "venda da posse" nas regiões da Amazônia Legal.

Outro conceito importante nessa temática é o de usucapião, que é uma forma de aquisição originária (ou seja, independente da transmissão de quem fosse o anterior proprietário) do direito de propriedade através da posse qualificada (ou seja, a posse que devem apresentar certos atributos e ser exercida por determinado período de tempo para que se possa reconhecer o direito).

Para fins de usucapião, além da relação física e corpórea com o bem (corpus, enquanto elemento da teoria objetiva da posse), se faz necessário um elemento subjetivo que é o ânimo de ser dono (*animus dominus* – publicamente exteriorizado), além da posse mansa, pacífica e sem oposição por terceiro; além do fator tempo (e aqui é admitida a soma das posses que tenham essas mesmíssimas características e elementos jurídicos).

Destaca-se que é vedado a usucapião de bens públicos (a proibição consta da própria Constituição, no arts. 183, §3° e 191, bem como art. 102 do CC, Súmula 340 do STF).

Por fim, outro termo que se encaixa nessa temática é a de "*Venda a non domino*". Ou seja, venda por quem não é dono. Esse conceito é importante para fins de reconhecimento da invalidade de vendas de imóvel rural pertencente à União, como se fosse imóvel particular, porquanto a venda é feita por quem não é o verdadeiro dono – situação que pode ocorrer com frequência na grilagem de dimensão jurídico-administrativa da qual resulte "fabricação" de documentos, matrículas e registros em sistemas.

5.4.3 Formas de titulação de área pública

Ao longo da história fundiária brasileira, diferentes mecanismos foram utilizados pelo Poder Público para promover o destacamento de terras públicas e sua incorporação ao patrimônio particular.

Esses instrumentos variaram conforme o período histórico, a legislação vigente, o ente titular da área, a dimensão do imóvel, a condição do ocupante e a finalidade atribuída à terra.

De forma geral, podem ser destacadas três formas ou mecanismos particularmente relevantes para a compreensão das cadeias dominiais rurais:

- a legitimação de posse;
- a regularização fundiária de ocupações; e
- a alienação de terras públicas

É importante observar, entretanto, que esses mecanismos não possuem exatamente a mesma natureza jurídica. A regularização fundiária corresponde a um procedimento mais amplo, destinado a solucionar determinadas ocupações existentes, antes consideradas irregulares, sobre terras públicas e que pode culminar, conforme a

legislação aplicável, na alienação do domínio ou na concessão de outro direito sobre a área.

A Lei nº 11.952/2009, por exemplo, disciplina a regularização das ocupações incidentes em determinadas terras da União na Amazônia Legal mediante alienação ou concessão de direito real de uso.

Por essa razão, a identificação da modalidade utilizada em determinado caso deve ser realizada sempre à luz da legislação vigente à época da expedição do título.

5.4.3.1 Legitimação de posse

A legitimação de posse constitui um dos mecanismos históricos mais importantes de reconhecimento de ocupações existentes sobre terras públicas.

Historicamente, a legitimação de posse constituiu mecanismo destinado, em regra, a pequenos ocupantes de terras públicas, condicionado à morada habitual, cultura efetiva e aos limites de área estabelecidos pela legislação vigente.

Sua disciplina variou ao longo do tempo, inclusive quanto à gratuidade e à forma de aquisição definitiva do domínio. Sua origem remonta à Lei nº 601/1850 (Lei de Terras) que buscou organizar as situações possessórias formadas durante o período anterior, especialmente entre o encerramento do regime de sesmarias e a criação de um sistema legal mais estruturado para aquisição das terras públicas.

A legislação permitiu legitimar determinadas posses mansas e pacíficas, desde que fossem atendidos requisitos relacionados, sobretudo, à morada habitual e à cultura efetiva da área. Também passou a exigir a medição e a demarcação das terras objeto do reconhecimento

A legitimação não se confundia, portanto, com o simples reconhecimento de qualquer ocupação. Era necessário que a situação possessória preexistente se enquadrasse nos requisitos definidos pela legislação fundiária.

Após a Constituição de 1891, que transferiu aos Estados parcela significativa das terras devolutas, diversas legislações estaduais passaram a disciplinar seus próprios procedimentos de legitimação. Em geral, permaneceram presentes requisitos historicamente relacionados ao cultivo efetivo e à moradia habitual.

No Amazonas, por exemplo, os Decretos estaduais nº 37/1893, nº 169/1897 e nº 644/1903 previam, entre as modalidades de expedição de títulos definitivos, a legitimação das posses, igualmente condicionada à comprovação de cultivo efetivo e moradia habitual.

A Lei nº 6.383/1976, a qual dispõe sobre o processo de discriminação de terras devolutas da União, regulamenta a forma de legitimação de posse em áreas rurais da União, mantendo-se os chamados princípios fundiários do cultivo efetivo e morada no local, conforme dispositivos do artigo 29:

> Art. 29 - O ocupante de terras públicas, que as tenha tornado produtivas com o seu trabalho e o de sua família, fará jus à legitimação da posse de área contínua até 100 (cem) hectares, desde que preencha os seguintes requisitos:
>
> I - não seja proprietário de imóvel rural;
>
> II - comprove a morada permanente e cultura efetiva, pelo prazo mínimo de 1 (um) ano.
>
> § 1º - A legitimação da posse de que trata o presente artigo consistirá no fornecimento de uma Licença de Ocupação, pelo prazo mínimo de mais 4 (quatro) anos, findo o qual o ocupante terá a preferência para aquisição do lote, pelo valor histórico da terra nua, satisfeitos os requisitos de morada permanente e cultura efetiva e comprovada a sua capacidade para desenvolver a área ocupada.
>
> § 2º - Aos portadores de Licenças de Ocupação, concedidas na forma da legislação anterior, será assegurada a preferência para aquisição de área até 100 (cem) hectares, nas condições do parágrafo anterior, e, o que exceder esse limite, pelo valor atual da terra nua.

5.4.3.2 Regularização fundiária de ocupações

A regularização fundiária constitui mecanismo destinado a conferir tratamento jurídico a ocupações existentes sobre terras públicas que, originalmente, não possuíam título dominial regular, desde que o ocupante e a área atendam aos requisitos estabelecidos pela legislação aplicável.

Grosso modo, é um processo administrativo de privatização/apropriação privada de terras públicas, desde que atendidos os requisitos legais.

Diferentemente da legitimação de posse histórica, a regularização fundiária contemporânea é disciplinada por legislações específicas que definem requisitos pessoais, territoriais, temporais, produtivos, ambientais e cadastrais para que determinada ocupação possa ser titulada.

No âmbito federal, a Lei nº 11.952/2009 estabeleceu regime específico para regularização de ocupações incidentes sobre determinadas terras da União na Amazônia

Legal. Entre os requisitos previstos encontram-se aspectos relacionados à condição do beneficiário, à cultura efetiva e ao exercício de ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, observado o marco temporal definido pela legislação.

A regularização pode resultar em titulação gratuita ou onerosa, conforme as características e dimensões da ocupação e os critérios definidos em lei. A própria Lei nº 11.952/2009 prevê hipóteses em que a alienação ocorre gratuitamente e com dispensa de licitação, bem como hipóteses de alienação onerosa também dispensadas de procedimento licitatório, observados os limites e requisitos legais.

É importante ressaltar que ocupação de terra pública não gera, por si só, propriedade. A ocupação constitui situação fática que poderá ou não ser regularizável, dependendo do preenchimento dos requisitos previstos na legislação vigente.

Para a investigação fundiária, portanto, deve-se verificar se a regularização efetivamente ocorreu e qual foi o fundamento jurídico da titulação, confrontando o título expedido com o processo administrativo, os documentos apresentados pelo beneficiário, a localização da área, os dados cadastrais e a situação territorial existente à época.

5.4.3.3 Alienação de terras públicas

A alienação corresponde à transferência do domínio de determinado imóvel público ao particular de forma geralmente onerosa.

Ela pode ocorrer sob diferentes modalidades previstas em lei e não deve ser confundida necessariamente com regularização fundiária. Uma área pública pode ser alienada porque existe uma ocupação passível de regularização, mas também pode ser destinada a particular mediante procedimento de venda ou licitação, independentemente de uma ocupação anterior com direito à regularização.

As áreas públicas passíveis de alienação são aquelas que também são passíveis de regularização fundiária ou legitimação de posse. Ou seja, áreas públicas como terrenos de marinha, terrenos marginais ou reservados, seus acrescidos ou outras áreas insuscetíveis de alienação nos termos do art. 20 da CF/1988, não são passíveis de alienação, nem titulação. Porém, elas podem ser utilizadas mediante à outorga de título de concessão de direito real de uso (CDRU) pelo órgão competente.

> Art. 20. São bens da União:
>
> I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;

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

III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

IV - as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 2005)

V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;

VI - o mar territorial;

VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos;

VIII - os potenciais de energia hidráulica;

IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;

XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índio.
(CF/1988)

FIQUE ATENTO!

Observe que o instrumento jurídico denominado de título ou contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), é utilizado para casos de áreas públicas não passíveis de alienação a particulares.

Isso porque em áreas passíveis de alienação há diferentes instrumentos/modalidades que podem serem utilizados para transferência ou concessão do patrimônio público ao privado

A CDRU é utilizada, em essência, quando o Poder Público quer atribuir ao beneficiário um direito real de utilização da terra, para finalidade determinada e sob determinadas condições, sem transferir o domínio pleno do imóvel.

A legislação fundiária contemporânea admite diferentes formas de alienação. A Lei nº 3.804/2012 do Amazonas, por exemplo, define alienação como a doação, permuta, dação em pagamento ou venda, direta ou mediante licitação, do domínio pleno das terras alcançadas pela norma.

Historicamente, os procedimentos de alienação de terras públicas assumiram formatos bastante distintos. A Lei de Terras de 1850 estabeleceu como regra que a aquisição das terras devolutas ocorreria mediante compra, ressalvadas as situações excepcionais previstas na própria legislação, inaugurando um modelo no qual a transferência do patrimônio público para o particular passou a depender de procedimento conduzido pelo Poder Público.

Com a Proclamação da República, ocorreu importante alteração na repartição do patrimônio fundiário brasileiro. O art. 64 da Constituição de 1891 atribuiu aos Estados as terras devolutas situadas em seus respectivos territórios, ressalvando à União as porções territoriais indispensáveis à defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais.

A partir desse novo arranjo federativo, os Estados passaram a desempenhar papel central na administração e destinação das terras devolutas, editando legislações próprias para disciplinar sua discriminação, legitimação de posses, concessão e alienação a particulares

Nesse contexto, a alienação onerosa de terras públicas estaduais se tornou um dos mecanismos recorrentes de formação da propriedade privada rural durante o período republicano, especialmente nos Estados que possuíam grandes extensões de terras devolutas. Os procedimentos concretos, entretanto, variavam conforme a legislação de cada unidade federativa e o período histórico examinado.

No Estado do Amazonas, por exemplo, os Decretos nº 37/1893, nº 169/1897 e nº 644/1903 disciplinaram diferentes formas de obtenção de títulos definitivos, incluindo a revalidação de antigas concessões, a legitimação de posses e a compra direta de terras públicas mediante requerimento dirigido ao Governo Estadual. No contexto da economia da borracha, essa última modalidade foi amplamente utilizada para a titulação de áreas de seringais.

O interessado apresentava requerimento solicitando a aquisição de determinada área, indicando elementos como sua dimensão estimada, limites e confrontantes naturais ou artificiais, localização, destinação pretendida e forma de pagamento.

Após os procedimentos de medição e demarcação previstos na legislação, o requerimento era submetido à publicidade, inclusive mediante publicação no Diário Oficial e, conforme a norma aplicável, em periódico ou local público da região, permitindo que terceiros apresentassem oposição à aquisição pretendida.

Não havendo contestação e sendo atendidos os demais requisitos, o procedimento prosseguia com o pagamento da área. Em determinadas situações, era inicialmente expedido um título provisório, sujeito ao cumprimento de obrigações pelo adquirente. Quitado o preço e atendidas as condições relacionadas à medição, demarcação, ocupação e demais requisitos legais, era expedido o **Título Definitivo**, que posteriormente poderia ser levado ao Registro de Imóveis. Caso surgisse outro interessado na aquisição da área publicada, as legislações estaduais geralmente previam previa que a alienação fosse realizada mediante **hasta pública** (termo antigo utilizado para se referir a atualmente o que se conhece como processo de concorrência pública ou leilão), possibilitando a competição pela aquisição do imóvel.

Esse fluxo seguia um modelo parecido para todos os Estados e as legislações fundiárias atuais ainda seguem modelos similares, porém, com exigências posteriormente trazidas pelo Estatuto da Terra e com dispositivos parecidos com os da Lei nº 11.952/2009.

Nesse contexto, para fins investigativos, é importante que o título, ou até mesmo seu processo administrativo no órgão de terras que o deu origem, seja examinado conforme a legislação fundiária vigente à época e no ente federativo responsável pela área. Isso porque geralmente as legislações dispunham e ainda dispõem sobre tamanho máximo de área pública que pode ser titulada (geralmente, respeita-se o limite estabelecido pelo Constituição Federal), além de trazerem outros requisitos voltados para o uso e ocupação efetiva do local.

5.4.3.3 Peculiaridades da atuação fundiária federal

Embora a União sempre tenha possuído atribuições sobre determinadas terras, a Constituição de 1891 atribuiu aos Estados a maior parte das terras devolutas existentes em seus territórios.

Por isso, durante grande parte da República, os órgãos estaduais tiveram atuação particularmente mais relevante na formação das cadeias dominiais originadas de terras públicas em comparação com a União.

Uma estrutura federal mais abrangente de política agrária e reforma agrária foi consolidada a partir da década de 1960, na época do regime militar. O Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964) estruturou a política de reforma agrária e desenvolvimento rural e instituiu o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA).

Em 1970, o Decreto-Lei nº 1.110 extinguiu esses órgãos e criou o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), transferindo-lhe suas competências e atribuições.

Esse período também foi acompanhado pela edição de importantes diplomas relacionados à gestão das terras federais, entre eles o Decreto-Lei nº 1.164/1971, a Lei nº 6.383/1976 e, posteriormente, a Lei nº 6.634/1979.

Na Amazônia Legal, o Decreto-Lei nº 1.164/1971 teve especial repercussão fundiária. A norma declarou indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais as terras devolutas situadas em faixas de 100 quilômetros de largura em cada lado do eixo de determinadas rodovias federais, incluindo-as entre os bens da União.

Portanto, a federalização promovida pela norma incidiu especificamente sobre as terras devolutas abrangidas pelos corredores legalmente definidos, e não indistintamente sobre toda e qualquer terra estadual existente a 100 km de uma rodovia.

Essa alteração ampliou significativamente a presença fundiária federal na Amazônia e criou extensas glebas posteriormente arrecadadas, administradas e destinadas pelo Incra.

Então, a partir da década de 1970, a União passou a promover diretamente a destinação de extensas áreas da Amazônia Legal com a elaboração de políticas e projetos de integração e colonização.

Uma dessas estratégias foi a alienação de terras públicas por meio de concorrências públicas destinadas à implantação de pequenas e médias empresas rurais. A Instrução Especial/Incra nº 6-A/1977, por exemplo, disciplinava a alienação, mediante licitação, de terras públicas pertencentes à União ou ao Incra em áreas individuais de até 3.000 hectares, destinadas ao aproveitamento agropecuário.

Os editais deveriam individualizar as glebas, indicar sua localização e matrícula, estabelecer o preço mínimo da terra nua e disciplinar os critérios de julgamento das propostas. Selecionada a proposta e efetuado o pagamento previsto, era celebrado o chamado Contrato de Alienação de Terras Públicas – CATP.

Esses contratos não representavam uma transferência incondicionada da área. O adquirente assumia obrigações relacionadas ao aproveitamento do imóvel e à execução do projeto apresentado.

Paralelamente às alienações mediante CATP, a legislação federal previa outros mecanismos de destinação de terras. A Lei nº 6.383/1976, por exemplo, estabeleceu a legitimação de posse para ocupações de até 100 hectares que preenchessem os requisitos legais, instituto distinto da alienação mediante concorrência pública.

Outra vertente da atuação federal na Amazônia ocorreu mediante projetos de colonização dirigida. Durante a década de 1970 foram implantados os chamados Projetos Integrados de Colonização – PICs, especialmente ao longo de rodovias federais, nos quais o Poder Público estruturava a área, selecionava famílias e distribuía lotes destinados à exploração rural.

Os PICs se tratavam de uma modalidade de colonização dirigida, sob gestão do Incra, característica daquele período. Posteriormente, a política de reforma agrária passou a utilizar amplamente os Projetos de Assentamento – PAs, com suas diferentes modalidades existentes.

Atualmente, a política de reforma agrária encontra fundamento, entre outras normas, na Lei nº 8.629/1993, regulamentada pelo Decreto nº 9.311/2018 e por normativos do Incra. A distribuição das parcelas em projetos de assentamento pode ocorrer mediante título de domínio, concessão de uso ou CDRU.

Na implantação do assentamento é celebrado contrato de concessão de uso gratuito e inegociável, sujeito a condições, podendo posteriormente, cumpridas as exigências legais de permanência no local com implantação contínua de produção agropecuária ou outra modalidade de uso de recursos naturais e demais requisitos, ocorrer a outorga de título de domínio ou CDRU.

Nesse contexto, nota-se que o assentamento constitui instrumento de tentativa de execução da política de reforma agrária, voltado prioritariamente a agricultores e trabalhadores rurais enquadrados nos critérios legais do Programa Nacional de Reforma Agrária.

A legislação atual estabelece critérios de seleção e impedimentos relacionados, entre outros fatores, à condição do candidato, à propriedade de outros imóveis e à renda proveniente de atividades não agrárias.

Além disso, durante a permanência no programa, o beneficiário deve explorar a parcela direta e pessoalmente ou por intermédio de sua unidade familiar, sendo vedada a

cessão irregular do imóvel a terceiros. O próprio Incra sintetiza que a família beneficiária deve residir e explorar o lote, desenvolvendo atividades produtivas

Assim, portanto, a alienação de terras públicas deve ser analisada a partir da legislação e do procedimento vigentes na data em que ocorreu o destacamento do patrimônio público. E ela não se confunde com os outros tipos ou modalidades de concessão ou transferência do patrimônio público ao privado.

5.5 Georreferenciamento e identificação da parcela

A necessidade de medição e demarcação das terras objeto de titulação não é recente no ordenamento fundiário brasileiro. Desde a Lei de Terras de 1850 e, especialmente, de seu regulamento, o Decreto nº 1.318/1854, a identificação e a medição das áreas constituíam etapas relevantes dos procedimentos destinados ao reconhecimento de direitos e à transferência de terras públicas para particulares.

A Repartição Geral das Terras Públicas, órgão fundiária existente na época do Brasil Império, possuía, entre suas atribuições, a descrição e a medição das terras públicas, e os procedimentos de legitimação de posse também exigiam a medição e demarcação das áreas.

Ao longo do tempo, as técnicas de agrimensura evoluíram significativamente, acompanhando o desenvolvimento de instrumentos e métodos de levantamento cada vez mais precisos, como estações totais, receptores GNSS e sistemas de posicionamento por satélite. Paralelamente, também aumentaram as exigências técnicas destinadas à correta identificação das áreas objeto de titulação pelo Poder Público e à descrição dos imóveis rurais perante os Cartórios de Registro de Imóveis.

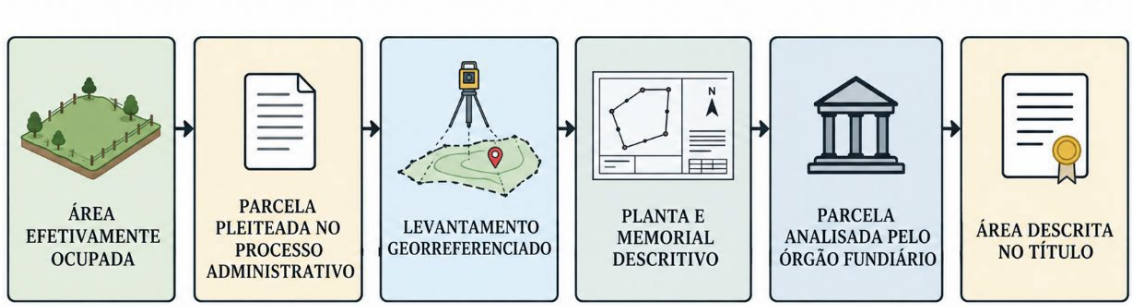
Nesse contexto, a Lei nº 10.267/2001 promoveu importantes alterações na Lei de Registros Públicos – LRP (Lei nº 6.015/1973) ao estabelecer, nas hipóteses legalmente previstas, que a identificação do imóvel rural deve ser realizada a partir de memorial descritivo assinado por profissional habilitado, acompanhado da respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites do imóvel, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e observada a precisão posicional estabelecida pelo Incra.

O georreferenciamento constitui, portanto, instrumento técnico destinado a determinar a forma, a dimensão, os limites e a localização espacial da parcela rural por meio das coordenadas geodésicas dos vértices que compõem seu perímetro.

A Norma Técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais (NTGIR), expedida pelo Incra, estabelece que a identificação do imóvel ocorre pela correta descrição de seus limites e considera, para fins de georreferenciamento, tanto o imóvel objeto de título de domínio quanto aquele passível de titulação.

Essa função assume especial importância nos processos de regularização fundiária de terras públicas. Antes da expedição do título, é necessário identificar precisamente qual porção do patrimônio público está sendo ocupada e qual parcela será objeto da eventual transferência ou concessão ao particular.

Dessa forma, a titulação de uma área pública a um particular pressupõe correspondência entre:



As legislações fundiárias contemporâneas frequentemente exigem a elaboração de planta e memorial descritivo georreferenciados para individualização da parcela objeto da regularização. Conforme o regime jurídico aplicável, essas informações também podem ser submetidas ao Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), administrado pelo Incra, para validação ou certificação do polígono.

No âmbito federal, a Lei nº 11.952/2009 estabelece:

> Art. 9º A identificação do título de domínio destacado originariamente do patrimônio público **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 do imóvel rural, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro**.
>
> Parágrafo único. O memorial descritivo de que trata o caput será elaborado nos termos do regulamento.
> (Grifos nosso)

No âmbito estadual, a legislação fundiária também pode estabelecer procedimentos semelhantes. A Lei nº 976/2014, do Estado de Roraima, por exemplo, determina que, após a formalização e instrução do processo administrativo, sejam

realizados vistoria e georreferenciamento, com elaboração de planta e memorial descritivo.

A mesma lei prevê que a emissão do Título Definitivo somente ocorra após a medição e demarcação da área, devidamente homologadas pelo ITERAIMA, e determina que o georreferenciamento observe a NTGIR.

De maneira semelhante, a Lei Estadual nº 3.804/2012, do Amazonas, exige que o processo de regularização seja instruído com planta e memorial descritivo assinados por profissional habilitado e acompanhados de ART, contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites do imóvel referenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro.

Assim, o levantamento geoespacial da parcela pleiteada serve para individualizar a porção territorial objeto da pretensão administrativa, permitindo ao órgão fundiário avaliar sua localização, dimensão, limites, confrontações e eventuais interferências com outras áreas públicas ou particulares.

5.5.1 Importância para a investigação fundiária

Para fins de investigação de grilagem, inclusive em sua dimensão físico-econômica, na qual pode inexistir matrícula, transcrição ou outro documento dominial particular relacionado à área ocupada, a consulta ao SIGEF pode revelar se determinado polígono foi submetido ao sistema e identificar pessoas relacionadas à tentativa de individualização daquela parcela.

Nesses casos, a consulta pode fornecer informações relevantes sobre o suposto detentor, responsável técnico, código do imóvel rural, área, localização, vértices, confrontantes e histórico da parcela, permitindo o cruzamento com glebas públicas, CAR, SNCR, imagens de satélite e demais bases territoriais.

A identificação do responsável técnico (RT) possui especial relevância investigativa. Trata-se do profissional habilitado e credenciado perante o Incra que assume responsabilidade técnica pelos serviços de georreferenciamento e pela submissão das respectivas informações ao sistema.

Em investigações de grilagem, a identificação desse profissional pode contribuir para determinar quem solicitou e custeou o levantamento, quais documentos foram fornecidos para a elaboração das peças técnicas e quem efetivamente possuía interesse econômico na individualização da área.

Além disso, a inserção deliberada de informações falsas pelo RT ou a apresentação de documentos ideologicamente falsos no procedimento de certificação do georreferenciamento pode gerar responsabilidade administrativa, civil e penal, conforme as circunstâncias concretas.

5.6 Decisão administrativa e expedição do título

Após a conclusão da instrução processual, devem ter sido realizadas, conforme a legislação aplicável:

- a análise dos requisitos legais, incluindo aqueles relacionados ao uso e à ocupação da área pleiteada, pelos servidores integrantes do órgão fundiário competente;
- a elaboração dos respectivos pareceres técnicos favoráveis ou contrários à titulação; a realização de vistoria in loco, quando exigida ou necessária;
- a delimitação geoespacial da parcela, mediante planta e memorial descritivo; e
- as manifestações jurídicas pertinentes, nas quais são analisados os documentos constantes do processo e sua conformidade com os requisitos estabelecidos na legislação fundiária.

Concluída essa instrução, o processo segue para decisão da autoridade administrativa competente, definida pela legislação e pela estrutura administrativa do respectivo ente federativo. Conforme o caso, essa competência pode ser atribuída ao Chefe do Poder Executivo, ao dirigente do órgão fundiário ou a outra autoridade legalmente investida dessa atribuição. Da mesma forma, as autoridades responsáveis pela assinatura e formalização do título podem variar de acordo com a legislação e os regulamentos do órgão competente.

Essa decisão constitui o momento em que o Poder Público reconhece administrativamente que determinada ocupação, incidente sobre parcela territorial individualizada, atende aos requisitos previstos na legislação para receber a modalidade de destinação pretendida.

A decisão administrativa deve guardar correspondência com os elementos produzidos durante a instrução processual. Assim, o beneficiário, a localização, a dimensão e os limites da área deferida devem coincidir com aqueles efetivamente examinados no processo administrativo.

Deferido o pedido, inicia-se a etapa de formalização do instrumento jurídico correspondente. Nos casos de titulação onerosa, podem existir obrigações financeiras prévias ou concomitantes à formalização e entrega do título, conforme o procedimento previsto na legislação aplicável.

No Amazonas, especificamente, a Lei nº 3.804/2012 estabelece uma sequência própria: após o deferimento da regularização, o interessado é intimado para pagamento dos custos dos serviços e da primeira parcela do valor da alienação, ou do valor integral, quando cabível; posteriormente é formalizado o Título de Domínio e, cumprida a obrigação financeira prevista, o documento é entregue ao beneficiário.

5.6.1 Conteúdo do título e condições resolutivas

O título expedido pelo órgão fundiário deve individualizar adequadamente o beneficiário e a parcela territorial transferida ou concedida, estabelecendo os direitos, obrigações e condições decorrentes da titulação.

Conforme a legislação aplicável e o modelo de título adotado pelo órgão fundiário, o documento também pode conter elementos como número do processo administrativo que lhe deu origem, número ou código de identificação do próprio título, fundamento legal da titulação, forma e condições de pagamento e demais referências necessárias à vinculação do documento ao respectivo procedimento administrativo.

Figura 6 – Exemplo de um título definitivo expedido pelo órgão fundiário do estado do Mato Grosso do Sul.

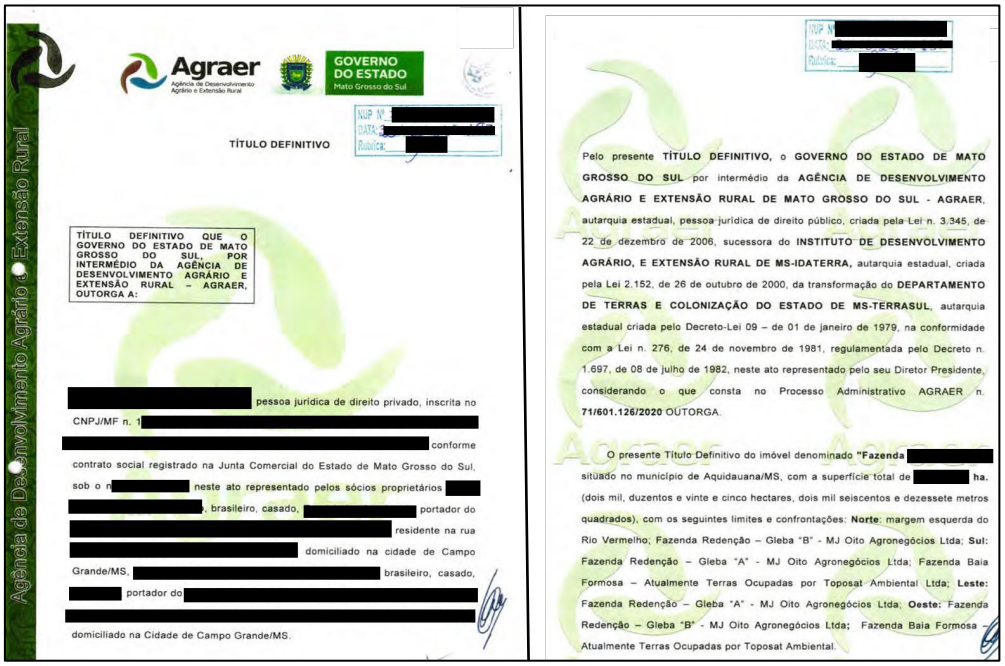
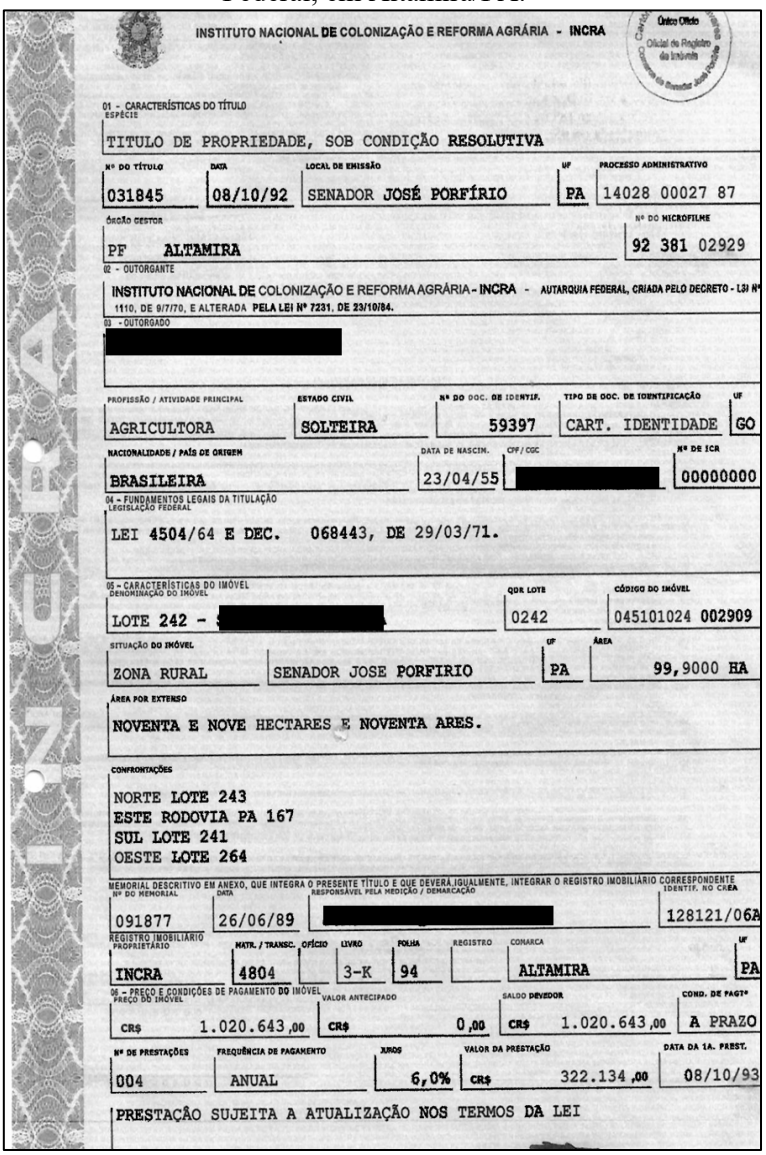


Figura 7 – Exemplo de um título de propriedade, com condições resolutivas, expedido pelo INCRA, órgão fundiário da União, de uma área rural localizada no interior de uma Gleba Pública Federal, em Altamira/PA.



INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA

01 - CARACTERÍSTICAS DO TÍTULO
ESPÉCIE: TITULO DE PROPRIEDADE, SOB CONDIÇÃO RESOLUTIVA

Nº DO TÍTULO	DATA	LOCAL DE EMISSÃO	UF	PROCESSO ADMINISTRATIVO
031845	08/10/92	SENADOR JOSÉ PORFÍRIO	PA	14028 00027 87

ÓRGÃO GESTOR: PF ALTAMIRA — Nº DO MICROFILME: 92 381 02929

02 - OUTORGANTE
INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA - AUTARQUIA FEDERAL, CRIADA PELO DECRETO - LEI Nº 1110, DE 9/7/70, E ALTERADA PELA LEI Nº 7231, DE 23/10/84.

03 - OUTORGADO
[redacted]

PROFISSÃO / ATIVIDADE PRINCIPAL	ESTADO CIVIL	Nº DO DOC. DE IDENTIF.	TIPO DE DOC. DE IDENTIFICAÇÃO	UF
AGRICULTORA	SOLTEIRA	59397	CART. IDENTIDADE	GO

NACIONALIDADE / PAÍS DE ORIGEM	DATA DE NASCIM.	CPF / CGC	Nº DE ICR
BRASILEIRA	23/04/55	[redacted]	00000000

04 - FUNDAMENTOS LEGAIS DA TITULAÇÃO
LEGISLAÇÃO FEDERAL: LEI 4504/64 E DEC. 068443, DE 29/03/71.

05 - CARACTERÍSTICAS DO IMÓVEL

DENOMINAÇÃO DO IMÓVEL	QDR LOTE	CÓDIGO DO IMÓVEL
LOTE 242 - [redacted]	0242	045101024 002909

SITUAÇÃO DO IMÓVEL		UF	ÁREA
ZONA RURAL	SENADOR JOSE PORFIRIO	PA	99,9000 HA

ÁREA POR EXTENSO: NOVENTA E NOVE HECTARES E NOVENTA ARES.

CONFRONTAÇÕES
NORTE LOTE 243
ESTE RODOVIA PA 167
SUL LOTE 241
OESTE LOTE 264

MEMORIAL DESCRITIVO EM ANEXO, QUE INTEGRA O PRESENTE TÍTULO E QUE DEVERÁ IGUALMENTE, INTEGRAR O REGISTRO IMOBILIÁRIO CORRESPONDENTE

Nº DO MEMORIAL	DATA	RESPONSÁVEL PELA MEDIÇÃO / DEMARCAÇÃO	IDENTIF. NO CREA
091877	26/06/89	[redacted]	128121/06A

REGISTRO IMOBILIÁRIO PROPRIETÁRIO	MATR. / TRANSC.	OFÍCIO	LIVRO	FOLHA	REGISTRO	COMARCA	UF
INCRA	4804		3-K	94		ALTAMIRA	PA

06 - PREÇO E CONDIÇÕES DE PAGAMENTO DO IMÓVEL

PREÇO DO IMÓVEL	VALOR ANTECIPADO	SALDO DEVEDOR	COND. DE PAGTº
CR$ 1.020.643,00	CR$ 0,00	CR$ 1.020.643,00	A PRAZO

Nº DE PRESTAÇÕES	FREQUÊNCIA DE PAGAMENTO	JUROS	VALOR DA PRESTAÇÃO	DATA DA 1A. PREST.
004	ANUAL	6,0%	CR$ 322.134,00	08/10/93

PRESTAÇÃO SUJEITA A ATUALIZAÇÃO NOS TERMOS DA LEI

É importante destacar que a expedição do título nem sempre representa a consolidação imediata e irrestrita do domínio particular. Muitos títulos de terras públicas são expedidos mediante condições resolutivas, impondo ao beneficiário obrigações que deverão ser observadas durante determinado período.

A depender da modalidade de titulação e da legislação vigente à época de sua expedição, podem existir condições relacionadas ao aproveitamento racional e adequado da área, utilização adequada dos recursos naturais, preservação ambiental, pagamento do valor devido, restrições temporárias à alienação e outras obrigações impostas ao beneficiário.

O descumprimento das condições resolutivas pode ocasionar a resolução ou rescisão do título e a consequente reversão da área ao patrimônio público, mediante o correspondente procedimento administrativo e observância do contraditório e da ampla defesa. A mesma lógica também está presente na legislação federal de regularização fundiária, que prevê a resolução do título de domínio em caso de descumprimento das condições resolutivas.

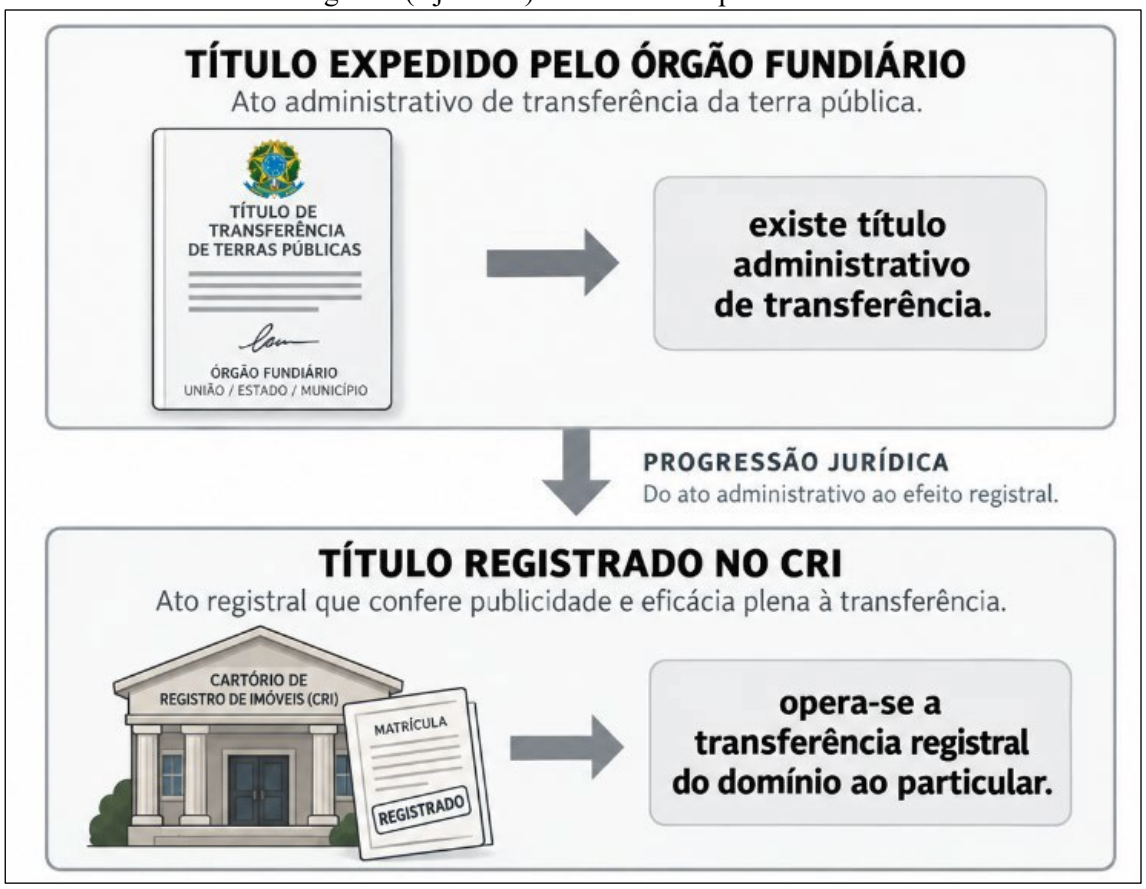
Por esse motivo, para fins de análise fundiária, não basta identificar que determinado título foi regularmente expedido. Também é importante verificar se permaneceu juridicamente válido ao longo do tempo e se suas condições resolutivas foram cumpridas, liberadas ou eventualmente descumpridas.

Por fim, destaca-se que a expedição administrativa do Título de Domínio representa etapa fundamental do destacamento da terra pública, mas deve ser diferenciada da aquisição registral da propriedade.

Desde o Código Civil de 1916, o sistema brasileiro adotou o registro imobiliário como elemento essencial para a transferência da propriedade imóvel por ato entre vivos. Atualmente, o art. 1.245 do Código Civil (Lei nº 10.406/2002) estabelece expressamente que a propriedade se transfere mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis e que, enquanto não realizado o registro, o alienante continua sendo considerado proprietário.

Consequentemente, no caso de alienação de terra pública mediante Título de Domínio, enquanto o instrumento translativo não for levado a registro no Cartório de Registro de Imóveis competente, o domínio imobiliário permanece, em regra, juridicamente atribuído ao ente público alienante.

Figura 8 – Título administrativo, expedido por órgão fundiário, em nome de um particular deve ser levado a registro em cartório de registro de imóveis (CRI) para a efetiva transferência registral (e jurídica) do domínio ao particular.



5.6.2 Importância para a investigação fundiária

Para fins de investigação de possíveis fraudes fundiárias, além das verificações básicas acerca da existência de processo administrativo de regularização, cadastros fundiários, polígonos georreferenciados e eventual matrícula ou transcrição da área, é fundamental pesquisar a existência de títulos de domínio ou outros instrumentos de destinação expedidos pelo órgão fundiário competente.

Isso porque determinada área pode ter sido objeto de titulação anterior pelo órgão federal ou estadual competente; pode possuir processos administrativos de regularização que não foram concluídos e, portanto, nunca resultaram na expedição de título; ou pode apresentar matrícula ou transcrição cuja cadeia dominial, quando reconstruída retrospectivamente, conduza a um título público responsável pelo destacamento originário da área do patrimônio público para o privado.

Essas informações são particularmente relevantes para a investigação fundiária. Localizado o título de origem, seja mediante reconstrução da cadeia dominial a partir de

matrícula ou transcrição existente no CRI, seja mediante pesquisa nos acervos do órgão fundiário competente, devem ser examinados, especialmente:

- se o título efetivamente foi expedido pelo órgão competente;
- se existe processo administrativo correspondente e se o título localizado possui vinculação com esse processo;
- se o beneficiário constante do título corresponde à pessoa efetivamente aprovada no procedimento;
- se número, data, dimensão e localização da área coincidem com os documentos administrativos;
- se a descrição territorial do título corresponde à planta, ao memorial descritivo e à parcela efetivamente analisada;
- se foram cumpridos os requisitos administrativos e financeiros previstos para a titulação;
- se existiam condições resolutivas e se elas foram posteriormente cumpridas, liberadas ou descumpridas;
- se ocorreu cancelamento, resolução, rescisão ou reversão da área ao patrimônio público; e
- se o documento atualmente apresentado corresponde, em conteúdo e forma, ao título originalmente expedido.

Essas análises permitem diferenciar diversas situações, como título autêntico e regularmente expedido; título autêntico posteriormente adulterado; título materialmente falso; título verdadeiro utilizado para representar área distinta daquela originalmente titulada; ou título cujo direito tenha sido posteriormente resolvido, cancelado ou revertido ao Poder Público.

Pode ocorrer, ainda, situação mais complexa na qual o título seja materialmente autêntico e tenha sido efetivamente expedido pelo órgão fundiário competente, mas o procedimento administrativo que lhe deu origem contenha irregularidades ou fraudes.

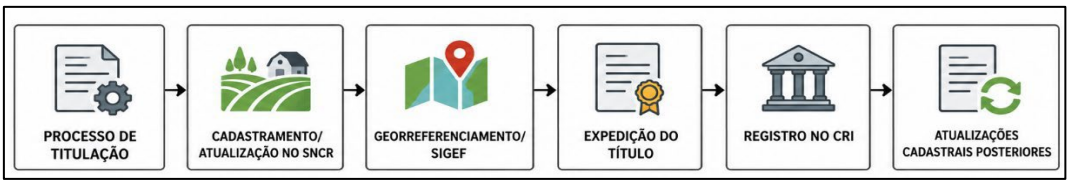
Nesses casos, a investigação deve retroceder para os atos de instrução do processo, verificando, por exemplo, se foram produzidos laudos de vistoria ideologicamente falsos, pareceres técnicos incompatíveis com a realidade da ocupação, informações geoespaciais manipuladas, declarações falsas do interessado ou

manifestações jurídicas favoráveis à titulação sem respaldo nos requisitos legais aplicáveis.

5.7 Providências nos sistemas cadastrais fundiário e ambiental

O procedimento de titulação de uma parcela rural, oriunda de uma área pública envolve, além do processo administrativo de titulação e do posterior registro imobiliário, a adequada inserção e atualização das informações nos sistemas cadastrais relacionados ao imóvel rural.

Figura 9 – Esquema-resumo do fluxo da titulação ao registro do título em CRI, com envolvimento dos sistemas cadastrais.



Essas providências possuem natureza distinta do registro imobiliário. Como já abordado anteriormente, os cadastros administrativos são exigidos legalmente, porém, não constituem nem comprovam, isoladamente, o direito de propriedade.

Sua função é identificar o imóvel, seus detentores, suas características físicas e econômicas e outras informações necessárias às atividades de gestão, fiscalização e planejamento territorial.

No âmbito fundiários, tem-se o principal cadastro rural que é o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), estabelecido pela Lei nº 5.868/1972 que determina que proprietários, titulares de domínio útil e possuidores a qualquer título prestem declaração cadastral e promovam sua atualização sempre que ocorrerem alterações relacionadas, entre outros elementos, à área ou à titularidade do imóvel rural.

Nesse contexto, ocupações preexistentes em áreas públicas, onde os ocupantes já exploram o local há vários anos, geralmente, esses interessados na titulação dessa área, já possuem cadastramento da área junto ao SNCR do Incra. Isso acontece até mesmo para eles pleitearem a inscrição de produtor rural junto as prefeituras municipais que os cadastram em pareceria com a Secretaria Fazendária e com o órgão de defesa agropecuária estadual.

Porém, pode acontecer de que a não existência do cadastrado junto ao SNCR, com expedição consequente do CCIR, e isso ocorrer somente quando o título for expedido.

Inclusive, a prática de expedição do CCIR junto ao SNCR para ocupações em áreas pública federais sem que o ocupante possua título, já foi questionado pelo TCU junto aos Acórdãos de nºs 627/2015 e nº 727/2020, onde foi constatado que na realidade o cadastramento no SNCR com a expedição/liberação da possibilidade de se emitir o CCIR fomente à grilagem de terras púiblicas pois possibilita uma área indevidamente ocupada ser utilizada para diversas finalidades econômicas, o que inclui a obtenção de licenças ambientais e a exploração agropecuária do local.

O Incra inclusive já emitiu normativos internos no sentido de inbiar a emissão de CCIR para ocupantes de áreas públicas federais que não possuam titulo definitivo ou houver manifestação favorável para tanto, como é o caso da Portaria Conjunta Incra/MDA nº 01/2017.

Além do SNCR, o imóvel rural pleiteado a titulação ou já titulado, deve ser cadastrado junto ao SiCAR, exigido pelo código florestal, para atendimento dos requisitos ambientais vigentes.

5.7.1 Importância para a investigação fundiária

As informações cadastrais associadas à titulação permitem reconstruir uma linha temporal da formalização da área.

Em uma situação regular, espera-se encontrar algum grau de coerência entre o processo de titulação, com o cadastramento da área junto ao SNCR, seu polígono submetido à certificação no SIGEF, com a expedição do título o seu registro em CRI.

Esse grau de coerência é importante de ser levado em conta pois pode haver indicativos de grilagem de terras quando constatadas situações como:

- cadastro criado muito tempo depois da suposta titulação;
- área cadastrada no SNCR significativamente diferente da constante do título;
- pessoa cadastrada como proprietária antes da efetiva transferência registral do domínio;
- mudança da situação jurídica do cadastro sem documento compatível;

- CCIR emitido para ocupação em terra pública sem correspondência com processo de regularização;
- divergência entre titular ou detentor declarado no SNCR e beneficiário constante do título;
- divergência entre área constante do SNCR, polígono do SIGEF, título e matrícula;
- sucessivas alterações cadastrais próximas temporalmente de operações de compra e venda, georreferenciamento ou registro imobiliário.

5.8 Registro do título no Cartório de Registro de Imóveis

Após a expedição do Título de Domínio pelo órgão fundiário competente, o documento deve ser levado ao Cartório de Registro de Imóveis (CRI) competente pela circunscrição onde se localiza a área, para que seja submetido à qualificação registral e, estando presentes os requisitos legais, registrado.

O Registro de Imóveis constitui o sistema jurídico responsável por dar publicidade e eficácia aos atos constitutivos, translativos e extintivos de direitos reais sobre imóveis. A Lei nº 6.015/1973 estabelece que no Registro de Imóveis são realizados o registro e a averbação dos títulos e atos relacionados à constituição, transferência e extinção desses direitos.

No caso das terras públicas tituladas a particulares, essa etapa assume especial importância, pois a expedição do título administrativo não se confunde com sua incorporação ao sistema registral imobiliário. Como abordado anteriormente, o título constitui o instrumento jurídico de transferência expedido pelo Poder Público, enquanto o registro promove a transferência registral do domínio ao beneficiário.

5.8.1 Qualificação registral e abertura da matrícula

Ao receber o título, o Oficial de Registro de Imóveis deve realizar sua qualificação registral, verificando se o documento apresentado reúne os requisitos necessários para ingresso no fólio real.

Essa análise não se confunde com a análise fundiária realizada anteriormente pelo órgão de terras para expedição do título. O registrador examina o título à luz da

legislação registral e das normas da respectiva Corregedoria[11], verificando, entre outros aspectos, a competência territorial da serventia, a identificação do imóvel, a legitimidade formal das partes, a continuidade registral, a correspondência entre o título apresentado e os registros existentes e o cumprimento das demais exigências legais.

No caso dos imóveis rurais, também devem ser observadas as exigências relacionadas ao Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) e ao Certificado de Cadastro de Imóvel Rural – CCIR. A Lei de Registros Públicos determina que a identificação do imóvel rural na matrícula contenha, entre outros elementos, o código do imóvel e os dados constantes do CCIR.

Além disso, o art. 22 da Lei nº 4.947/1966 estabelece que, sem a apresentação do certificado cadastral, não poderão os proprietários, sob pena de nulidade, desmembrar, arrendar, hipotecar, vender ou prometer vender imóveis rurais. A mesma norma determina que os títulos de domínio destacados do patrimônio público contenham o número de inscrição do CCIR e que os serviços notariais mencionem nas escrituras os dados cadastrais correspondentes.

Essa informação possui especial importância para a investigação fundiária. Quando um título apresentado como originário do Poder Público apresenta indícios de falsidade, mas está associado a CCIR aparentemente regular, torna-se pertinente verificar quando o cadastro foi incluído ou alterado no SNCR, quem requereu a alteração, quais documentos foram apresentados e qual operador ou agente conveniado realizou a análise cadastral.

A mera existência do CCIR não comprova a legitimidade do título nem permite concluir, isoladamente, pela participação de servidor público. Entretanto, caso o cadastro tenha incluído no SNCR com base em documentação falsa ou incompatível com a realidade fundiária, deve-se aprofundar a investigação para verificar eventual fraude cadastral e possível participação dolosa de servidores públicos, operadores do sistema.

A Lei de Registros Públicos também estabelece o princípio da continuidade registral. Nos termos do art. 195, se o imóvel não estiver matriculado ou registrado em nome do outorgante, o Oficial exigirá a prévia matrícula e o registro do título anterior, qualquer que seja sua natureza, antes do ingresso do título subsequente.

[11] A competência das Corregedorias Gerais de Justiça dos Tribunais de Justiça (CGJ/TJ) em relação aos cartórios extrajudiciais consiste na fiscalização, orientação, normatização administrativa e aplicação de disciplina sobre os serviços notariais e de registro, conforme o artigo 236, § 1º, da Constituição Federal e a Lei Federal nº 8.935/1994.

No caso das terras públicas, existem particularidades decorrentes do fato de que a parcela titulada pode estar sendo destacada de uma gleba pública de maior dimensão.

Quando a gleba já se encontra discriminada, arrecadada e matriculada em nome da União, Estado ou outro ente público competente, a parcela titulada deve guardar correspondência espacial e jurídica com essa área de origem. O procedimento registral deve permitir reconstruir de qual imóvel público a parcela foi destacada e qual nova matrícula foi constituída em decorrência desse destacamento.

Assim, quando a gleba pública possui matrícula própria, a alienação de parcela situada em seu interior deverá produzir reflexos no registro da área de origem, no caso, na matrícula da gleba pública, mediante os atos registrais cabíveis, como o lançamento de ato que indique o destaque de determinada porção de terras em favor de determinado particular, bem como, quando pertinente, ensejar a abertura de matrícula individualizada para a parcela destacada.

Para fins investigativos, esse fato é extremamente interessante. A obtenção da certidão de inteiro teor da matrícula da gleba pública originária pode revelar os sucessivos destacamentos ocorridos ao longo do tempo, permitindo identificar, conforme o conteúdo dos assentos registrais existentes na matrícula da gleba, informações relacionadas ao beneficiário da titulação, dimensão da parcela, título utilizado, matrícula derivada e data em que ocorreu o destacamento.

Outro ponto que merece atenção ocorre quando, além do Título Definitivo (TD) expedido pelo Poder Público, são apresentadas ao Oficial de Registro de Imóveis, por ocasião do pedido de registro, sucessivas Escrituras Públicas de Compra e Venda – EPCVs pelas quais a área descrita no TD teria sido transmitida entre diferentes pessoas, embora o referido título nunca tivesse sido anteriormente levado a registro.

Essa situação assume especial relevância quando o Oficial qualifica positivamente os documentos apresentados e promove, sucessivamente, o registro do TD e das EPCVs intermediárias, formando, em um curto espaço de tempo ou em uma mesma oportunidade registral, uma cadeia de transmissões que, embora documentalmente constituída em momentos anteriores, somente passa a integrar o fólio real naquele momento.

Nos termos do art. 195 da LRP, caso o imóvel não esteja matriculado ou registrado em nome do outorgante, deverá ser promovido previamente o ingresso do título anterior, de modo que cada transmissão encontre respaldo no registro imediatamente precedente.

Entretanto, a existência de EPCVs lavradas anteriormente ao registro do TD constitui circunstância relevante para aprofundamento da investigação, especialmente quando nelas os transmitentes figuram como proprietários da área, embora, naquele momento, ainda não constassem como titulares no Registro de Imóveis.

Isso porque o art. 222 da Lei nº 6.015/1973 determina que, em todas as escrituras e atos relativos a imóveis, o Tabelião faça referência à matrícula ou ao registro anterior, indicando seu número e o respectivo cartório. O art. 225 da mesma lei determina, ainda, que os interessados apresentem certidão do registro imobiliário para a correta identificação do imóvel.

Além disso, a Lei nº 7.433/1985 estabelece que o Tabelião deve consignar no ato notarial a apresentação das certidões de propriedade e de ônus reais. No caso dos imóveis rurais, o Decreto nº 93.240/1986 exige também a apresentação do certificado cadastral expedido pelo Incra e das certidões relacionadas ao imóvel emitidas pelo Registro de Imóveis competente.

Dessa forma, caso sejam identificadas inconsistências conscientes, como o caso apresentado acima, os fatos podem justificar aprofundamento da investigação sobre eventual atuação dolosa do interessado, do Tabelião de Notas, caso a(s) EPCV(s) sejam verdadeiras e do Oficial de Registro de Imóveis, o qual aceitou o registro dos documentos apresentados com inconsistências evidentes registrais.

6. Peculiaridades do sistema registral imobiliário brasileiro

6.1 Importância do sistema registral para a investigação fundiária

O sistema registral imobiliário ocupa posição central na investigação de fraudes fundiárias, especialmente nos casos de grilagem praticada em sua dimensão jurídico-administrativa, nos quais se busca conferir aparência formal de legitimidade à apropriação de terras públicas por meio da utilização de documentos fundiários, cadastrais, notariais e registrais.

Nessas situações, a fraude não se limita necessariamente à ocupação física da terra. Pode envolver a produção, adulteração, reutilização ou inserção de documentos em processos administrativos e serventias extrajudiciais com o objetivo de fazer com que determinada área pública passe a aparentar possuir origem dominial privada legítima.

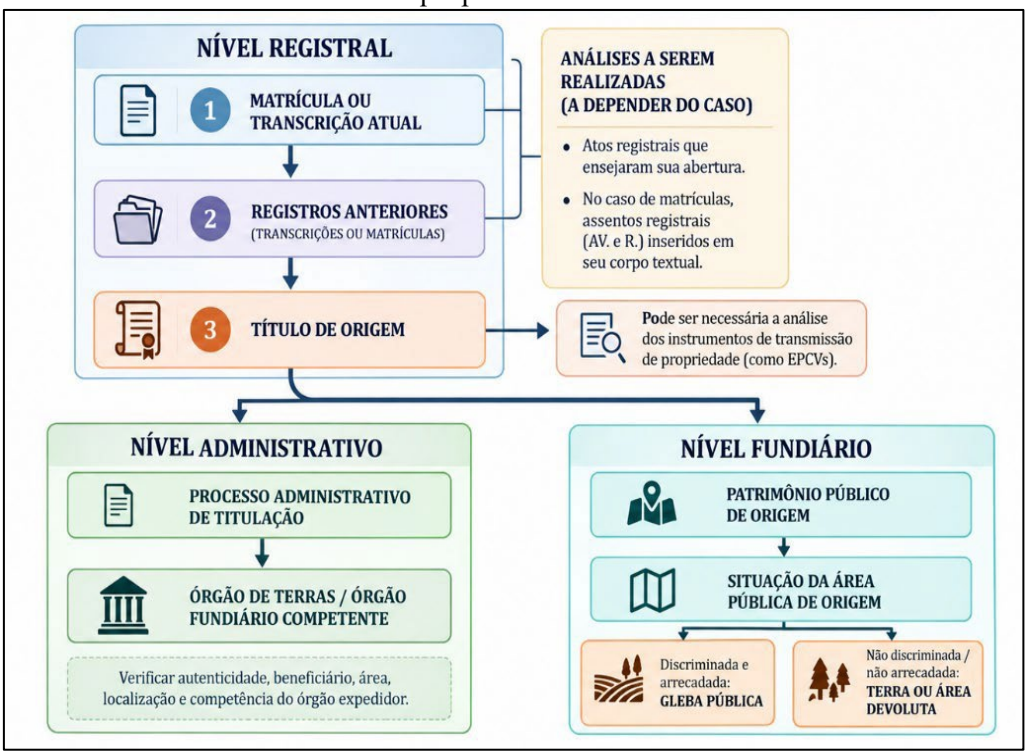
Nas modalidades mais complexas, são utilizados diferentes mecanismos de forma combinada, como utilização de títulos definitivos falsos, reutilização de títulos antigos, formação artificial de cadeias dominiais e outras fraudes praticadas no âmbito de serventias extrajudiciais, notadamente, em Cartórios de Registro de Imóveis e em Tabelionato de Notas.

Essas dinâmicas fraudulentas buscam alcançar uma situação documental aparentemente regular, capaz de conferir maior legitimidade a uma suposta propriedade sobre a área possibilitando continuar com uma ocupação, que anteriormente era irregular, facilitando ainda mais a exploração econômica da área e ainda possibilitando acesso a outros benefícios econômicos como a possibilidade de utilizar a área como lastro patrimonial em garantias bancárias ou ainda acesso a créditos rurais com juros subsidiados pelo governo.

Por essa razão, a investigação fundiária da grilagem na dimensão jurídico-administrativa vai além de constatar se determinada pessoa possui uma matrícula ou transcrição suspeita em seu nome.

É necessário ir além de modo a compreender como aquele registro foi formado, quais registros anteriores ele se originou e, especialmente, qual foi seu título de origem, ou melhor, qual foi ato jurídico que promoveu o regular destacamento da área do patrimônio público para o patrimônio privado.

Figura 10 – Interfaces e conexões existentes entre o nível registral e fundiário. E possíveis análises que podem ser realizadas.



Essa reconstrução é particularmente importante porque determinadas fraudes fundiárias utilizam registros imobiliários verdadeiros para conferir aparência de legitimidade a situações materialmente irregulares.

Em outros casos, matrículas ou transcrições antigas podem ser reutilizadas, títulos podem ser duplicados ou deslocados para áreas distintas daquelas originalmente tituladas e cadeias dominiais artificiais podem ser constituídas mediante instrumentos de transmissão falsos ou inexistentes.

A existência de sucessivas transmissões registrais também não afasta, por si só, eventual irregularidade na origem da propriedade. Uma matrícula pode apresentar extensa cadeia de compra e venda, sucessão ou outras formas de transmissão e, ainda assim, possuir como fundamento inicial um título inexistente, adulterado, duplicado ou utilizado sobre área diversa da originalmente titulada.

Nesse sentido, o conhecimento do funcionamento do sistema registral permite ao investigador identificar rupturas na continuidade, incompatibilidades entre títulos e registros, alterações injustificadas de área ou localização, duplicidades, reutilização de registros antigos e outros elementos que possam indicar a formação irregular da propriedade privada.

Também é necessário compreender que o sistema registral brasileiro sofreu importantes transformações ao longo do tempo. Imóveis com cadeias dominiais antigas podem possuir registros distribuídos entre diferentes livros, sistemas e serventias, de modo que a análise da matrícula atualmente aberta nem sempre é suficiente para reconstruir integralmente a origem do domínio.

Essa característica assume especial relevância nas investigações de grilagem envolvendo títulos e registros antigos, nas quais pode ser necessário retroceder por matrículas anteriores, transcrições, livros registrais históricos, escrituras públicas e outros documentos até localizar o título ou ato que deu origem à propriedade particular.

Além disso, essas fraudes fundiárias podem envolver não apenas o Registro de Imóveis, mas também Tabelionatos de Notas, órgãos fundiários, profissionais responsáveis por levantamentos georreferenciados e sistemas cadastrais.

Por essa razão, a investigação deve analisar de forma integrada os documentos fundiários, registrais, notariais, cadastrais, geoespaciais, administrativos e, quando pertinente, judiciais relacionados à área investigada.

6.2 Breve evolução histórica do registro imobiliário brasileiro

A compreensão do sistema registral imobiliário brasileiro exige uma breve análise de sua evolução histórica, pois os instrumentos, livros, formas de escrituração e efeitos jurídicos dos registros sofreram importantes alterações ao longo do tempo.

Antes da consolidação de um sistema registral imobiliário propriamente dito, as relações dominiais eram marcadas por forte informalidade. Ainda no período imperial, a Lei Orçamentária nº 317/1843 instituiu o chamado Registro Hipotecário, regulamentado pelo Decreto nº 482/1846, voltado principalmente ao registro das hipotecas, voltada a constituir garantias para instituições financeiras. Entretanto, esse modelo não constituiu propriamente um sistema geral de registro dos títulos de propriedade imobiliária.

A Lei de Terras de 1850 e seu regulamento de 1854 também estabeleceram mecanismos relacionados à identificação das terras e das posses existentes, destacando-se o chamado Registro Paroquial. Esses registros, porém, possuíam caráter essencialmente declaratório e não constituíam, por si só, prova de domínio.

Um marco mais diretamente relacionado à formação do sistema registral imobiliário brasileiro ocorreu com a publicação da Lei nº 1.237/1864, conhecida como Lei Hipotecária, posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 3.453/1865.

Essa legislação passou a exigir a transcrição dos títulos de transmissão de imóveis nos livros próprios dos cartórios, especialmente como requisito para que os bens pudessem servir de garantia hipotecária. A partir desse momento, começou a se estruturar no Brasil um sistema formal de publicidade das transmissões imobiliárias.

Entretanto, o sistema criado em 1864 possuía limitações importantes. A própria legislação estabelecia que a transcrição do título não constituía prova definitiva do domínio e que seus efeitos estavam relacionados, principalmente, à eficácia do negócio perante terceiros.

No início da República, foram editados os Decretos nº 169-A/1890 e nº 370/1890, que sucederam a disciplina anterior e promoveram alterações no regime de registros imobiliários. Também houve tentativa de implantação do chamado Registro Torrens, pelo Decreto nº 451-B/1890, sistema inspirado no modelo australiano e voltado à obtenção de maior segurança jurídica sobre a propriedade. Contudo, esse modelo não se generalizou no território nacional.

A grande transformação seguinte ocorreu com o Código Civil de 1916, instituído pela Lei nº 3.071/1916 e em vigor a partir de 1917.

O Código Civil consolidou o registro do título como regra geral para a aquisição da propriedade imobiliária por ato entre vivos, além de ampliar o universo de títulos sujeitos ao registro, alcançando também atos judiciais e transmissões decorrentes de sucessão. A partir desse marco, o registro passou a ocupar posição central na constituição e transmissão dos direitos reais sobre imóveis.

Outro avanço importante ocorreu com o Decreto nº 18.542/1928, que introduziu de forma mais clara o princípio da continuidade registral, passando a exigir que o transmitente demonstrasse seu vínculo com o registro anterior para que nova transmissão pudesse ser registrada. Essa exigência contribuiu para a formação mais organizada das cadeias dominiais.

Posteriormente, o Decreto nº 4.857/1939 regulamentou os serviços de registros públicos e consolidou diversas regras relacionadas ao funcionamento dos cartórios e à escrituração dos atos imobiliários.

Apesar desses avanços, o sistema ainda apresentava limitações. Os registros eram estruturados de maneira que os atos relativos a um mesmo imóvel poderiam ficar distribuídos entre diferentes livros, dificultando a reconstrução completa de sua cadeia dominial. Essa característica seria posteriormente modificada com a adoção do sistema de matrícula.

Em 1973 foi editada a Lei nº 6.015/1973 — Lei de Registros Públicos (LRP), que entrou em vigor em 01/01/1976 e permanece como principal diploma legal disciplinador dos registros públicos no Brasil.

A LRP promoveu profunda reorganização do sistema imobiliário, especialmente ao adotar a matrícula como núcleo de individualização do imóvel no Livro nº 2 — Registro Geral, no qual são concentrados os registros e averbações relacionados àquele bem. Atualmente, a própria lei determina que cada imóvel tenha matrícula própria.

Posteriormente, novas normas passaram a integrar o sistema registral com os mecanismos de cadastro e identificação territorial.

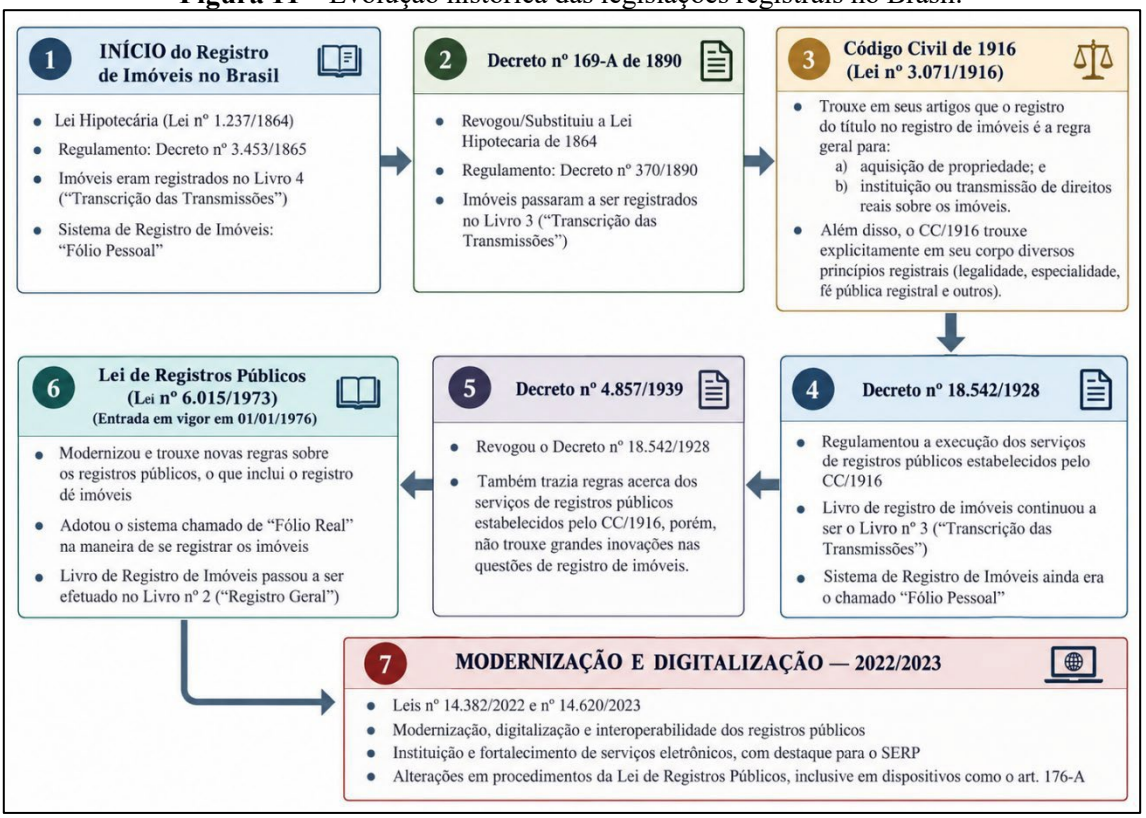
Nesse contexto, a Lei nº 10.267/2001 promoveu importantes alterações na Lei de Registros Públicos, especialmente quanto à identificação dos imóveis rurais e à utilização do georreferenciamento, aproximando o sistema registral dos cadastros fundiários administrados pelo Incra.

O Código Civil de 2002 manteve a lógica segundo a qual a transferência da propriedade imobiliária por ato entre vivos depende do registro do título translativo no Registro de Imóveis, preservando a centralidade do sistema registral na constituição do domínio privado.

Mais recentemente, a Lei de Registros Públicos passou por diversas alterações voltadas à digitalização, interoperabilidade e modernização dos procedimentos registrais. Entre elas, destacam-se modificações promovidas pela Lei nº 14.382/2022, a qual, entre outras coisas, instituiu o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp), e pela Lei nº 14.620/2023, que alteraram dispositivos relacionados à abertura de matrículas, circunscrições, retificações e aquisições originárias.

Para fins investigativos, essa evolução histórica pode ser sintetizada da forma ilustrada pela Figura 11 abaixo.

Figura 11 – Evolução histórica das legislações registrais no Brasil.



O conhecimento desses marcos históricos é importante porque permite ao investigador compreender qual sistema registral estava vigente na época de determinado ato, quais livros deveriam ter sido utilizados, quais requisitos eram exigidos e quais efeitos jurídicos aquele registro possuía.

Assim, ao analisar uma cadeia dominial antiga ou aparentemente antiga, não se deve aplicar automaticamente a lógica registral atual aos atos praticados décadas antes. É necessário, muitas vezes, examinar cada transmissão à luz da legislação vigente à época de sua realização.

Esse cuidado é particularmente relevante nas investigações de grilagem, nas quais títulos, transcrições e registros antigos podem ser reutilizados ou reinterpretados fora de seu contexto histórico para conferir aparência de legitimidade a cadeias dominiais formadas posteriormente.

6.3 Dos sistemas de transcrição ao sistema de matrícula

Ao longo da evolução do sistema registral imobiliário brasileiro, foram utilizados dois modelos principais de organização dos registros: o sistema de transcrições (denominado de "Fólio Pessoal") e o sistema de matrículas (denominado de "Fólio Real").

As transcrições correspondem ao modelo registral utilizado antes da entrada em vigor da Lei nº 6.015/1973, que ocorreu em 01/01/1976. Em regra, os imóveis registrados anteriormente à vigência da Lei de Registros Públicos possuem como antecedente registros lançados em livros de transcrição, especialmente no antigo Livro 3 – Transcrição das Transmissões.

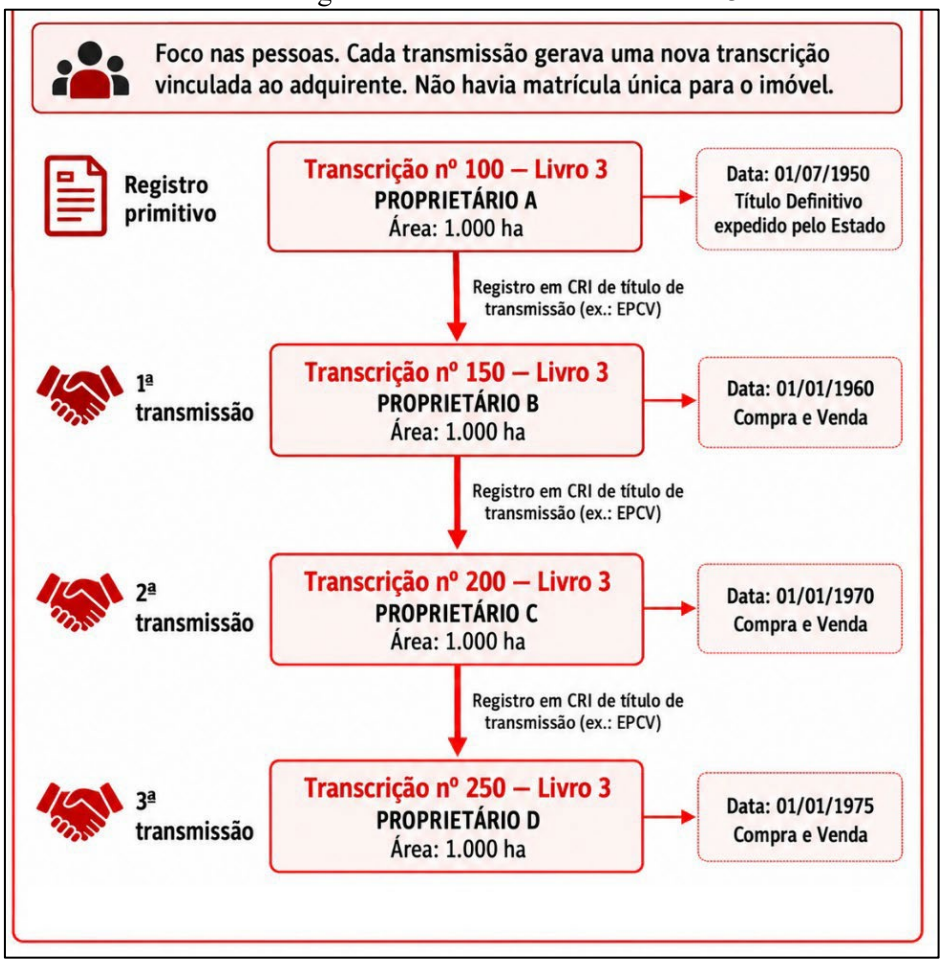
Esse sistema era estruturado segundo a lógica denominada "fólio pessoal", em que o foco principal recaía sobre as pessoas envolvidas no negócio jurídico (transmitente e adquirente) e sobre o título levado a registro, e não sobre a existência de uma matrícula única e permanente para cada imóvel.

Assim, a cada nova transmissão se abria uma nova transcrição vinculada às partes envolvidas. Ou seja, nesse tipo de sistema, um mesmo imóvel pode, portanto, aparecer em diferentes transcrições ao longo do tempo, exigindo do investigador a reconstrução sucessiva dos registros anteriores para compreender sua cadeia dominial.

Outra particularidade era a possibilidade de uma única transcrição abranger mais de um imóvel, especialmente quando um mesmo título continha diversas áreas pertencentes ou transferidas às mesmas pessoas.

Além disso, muitas descrições antigas eram pouco precisas do ponto de vista territorial, utilizando confrontantes, rios, estradas, seringais, marcos físicos ou outras referências locais, sem a precisão geoespacial exigida atualmente. Essa característica pode dificultar a correlação entre o registro antigo e a localização atual da área.

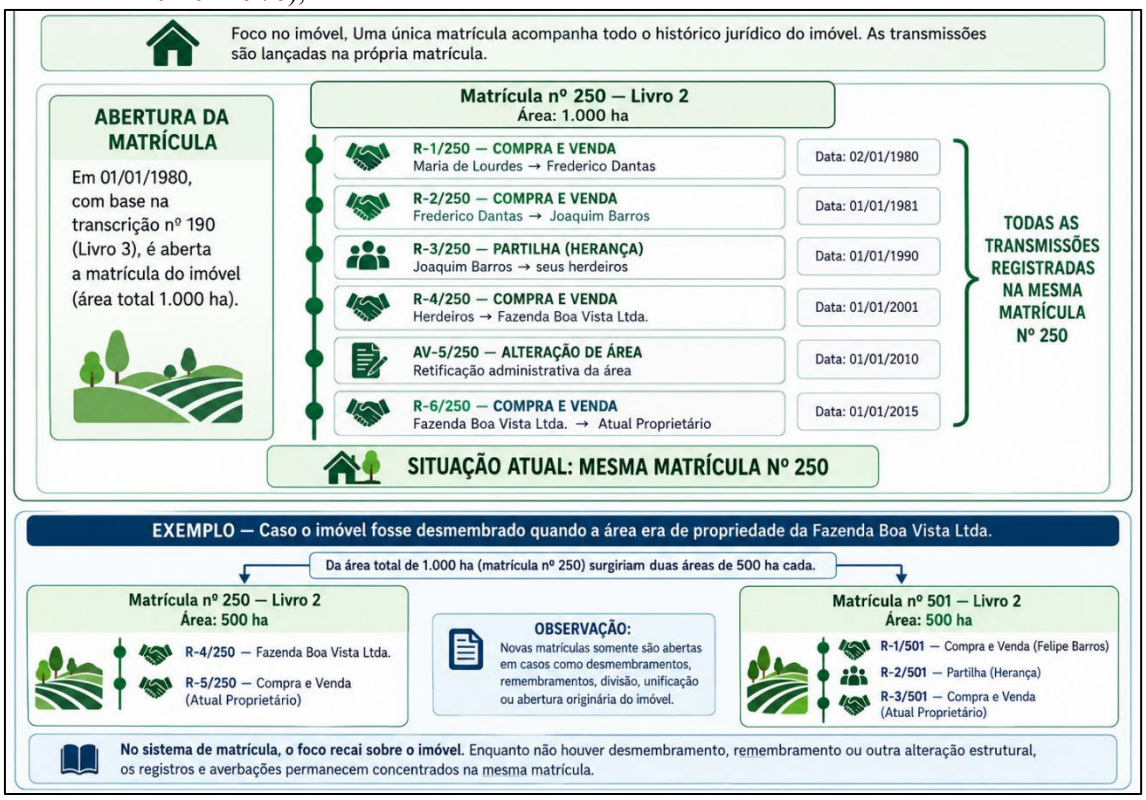
Figura 12 – Fluxo resumido do sistema de Transcrições (sistema antigo – vigente até 31/12/1975), denominado de sistema baseado no "Fólio Pessoal", onde os registros eram escriturados no Livro 3.



Com a entrada em vigor da Lei nº 6.015/1973, em 01/01/1976, passou-se a adotar o sistema baseado na matrícula, estruturado segundo a lógica do chamado fólio real.

Nesse modelo, o elemento central deixa de ser a pessoa envolvida na transmissão e passa a ser o próprio imóvel. Cada imóvel deve possuir matrícula própria, na qual são lançados, em ordem cronológica, os registros e averbações relacionados àquele bem. A Lei de Registros Públicos determina atualmente que cada imóvel tenha matrícula própria no Livro nº 2 – Registro Geral.

Figura 13 – Fluxo resumido do sistema de matriculas (sistema atual – vigente desde 01/01/1976), denominado de sistema baseado no "Fólio Real".



A própria Lei de Registros Públicos prevê que os assentos registrais, registros e averbações, relativos ao imóvel sejam lançados cronologicamente na respectiva matrícula, sendo os registros identificados pela letra "R" e as averbações pelas letras "AV".

Essa mudança proporcionou maior facilidade para acompanhar a situação jurídica do imóvel, pois os principais atos relacionados àquele bem passam a estar concentrados em um único fólio registral. O sistema de matrícula facilita, portanto, a identificação da titularidade, dos ônus, das transmissões e das alterações que recaem sobre determinado imóvel.

A transição, entretanto, não significou que as antigas transcrições deixaram automaticamente de existir ou perderam seus efeitos. Quando um imóvel anteriormente registrado por transcrição é objeto de novo ato registral já sob a vigência da Lei nº 6.015/1973, deve ser aberta a correspondente matrícula, utilizando-se os elementos constantes do título apresentado e do registro anterior.

Assim, é comum que uma matrícula atual tenha como antecedente direto uma antiga transcrição. Por essa razão, a análise de uma matrícula atual pode exigir que o

investigador retroceda ao respectivo registro anterior e consulte uma ou mais transcrições antigas para reconstruir integralmente a cadeia dominial.

A própria Lei de Registros Públicos exige que a matrícula contenha a indicação do número do registro anterior, justamente para permitir essa vinculação histórica entre os sistemas.

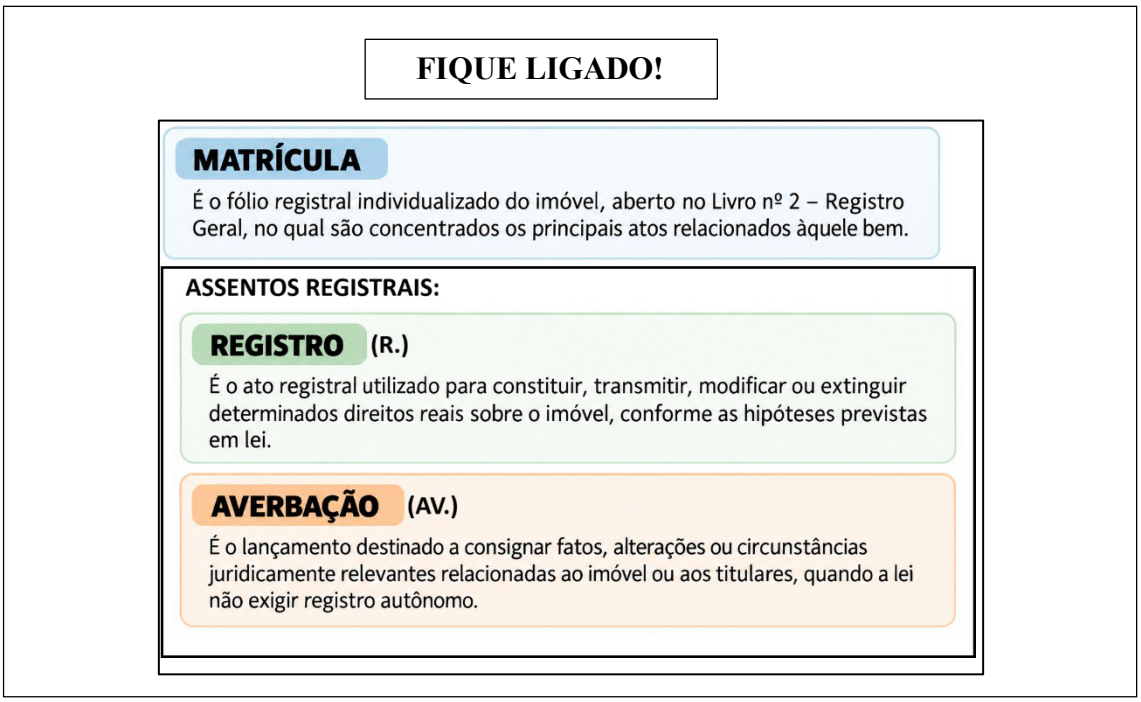
Esse aspecto é particularmente importante nas investigações de grilagem, pois a simples abertura de uma matrícula nova não rompe a relação jurídica com os registros anteriores. A matrícula deve possuir lastro documental e registral capaz de demonstrar sua origem.

Em cadeias dominiais antigas, essa análise pode se tornar complexa. Há casos em que os registros estão distribuídos entre diferentes livros, transcrições sucessivas, anotações marginais e matrículas posteriormente abertas.

Essa complexidade histórica constitui um dos pontos de atenção nas investigações fundiárias, pois registros antigos podem ser reutilizados, interpretados de maneira equivocada ou empregados para construir artificialmente uma continuidade dominial.

Outro aspecto importante é que, atualmente, a Lei de Registros Públicos admite soluções específicas para antigas transcrições que não possuam todos os elementos necessários à imediata abertura de matrícula. A legislação permite, em determinadas hipóteses, a complementação de elementos ou a realização de averbações na própria circunscrição de origem.

Para fins investigativos, portanto, transcrição antiga não deve ser tratada como equivalente visual ou estruturalmente a uma matrícula atual. É necessário compreender o sistema em que aquele registro foi produzido, localizar suas referências anteriores e posteriores e reconstruir a sequência documental do imóvel.



6.4 Princípios registrais relevantes para a investigação fundiária

O sistema registral imobiliário brasileiro é estruturado por um conjunto de princípios destinados a conferir segurança jurídica, coerência e confiabilidade aos registros. Esses princípios orientam a identificação dos imóveis e das pessoas envolvidas, a sequência das transmissões e os limites dos direitos que podem ingressar ou ser transmitidos no fólio real.

Registros públicos são regidos por princípios, dentre os quais se destacam:

a) publicidade: os registros são acessíveis a qualquer pessoa, que pode obter certidões sem informar o motivo;

b) autenticidade: os atos têm fé pública, presunção relativa de veracidade e legalidade;

c) segurança jurídica: busca-se a estabilidade das relações jurídicas; e

d) eficácia: o registro produz efeitos jurídicos, constituindo, declarando ou dando oponibilidade a terceiros.

A principal característica do regime de direitos reais submetidos a registro público é sua oponibilidade a terceiros (chamado de efeito *erga omnes*, ou seja, determinada pessoa que seja proprietária de um bem imóvel devidamente registrado no Cartório opõe o seu direito perante qualquer outra pessoa, dada a publicidade e oponibilidade de direitos reais).

Para a investigação fundiária, o conhecimento desses princípios possui especial importância porque determinadas irregularidades encontradas em matrículas, transcrições e títulos podem ser identificadas justamente pela ruptura da lógica que deveria reger a formação e a evolução do registro imobiliário.

Ainda, especificamente quanto a registros públicos de imóveis, tem-se os princípios da especialidade, continuidade, disponibilidade, unicidade e concentração, os quais são explicados abaixo.

Princípio da especialidade objetiva e subjetiva

O princípio da especialidade do registro de imóveis pode ser subdividido em:

a) especialidade objetiva (caracterização detalhada e completa do imóvel, seu tamanho, se urbano ou rural, finalidade, dentre outros); e
b) especialidade subjetiva (seu titular, com qualificação completa e referência ao título translativo, ou seja, o instrumento jurídico pelo qual surge o direito de propriedade do imóvel).

O princípio da especialidade objetiva está relacionado à correta individualização do imóvel. O registro deve conter elementos suficientes para permitir identificar qual é a área sobre a qual incidem os direitos nele inscritos.

A Lei de Registros Públicos exige que a matrícula contenha informações relacionadas à localização, área, características e confrontações do imóvel, além de requisitos específicos para imóveis rurais.

Assim, para fins investigativos, devem ser comparadas as descrições constantes dos diferentes documentos que integram a cadeia dominial de modo a verificar se todos esses documentos efetivamente representam a mesma área territorial.

Isso porque podem ser encontradas diferenças relevantes de dimensão (ou seja, aumento expressivo no tamanho da área); e confrontações e limites naturais incompatíveis com registros anteriores e/ou com as descrições do título de origem, de modo a ser constatada mudança geoespacial de localização da área em comparação com a sua origem.

Com o avanço da área de agrimensura, notadamente do setor de georreferenciamento dos imóveis, a descrição territorial passou a incorporar técnicas capazes de aumentar a precisão da representação espacial das áreas, contribuindo para a identificação de sobreposições e deslocamentos.

Após a famosa CPI da grilagem em 2000, que desvendou um verdadeiro caos relativo a fraudes na criação de registros de imóveis sobrepostos a terras públicas e outras formas de grilagem generalizada e por diferentes formas, foi aprovada a Lei nº 10.267/2001 (Lei do Georreferenciamento de imóveis rurais).

Com a publicação dessa lei, passou-se a exigir descrições mais precisas de imóveis rurais com base em coordenadas geográficas se utilizando técnicas de agrimensura definidas pelo Incra.

A Lei 10.267/2001 é de extrema relevância para a governança e controle territorial nacionais, justamente por trazer segurança à delimitação de imóveis rurais e coibir a sobreposição de imóveis, sejam privados ou públicos.

A lei modificou o art. 176, inciso II da Lei 6.015/1973 para tornar obrigatória a geolocalização de um imóvel rural na matrícula, condicionando qualquer modificação de titularidade, transmissão do imóvel ou mesmo seu desmembramento ou remembramento. Eis os principais dispositivos da Lei 6.015/1973, com as modificações da Lei 10.267/2001:

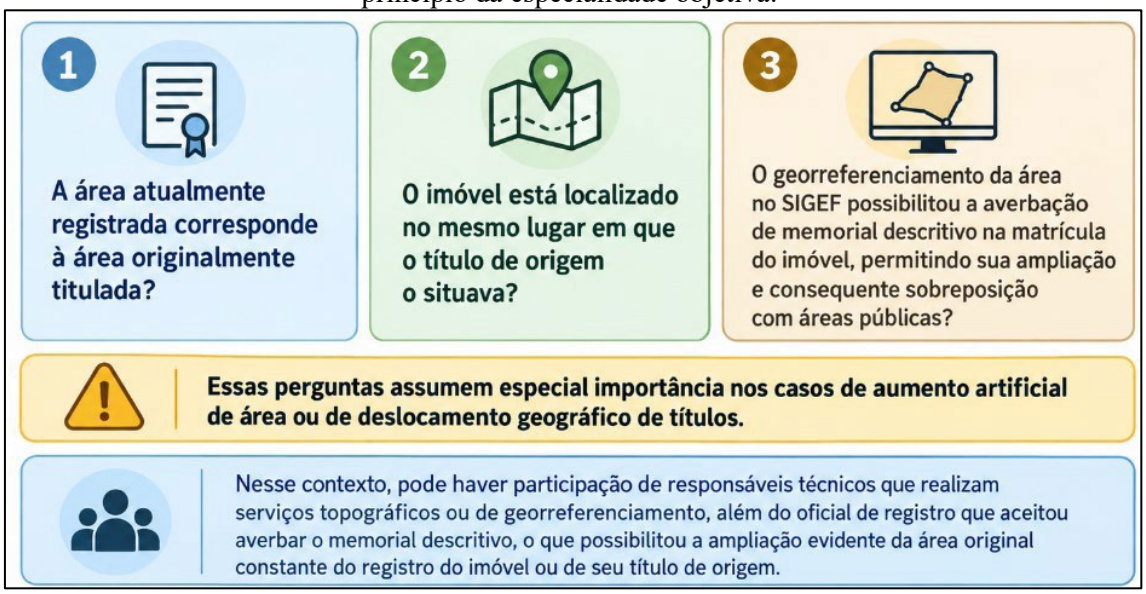
> Art. 176 - O Livro nº 2 - Registro Geral - será destinado, à matrícula dos imóveis e ao registro ou averbação dos atos relacionados no art. 167 e não atribuídos ao Livro nº 3. (Renumerado do art. 173 com nova redação pela Lei nº 6.216, de 1975).
>
> § 1º A escrituração do Livro nº 2 obedecerá às seguintes normas:
> I - **cada imóvel terá matrícula própria**, que será aberta por ocasião do primeiro ato de registro ou de averbação caso a transcrição possua todos os requisitos elencados para a abertura de matrícula; (Redação dada pela Lei nº 14.382, de 2022)
>
> II - são requisitos da matrícula:
> (...)
>
> 3) a **identificação do imóvel**, que será feita com indicação: (Redação dada pela Lei nº 10.267, de 2001)
> a - se rural, do **código do imóvel**, dos **dados constantes do CCIR**, da denominação e de suas **características, confrontações, localização e área**; (Incluída pela Lei nº 10.267, de 2001)
>
> (...)
> § 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. (Incluído pela Lei nº 10.267, de 2001)
> § 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. (Incluído pela Lei nº 10.267, de 2001)
> (Grifos nosso)

Perceba que além das coordenadas georreferenciais em memorial descritivo, a Lei nº 10.267/2001 também trouxe para a descrição do imóvel (princípio da especialidade objetiva) o código e dados oriundos do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural - CCIR, obtido junto ao SNCR.

Sobre os trabalhos de georreferenciamento de polígonos de imóveis rurais, eles devem ser realizados por profissionais habilitados/credenciados pelo Incra, os quais podem submeter os georreferenciamentos para serem certificados pelo Incra em sistemas próprios. Esses sistemas foram abordados ao longo do Capítulo 4 deste Guia.

Figura 14 – Esquema-resumo das principais perguntas que podem ser respondidas pelo princípio da especialidade objetiva.



O princípio da especialidade subjetiva refere-se à correta identificação das pessoas que figuram nos atos registrais. Proprietários, adquirentes, transmitentes e titulares de outros direitos devem ser suficientemente qualificados para permitir sua individualização nos termos dos dispositivos do Art. 176 da LRP:

> Art. 176 - O Livro nº 2 - Registro Geral - será destinado, à matrícula dos imóveis e ao registro ou averbação dos atos relacionados no art. 167 e não atribuídos ao Livro nº 3. (Renumerado do art. 173 com nova redação pela Lei nº 6.216, de 1975).
>
> II - são requisitos da matrícula:
> (...)
> 4) o **nome, domicílio e nacionalidade do proprietário**, bem como:
> a) tratando-se de pessoa física, o **estado civil, a profissão**, o número de inscrição no **Cadastro de Pessoas Físicas** do Ministério da Fazenda ou do **Registro Geral da cédula de identidade**, ou à falta deste, sua **filiação**;
> b) tratando-se de pessoa jurídica, a sede social e o número de inscrição no Cadastro Geral de Contribuintes do Ministério da Fazenda;
> (Grifos nosso)

Percebe-se que, além da exigência do estado civil e da profissão, o CPF ou RG já eram solicitados desde a vigência da LRP em 01/01/1976. Na falta deles, é exigido a filiação completa das pessoas envolvidas (nome do pai e da mãe).

Nesse contexto, a ausência ou insuficiência de dados qualificativos em registros produzidos em períodos nos quais essas informações já eram legalmente exigidas, como na vigência da LRP, pode constituir elemento relevante de análise pois podem indicar indícios de fraude.

Nem sempre por má fé esses dados qualificadores eram deixados de lado por Oficiais de registro, apesar de exigência legal pela LRP. Devido a essas "brechas" (dados faltantes e afins) deixadas nos livros registrais espalhados pelo Brasil, grileiros aproveitam para criarem assentos registrais com informações faltantes no intuito de ares de aparência legal a determinados registros.

Porém, esses atos fraudulentos podem ser identificados geralmente analisando os livros cartorários, qualificando as pessoas envolvidas e verificando os atos jurídicos inseridos no livro do acervo cartorário.

Princípio da continuidade

O princípio da continuidade determina que os atos registrais devem formar uma sequência lógica de titularidade. Em termos simplificados, quem transmite determinado direito sobre um imóvel deve possuir vínculo registral anterior que legitime essa transmissão.

Figura 15 – Esquema-resumo do princípio registral da continuidade.



Essa sequência permite reconstruir aquilo que se denomina cadeia dominial. Esse princípio registral já existia na doutrina brasileira desde antes do Código Civil de 1916, porém, somente foi formalizado em legislação com a publicação do Decreto nº 18.542/1928:

> Art. 234. Em qualquer caso não se poderá fazer transcripção ou inscripção **sem prévio registro do titulo anterior**. salvo se este não estivesse obrigado a registro, segundo o direito então vigente de modo a assegurar a continuidade do registro de cada predio, entendendo-se por disponibilidade a faculdade de registrar alienações ou onerações dependentes assim, da transcripção anterior. (Grifos nosso)

A ausência ou inconsistências em algum elo da cadeia dominial constitui importante ponto de aprofundamento investigativo, especialmente quando a cadeia pretende demonstrar origem privada de uma área situada sobre terras públicas.

Princípio da disponibilidade

Embora relacionado à continuidade, o princípio da disponibilidade possui conteúdo distinto. Enquanto a continuidade responde principalmente à pergunta "*quem pode transmitir?",* a disponibilidade procura responder "*o que e quanto essa pessoa pode transmitir?".*

O titular não pode dispor de direito, área ou parcela superior àquela que possui segundo o registro. Ou seja, não seria coerente que de uma área com 100 hectares, onde já foram destacados 80 hectares, posteriormente, fossem destacados outros 80 ha daquela mesma matrícula sem que exista ato anterior capaz de explicar a recomposição ou alteração da área.

Essa análise é particularmente relevante nas fraudes envolvendo aumento artificial de área, sucessivos desmembramentos e abertura de matrículas derivadas cuja soma ultrapassa a dimensão do imóvel originário.

Por essa razão, em cadeias complexas, pode ser necessário reconstruir não apenas a sucessão de proprietários, mas também uma espécie de "balanço territorial" da matrícula, verificando os acréscimos e desfalques ocorridos ao longo do tempo.

Princípio da unitariedade ou unicidade da matrícula

No sistema de fólio real, a regra é que cada imóvel possua matrícula própria e que cada matrícula corresponda a um imóvel individualizado[12]. Esse princípio é tratado no material-base como princípio da unicidade ou unitariedade e se encontra formalizado nos dispositivos do Art. 176 da LRP:

> Art. 176 - O Livro nº 2 - Registro Geral - será destinado, à matrícula dos imóveis e ao registro ou averbação dos atos relacionados no art. 167 e não atribuídos ao Livro nº 3.
> § 1º A escrituração do Livro nº 2 obedecerá às seguintes normas:
> I - **cada imóvel terá matrícula própria**, que será aberta por ocasião do primeiro ato de registro ou de averbação caso a transcrição possua todos os requisitos elencados para a abertura de matrícula
> (Lei nº 6.015/1973) – Grifos nosso

[12] Ressalta-se que, para fins de cadastro rural, como no SNCR, áreas com matrículas distintas de um mesmo proprietário, porém, contíguas (são contínuas entre si), podem possuir um único cadastrado (código de cadastro). No SiCAR, essa regra também vale.

Para a investigação fundiária, esse princípio é particularmente relevante na identificação de situações em que uma mesma área aparenta estar representada em duas ou mais matrículas independentes.

A existência de sobreposição entre matrículas não permite concluir automaticamente que uma delas é fraudulenta, pois podem existir erros históricos de descrição, retificações ainda não refletidas nos registros ou outras causas legítimas. Entretanto, quando duas cadeias registrais distintas pretendem representar a mesma área física, isso pode ser um indicativo de fraude fundiária.

Esse tipo de confronto é especialmente importante nas investigações de duplicação ou reutilização de títulos antigos.

Figura 16 – Importâncias investigativas advindas do princípio da unicidade da matrícula.



Princípio da publicidade

Uma das funções fundamentais do sistema registral é conferir publicidade às situações jurídicas relacionadas aos imóveis. Os artigos 16 e 17 da Lei de Registros Públicos asseguram que qualquer pessoa possa solicitar certidões dos registros, independentemente da demonstração de motivo ou interesse específico.

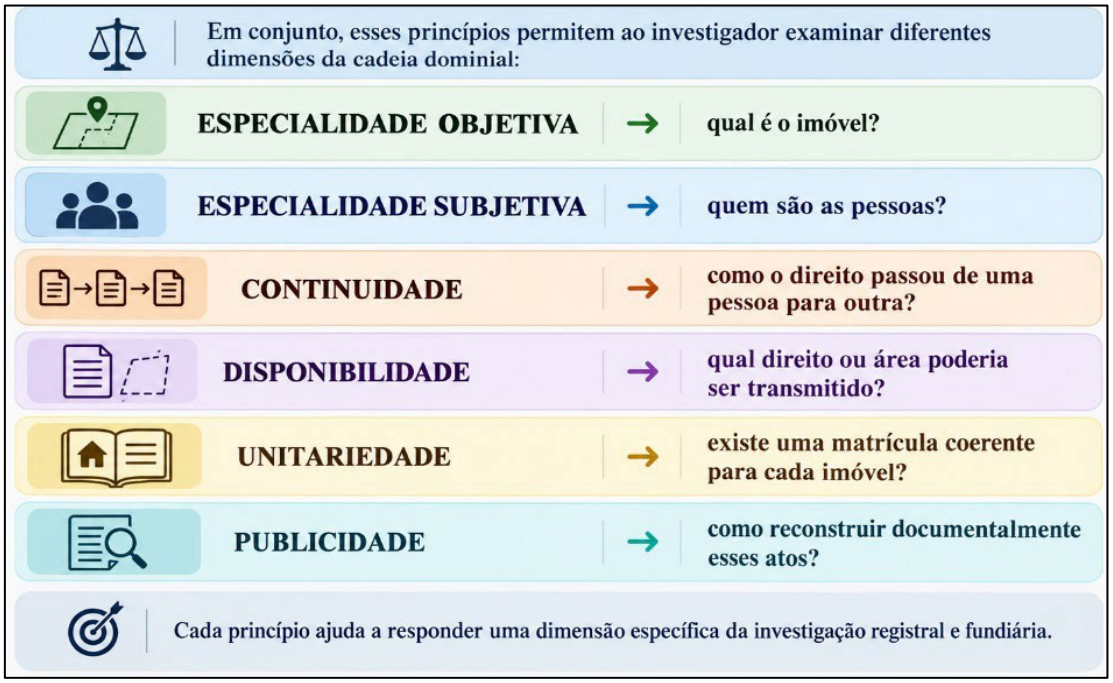
> Art. 16. Os oficiais e os encarregados das repartições em que se façam os registros são obrigados:
> 1º a lavrar certidão do que lhes for requerido;
> 2º a fornecer às partes as informações solicitadas.

> **Art. 17. Qualquer pessoa pode requerer certidão do registro sem informar ao oficial ou ao funcionário o motivo ou interesse do pedido**.
> (Lei nº 6.015/1973) – Grifos nosso

Essa característica transforma os Cartórios de Registro de Imóveis em importantes fontes documentais para a investigação fundiária. Por meio das certidões e, quando necessário, da análise dos próprios livros e documentos arquivados, pode-se reconstruir a história registral do imóvel, identificar antigos titulares, transmissões, ônus, averbações, desmembramentos e referências a registros anteriores.

A publicidade registral, entretanto, não significa que todas as informações relevantes estejam necessariamente reproduzidas em uma certidão simplificada. Em investigações complexas, poderá ser necessária a análise do inteiro teor dos registros, livros antigos, indicadores, títulos arquivados e demais documentos existentes no acervo da serventia, questão que será aprofundada no Capítulo 6.5 deste Guia.

Figura 17 – Quadro resumo da importância dos princípios registrais para investigações fundiárias.



6.5 Outras peculiaridades do sistema registral e das serventias extrajudiciais

Além da evolução histórica, dos diferentes sistemas de escrituração no âmbito cartorário e dos princípios registrais anteriormente abordados, existem outras peculiaridades do sistema extrajudicial brasileiro que possuem relevância direta para a investigação fundiária.

A correta compreensão dessas particularidades permite identificar qual serventia praticou determinado ato, quais documentos poderiam ter fundamentado o registro, onde buscar a documentação correspondente e de que maneira alterações territoriais ou administrativas podem ter afetado a trajetória registral do imóvel.

6.5.1 Diferenças entre as serventias extrajudiciais

Oficiais de cartórios (ou serventias) extrajudiciais são delegatários de serviço público de registros públicos, que por sua vez é regido, atualmente, pela Lei 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos, que possui quase 300 dispositivos e apresenta certo grau de complexidade).

Embora sejam frequentemente denominadas genericamente (ou popularmente) de "cartórios", as serventias extrajudiciais exercem atribuições distintas. O sistema registral público[13] pode ser subdividido nas seguintes áreas ou serviços:

a) registro civil de pessoas naturais;

b) registro civil de pessoas jurídicas;

c) registro de títulos e documentos; e

d) registro de imóveis.

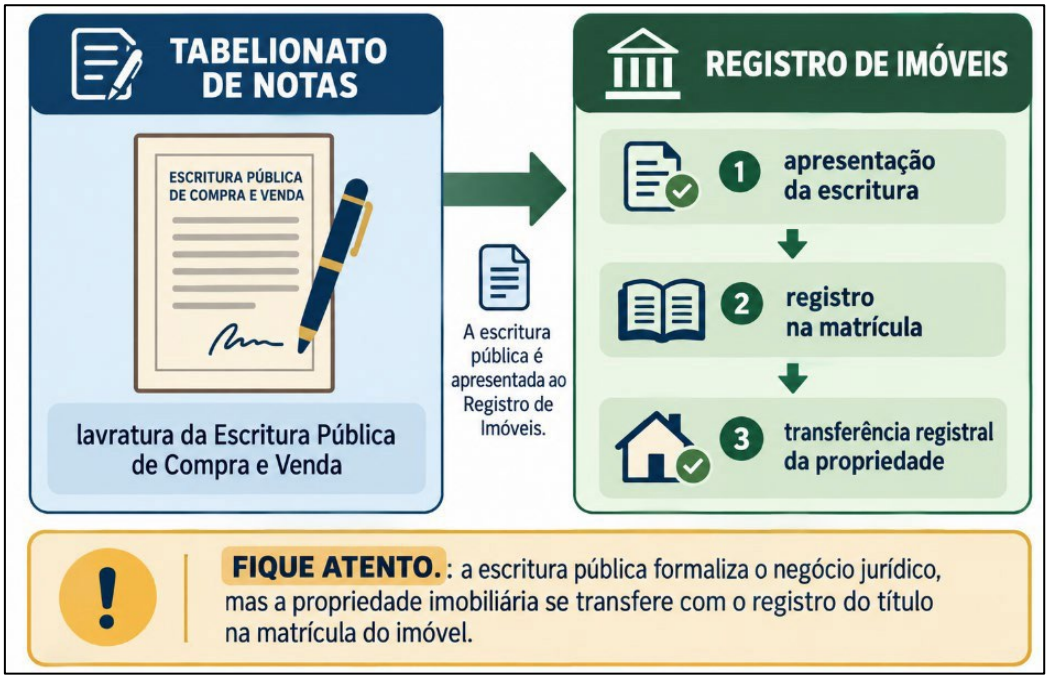
Para a investigação fundiária, essa diferenciação é importante porque o documento pode ter sido lavrado em uma serventia e posteriormente registrado em outra. As serventias mais relevantes para a análise dominial e fundiária são o **Tabelionato de Notas** e o **Ofício de Registro de Imóveis (ORI)**.

O Tabelionato de Notas é responsável, entre outras atribuições, pela lavratura de escrituras públicas, procurações e atas notariais, bem como pela autenticação de documentos e reconhecimento de firmas.

[13] O tabelionato de notas e o de protesto são disciplinados pela Lei 8.935/1994 e pela Lei 9.492/1997 (protesto), embora integrem o sistema geral de serventias extrajudiciais regidos pela Lei 6.015/1973. Ainda, as Juntas Comerciais (registro de empresas) não são cartórios, sendo regidas pela Lei 8.934/1994.

Já o Registro de Imóveis é responsável pela matrícula dos imóveis e pelo registro ou averbação dos títulos e atos relacionados aos direitos reais imobiliários.

Figura 18 – Interação entre o Tabelionato de Notas e o Ofício ("Cartório") de Registro de Imóveis.



A escritura pública e o registro imobiliário, portanto, não constituem o mesmo ato. Essa distinção assume especial importância durante uma investigação. Caso exista dúvida sobre a autenticidade de uma Escritura Pública de Compra e Venda, por exemplo, a diligência deverá alcançar o Tabelionato de Notas em que o instrumento teria sido lavrado, enquanto a análise da efetiva transmissão do domínio deverá ser realizada no Registro de Imóveis competente.

Também pode ser necessário consultar o **Cartório de Registro de Títulos e Documentos – RTD**, especialmente quando determinados instrumentos particulares tiverem sido ali registrados para fins de conservação, publicidade ou produção de efeitos perante terceiros.

Assim, nota-se que uma determinada procuração outorgando poderes para determinada pessoa representar outra, ou ainda uma escritura pública de compra venda com conteúdo fraudulento, pode ter sido lavrada intencionalmente em um determinado Tabelionato de Notas, onde determinado Tabelião ou outro funcionário do cartório, como o escrevente autorizado, estão atuando em conluio com o grileiro.

Além disso, em determinadas localidades do Brasil, como na Amazônica Legal, há serventias que respondem por diversas competências ao mesmo tempo. Ou seja, uma mesma serventia compete atuar em registro de imóveis e também como tabelionato de notas. Para esquemas de grilagem de terras isso facilita pois no mesmo local onde podem ser lavrados documentos de transmissão, podem ser registrados os referidos títulos.

6.5.2 Títulos que podem ingressar no Registro de Imóveis

De acordo com o nosso Código Civil, um imóvel pode ser adquirido por meio de Usucapião, Registro de Título, Acessão ou Sucessão Hereditária. Todas essas formas de aquisição estão relacionadas com áreas que já são de domínio de particular, com exceção, quando é um registro de um título administrativo expedido pelo poder público de modo a destacar uma área pública a um particular.

Isso porque em regra todas as terras brasileiras tiveram origem no patrimônio público e que o registro imobiliário possui natureza causal, gerando apenas presunção relativa de propriedade. E, dessa forma, deve haver um título válido apto a promover o destaque do patrimônio público para o privado[14].

O **Usucapião** é um modo de aquisição da propriedade (área particular), mediante o exercício da posse pacífica e contínua, durante certo período de tempo previsto em lei. Assim, para se conseguir uma propriedade por meio de usucapião são necessários:

1) Posse contínua e pacífica;

2) Tempo de posse;

3) Animus domini (agir como se dono fosse);

As espécies de Usucapião, com seus respectivos tempos de posse necessários para conseguir a aquisição, são apresentados no Capítulo II do Código Civil de 2002 (entre os artigos 1238 a 1244 do Código Civil)[15][16].

---

[14] Esse entendimento foi reforçado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento de 2023 da ADPF nº 1056, no qual a Corte reconheceu que todas as terras brasileiras tiveram origem no patrimônio público e que o registro imobiliário possui natureza causal, gerando apenas presunção relativa de propriedade. Assim, inexistindo título válido apto a promover o destaque do patrimônio público para o privado, o domínio particular não chega a se constituir.

[15] Há diferentes modalidades de usucapião na lei, dentre os quais **usucapião extraordinária** (tempo de posse de 10 a 15 anos, cf. art. 1.238 do CC), **usucapião ordinário** (posse de 05 a 10 anos, com requisitos adicionais de justo título e boa fé, cf. art. 1.242 do CC), **usucapião especial urbano ou rural** (esse último na art. 191 da CF, art. 1.239 do CC e Lei 6.969/1981), **usucapião familiar** (art. 1.240-A do CC, acrescentado pela Lei 12.424/2011), usucapião coletiva urbana (Lei 13.465/2017), dentre outros.

[16] O reconhecimento de usucapião vinha sendo feito, historicamente, por meio de ação judicial, com ampla divulgação para que terceiros ou o Poder Público pudesse se opor ao pedido. Contudo, hoje é possível a realização de usucapião extrajudicial, junto a cartórios e, inclusive, tendo por documento comprobatório de

É importante destacar novamente que Área Pública não é passível de usucapião. Portanto, o instituto da usucapião somente pode ocorrer em área particular (que já possuí registro em cartório – matrícula em cartório).

Ou seja, quando um particular ocupar uma área de um outro particular continuamente, pacificamente (sem haver conflito/briga pela área) e utilizar a área como se fosse sua por determinado tempo, ele pode pleitear pela usucapião da área.

FIQUE ATENTO!

No âmbito das ações judiciais e dos procedimentos extrajudiciais de usucapião, tem sido invocado entendimento consolidado pelo Superior Tribunal de Justiça – STJ segundo o qual a inexistência de registro imobiliário não gera, por si só, presunção de que determinado imóvel seja terra pública ou devoluta.

Esse entendimento pode ser observado, entre outros precedentes, no REsp nº 964.223/RN, de relatoria do Ministro Luis Felipe Salomão, no qual o STJ assentou que, diante da inexistência de registro imobiliário, cabe ao ente público demonstrar a titularidade pública da área como óbice ao reconhecimento da prescrição aquisitiva. O entendimento também foi reiterado em julgados posteriores da Corte.

Assim, a simples circunstância de determinada área não possuir matrícula ou transcrição anterior não permite concluir automaticamente que ela seja terra devoluta pertencente ao Estado, à União ou ao Município. Caso o ente público sustente que o imóvel integra seu patrimônio, deverá apresentar elementos capazes de demonstrar essa condição.

É importante destacar, entretanto, que esse entendimento não significa que terras públicas possam ser adquiridas por usucapião. A Constituição Federal estabelece expressamente, nos arts. 183, § 3º, e 191, parágrafo único, que imóveis públicos não podem ser adquiridos por usucapião, regra também reproduzida no art. 102 do Código Civil. Planalto

A fragilidade surge quando determinada área potencialmente pública, especialmente terra devoluta ainda não discriminada, arrecadada ou adequadamente identificada nos sistemas fundiários, não possui elementos administrativos e documentais suficientes para que o ente público demonstre sua dominialidade no momento em que é instaurado o procedimento de usucapião.

Nessas situações, a incapacidade do Poder Público de reconstruir e demonstrar a origem fundiária da área pode permitir que ela seja reconhecida judicial ou extrajudicialmente como particular, apesar da possível existência de elementos históricos ou fundiários que indiquem sua natureza pública.

No procedimento extrajudicial, o art. 216-A, § 3º, da Lei nº 6.015/1973 determina que o Oficial de Registro de Imóveis dê ciência à União, ao Estado, ao Distrito Federal e ao Município, para que se manifestem sobre o pedido no prazo legal. A mesma sistemática é reproduzida pelo Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça.

posse a ata notarial, conforme art. 216-A da LRP, com alterações pelas Leis 13.465/2017 e 14.382/2022 – valendo o silêncio dos notificados como concordância com o pedido (seja confrontantes do imóvel ou terceiro proprietário).

No caso de imóveis rurais sem registro anterior ou cuja origem dominial seja duvidosa, essa comunicação assume especial importância.

Em relação às terras públicas rurais federais, o INCRA desempenha atribuições diretamente relacionadas à discriminação, arrecadação, destinação, regularização e titulação de terras devolutas e públicas federais, além de gerir informações fundiárias relevantes para a identificação dessas áreas.

A própria Lei nº 4.947/1966 já atribuía ao órgão fundiário federal a atuação sobre imóveis rurais pertencentes à União destinados à atividade agropecuária, competência atualmente exercida pelo INCRA em seu campo de atuação.

Por outro lado, a Secretaria do Patrimônio da União – SPU possui atribuições gerais relacionadas à administração do patrimônio imobiliário da União. Entretanto, a própria estrutura administrativa federal reconhece ao INCRA atribuição específica sobre a discriminação e arrecadação de terras devolutas federais e a regularização de terras públicas rurais. Serviços e Informações do Brasil

Dessa forma, constitui importante fragilidade a situação em que, diante de pedido de usucapião incidente sobre área rural sem origem registral definida e com possível natureza de terra pública federal, a manifestação de ausência de interesse da SPU, seja interpretada como suficiente para afastar a possibilidade de domínio público sem que o órgão fundiário (no âmbito federal, o INCRA) competente seja consultado.

A Sucessão Hereditária também é uma forma de aquisição da propriedade imóvel porque, segundo o Art. 1784 do CC/2002, se uma pessoa, que possui imóveis em seu nome (registrados em cartório), falecer, os seus imóveis em regra são transmitidos aos herdeiros legítimos e testamentários.

> Art. 1.784. Aberta a sucessão, a herança transmite-se, desde logo, aos herdeiros legítimos e testamentários. (Lei nº 10.406/2002)

Após o falecimento da pessoa (do *de cujus*), há a abertura do inventário (ou abertura da sucessão) que será feito em função do princípio da continuidade do registro de imóveis, para que o herdeiro figure nos livros cartorários como titular do imóvel. Entretanto, a aquisição do direito de propriedade sobre o imóvel se dá simplesmente (ou automaticamente) em razão do falecimento do de cujus.

Uma outra forma de aquisição de um bem imóvel é por Acessão. Segundo o Art. 1.248 do CC/2002, a acessão pode se dar por:

I – por formação de ilhas;

II – por aluvião;

III – por avulsão;

IV – por abandono de álveo;

V – por plantações ou construções.

As regras de cada um desses tipos de aquisição por Acessão estão dispostas entre os artigos 1248 a 1259 do CC/2002.

Por fim, a principal forma de aquisição de propriedade no Brasil é por meio do **Registro de Título no Registro de Imóveis**. Na realidade, no Brasil, a propriedade imóvel se transmite com o registro no Cartório de Registro de Imóveis (CRI), sendo que as exceções são as formas vistas anteriormente (Usucapião, Acessão e Sucessão Hereditária).

> Art. 1.245. Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis.
> § 1 º Enquanto não se registrar o título translativo, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel.
> § 2 º Enquanto não se promover, por meio de ação própria, a decretação de invalidade do registro, e o respectivo cancelamento, o adquirente continua a ser havido como dono do imóvel.
> (Lei nº 10.406/2002)

Segundo os doutrinadores no tema, "*o título é a forma sob a qual deve estar revestido o direito, é o invólucro que contém o direito real; enquanto o registro é o modo pelo qual esse direito se constitui e se torna válido juridicamente*". Assim, um título pode ser definido como um documento que autoriza a inscrição de um direito, ato ou fato jurídico no CRI.

Em outras palavras, com um título válido em mãos, a pessoa (comprador) pode ir no CRI da circunscrição do imóvel comprado e registrá-lo. Dessa forma, a propriedade do imóvel passará para o nome do comprador após o registro desse título na matrícula do imóvel comprado.

De acordo com o Art. 221 da Lei de Registros Públicos (LRP), os títulos aptos para a inscrição nos livros cartorários podem ser (em resumo):

I) Escrituras Públicas[17]

II) Títulos administrativos ou Escrituras Particulares autorizados em lei[18]

III) Títulos judiciais[19]

[17] Por exemplo: Escrituras Públicas de Compra e Venda
[18] Exemplos: instrumentos particulares de compra e venda de imóvel com valor menor ou igual a 30 salários mínimos; e títulos emitidos por órgãos de terras por meio de processos administrativos próprios.
[19] Por exemplo: formal de partilha, carta de adjudicação, carta de arrematação etc.

Figura 19 – Quadro resumo da categorização dos documentos (títulos) conforme sua origem.



I) Escritura Pública e Instrumentos Particulares

Assim, note que uma Escritura Pública de Compra e Venda (EPCV) é um título válido para se levar a registro, tornando-se proprietário do imóvel comprado por meio desse documento registrado em CRI.

Deve-se ter em mente também que existem instrumentos particulares de compra e venda (contratos particulares de compra e venda). Esses instrumentos particulares são aceitos em alguns casos e podem ser elaborados por qualquer pessoa, sem haver a necessidade da intervenção do Poder Público. Para se lavrar um instrumento particular, é exigido que o documento seja assinado pelas partes e, ao menos, por duas testemunhas. Além disso, suas assinaturas devem ser reconhecidas em cartório de notas.

Entretanto, em regra, se o imóvel valer mais do que 30 Salários Mínimos (SM), a Escritura Pública de Compra e Venda (EPCV) é obrigatória, segundo o Art. 108 do CC/2002.

> Art. 108. Não dispondo a lei em contrário, a escritura pública é essencial à validade dos negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a trinta vezes o maior salário mínimo vigente no País. (Lei nº 10.406/2002).

Ou seja, caso o valor a ser pago por um imóvel for menor que 30 SM, pode-se utilizar um contrato particular de compra e venda, se for maior, é obrigatório o uso de EPCV.

Um ponto a ser destacado é que existem e são válidos os compromissos particulares de compra e venda, mesmo que os valores ultrapassem os 30 SM. Esse instrumento é muito utilizado quando se quer financiar um imóvel em diversas parcelas.

Porém, há a necessidade de se lavrar a Escritura Pública (e registrá-la na matrícula do imóvel), quando for quitada as parcelas do contrato de compromisso de compra e venda.

Há também outras exceções à regra de "se ultrapassar os 30 SM, deve-se lavrar uma Escritura Pública", que é quando se tratam de imóveis financiados pelo Sistema Financeiro. São os casos de imóveis financiados pelo Sistema Financeiro de Habitação (SFH), Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) e as casas financiadas pelo programa "Minha Casa, Minha Vida".

De qualquer forma, deve-se registrar esses instrumentos particulares, como a EPCV, no registro (matrícula) do imóvel que está sendo vendido.

II) Títulos Administrativos (Títulos Definitivos ou Títulos de Propriedade)

Voltando às formas de aquisição por meio de Títulos aptos a serem levados a registro em um CRI, temos os chamados títulos administrativos ou títulos expedidos por órgãos públicos (estadual ou federal) responsáveis por gerir as terras públicas (estaduais ou federais).

Nesse tipo de título, deve-se ficar atento principalmente aos títulos de propriedades expedidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), já que ele é órgão gestor das terras públicas federais.

Porém, não é de se deixar de lado títulos expedidos por órgãos estaduais de terras, haja vista que existem títulos expedidos irregularmente por órgãos estaduais em áreas da faixa da fronteira, que é uma região de competência federal.

Em uma investigação, em que o título definitivo (ou também chamado de título de propriedade) é analisado, podemos encontrar títulos falsos (materialmente falsos) ou títulos em que a documentação é verdadeira, entretanto, o processo administrativo junto ao órgão de terras (Incra, órgão estadual de terras etc.) de titulação de determinado imóvel para um particular, que deveria ter ensejado a expedição de um título, nunca existiu. Ou

seja, podemos encontrar títulos totalmente falsos (materialmente falsos), ou títulos materialmente verdadeiros, porém, ideologicamente falsos, pois os dados/informações constantes nele são falsas.

Além disso, podem existir títulos verdadeiros sendo levados a registro em cartórios de registro de imóveis (ou seja, abrindo uma matrícula por meio da apresentação desse título e de outros documentos), mas que, entretanto, são alocados/deslocados para locais distantes do verdadeiro local/área em que foi expedido o título.

Esse tipo de situação tem ocorrido muito no norte do Brasil, onde há registradores (concursados ou interinos) que se corrompem e aceitam esse tipo de registro. Também ocorre em cartórios com registradores concursados, mas que não possuem um grande conhecimento geográfico da região em que atuam e confiam nos dados (mapa, memorial descritivo da área etc.) falsos apresentados por profissionais que atuam na área de agrimensura.

Por fim, há aqueles títulos verdadeiros, mas que, entretanto, o processo administrativo que originou o título foi fradulentamente conduzido por servidores corruptos. Esse tipo de fraude é mais difícil de ser detectada e analisada, já que a fraude se encontra no interior do processo administrativo. E, para podermos analisá-lo, é necessário entrarmos em contato com o órgão responsável pelo processo, o que pode influenciar no desenrolar da investigação.

III) Títulos Judiciais Inventário Judicial - Formal de Partilha

Quando se fala partilha de bens, refere-se à transferência de bens de um falecido (de cujus) a seus herdeiros. Para isso ocorrer, é necessário que haja um inventário (levantamento dos bens do *de cujus*) e o trânsito em julgado do processo de inventário, para que cada herdeiro receba sua parte a que tem direito.

Nesse contexto, o inventário pode ser judicial ou extrajudicial. Quando há discordância entre os herdeiros, ou, ainda, se há testamento constituído ou menor (incapaz) envolvido, o procedimento a ser adotado é o inventário judicial. Para isso acontecer, a parte interessada apresentará um pedido inicial ao juiz, em que constará a qualificação da pessoa falecida, a comprovação de sua morte, os bens a serem partilhados e os herdeiros. O juiz nomeará um inventariante, que será a pessoa responsável pela administração do bem e irá representá-lo judicialmente ou extrajudicialmente, além de ser o canal de comunicação com credores, devedores etc..

A final desse processo, o Juiz homologará a partilha determinada e expedirá o chamado Formal de Partilha para que os herdeiros o levem a registro. Assim, em resumo, Formal de Partilha é um documento de natureza pública (título judicial), expedido pelo juiz competente para regular o exercício de direitos e deveres decorrentes da extinção de relações jurídicas entre pessoas nas ações de inventário (falecimento), separação, divórcio, anulação e nulidade de casamentos.

Na realidade, o Formal de Partilha não é somente um documento, ele possui outros documentos além da partilha dos bens, como, a cópia das principais partes do processo de inventário ou arrolamento e a folha de encerramento/termo de encerramento.

Por fim, quando o Formal de Partilha é expedido, o processo do inventário chegou ao final e os herdeiros podem levar a registro esse título ao Cartório de Registro de Imóveis para que os imóveis que eram do de cujus sejam compartilhados entre eles.

IV) Inventário Extrajudicial - Escritura Pública de Inventário

Quando não há conflito entre os envolvidos, abre-se o inventário extrajudicial, onde partilha dos bens/inventário é feita por meio de Escritura Pública de Inventário lavradas nas serventias competentes (Tabelionato de Notas).

Esse instrumento foi regulamentado em 2007, por força da Lei nº 11.441/2007[20], que alterou o Código Civil, e permitiu a realização extrajudicial de inventário e partilha, desde que, não haja testamento e que todos os herdeiros sejam capazes e estejam de acordo (não haja conflito) com a partilha dos bens.

Assim, note que, caso haja algum desses itens listados acima (há testamento, herdeiros não capazes ou haja conflito entre os envolvidos com a partilha dos bens) não caberá inventário extrajudicial, terá que ser via inventário judicial.

Nesse tipo de inventário, também se é nomeado um inventariante que representará o falecido. Além disso, é necessária a intermediação de um advogado, que ajudará na elaboração de uma minuta de partilha, onde constará os bens que cada herdeiro ficará, além das possíveis dívidas que o de cujus possuía. Após isso, deve-se pagar os emolumentos ao cartório (taxas para lavratura da Escritura Pública etc.) e o ITCMD (Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação).

[20] O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) disciplinou a aplicação desta lei por meio da Resolução nº 35/2007 com o objetivo de uniformizar a aplicação normativa e prevenir e evitar conflitos.

Por fim, a minuta é levada a um Tabelionato de Notas para a conferência e elaboração da Escritura Pública de Inventário e Partilha (EPIP). Com essa EPIP assinadas pelas partes, ela poderá ser levada a registro em Ofício de Registro de Imóveis para transferências dos imóveis ou ser utilizada para realizar a transferência de veículos, dinheiro em bancos e afins.

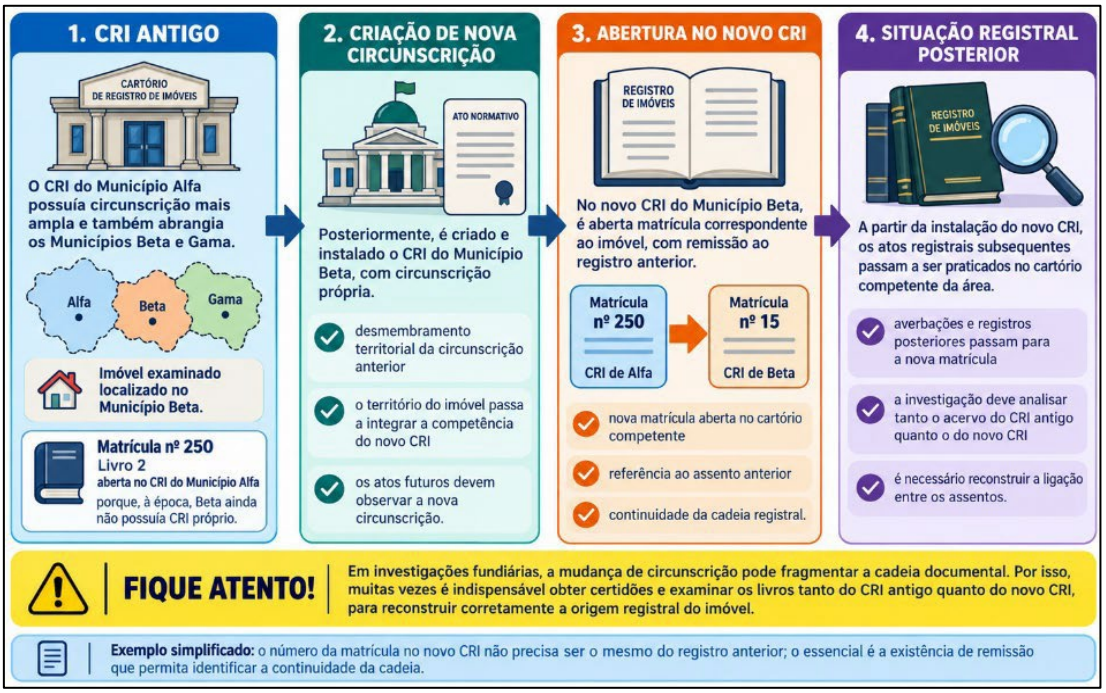
6.5.3 Mudanças de circunscrição e criação de novos cartórios

A competência do Registro de Imóveis está vinculada à circunscrição territorial em que se encontra o imóvel. Ao longo do tempo, entretanto, a criação de novos municípios, comarcas ou serventias pode modificar essa competência.

Consequentemente, a história registral de um único imóvel pode estar distribuída entre mais de um Cartório de Registro de Imóveis.

A Lei de Registros Públicos contém regras específicas para essas situações, inclusive para abertura de matrícula com base em registro existente em outra circunscrição e para comunicação entre as serventias. A legislação também estabelece que o desmembramento territorial posterior ao registro não exige a repetição automática do registro no novo cartório.

Figura 20 – Exemplo didático e ilustrativo de transferência da competência registral em razão da criação de novo cartório de registro de imóveis.



Em áreas amazônicas, nas quais diversas comarcas e serventias foram criadas posteriormente aos registros originários, é comum que os documentos mais antigos permaneçam nos acervos dos cartórios originalmente competentes.

Essa fragmentação histórica pode criar dificuldades para a reconstrução dominial e também vulnerabilidades suscetíveis de exploração em fraudes, especialmente quando existem:

- registros antigos sem remissões claras;
- transcrições que permaneceram sem movimentação por décadas;
- livros transferidos incompletamente;
- acervos danificados ou desaparecidos;
- abertura de matrículas em nova circunscrição sem adequada correlação com o registro antecedente.

6.5.4 Comunicação com as serventias extrajudiciais e análise do acervo registral

Como já vimos anteriormente, os Cartórios de Registro de Imóveis constituem importantes fontes de informação para a investigação fundiária e a Lei de Registros Públicos assegura a qualquer pessoa o direito de requerer certidões dos registros, independentemente da demonstração do motivo ou interesse.

A certidão de inteiro teor (CIT) de uma matrícula ou de uma transcrição deve reproduzir todo o conteúdo do registro. Atualmente, a legislação também prevê a emissão eletrônica de certidões, inclusive por intermédio do Sistema Eletrônico dos Registros Públicos – SERP.

Para investigações fundiárias complexas, entretanto, a análise não deve necessariamente se limitar à certidão expedida pela serventia. Especialmente quando houver suspeita de **inserção de registros antigos, reconstrução artificial de cadeia dominial, adulteração de livros ou restauração fraudulenta**.

Para esses casos, a análise direta dos livros originais e de seus elementos materiais pode ser decisiva. Isso porque geralmente o Oficial de Registro irá emitir uma CIT onde consignará tudo o que estiver inscrito ou escrito no conteúdo do livro de registro e não abordará sobre inserções irregulares ou suspeitas. Isso dará impressão de que o conteúdo do livro é autêntico e 100% confiável.

Entretanto, em análise direta ao livro utilizado para emissão da CIT, pode-se encontrar indicativos de fraudes como: letras diferentes das escritas pelo Oficial à época;

inserção de conteúdo diferente das práticas da época; folhas faltantes ou arrancadas; rasuras; e ainda repetição de numerações de registros (ex. transcrições ou matriculas com numerações iguais).

Nesses casos, devem ser observados, quando disponíveis:

sequência das folhas → numeração dos registros → tinta e padrão gráfico → assinaturas → remissões → averbações marginais → rasuras → espaços em branco → ordem cronológica dos atos → correspondência com os demais livros da serventia.

Além do Livro nº 2 – Registro Geral, das matrículas, adotado após a vigência da LRP; e do Livro nº 3, das Transcrições, adotado anterior à vigência da LRP, é importante ter o conhecimento da existência de outros livros podem fornecer informações relevantes.

A Lei nº 6.015/1973 prevê, entre outros:

- **Livro nº 1 — Protocolo** → registra a apresentação dos títulos;
- **Livro nº 2 — Registro Geral** → contém as matrículas, registros e averbações;
- **Livro nº 3 — Registro Auxiliar**;
- **Livro nº 4 — Indicador Real**;
- **Livro nº 5 — Indicador Pessoal**.

O **Indicador Real** funciona como repositório dos imóveis que figuram nos demais livros, contendo identificação do bem e referências aos respectivos registros. Já o **Indicador Pessoal** reúne alfabeticamente as pessoas que figuram nos livros da serventia, com remissão aos atos correspondentes. Esses dois instrumentos possuem grande utilidade investigativa.

Quando não se conhece o número da matrícula ou transcrição, mas se conhece o nome da pessoa, a pesquisa pelo Indicador Pessoal pode revelar outros imóveis, transmissões e registros relacionados ao investigado.

De forma inversa, quando se conhece a denominação ou localização histórica do imóvel, o Indicador Real pode auxiliar na localização dos respectivos registros.

O Livro 1 de Protocolos também é importante pois, além de ele ser obrigatoriamente preenchido pelo cartorário (Art. 146 da Lei nº 6.015/1973), pode-se consultá-los para verificar se determinado ato de abertura de matrícula ou de

registro/averbação em uma matrícula realmente existiu e quais foram os envolvidos que protocolaram o pedido.

> Art. 146. Apresentado o título ou documento para registro ou averbação, **serão anotados, no protocolo**, a data de sua apresentação, sob o número de ordem que se seguir imediatamente, a natureza do instrumento, a espécie de lançamento a fazer (registro integral ou resumido, ou averbação), **o nome do apresentante**, reproduzindo-se as declarações relativas ao número de ordem, à data, e à espécie de lançamento a fazer no corpo do título, do documento ou do papel. (Lei nº 6.015/1973) – Grifos nosso

Outro documento de interesse é de ser conhecido é a **nota devolutiva**. Quando o título apresentado não reúne condições para imediato registro, a serventia pode apontar as exigências necessárias ao seu ingresso. A Lei de Registros Públicos prevê que, uma vez protocolizado o título, seja realizado o registro ou emitida nota devolutiva no prazo legal aplicável.

Para fins investigativos, uma antiga nota devolutiva pode ser interessante para verificar qual documento foi apresentado; quais irregularidades foram identificadas pelo Oficial; quais exigências foram formuladas; se posteriormente os documentos foram reapresentados; e como as exigências foram superadas.

Também podem possuir grande valor os documentos que fundamentaram o ato registral e que permanecem arquivados ou reproduzidos no acervo da serventia.

Dependendo do caso, pode ser pertinente requisitar:

- Título(s) apresentado(s) para registro;
- Anexos apresentados em conjunto com o título, como procurações, memoriais descritivos, documentos pessoais, documentos cadastrais e expedidos por órgãos fundiários etc.; e
- Informações dos Livros 1 de protocolo; Livro 4 e 5 dos indicadores real e pessoal;

FIQUE ATENTO!

Em investigações envolvendo cadeias dominiais antigas ou suspeitas de fraude cartorária, a certidão de inteiro teor deve ser considerada o ponto de partida, e não necessariamente o limite da análise.

Sempre que necessário e possível, devem ser examinados os livros registrais, indicadores, protocolo, títulos arquivados e demais documentos que deram suporte aos atos investigados.

7. Mecanismos fraudulentos

A apropriação ilícita de terras públicas raramente decorre de um único ato isolado. Em regra, a grilagem constitui um processo formado por diferentes atos materiais, econômicos, administrativos, cadastrais, notariais e registrais, que podem ocorrer de maneira sucessiva ou simultânea e que, em conjunto, permitem ao grileiro exercer controle sobre a área pública e, muitas vezes, conferir aparência de legitimidade à sua ocupação ou exploração.

Os mecanismos empregados variam conforme a região, o período histórico, a situação fundiária da área e o objetivo econômico perseguido. Na maioria dos casos, a apropriação ocorre essencialmente por meio da ocupação material da terra, seguida de desmatamento, exploração madeireira, formação de pastagens, criação de animais ou outras atividades econômicas.

Em outras, o elemento predominante consiste na produção ou obtenção de documentos, cadastros e registros destinados a construir artificialmente uma situação jurídica aparentemente regular.

Importante destacar que geralmente esses documentos são produzidos anteriormente à ação de desmatamento e exploração da área, o que nos permite obter muitas vezes informações sobre os envolvidos e o esquema de planejamento da ação de invasão da área pública.

Para facilitar a compreensão desses mecanismos, analise-se a grilagem a partir das duas dimensões anteriormente apresentadas: a dimensão físico-econômica e a dimensão jurídico-administrativa.

A dimensão físico-econômica está relacionada à ocupação efetiva da terra pública e à obtenção de proveito econômico decorrente de sua exploração. Já a dimensão jurídico-administrativa está relacionada à utilização de documentos, processos administrativos, cadastros, georreferenciamentos, instrumentos notariais e registros imobiliários para produzir uma aparência jurídica de legitimidade sobre área de origem pública

Essa classificação possui finalidade essencialmente didática. Na prática, as duas dimensões frequentemente se encontram interligadas. A ocupação física pode anteceder a produção documental utilizada posteriormente para consolidá-la; de forma inversa, uma cadeia documental fraudulenta pode ser criada antes mesmo da ocupação, servindo posteriormente como fundamento para justificar o ingresso na área e sua exploração econômica.

Além disso, destaca-se também a chamada grilagem verde, onde que os grileiros fabricam documentações, conseguem registro em CRI da área, e, posteriormente, com discurso de conservação ambiental transformam a área em um ativo econômico ambiental por meio da comercialização desses ativos no chamado mercado de pagamentos por serviços ambientais (PSA), notadamente, com a elaboração de projetos de créditos de carbono ou a venda de compensação ambiental via comercialização de cotas de reserva ambiental (CRA)[21].

7.1 A grilagem de dimensão físico-econômica

A grilagem inserida na dimensão físico-econômica está relacionada à apropriação material de uma terra pública e à obtenção de proveito econômico decorrente de sua exploração. Nessa modalidade, o objetivo principal do agente é exercer controle territorial sobre determinada área, utilizando-a como se fosse patrimônio particular, embora inexista título legítimo que autorize sua apropriação privada.

Essa forma de grilagem normalmente envolve ingresso e permanência na área, abertura de acessos, implantação de benfeitorias, desmatamento, exploração madeireira, formação de pastagens, criação de bovinos, agricultura, garimpo ou outras atividades economicamente exploráveis.

A dimensão físico-econômica pode incidir tanto sobre áreas públicas já discriminadas e arrecadadas, porém, ainda não destinadas (chamadas de "Glebas Públicas"), quanto sobre áreas públicas ainda não identificadas/discriminadas, as quais são popularmente conhecidas como terras devolutas.

Também pode alcançar terras públicas já destinadas, como Unidades de Conservação, Terras Indígenas e Projetos de Assentamento, casos em que a incompatibilidade entre a ocupação particular e a finalidade pública da área costume ser

[21] A Cota de Reserva Ambiental (CRA) foi instituída pela Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal) é definida como um título nominativo representativo de área com vegetação nativa, existente ou em processo de recuperação:
I - sob regime de servidão ambiental, instituída na forma do art. 9º-A da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981;
II - correspondente à área de Reserva Legal instituída voluntariamente sobre a vegetação que exceder os percentuais exigidos no art. 12 desta Lei;
III - protegida na forma de Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPN, nos termos do art. 21 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000;
IV - existente em propriedade rural localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público que ainda não tenha sido desapropriada.

mais evidente haja vista serem áreas com restrição ou proibição de exploração de seus recursos naturais.

A grilagem na dimensão físico-econômica se caracteriza pelo exercício ilegal de controle material (físico) sobre uma área pública e pela apropriação dos benefícios econômicos decorrentes de sua utilização.

Nessa modalidade, o agente ingressa na área ou adquire de terceiro uma ocupação ("uma posse") preexistente e passa a exercer sobre ela comportamentos típicos de proprietário ou possuidor, embora não exista título legítimo que autorize a apropriação privada da terra.

Assim, uma gleba pública pode ser utilizada para exploração madeireira e, posteriormente, convertida em pastagem; a criação de bovinos passa a produzir receita; e a própria ocupação pode adquirir valor econômico e ser negociada informalmente com terceiros, mesmo que juridicamente o ocupante não possua propriedade sobre a terra.

Uma característica recorrente desse tipo de grilagem e muitas vezes difícil de ser identificado é a separação entre o ocupante formalmente identificado e o verdadeiro beneficiário econômico da exploração.

Isso porque podem ser utilizadas interpostas pessoas – os chamados "laranjas"[22] ou "testas de ferro"[23] – enquanto o financiamento da ocupação, os investimentos e os lucros pertencem a outro indivíduo ou grupo.

7.1.1 Ocupante regularizável e ocupante não regularizável

Nas terras públicas ainda não destinadas e potencialmente regularizáveis, é necessário confrontar a situação concreta com a legislação fundiária aplicável e verificar se o ocupante satisfaz requisitos como marco temporal, exploração direta, cultura efetiva, dimensão máxima da área e demais condições previstas em lei.

A legislação fundiária brasileira prevê diferentes mecanismos de regularização de ocupações preexistentes, condicionados ao atendimento de requisitos objetivos e subjetivos estabelecidos na legislação vigente.

[22] Laranja: É a pessoa que empresta o nome, documentos ou contas bancárias para ocultar o verdadeiro dono de bens ou transações. Pode ser voluntário (quando sabe do esquema e aceita em troca de dinheiro) ou involuntário (vítima de furto de documentos ou inocente que foi usado sem saber).
[23] Testa de ferro: É a pessoa que aparece oficialmente como responsável ou dirigente de um negócio, enquanto o verdadeiro líder comanda tudo das sombras. É sempre consciente e sabe exatamente o que está fazendo; ele assume ativamente a frente do negócio para proteger o chefe real.

No caso das terras federais submetidas à Lei nº 11.952/2009, por exemplo, a regularização depende do preenchimento de requisitos relacionados à condição do beneficiário, à ocupação, à exploração direta, à cultura efetiva, ao marco temporal e às demais condições previstas em lei. Assim, uma pessoa pode ocupar terra pública sem ainda possuir título e, mesmo assim, encontrar-se em situação potencialmente regularizável.

A caracterização do grileiro, na dimensão físico-econômica aqui analisada e descrita, trata-se do agente que, sabendo ou tendo condições de saber que a área pertence ao patrimônio público e que não possui direito à sua apropriação ou não preenche os requisitos legais necessários à regularização, passa deliberadamente a exercer controle territorial e a explorar economicamente a terra, diretamente ou por intermédio de terceiros.

Figura 21 – Ocupação de terra pública regularizável x ocupação ilegal (grilagem).



Essa diferenciação de posse passível a regularização fundiária, da posse não suscetível, para fins penais é importante pois o crime do art. 20 da Lei 4.947/1966 só se verifica nas "*invasões, com finalidade de ocupação*" não passíveis de regularização fundiária[24].

[24] TORRES de CARVALHO, Ricardo Contra e ANDRADE, Mara Elisa. Regularização Fundiária Rural – Apontamentos críticos. Artigo publicado como capítulo do livro Regularização Fundiária Rural, organizado por Fernando Campos Scaff, Vitor Frederico Kümpel and Bruno de Ávila Borgarelli. Editora YK. São Paulo: 2022.

Ainda sobre a Lei nº 11.952/2009, observa-se que ela estabelece pressupostos e requisitos para a regularização fundiária, que inclui não apenas pagamentos (como regra), mas também regras claras sobre:

a) áreas passíveis de regularização fundiária, conforme arts. 3° e 4°;

b) requisitos objetivos (forma de uso, marco temporal de ocupação, cumprimento de normas ambientais e trabalhistas) e subjetivos (pessoais elegíveis à referida política de acesso a terras), conforme art. 5°;

c) limites para tamanho de área (hoje, em 2.500 hectares), conforme art. 6°, §1°;

d) condições ou cláusulas resolutivas nos títulos de domínio ou documento de concessão de direito de uso outorgado pelo INCRA (art. 15, incs. I a IV).

É importante destacar que esses requisitos legais são cumulativos, destacando-se:

- ser brasileiro nato ou naturalizado;
- não proprietário de outro imóvel rural em qualquer parte do território nacional;
- empregar cultura efetiva na área;
- que a "*ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anterior a 22 de julho de 2008*";
- não ter sido beneficiado por programa de reforma agrária ou de regularização fundiária; e
- a área não deve ultrapassar 2.500 hectares.

Nesse contexto, a interpretação do conjunto de regras da Lei 11.952/2009 expressam as seguintes ideias:

i. O programa foi pensado para estabelecer um marco temporal de saneamento da ocupação desordenada de áreas federais, com vistas a separar ocupações legitimáveis (ocupações anteriores a 22/07/2008) das não legitimáveis que **configuram invasão para os fins de crime (art. 20 da Lei 4.947/1966).** Logo, a lei surge para um verdadeiro saneamento do estado de descontrole fundiário das terras da União, buscando legitimar ocupações antigas e conformá-las à legalidade.

ii. O programa estabelece requisitos de cumprimento da legislação ambiental e de combate a trabalho escravo (em conformidade com a função socioambiental da terra, já consagrada no art. 186 da CF/88), condicionantes subjetivas (quem pode aderir ao programa, estando excluído quem já for possuidor ou proprietário de imóvel rural), e de tamanho de área (2.500 hectares) com vistas a evitar e dar fim ao histórico processo de concentração de terras e formação de latifúndios no Brasil. O descumprimento destas regras deveria resultar em retomada da área pela União, o que não vem sendo feito, segundo o que se testemunha nos milhares de processos cíveis e criminais relacionados a desmatamentos e degradação florestal na Amazônia Legal.

iii. A regularização fundiária é uma política residual de acesso à terra, ou seja, excluídas áreas já afetadas a outras finalidades públicas, conforme a literalidade dos arts. 3° e 4°, que deixam patente a lógica da primazia do interesse público sobre o interesse particular[25]

Descumpridos quaisquer dos requisitos acima, o ocupante e possuidor da área pode responder por eventual crime de invasão de terras públicas, tipificado no art. 20 da Lei 4.947/1966.

Se dentre as cláusulas resolutivas, constante nos títulos expedidos oriundos de legitimação da posse e regularização fundiária, estiver o cumprimento das regras ambientais ou o pagamento de valores à União, o descumprimento destas condições resolve (põe fim ao título), sem gerar direitos para o beneficiário da política de acesso à terra.

Tais cláusulas resolutivas aparecem tanto em títulos concedidos a beneficiários da Reforma Agrária, como aos beneficiários de políticas de regularização fundiária.

[25] Apud 5. Nesse sentido é o trecho do art. “o artigo 4° e incisos I a IV estabelece não serem passíveis de regularização as áreas afetadas, destinadas e “reservadas” a fins militares, de utilidade pública ou de interesse social da União; terras tradicionalmente ocupadas por população indígena; florestas públicas sob regência da Lei n°11.284/2006, unidades de conservação ou áreas que estejam em processo de criação de unidades de conservação; e as que contenham acessões ou benfeitorias federais. O §2° do artigo 4° determina que ocupações por comunidades quilombolas ou tradicionais que façam uso coletivo da terra terá sua regularização disciplinada por “normas específicas”. (...) “Esta premissa permite reconhecer na regularização fundiária uma política pública residual para a destinação de terras públicas federais na Amazônia. Ou seja, a ocupação, exploração e titulação de áreas públicas só serão cabíveis em terras que não possuam destinação ou afetação de interesse público ou social, previamente estabelecidos em lei ou ato administrativo”.

7.1.2 Dinâmica da grilagem na dimensão físico-econômica

7.1.2.1 Produção documental ilegítima

Antes do uso, ocupação e exploração da área objeto da grilagem na dimensão físico-econômica, a qual é acompanhada de geralmente de desmatamentos ilegais, é comum que anteriormente ao ingresso na área sejam fabricados um conjunto documental destinado a atribuir aparência de antiguidade, continuidade ou legitimidade à ocupação.

Podem ser produzidos, entre outros instrumentos, contratos particulares de compra e venda de benfeitorias, contratos de cessão ou compra e venda de supostos direitos possessórios, recibos, declarações particulares ou a produção de outros documentos denominados popularmente "contratos de gaveta".

Também podem ser lavradas em tabelionatos escrituras públicas declaratórias de posse, escrituras públicas de cessão de posse ou similares, como os ilustrados na Figura 22 abaixo.

Figura 22 – Exemplos de documentos que podem ser encontrados sendo usados para dar aparência de legitimidade a posses em áreas públicas.



CONTRATO DE COMPRA E VENDA DE BENFEITORIA EM IMÓVEL RURAL

*Pelo presente instrumento particular de compra e venda de BENFEITORIA em imóvel rural, que fazem entre si, de um lado o Sr. [redacted], brasileiro, casado, bancário, portador do RG nº [redacted] e CPF nº [redacted], residente e domiciliado neste município de Apuí/Am, aqui denominado **VENDEDOR,** e de outro lado a Sra. [redacted], brasileira, solteira, empresária, portadora do RG [redacted] e CPF [redacted], residente e domiciliada neste município de Apuí/Am, denominada **COMPRADOR,** que entre si contratam e ajustam as cláusulas abaixo:*

*1º) - O primeiro aqui denominado **VENDEDOR,** vende ao segundo denominado **COMPRADOR, as benfeitorias** feitas no lote rural de nº 50, medindo 300m de frente por 2.000m de fundo, com 21 (vinte e um) alqueires sendo 01 (um) alqueire de pasto, tendo 01 (uma) casa de madeira medindo 5x4m (20m²), situado à vicinal Morena, km 27, no município de Apuí –AM, tendo o mesmo sido adquirido pelo **VENDEDOR** ao Sr Isaias Fontes da Silva.*

2º) - O preço ajustado e acertado entre os contratantes é de R$ 2.000,00 (dois mil reais), a serem pagos no ato da assinatura deste.

*3º) - A posse do imóvel, objeto deste contrato, é transmitida pelo **PROMITENTE VENDEDOR ao PROMITENTE COMPRADOR**, neste ato, podendo vender, doar, trocar, transferir para terceiros e etc.*

4º) - Fica eleito desde já o Foro da Comarca de Apuí/AM, para dirimir possíveis dúvidas que porventura surgirem sobre este instrumento de contrato eliminando-se qualquer outro, por mais privilegiado que seja.

E por estarem assim, justos e contratados, assinam o presente em duas vias de igual teor e forma na presença de duas testemunhas, cumprindo todos os seus termos, por si, herdeiros e sucessores em qualquer tempo e lugar.

Apuí – AM, 30 de Dezembro de 2001.

TESTEMUNHAS:

VENDEDOR

COMPRADOR

4º OFÍCIO DE NOTAS - REGISTRO DE TÍTULOS E DOCUMENTOS E CIVIL DAS PESSOAS JURÍDICAS DA COMARCA DE CORUMBÁ - MS

CERTIDÃO

CERTIFICO

*a pedido verbal de pessoa interessada, que revendo na Serventia, os livros e demais papéis, dos mesmos verificou o Livro nº 123, às folhas nº 032/034º, a **ESCRITURA PÚBLICA DE DECLARAÇÃO QUE FAZ** [redacted]; **COMO ABAIXO:** Aos doze (12) dias do mês de Setembro (09) do ano dois mil e dezessete (2017), neste 4º Tabelião de Notas, de Registro de Títulos e Documentos e Civil das Pessoas Jurídicas desta cidade e Comarca de Corumbá, Estado do Mato Grosso do Sul, instalado na rua Treze de Junho, nº 1.108, Centro, perante mim, Jorge Luiz da Silva, Delegatário - Interventor, comparece como outorgante declarante, [redacted], brasileiro, empresário, portador da cédula de identidade RG. nº [redacted], inscrito no C.P.F./M.F. sob nº [redacted], cujas cópias dos documentos encontram-se arquivados nesta Serventia na Pasta de Documentos nº 086, folhas 112, e sua mulher [redacted], brasileira, empresária, portadora da cédula de identidade RG. nº [redacted], inscrita no C.P.F./M.F. sob nº [redacted] cujas cópias dos documentos encontram-se arquivados nesta Serventia na Pasta de Documentos nº [redacted] folhas [redacted], casados desde 27 de julho de 1985, pelo regime da comunhão parcial de bens, conforme certidão de casamento (matrícula [redacted], do Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais de Rio Negro, Comarca de Rio Verde-MS, os quais declaram, sob penas da lei, não haver qualquer tipo de alteração em seu estado civil, residentes e domiciliados na cidade de Campo Grande-MS, na Avenida Rachel de Queiroz, nº 1963, Jardim Aero Rancho, e de passagem por esta cidade; maior, juridicamente capaz, identificado como o próprio de que trato, face os documentos apresentados e acima mencionados, do que dou fé.- **Assim, perante mim, pelo outorgante foi declarado o que segue:- "Que é detentor de uma posse mansa e pacífica, há mais de 10 (dez) anos, de um imóvel rural com a área georreferenciada de 6.659,8454 hectares – Perímetro: 42.556,99m, situado neste município, denominado "Fazenda Angical", e que assim se descreve: "Inicia-se a descrição deste perímetro no vértice BNA M0833, de coordenadas N 7.938.470,847m e E 443.946,529m; cravado em comum com margem esquerda do Rio Paraguai e terras da Fazenda Florida (Cód. INCRA: 907.030.010.324-4); deste, segue confrontando com terras da Fazenda Florida de propriedade de Antonio Carlos Golemba Sant'ana, com os seguintes azimutes e distâncias: 80°51'04" e 4.434,83 m até o vértice BNA M0769, de coordenadas N 7.939.175,990m e E 448.324,940m; 81°51'10" e 1.369,42 m até o vértice BNA M0336, de coordenadas N 7.939.370,058m e E 449.680,542m; 0°54'31" e 1.069,69 m até o vértice BNA M0337, de coordenadas N 7.940.439,614m e E 449.697,505m; 83°33'00" e 1.128,17 m até o vértice BNA M0767, de coordenadas N 7.940.566,348m e E 450.818,538m; cravado em comum com terras da Fazenda Florida e terras do Imóvel conhecido por Campo Dania (Cód. INCRA: 907.030.004.510-4); deste, segue confrontando com terras do Imóvel conhecido por Campo Dania de propriedade de Pery Miranda-(POSSE), com os seguintes azimutes e distâncias: 126°27'39" e 1.849,65 m até o vértice ABO M1165, de coordenadas N*

Esses documentos são lavrados no intuito de tentar transmitir uma aparência de legitimidade à invasão da área pública e apresentam geralmente informações incondizentes com a realidade, como de que determinada pessoa ocupa o local há muitos anos, de que comprou/adquiriu a posse de outra pessoa que ocupava o local desde a década de 1990 etc..

Muitas vezes, podemos encontrar nos contratos particulares lavradas para dar aparência de legitimidade o reconhecimento de firma em cartório de notas das assinaturas lavradas entre as partes envolvidas.

Para fins investigativos, a análise desses documentos pode ser importante pois podem indicar os reais beneficiários e contribuir para a reconstrução temporal da ocupação ilegal na área.

Importante que esses contratos particulares e respectivos reconhecimentos de firma, bem como demais documentos produzidos em cartórios de notas ou em cartórios de títulos e documentos sejam confrontados com imagens de satélite, cadastros públicos, processos administrativos e demais evidências materiais.

Um contrato que declare, por exemplo, a existência de ocupação agropecuária desde determinado ano pode ser contraditado por imagens históricas demonstrando que a área permanecia integralmente coberta por floresta naquele período.

Figura 23 – Fluxo comum encontrado na dimensão físico-econômica da grilagem.



7.1.2.2. Inserção da ocupação nos cadastros públicos

Outra etapa recorrente que geralmente ocorre anterior à invasão, ocupação e uso da área pública, consiste em cadastrá-la nos diferentes sistemas cadastrais existentes e exigidos legalmente.

Entre os sistemas frequentemente utilizados estão:

- o CAFIR, administrado pela Receita Federal, relacionado a emissão do Imposto Territorial Rural (ITR) anual;
- o SICAR, relativo ao Cadastro Ambiental Rural, exigido pelo Código Florestal;
- o SNCR, administrado pelo Incra, exigidos pelas Leis nºs 4.947/1966 (Normas do direito agrário) e 5.868/1972 (dispõe sobre o SNCR).
- o SIGEF, administrado pelo Incra e utilizado para o gerenciar o georreferenciamento de imóveis rurais exigido pela Lei do Georreferenciamento (Lei nº 10.267/2001).

Ainda assim, o conjunto formado por comprovantes de inscrição nos sistemas – CAR, CAFIR/CIB, CCIR (emitido pelo cadastro do imóvel no SNCR) e parcela submetida ao SIGEF – produz perante terceiros e até perante outros órgãos administrativos, forte aparência documental de regularidade.

Nessa etapa é frequente a utilização de interpostas pessoas, ou seja, os cadastros são inscritos em nome de "laranjas" ou "testas de ferro", fazendo com que o ocupante declarado em determinado cadastro não corresponda ao verdadeiro beneficiário econômico da área.

Um ponto que merece atenção é a atuação de possíveis responsáveis técnicos. Geralmente, são contratados técnicos com especialidade em consultoria ambiental, fundiária ou agrimensura para inserção das informações no SiCAR e no SIGEF, além de auxiliar na produção de outros documentos.

Esses profissionais são contratados e remunerados geralmente pelo real beneficiário ou por alguém próximo a ele. Nesse contexto, em consulta aos sistemas cadastrais pode-se obter importantes informações para o aprofundamento do caso investigado.

7.1.2.3. Ocupação voltado à exploração agropecuária

Após a obtenção de documentos e cadastros para dar aparência de legitimidade a ocupação ilegal (grilagem) em conjunto com isso ou posteriormente há a invasão da área com desmatamento e queimadas; e posteriormente a consolidação com construção de infraestruturas e muitas vezes cercamento.

Geralmente, o início da exploração no local acontece com a produção pecuária (bovinos) e, com o passar do tempo, pode ou não haver o uso da área com plantio de grãos, com milho e soja.

Para o agente envolvido com a grilagem conseguir realizar produção agropecuária no local e com maior aparência de legitimidade, há um cadastro importante que geralmente é obtido junto a secretarias das prefeituras municipais, as quais possuem convênio com órgãos ou secretarias estaduais. É o cadastramento como produtor rural legalmente exigido em todos estados do Brasil junto ou à secretaria de fazenda (SEFAZ) ou junto ao órgão de fomento agropecuário.

Por exemplo, no caso do Amazonas, é o Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal Sustentável do Estado do Amazonas (IDAM) que, em parceria com a SEFAZ/AM, recebe a documentação do interessado, o que inclui a apresentação de documentos fundiários[26], faz uma conferência básica dos dados, é emite o cadastro de produtor rural.

Com esse cadastro de produtor rural, o interessado, além de conseguir obter mais um documento que permite ampliar a aparência de legitimidade para casos de ocupações ilegais em áreas públicas (grilagens), pode conseguir descontos e outros benefícios fiscais; e emitir notas fiscais de venda de produtos agropecuários produzidos no local,

Além disso, com essa gama de documentações obtida, ainda pode conseguir o cadastro de produtor junto ao órgão de defesa agropecuária para emissão das Guias de Trânsito Animal (GTA) e, com isso, poder comercializar bovinos na área ilegalmente ocupada.

Assim, observa-se que podem ser obtidas relevantes informações em consulta aos órgãos estaduais envolvidos com a temática rural, notadamente, as secretarias de fazenda, órgãos de extensão rural e fomento agropecuário; e órgãos de defesa agropecuária.

[26] Geralmente, há legislações estaduais ou normativos da secretaria de fazenda ou do órgão de fomente agropecuária regulamentando a inscrição de produtor rural e dispondo sobre quais documentos devem ser apresentados para o cadastramento dos produtores.

7.1.2.3. Exploração seletiva de madeira em terra pública

Há ainda casos que antes da ocupação e uso do local mediante o corte raso e limpeza do local (desmatamento ilegal), há uma outra dinâmica envolvida com a exploração seletiva de madeira.

Nessas situações, o *modus operandi* pode possuir uma interface ainda maior com a dimensão jurídico-administrativa, porque a exploração madeireira formal normalmente depende da construção prévia de uma aparência administrativa de disponibilidade da área.

Nesse modelo, a área pode inicialmente ser inserida no SICAR, CAFIR, SNCR ou SIGEF. Em seguida, o interessado protocola pedido de regularização fundiária perante o órgão de terras competente, como, por exemplo, no INCRA, obtendo número de processo ou comprovante de protocolo.

Importante destacar que a existência de processo administrativo de regularização ou titulação de área pública junto ao órgão fundiário não significa que o ocupante seja legitimado à obtenção do título da área pois isso irá depender dos cumprimentos dos requisitos legais os quais são analisados pelos servidores do órgão fundiário.

Porém, o comprovante da existência de um processo administrativo desse tipo, em conjunto com demais documentos, como comprovante de inscrição no CAR, cadastro fiscal, planta, memorial descritivo e outras declarações, podem ser utilizados para construir uma aparência de que existe uma situação fundiária em processo regular de reconhecimento.

Com essa documentação, o agente pode protocolar pedido de licenciamento ambiental junto ao órgão ambiental estadual e conseguir autorização ambiental e explorar a área mediante Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS).

Nessa situação, a exploração física da terra pública se materializa não necessariamente pela remoção integral da floresta, mas pela extração seletiva e comercial das espécies madeireiras de maior valor econômico, com aparência de legalidade haja vista que houve todo um processo de licenciamento ambiental e de autorização por parte do órgão ambiental.

Nesses casos, o fato de existir licença ambiental ou PMFS aprovado não sana o vício fundiário anterior, o qual foi baseado em documentações com informações fraudulentas.

Além das fraudes fundiárias envolvidas, a investigação pode reconstruir quais documentos foram apresentados ao órgão ambiental, quem os produziu, quem os analisou

e de que forma foram utilizados para demonstrar disponibilidade ou legitimidade sobre a área.

É importante destacar que, desde a Lei de Terras de 1850, as legislações fundiárias sempre exigiram a ocupação direta e uso da área para fins de titulação. Nesse contexto, quando são apresentados documentos produzidos para dar aparência de legitimidade a supostas posses em **áreas públicas totalmente florestadas**, possivelmente, se trata de uma grilagem para amparar explorações ilegais no local, como a exploração de madeira de modo seletivo como em casos de licenças ambientais autorizando a exploração sob a forma de PMFS.

7.1.3 Observações sobre a tipologia do crime do Art.20 da Lei 4.947/1966

O crime que melhor atende ao conceito de grilagem de dimensão físico-econômica é o crime do art. 20 da Lei 4.947/1966. Essa modalidade de crime geralmente se exterioriza pela relação direta com o imóvel, ou seja, pela posse, detenção ou "ocupação", manifestadas através do desmatamento, extração de madeira, formação de fazenda, construção de edificações e benfeitorias, dentre outros meios pelo qual se torna visível a presença determinada pessoa no imóvel.

A norma do art. 20 da Lei n°4.947/1966 tutela o sistema legal de destinação de terras públicas, tendo como conduta típica *"invadir, com intenção de ocupar*" e tendo por objeto material terras públicas da União, estados e municípios.

Primeira observação: a expressão "***com intenção de ocupar***" situação a elementar como especial fim de agir (dolo específico) da conduta de invadir. Contudo, há jurisprudência que interpreta o elemento "ocupação" como critério para reconhecimento de continuidade da conduta (seja para classificar o crime como crime permanente, seja para classificá-lo como crime instantâneo – quanto ao ato da invasão – com efeitos permanentes – decorrente da ocupação).

O debate é importante para fins de prescrição da pretensão punitiva do crime.

O elemento "ocupação" pode ser aferido pela relação material do infrator com a terra, mediante exploração manifestada no desmatamento a corte raso; exploração madeireira causadora de degradação florestal; construção de edificações, cercas e galpões; formação de pastagem e qualquer outra forma de formação de uma fazenda, seja para exploração pessoal, seja para a venda especulativa a terceiro, seja para o arrendamento a terceiro ("contrato de gado e meia").

Trecho de sentença nesse sentido[27]:

> A jurisprudência predominante reconhece que o crime de invasão de terras da União do art. 20 da Lei 4.947/1966 tem natureza permanente, pois a ação invasora, com ocupação das terras públicas, tem efeito contínuo no tempo e no espaço, prolongando-se por vontade do agente, que persiste na condição ilícita de usurpação de imóvel público. É indiferente, nesse caso, eventual omissão do Poder Público em buscar reaver a posse do bem imóvel invadido, uma vez que a hipótese típica não condiciona a consumação do crime à conduta da vítima, Poder Público, mormente em se tratando de bem jurídico indisponível e tampouco suscetível de usucapião.

Neste sentido, já se posicionou o Superior Tribunal de Justiça, em termos:

> PENAL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. INVASÃO DE TERRAS PÚBLICAS. ART . 20 DA LEI N. 4.947/1966. CRIME PERMANENTE . ART. 111, III, DO CP. PRECEDENTES. EXTINÇÃO DA PUNIBILIDADE . TERMO INICIAL DA PRESCRIÇÃO. DESOCUPAÇÃO DO BEM PÚBLICO. 1. O Superior Tribunal de Justiça possui entendimento majoritário no sentido de que o crime de invasão de terras públicas, tipificado no art . 20 da Lei n. 4.947/1966, tem natureza permanente, pois a ação invasora, com ocupação das terras públicas, tem efeito contínuo, prolongando-se no tempo, por vontade do agente, sendo indiferente, nesse caso, eventual omissão do Poder Público de buscar reaver a posse do bem imóvel invadido, uma vez que se trata de bem indisponível. Assim, o prazo prescricional somente começa a fluir a partir da cessação da permanência, nos termos do art. 111, III, do Código Penal. Precedentes. 2. Agravo regimental improvido. (STJ - AgInt no REsp: 1689324 PB 2017/0201437-7, Relator.: Ministro Sebastião Reis Júnior, Data de Julgamento: 21/08/2018, T6 - Sexta Turma, Data de Publicação: DJe 03/09/2018).
>
> Nos crimes permanentes, a consumação se protrai no tempo enquanto durar a situação de antijuridicidade, ou seja, enquanto durar a invasão e ocupação do imóvel público. Assim, o crime se renova enquanto não cessado o estado de invasão e ocupação, pelo que a lesão ao bem jurídico também se renova, renovando a marco para prescrição, enquanto o crime segue em consumação permanente.
>
> Desse modo, o prazo prescricional somente começa a fluir a partir da cessação da permanência, nos termos do art. 111, inciso III, do Código Penal. Essa interpretação é coerente com a própria natureza do bem jurídico tutelado - terras públicas - que, por serem indisponíveis, não podem ter sua ocupação irregular convalidada pelo simples decurso do tempo.

Neste sentido também se posiciona o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, conforme precedente a seguir:

[27] Autos de ação penal 1003071-30.2020.4.01.3200 em tramitação na 7ª Vara Federal SJAM.

> PENAL. PROCESSUAL PENAL. RECURSO EM SENTIDO ESTRITO. ART. 20 DA LEI 4.947/1966. INVASÃO DE TERRAS PÚBLICAS. CRIME PERMANENTE. PRAZO PRESCRICIONAL. TERMO INICIAL. DENÚNCIA. REQUISITOS OBSERVADOS. INDÍCIOS DE MATERIALIDADE E DE AUTORIA. 1. O delito de invasão de terras públicas, previsto no art. 20, caput, da Lei 4 .947/1966, é de natureza permanente, razão pela qual o prazo prescricional começa a fruir da cessação da permanência. (Precedentes do STJ e desta Corte). 2. A prescrição, antes do trânsito em julgado da sentença final, regula-se pelo máximo da sanção privativa de liberdade cominada ao crime. 3. Não se declara a prescrição da pretensão punitiva quando o prazo entre o momento da cessação da permanência do delito e os dias atuais, sem que haja denúncia recebida, é inferior ao estabelecido no Código Penal com vistas ao reconhecimento do benefício. 4. Inicial acusatória que descreve suficientemente os fatos, em tese, criminosos, com as necessárias circunstâncias, imputando-os ao acusado e classificando o delito deve ser recebida . 5. Recurso em sentido estrito provido. (TRF-1 - RSE: 00049511320164010000 0004951-13.2016 .4.01.0000, Relator.: Desembargadora Federal Monica Sifuentes, Data de Julgamento: 31/01/2017, Terceira Turma, Data de Publicação: 17/02/2017 e-DJF1).
>
> Quanto ao argumento alternativo da defesa, de que a instauração do inquérito policial seria marco interruptivo da prescrição quando a permanência não cessa, tal tese não encontra amparo legal.
>
> Importante esclarecer que nos crimes permanentes, como é o caso da invasão de terras públicas (art. 20 da Lei 4.947/1966), o prazo prescricional sequer começa a fluir enquanto não cessar a permanência, porquanto a cada dia se renova a pretensão persecutória do Estado, conforme expressa previsão do art. 111, inciso III, do Código Penal. Assim, a questão da interrupção da prescrição só se coloca após iniciada sua contagem, o que pressupõe a cessação da conduta permanente.
>
> Ainda, a instauração de inquérito policial é ato alheio a conduta do agente apontado como autor da invasão e ocupação de imóvel rural pertencente à União, sem qualquer aptidão para fazer cessar a prática ilícita e em nada influindo na conduta típica.

No mesmo sentido:

> DIREITO PENAL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. INVASÃO DE TERRAS PÚBLICAS. TIPICIDADE. DESNECESSIDADE DE ATOS DE VIOLÊNCIA. CARACTERIZAÇÃO DO DELITO POR MEIO DE ATOS CLANDESTINOS NÃO PERCEPTÍVEIS AO POSSUIDOR. VIABILIDADE DO PROSSEGUIMENTO DA AÇÃO PENAL. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. I. Caso em exame 1. Agravo regimental interposto contra a decisão que deu provimento ao recurso especial do Ministério Público Federal, reconhecendo a tipicidade da conduta de invasão de terras destinadas à reforma agrária, sem a exigência de atos de violência. 2. A decisão monocrática entendeu que o tipo penal previsto no art. 20, parágrafo único, da Lei n. 4.947/1966, não exige o emprego de violência para a configuração do delito de invasão de terras públicas. II. Questão em discussão 3. A

questão em discussão consiste em saber se o emprego de violência é elemento essencial para a configuração do delito de invasão de terras públicas, conforme previsto no art. 20, parágrafo único, da Lei n. 4.947/1966. III. Razões de decidir 4. O tipo penal de invasão de terras públicas não exige o emprego de violência, bastando a intenção de ocupação para a configuração do delito. 5. A interpretação restritiva que exige violência para a tipificação do delito não encontra amparo na redação do tipo penal, que não inclui tal elemento como necessário. Precedentes. 6. A decisão monocrática corretamente aplicou o entendimento de que a invasão pode ocorrer por meios não violentos, como atos clandestinos, sem prejuízo da tipicidade da conduta. IV. Dispositivo e tese 7. Agravo regimental improvido. (AgRg no AREsp n. 2.858.142/MT, relator Ministro Antonio Saldanha Palheiro, Sexta Turma, julgado em 5/8/2025, DJEN de 20/8/2025).

DIREITO PENAL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. INVASÃO DE TERRAS PÚBLICAS. TIPICIDADE. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. I. Caso em exame 1. Agravo regimental interposto contra a decisão que deu provimento ao recurso especial do Ministério Público Federal, reconhecendo a tipicidade da conduta de invasão de terras destinadas à reforma agrária, sem a exigência de atos de violência. 2. A decisão monocrática entendeu que o tipo penal previsto no art. 20, parágrafo único, da Lei n. 4.947/1966, não exige o emprego de violência para a configuração do delito de invasão de terras públicas. II. Questão em discussão 3. A questão em discussão consiste em saber se o emprego de violência é elemento essencial para a configuração do delito de invasão de terras públicas, conforme previsto no art. 20, parágrafo único, da Lei n. 4.947/1966. III. Razões de decidir 4. O tipo penal de invasão de terras públicas não exige o emprego de violência, bastando a intenção de ocupação para a configuração do delito. 5. A interpretação restritiva que exige violência para a tipificação do delito não encontra amparo na redação do tipo penal, que não inclui tal elemento como necessário. 6. A decisão monocrática corretamente aplicou o entendimento de que a invasão pode ocorrer por meios não violentos, como atos clandestinos, sem prejuízo da tipicidade da conduta. IV. Dispositivo e tese 7. Agravo regimental improvido. Tese de julgamento: "1. O delito de invasão de terras públicas, previsto no art. 20, parágrafo único, da Lei n. 4.947/1966, não exige o emprego de violência para sua configuração. 2. A intenção de ocupação é suficiente para a tipificação do delito, independentemente do meio utilizado para a invasão". Dispositivos relevantes citados: Lei n. 4.947/1966, art. 20, parágrafo único. Jurisprudência relevante citada: STJ, RHC n. 12.970/TO, Rel. Min. Jorge Scartezzini, Quinta Turma, DJ 24/3/2003. (AgRg no REsp n. 2.112.091/MT, relator Ministro Sebastião Reis Júnior, Sexta Turma, julgado em 9/4/2025, DJEN de 15/4/2025).

Segunda observação: o ato de invadir, do qual resulta usurpação de terras públicas, pode ser externado por entrada forçada, ou pela posse, ocupação ou apossamento espúrio e ilegítimo de terras de que sabe pertencer à União, Estados ou Municípios. A matéria está na pauta de debates do STJ, que vem se posicionando no sentido da **desnecessidade de comprovação de violência "física" ou "grave ameaça"** para fins de configuração do crime do art. 20 da Lei 4.947/1966.

No mesmo sentido foi a mesma decisão acima mencionada na ação penal n°1003071-30.2020.4.01.3200, quando afastou as hipóteses de absolvição sumária e determinou prosseguimento da persecução penal. Na referida decisão foi expressamente consignado que "***O componente de violência física não compõe a descrição típica do crime do art. 20 da Lei n°4.947/1966****, razão pela qual descabido exigir, para a possível adequação típica formal, o uso de violência material*".

A discussão surgiu pelo comparativo do art. 20 da Lei 4.947/1966 e o crime de esbulho possessório do art. 161, §1º, II, do Código Penal. Contudo, o esbulho possessório foi tipificado na redação original do Código Penal, datada de 1940, ao passo que o crime de invasão de terras públicas foi tipificado em 1966, em contexto histórico de conflitos e desigualdades sociais relativas ao acesso à terra, com especial foco à destinação de áreas de propriedade da União Federal até então despovoadas.

Ainda, as vítimas do crime de invasão de terras públicas são as pessoas jurídicas União, Estados e Municípios, ou seja, entes fictícios que não podem sofrer violência física, dada sua existência **imaterial**; de forma que a violência ínsita no ato de invadir terras públicas reside justamente na forma clandestina, desautorizada, ilegal e contrária à lei. Assim, a invasão que recai sobre área federal, traz em si violência da qual resulta lesão aos fins próprios da afetação destas áreas públicas, bem como usurpação do patrimônio da União.

Daí a importância em distinguir posses ilegítimas e não passíveis de regularização, da posse espúria e ilegal que configura o crime. Eis trecho da decisão judicial acima mencionada:

> Assim, a apropriação ilegal da coisa pública – por atos de invasão, desmatamento e ocupação – é um ato de violência ao Estado de Direito, afinal, a ilegalidade da invasão e ocupação materializa a violência contra o sistema jurídico, na medida quem que resulta violação do conjunto de normas de afetação,

destinação, ordenação e regulação do uso de terras públicas, estejam estas no meio urbano ou rural.

O próprio Superior Tribunal de Justiça, no Recurso Ordinário em Habeas Corpus nº 12970/TO, declarou expressamente que o crime do art. 20 da Lei nº 4.947/1966 diferencia-se do esbulho possessório justamente "pelo fato de não exigir violência contra a pessoa ou grave ameaça, ou concurso de agentes". No mesmo sentido de que a violência ou grave ameaça não são elementos constitutivos do tipo, colaciona-se o entendimento do Tribunal Regional Federal da 1ª Região:

PENAL E PROCESSUAL PENAL - INVASÃO DE TERRAS DA UNIÃO - ART. 20 DA LEI 4.947/66 - VIOLÊNCIA CONTRA PESSOA OU GRAVE AMEAÇA NÃO CONSTITUEM ELEMENTOS DO TIPO PENAL DO ART. 20 DA LEI 4.947/66 - MATERIALIDADE E AUTORIA DO DELITO COMPROVADAS - SENTENÇA REFORMADA - APELO DO MPF PROVIDO. I - A jurisprudência do colendo STF e do egrégio STJ tem-se inclinado no sentido de que a violência contra pessoa ou grave ameaça, embora exigidas no delito de esbulho possessório (CP, art. 161, § 1º), não constituem elementos do tipo penal do art. 20 da Lei 4.947/66, ao contrário da intenção de ocupação, dolo específico que caracteriza os dois delitos, o do art. 20 da Lei 4.947/66 e o do art. 161, § 1º, II, do Código Penal. Analisando o núcleo "invadir", descrito no tipo penal do art. 20 da Lei 4.947/66, em suas várias acepções gramaticais, tem-se, na verdade, que a ocorrência de quaisquer delas seria suficiente à caracterização do delito, desde que também presentes a ciência quanto ao fato de serem as terras de propriedade da União, dos Estados e dos Municípios, e o ânimo de ocupação, por parte do agente. (…) (TRF-1- APR: 00019210420074014100, Relator: Desembargadora Federal Assusete Magalhães, Data de Julgamento: 12/04/2011, Terceira Turma, Data de Publicação: 18/04/2011).

7.2. A grilagem de dimensão jurídico-administrativa

A grilagem na dimensão jurídico-administrativa se caracteriza pela utilização de documentos, processos administrativos, sistemas cadastrais, levantamentos georreferenciados, instrumentos notariais e registros imobiliários com a finalidade de conferir aparência de legitimidade à apropriação de uma terra pública.

Diferentemente da dimensão físico-econômica, na qual predominam a ocupação material da área e sua exploração econômica, nessa modalidade o elemento central está na construção de uma situação jurídica aparentemente regular.

Pode existir ocupação física da terra, mas ela não constitui requisito indispensável para a ocorrência da fraude. Em determinadas situações, toda a estrutura documental é construída antes mesmo que o beneficiário exerça qualquer ocupação física efetiva sobre a área.

Assim, uma terra pública pode permanecer integralmente coberta por vegetação e, ainda assim, ser objeto de grilagem mediante a criação de documentos, cadastros, georreferenciamentos ou registros que façam parecer que determinada pessoa possui direitos legítimos sobre ela.

O objetivo final normalmente consiste em inserir a área no circuito jurídico e econômico da propriedade privada, permitindo que seja comercializada, utilizada como garantia, explorada economicamente, submetida a licenciamentos ambientais ou incorporada a projetos relacionados aos mercados ambientais.

Em outras palavras, enquanto na dimensão físico-econômica o grileiro procura inicialmente controlar e explorar a terra, na dimensão jurídico-administrativa procura construir documentos capazes de transmitir a terceiros e ao próprio Poder Público a impressão de que possui um direito legítimo sobre ela.

É importante compreender que o grileiro não precisa necessariamente fraudar todas essas etapas. Em muitos casos, a irregularidade é introduzida em apenas um ponto do fluxo e, a partir dela, são produzidos sucessivamente outros documentos formalmente legítimos.

Um título falso, por exemplo, pode ser utilizado para cadastrar uma área no SNCR, obter informações fiscais, realizar georreferenciamento e, posteriormente, provocar a abertura de uma matrícula no Registro de Imóveis.

Da mesma forma, um processo administrativo manipulado dentro de um órgão de terras pode resultar na expedição de um título verdadeiro, que posteriormente ingressará

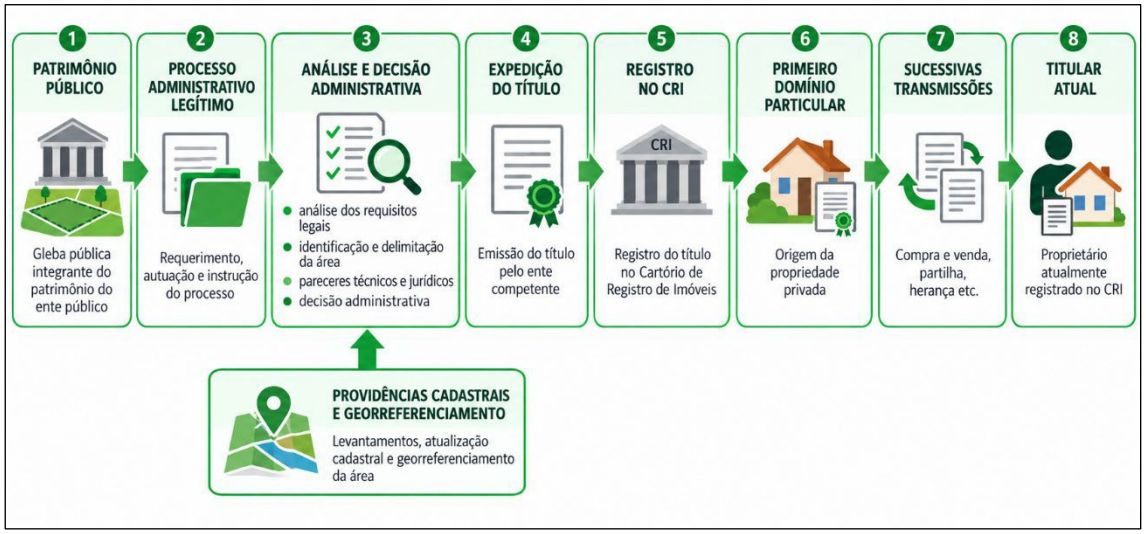
regularmente nos demais sistemas, embora sua origem esteja comprometida pela fraude existente no procedimento de titulação.

Por essa razão, um dos aspectos mais relevantes da investigação fundiária consiste em identificar em qual etapa surgiu a primeira irregularidade capaz de contaminar os atos posteriores.

A existência de um documento emitido por órgão público, de uma escritura lavrada em tabelionato, de uma parcela certificada no SIGEF ou mesmo de uma matrícula aberta no Cartório de Registro de Imóveis não elimina a necessidade de investigar a origem do direito declarado.

Para compreender adequadamente essa modalidade, é necessário retomar o fluxo regular de formação da propriedade privada derivada de terra pública, abordado nos capítulos anteriores e ilustrado pela Figura 24 abaixo.

Figura 24 – Fluxo padrão (regular) de formação da propriedade privada derivada de terra pública ("Fluxo do destacamento do patrimônio público para o privado").



Para esses esquemas fraudulentos, as perguntas centrais para uma investigação fundiária a serem respondidas podem ser:

- "Qual ato legítimo retirou esta área do patrimônio público e deu origem ao primeiro domínio particular?"; e
- "A cadeia dominial da área junto ao cartório de registro de imóveis apresenta atos fraudulentos?";
- "Os atos de transmissão da propriedade, presentes na cadeia dominial da área, realmente são verdadeiros?"

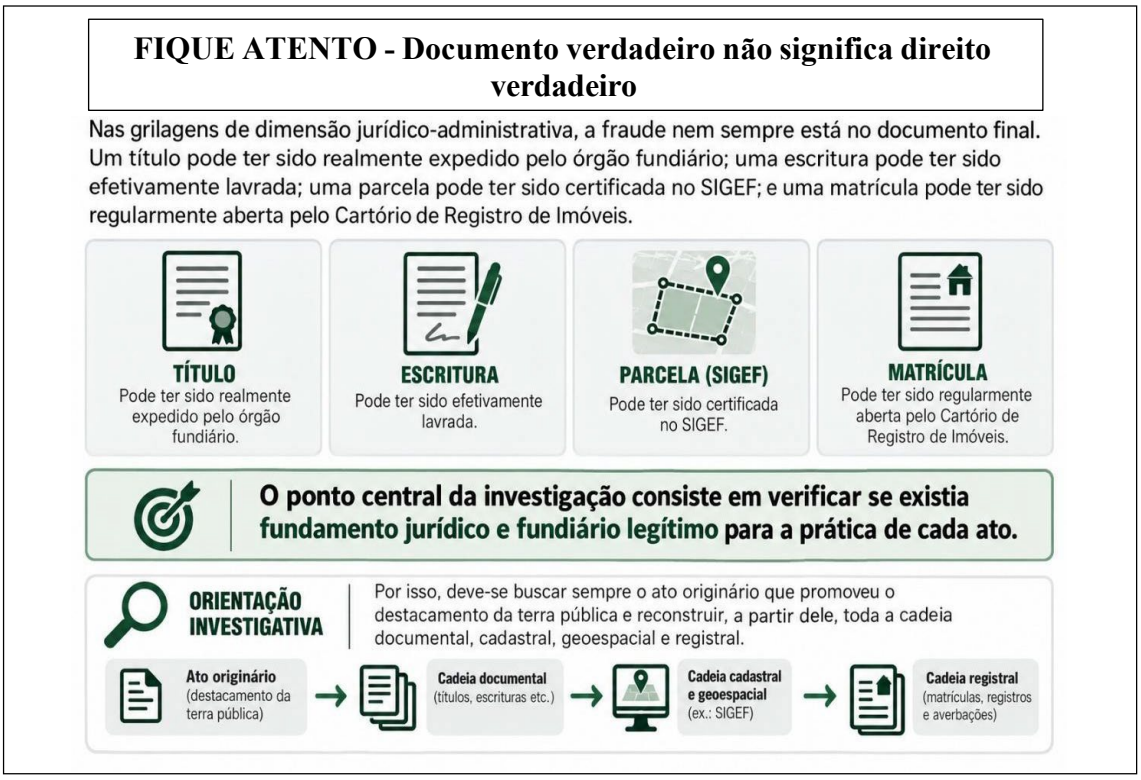
As fraudes nessa dimensão normalmente exigem conhecimentos técnicos e acesso a diferentes estruturas administrativas, razão pela qual podem envolver diversos agentes.

Além do beneficiário final da área, podem surgir intermediários responsáveis pela localização de documentos antigos, corretores, procuradores, responsáveis técnicos por georreferenciamento, profissionais contratados para realização de cadastros, agentes notariais, registradores e servidores públicos vinculados aos órgãos de terras ou a outros órgãos administrativos.

Ao longo do fluxo da fraude, podem estar envolvidos servidores públicos, responsáveis técnicos, agentes cartorários e outros indivíduos, de forma consciente ou não. A identificação da etapa em que surgiu a irregularidade permite justamente direcionar a investigação e compreender o papel desempenhado por cada agente.

Embora as formas de execução sejam variadas, as fraudes observadas nessa dimensão podem ser agrupadas, para fins didáticos, conforme o ponto da estrutura fundiária em três grandes grupos:

- processos administrativos fraudulentos;
- utilização de títulos definitivos falsos; e
- fraudes em cartório de registro de imóveis.



7.2.1. Fraude em processo administrativo de titulação

A fraude em processo administrativo de titulação constitui uma das modalidades mais sofisticadas de grilagem de terras públicas, pois, ao final do procedimento, pode existir um título efetivamente expedido pelo órgão fundiário competente.

A irregularidade, entretanto, encontra-se nas etapas anteriores à sua emissão, mediante manipulação do processo administrativo, dentro do órgão de terras (ou fundiário) competente, destinado a demonstrar que o interessado preenchia os requisitos legais necessários à aquisição da área.

Em um procedimento regular, a transferência de uma terra pública ao domínio privado pressupõe a existência de processo administrativo devidamente instruído, no qual sejam analisados os requisitos estabelecidos pela legislação vigente à época, a identificação e delimitação da parcela, a situação jurídica da terra, a competência do ente público, as condições pessoais do requerente, a ocupação e exploração da área e os demais elementos necessários à decisão administrativa.

Na fraude, esse fluxo é mantido formalmente, mas um ou mais de seus elementos são artificialmente construídos ou manipulados dentro do processo, podendo envolver a introdução de documentos falsos, elaboração de pareceres sem correspondência com a realidade, realização de vistorias fictícias e outras interferências no procedimento destinadas a produzir a aparência de que os requisitos legais foram efetivamente cumpridos.

Dessa forma, diferentemente da utilização de um título materialmente falso, o documento final pode ser autêntico: possui numeração real, assinatura de autoridade competente, foi efetivamente expedido pelo órgão fundiário e eventualmente encontra-se registrado em seus sistemas administrativos. O vício está na formação da vontade administrativa que conduziu à sua expedição.

Por essa razão, a mera confirmação de que determinado título consta do acervo do órgão de terras não encerra a investigação sobre sua legitimidade. É necessário examinar o processo administrativo que lhe deu origem.

A manipulação geralmente procura atingir exatamente os requisitos que o interessado não conseguiria comprovar legitimamente. A depender da legislação aplicável, podem ser simulados ou artificialmente construídos elementos relacionados à antiguidade da ocupação, exploração direta, cultura efetiva, moradia, inexistência de

outro imóvel, dimensão da área, situação ambiental, identidade do verdadeiro ocupante ou outros requisitos exigidos para regularização ou alienação.

Uma ocupação iniciada após o marco temporal, por exemplo, pode ser apresentada como antiga mediante contratos particulares retroativos, declarações de terceiros, documentos produzidos por sindicatos, órgãos municipais ou outras instituições e informações inseridas em cadastros públicos.

Da mesma forma, uma área integralmente coberta por floresta pode ser apresentada administrativamente como objeto de ocupação produtiva antiga, ainda que imagens históricas e demais evidências demonstrem ausência de uso compatível com aquilo que foi declarado.

Por isso, documentos destinados a comprovar posse ou exploração devem ser confrontados com evidências independentes, especialmente imagens de satélite, informações fiscais, dados agropecuários, CAR, histórico cadastral, movimentação de animais, documentos de comercialização e diligências de campo.

No fluxo do processo administrativo de titulação fraudulento, podem surgir também pareceres técnicos favoráveis sem fundamento nos elementos existentes nos autos, relatórios de vistoria incompatíveis com a realidade territorial, certidões emitidas sem suporte documental, alterações indevidas de dados cadastrais, omissão deliberada de impedimentos legais ou decisões administrativas que desconsideram circunstâncias que inviabilizariam a titulação.

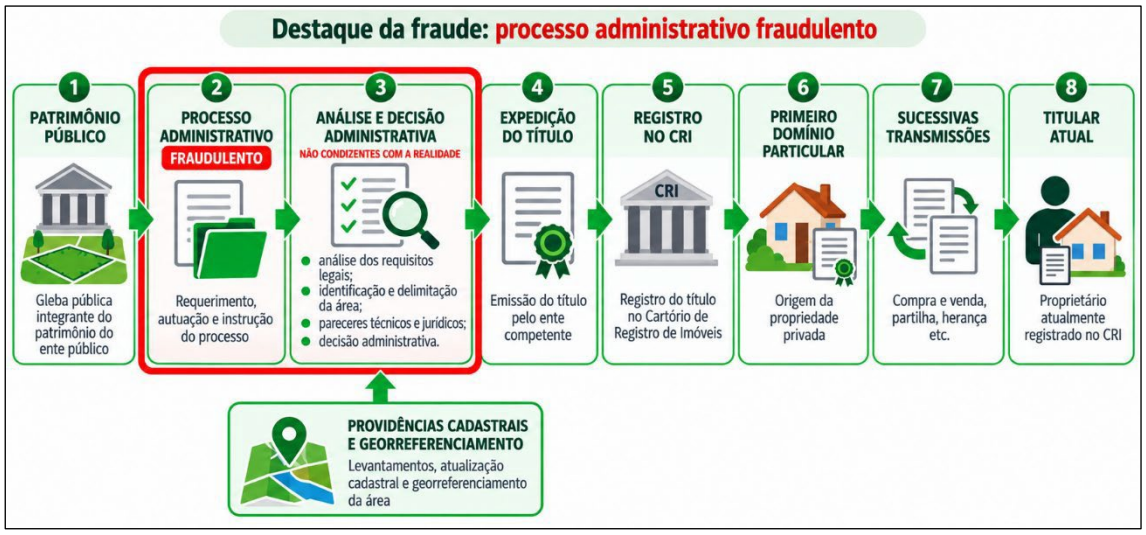
Entretanto, para identificar e identificar a presença de erro de uma conduta dolosa da participa de um servidor do órgão de terras a investigação deve individualizar a conduta de cada agente e verificar quais informações estavam disponíveis no momento do ato, quem produziu os documentos, quem realizou as análises, quais alertas foram ignorados e se existem elementos que demonstrem atuação consciente em benefício do interessado.

Esse aspecto merece destaque porque é uma das principais dificuldades dessa modalidade. Na fraude baseada em título falso, a investigação frequentemente consegue demonstrar que o documento não existe no acervo do órgão fundiário ou que sua numeração, assinatura ou conteúdo foram fabricados.

No processo administrativo fraudulento ocorre o contrário. O processo administrativo existe, assim como o título, o qual foi expedido aparentemente regular no interior de um processo. Porém, os pressupostos que fundamentaram a titulação foram manipulados.

Portanto, nesse mecanismo de fraude fundiária, o título é formalmente autêntico, mas o ato administrativo que promoveu o destacamento da área do patrimônio público pode se encontrar juridicamente viciado em razão das fraudes praticadas durante sua formação.

Figura 25 – Ponto de atuação, no fluxo padrão de formação da propriedade privada derivada de terra pública, do mecanismo de grilagem de terras públicas denominado de "processo administrativo fraudulento".



7.2.1.1. Fluxo investigativo sugerido

Para investigações do tipo "processo administrativo de titulação" possivelmente fraudulento, o objeto central de análise investigativa passa a ser o processo administrativo completo que antecedeu a titulação.

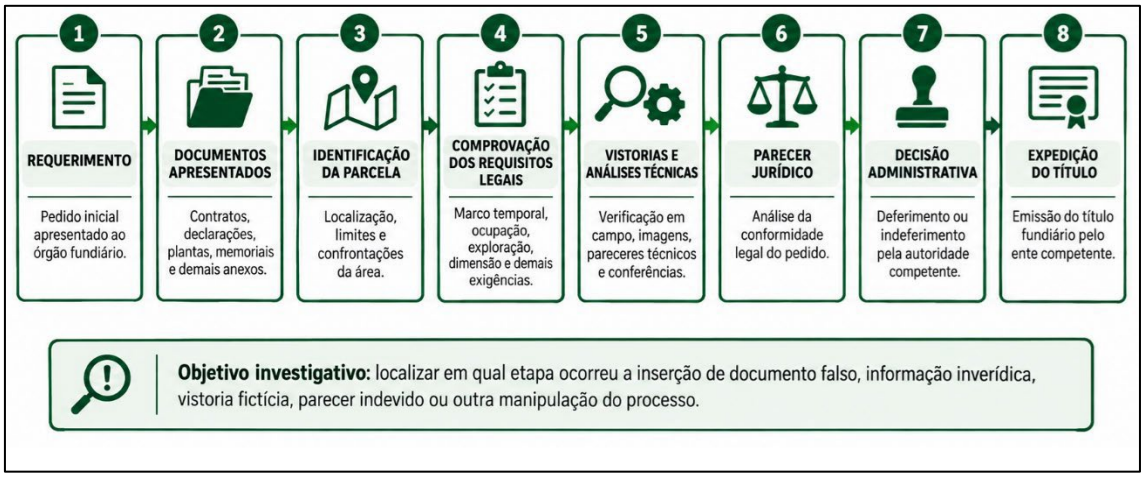
Nesses casos, muitas vezes, é necessário análise o processo administrativo de titulação como um todo de maneira a reconstruir cronologicamente sua formação, desde o requerimento inicial até a decisão final, identificando os documentos juntados, os responsáveis por sua produção, os técnicos e servidores que realizaram análises, as vistorias, os pareceres, os levantamentos georreferenciados, as alterações cadastrais e os atos decisórios.

A fraude pode estar inserida em qualquer uma dessas etapas. Porém, geralmente, os principais pontos fraudulentos que podem ser encontrados são:

- uso de documentos pelo interessado/titulado fraudulentos para dar aparência da existência de ocupação e uso do local, dando transparecer possuir uma posse legitima e que cumpra os requisitos legalmente exigidos;

- parecer técnicos favoráveis à titulação do interessado, expedidos por servidores públicos, incondizentes com a realidade fática do local; e
- parecer jurídicos favoráveis ao interessado, expedidos por servidores públicos do setor da procuradoria do órgão ou do estado, sem observar dispositivos cruciais da legislação fundiária em vigor.

Figura 26 – Sequência de análise sugerida em processos administrativos de titulação.



7.2.2. Utilização de título público falso ou inexistente

Nessa modalidade, é produzido ou utilizado documento que aparenta constituir legítimo título de domínio, título definitivo, concessão ou outro instrumento expedido pelo Poder Público, embora não possua correspondência válida no acervo do órgão fundiário competente.

Diferentemente da fraude em processo administrativo abordada no subtópico anterior, nessa hipótese o problema não se encontra na instrução do procedimento que antecedeu a titulação.

Em regra, não existe processo administrativo legítimo capaz de justificar a expedição daquele título, ou o documento apresentado não corresponde ao título efetivamente expedido pelo órgão.

Normalmente, o título falso é confeccionado de forma a reproduzir características dos documentos fundiários utilizados em determinado período histórico. Podem ser inseridos números de títulos, datas antigas, identificação de órgãos de terras, assinaturas de autoridades, selos, carimbos, referências a livros fundiários, números de processos administrativos, nomes de beneficiários, dimensões, confrontações e demais elementos destinados a conferir ao documento uma aparência de autenticidade.

Podem ser encontrados fraudadores que utilizaram layout, terminologia, assinaturas, selos, numeração ou características gráficas de títulos verdadeiros e alteram elementos essenciais, como beneficiário, área, localização ou confrontações.

Também podem ser utilizados dados de títulos reais referentes a outra parcela, modificando-se a descrição territorial de modo a deslocar artificialmente a área para terra pública disponível. Nesse ponto, é importante que a a análise documental seja acompanhada da análise fundiária e geoespacial.

Com o título fraudulento em mãos, a etapa seguinte costuma consistir na utilização do suposto título como documento-base para acessar outros sistemas administrativos.

Os documentos geralmente visados, os quais são obtidos junto a sistemas cadastrais, e que são exigidos legalmente e cobrados pelos Oficiais de Registro de Imóveis para realização de atos cartorários, especialmente, para o registro de títulos, são:

- Comprovante de cadastro no sistema CAFIR da Receita Federal (CAFIR/RFB), relacionado ao pagamento do Imposto Territorial Rural (ITR)[28]; e
- Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR), obtido junto ao Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), gerido pelo INCRA.

Além disso, o Oficial pode ainda exigir o memorial descritivo do polígono da área certificado pelo INCRA, o qual é obtido pelo georreferenciamento e submissão junto ao Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF/INCRA).

Outros documentos que também podem ser exigidos pelo Oficial e que geralmente também são fabricados, geralmente com apoio de servidores ou pessoas ligadas ao órgão fundiário, são certidões de quitação do título[29], planta e memorial descritivos originais[30] e certidão de autenticidade[31].

---

[28] Conforme § 3º do Art. 22 da Lei nº 4.947/1966 (Normas do Direito Agrário), incluído pela Lei nº 10.267/2001, é necessária a prova de quitação do Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR) correspondente ao últimos cinco exercícios para prática de atos registrais.

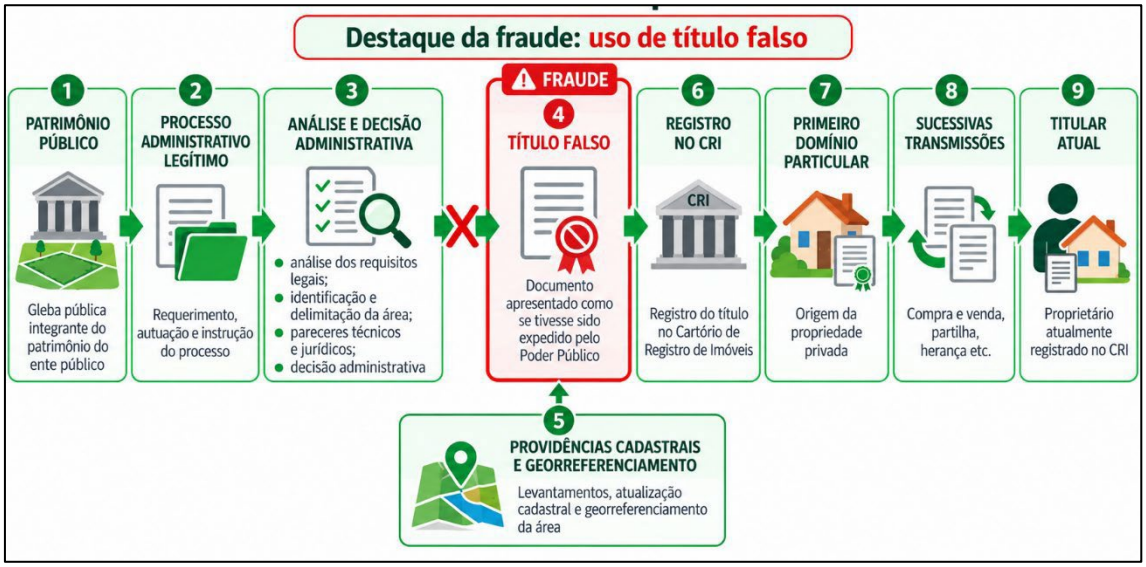
[29] Historicamente, desde a Lei de Terras de 1850 os títulos de terras são adquiridos onerosamente, salvo exceções em casos de legitimações de posse de áreas relativamente pequenas

[30] Em casos de títulos anteriores a existência de georreferenciamento, eram apresentados os documentos topográficos planta e memorial descritivo para se identificar a localização e metragem da área titulada.

[31] Geralmente, para dar maior aparência de legitimidade, são fabricados documentos, como as chamadas "certidões de autenticidade", assinadas pelo gestor do órgão fundiário mais recente, com menção de que o título consta no acervo fundiário do órgão e é legítimo.

Com esses documentos em mãos levados a registro, pode resultar na abertura de uma matrícula em Cartório de Registro de Imóveis.

Figura 27 – Local de atuação, no fluxo padrão de formação da propriedade privada derivada de terra pública, do mecanismo de grilagem de terras públicas denominado de "uso de título falso".



7.2.2.1. Fluxo investigativo sugerido

Para esse tipo de mecanismo fraudulento, as análises não devem ir além da análise física do documento (título). A investigação, a depender do caso, deve buscar responder as seguintes perguntas:

- O título realmente existiu?
- Quem o expediu?
- Qual processo administrativo lhe deu origem?
- A numeração é compatível com os títulos expedidos naquele período?
- O beneficiário aparece nos livros ou sistemas do órgão?
- A área descrita corresponde àquela efetivamente titulada?
- A autoridade que assinou possuía competência e exercia o cargo naquela data?

Sobre o documento que apresenta ser um título, destaca-se que quanto mais antigo ele for, maior pode ser a dificuldade de verificação, especialmente quando os acervos fundiários apresentam problemas de conservação, fragmentação documental ou ausência de digitalização.

Porém, geralmente, podem ser encontrados no conteúdo do título falso, em comparação com o acervo fundiário oriundo do órgão de terras: assinaturas, carimbos e linguagem incompatíveis com a época de sua expedição.

Além disso, buscando pela numeração do título e/ou pelo processo administrativo que o originou, pode-se verificar que não há qualquer correspondência a eles no acervo administrativo do órgão que supostamente o expediu.

Nesse contexto, uma das diligências mais importantes consiste em localizar o processo administrativo que deveria ter dado origem ao título apresentado junto ao órgão fundiário mencionado como lavrador do referido documento.

A existência de um título legítimo destacado do patrimônio público normalmente pressupõe um conjunto anterior de atos administrativos: requerimento, identificação da parcela, comprovação dos requisitos legais, levantamentos, pareceres, decisão da autoridade competente e, finalmente, expedição do documento.

Consequentemente, quando determinado título é apresentado, deve existir um rastro administrativo compatível com sua emissão. Assim, em consulta ao acervo fundiário e obtendo resposta negativa, consegue-se comprovar pela falsidade do documento analisado.

Outro ponto a ser considerado como sendo indicativo de título falso é quando se depara com título expedido pelo INCRA em há décadas (por exemplo, nos anos de 1970 ou 1980) e encontrar um cadastro recente junto ao SNCR.

Essa constatação é indicativa de suspeita de fraude pois o cadastramento de imóveis rurais já era exigido desde a Lei nº 4.947/1966. E o próprio sistema é gerenciado pelo Incra e o imóvel foi titulado pelo INCRA e somente veio a possuir um cadastro no SNCR recentemente? Esse é um ponto importante que pode indicar que o titulo é falso.

Ademais, também é comum que o título não apareça diretamente em nome do beneficiário final da fraude. Pode ser confeccionado em nome de pessoa antiga, falecida, desconhecida ou utilizada como interposta pessoa. A partir daí, são produzidos instrumentos sucessivos de transmissão destinados a afastar temporalmente o beneficiário atual da origem fraudulenta.

Isso porque geralmente os fraudadores fabricam um título em nome de uma interposta pessoa e os demais documentos necessários; e os levam a registro, abrindo matricula em nome desse terceiro.

Posteriormente, lavrasse uma Escritura Pública de Compra e Venda (EPCV), onde o adquirente é o real beneficiário ou uma pessoa/empresa ligada ele.

Importante destacar que, para lavratura da EPCV, geralmente, há atuação de um de procurador o qual representa a interposta pessoa. E, inclusive, a procuração que outorgou poderes ao referido procurador pode ser material ou ideologicamente falsa, podendo haver conluio com Tabelião de Notas o qual pode ter lavrado a procuração.

Nesse contexto, a investigação pode buscar e realizar confronto com:

- sistemas históricos de cadastro, principalmente no SNCR;
- acervo físico e digital do órgão fundiário;
- livros de expedição de títulos;
- processos administrativos;
- plantas e memoriais originais;
- documentos de arrecadação da gleba pública;
- certidões do Registro de Imóveis;
- arquivos de tabelionatos utilizados nas transmissões posteriores; e
- bases geoespaciais atuais e históricas.

Porém, o ponto principal a ser identificado é a existência do processo administrativo que ensejou a expedição do título e, caso existente, se ele corresponde ao título analisado.

7.2.3. Fraudes no âmbito do Registro de Imóveis

As fraudes praticadas no âmbito dos Cartórios de Registro de Imóveis – CRI podem assumir diferentes formas e, em determinadas situações, demandam não apenas conhecimentos relacionados à legislação fundiária aplicável às terras públicas da região investigada, mas também compreensão da legislação notarial e registral, dos sistemas registrais vigentes em cada período histórico e da própria dinâmica de formação e conservação dos acervos cartorários.

Isso ocorre porque a investigação pode exigir a análise de cadeias dominiais extensas, constituídas por transcrições e matrículas antigas efetivamente existentes, ou de cadeias dominiais artificialmente construídas para conferir aparência de legitimidade à apropriação de terras públicas.

Em situações mais sofisticadas, podem ser encontrados atos inseridos indevidamente em antigos livros registrais, contendo características incompatíveis com a época em que supostamente teriam sido praticados. Diferenças relacionadas à forma do

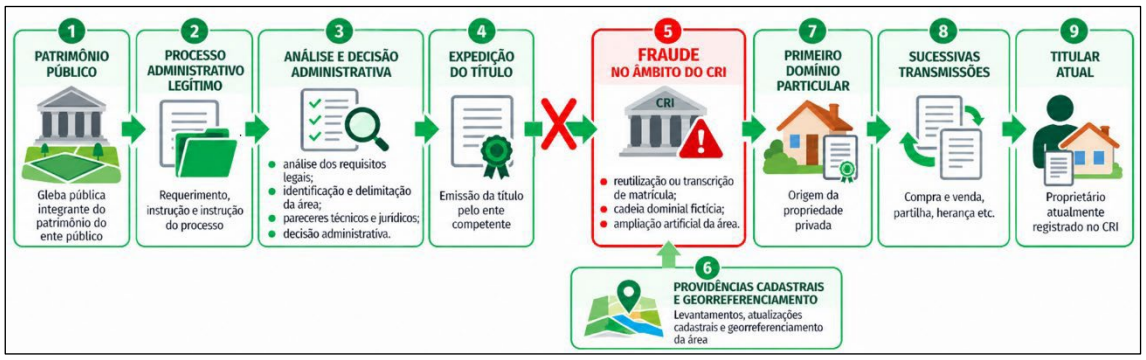
assentamento, terminologia utilizada, numeração, paginação, carimbos, rubricas, padrão gráfico, técnica de escrituração ou sequência dos atos podem constituir importantes sinais de alerta.

Também podem ser utilizados processos e decisões judiciais para produzir efeitos no Registro de Imóveis. Nessas hipóteses, a fraude pode estar nos documentos e informações levados ao processo judicial, como levantamentos georreferenciados, procurações, certidões ou declarações falsas.

Apesar da diversidade dos mecanismos empregados, a análise deve sempre retornar à lógica fundamental da formação da propriedade privada. Em regra, uma cadeia dominial legítima precisa encontrar fundamento em ato juridicamente válido de destacamento da área do patrimônio público para o patrimônio privado, seguido dos respectivos atos registrais e das transmissões posteriores.

Para esses casos, é importante retroceder a investigação até o registro primitivo e verificar o título que promoveu esse destacamento. Nesse sentido, pode ser necessário que a investigação verifique se cada ato constante da cadeia dominial era compatível com a legislação registral e fundiária vigente à época em que foi praticado.

Figura 28 – Local de atuação, no fluxo padrão de formação da propriedade privada derivada de terra pública, do mecanismo de grilagem de terras públicas denominado de "fraude no âmbito do Cartório de Registro de Imóveis – CRI".



Entre os principais mecanismos fraudulentos encontrados no âmbito registral destacam-se os descritos a seguir.

7.2.3.1. Reutilização ou duplicação de títulos e formação de cadeias dominiais artificiais

A reutilização ou duplicação de títulos constitui modalidade de grilagem na qual o documento fundiário originalmente utilizado pode ser autêntico e ter sido legitimamente expedido pelo Poder Público, mas passa a ser empregado indevidamente para fundamentar área distinta daquela efetivamente titulada ou para dar origem a uma segunda cadeia dominial.

Diferentemente do título falso, em que o documento não possui correspondência legítima no acervo fundiário, aqui existe um título real. O problema está em sua reutilização, duplicação, deslocamento geoespacial ou interpretação artificial, de modo a fazê-lo alcançar área diversa daquela originalmente destacada do patrimônio público.

Uma situação típica ocorre quando determinado Título Definitivo já serviu de origem dominial para imóvel regularmente registrado e, posteriormente, é novamente utilizado como fundamento para abertura de outra matrícula. Nesse caso, o mesmo ato de titulação passa a produzir, fraudulentamente, duas cadeias dominiais distintas.

Esse mecanismo pode ocorrer especialmente em registros antigos de transcrição. Uma transcrição que já integrou determinada cadeia dominial, mas que não apresenta anotação, remissão ou outro elemento claro indicando sua continuidade em registro posterior, pode ser indevidamente reaproveitada para fundamentar nova cadeia.

Assim, utiliza-se um registro aparentemente ainda autônomo, embora ele já tenha produzido efeitos em outra cadeia dominial, para justificar a abertura de matrícula no mesmo CRI ou em serventia criada posteriormente em razão de alteração da circunscrição territorial.

Em muitos desses casos, a duplicação da cadeia vem acompanhada do deslocamento geoespacial do imóvel, fazendo com que o título verdadeiro seja relacionado a área pública distinta daquela originalmente titulada.

7.2.3.2. Reutilização fraudulenta de matrículas ou transcrições antigas

Outra modalidade consiste no aproveitamento de registros antigos que permaneceram por longo período sem movimentação e apresentam vulnerabilidades decorrentes da ausência de atualização registral.

Podem estar inseridos nessa situação imóveis cujos titulares já faleceram e cujas sucessões não foram levadas ao Registro de Imóveis, bem como registros relacionados a

títulos sujeitos a condições ou cláusulas resolutivas que não tiveram sua situação posteriormente esclarecida ou atualizada.

Nessas circunstâncias, o registro antigo pode ser indevidamente "reativado" e utilizado para novas transmissões, conferindo aparência de legitimidade a negócios realizados por pessoas que não possuem poder de disposição sobre o imóvel.

Em determinados casos concretos, pode haver participação consciente de agentes da própria serventia registral, inclusive mediante seleção de registros antigos vulneráveis ou prática de atos incompatíveis com o acervo existente.

Também pode haver participação de agentes de tabelionatos de notas na elaboração de procurações, escrituras ou outros instrumentos utilizados para representar indevidamente antigos titulares.

Um mecanismo recorrente consiste na utilização de procurações material ou ideologicamente falsas, por meio das quais terceiros passam a atuar em nome de pessoa que consta como proprietária em registro antigo, embora o suposto outorgante possa já ter falecido, desconhecer completamente o negócio ou sequer ter concedido poderes para a prática do ato.

Outra situação possível envolve títulos expedidos pelo Poder Público contendo cláusulas resolutivas. Determinados títulos ou contratos de alienação de terras públicas condicionavam a consolidação da aquisição ao cumprimento de obrigações como ocupação da área, implantação de atividade produtiva, pagamento do preço, medição ou outras condições previstas no instrumento.

O descumprimento dessas cláusulas pode ensejar a resolução do título e a reversão da área ao patrimônio público, conforme o regime jurídico aplicável.

A fragilidade surge quando um registro originado de título cujo beneficiário jamais cumpriu as condições impostas permanece formalmente ativo e passa, anos depois, a ser utilizado como suporte para transmissão a terceiro, eventualmente mediante procuração fraudulenta ou escritura pública material ou ideologicamente falsa.

7.2.3.3. Criação de cadeia dominial fictícia e restauração fraudulenta de registros

Também podem ser criadas cadeias dominiais inteiramente fictícias dentro do próprio acervo registral.

Em casos dessa natureza, podem ser inseridos posteriormente assentamentos em antigos livros cartorários, aproveitando-se espaços, folhas ou lacunas existentes no acervo para simular registros que jamais foram praticados na época indicada.

A partir desses atos, pode ser criada artificialmente uma sequência de transmissões ao longo de diferentes livros registrais, até alcançar registro ou matrícula mais recente em nome de pessoa relacionada aos fraudadores ou de interposta pessoa que posteriormente realizará a transmissão ao beneficiário final.

Outra modalidade consiste na abertura recente de matrícula que já contenha em seu texto uma suposta história dominial pretérita, embora não exista registro anterior apto a lhe conferir suporte. Nessa situação, a matrícula é aberta apresentando sucessivas transmissões históricas sem que os respectivos títulos ou registros possam ser encontrados no acervo da serventia.

A ausência do registro anterior ou dos documentos que teriam fundamentado as transmissões constitui importante sinal de alerta, especialmente diante do princípio da continuidade.

Também merece atenção a restauração fraudulenta de registros. Essa modalidade pode ocorrer em serventias cujos acervos tenham sido destruídos por incêndio, inundação, deterioração ou outros eventos. Aproveitando-se da ausência ou perda dos livros originais, podem ser produzidos novos registros simulando cadeias dominiais que supostamente existiriam antes da destruição do acervo.

Sobre esse mecanismo fraudulenta, importante destacar que a restauração registral não é procedimento livre. As restaurações de acervos cartorários, além de terem que seguirem as legislações vigentes, precisam se a ter ao Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça, o qual exige elementos comprobatórios suficientes e decisão fundamentada para a restauração do ato registral.

7.2.3.4. Ampliação artificial da área original

Outra modalidade relevante consiste na ampliação artificial da extensão territorial de imóvel originalmente legítimo.

Um título referente, por exemplo, a 500 hectares pode aparecer décadas depois relacionado a matrícula com 2.000 hectares, sem que exista ato jurídico ou fundiário legítimo capaz de justificar esse aumento.

A fraude pode ocorrer mediante retificação da descrição perimetral, levantamento topográfico, georreferenciamento ou outro procedimento destinado formalmente a adequar a descrição do imóvel à realidade territorial.

Nesses casos, o problema não está necessariamente na existência do imóvel originário, mas na utilização de um procedimento técnico ou jurídico para incorporar indevidamente terras públicas ou particulares adjacentes.

Podem ser utilizados levantamentos ou georreferenciamentos fraudulentos para aumentar artificialmente a área matriculada, inclusive mediante posterior averbação do memorial no Registro de Imóveis.

Também podem ser empregados processos judiciais de demarcação ou outros procedimentos destinados à definição de limites entre imóveis. A ação demarcatória[32] possui finalidade própria: estabelecer ou restabelecer os limites entre imóveis confinantes.

Entretanto, documentos, levantamentos ou memoriais falsos podem ser apresentados no processo judicial de modo a fazer com que o resultado ultrapasse a função de simples definição de limites e produza, na prática, ampliação da área registrada sobre patrimônio público.

Nessas situações, a existência de decisão judicial não impede o exame da origem fundiária da área incorporada. Deve-se verificar quais confrontantes participaram do processo, quais documentos técnicos fundamentaram a decisão e se o ente público titular da área eventualmente atingida teve oportunidade de se manifestar.

Ainda sobre os mecanismos de ampliação artificial da área, observa-se atualmente a utilização de memoriais descritivos oriundos de levantamentos georreferenciados submetidos à certificação no SIGEF.

Nesses casos, determinado imóvel rural, já matriculado com área definida, é submetido a novo levantamento georreferenciado, sendo apresentado ao sistema um polígono com extensão superior àquela constante do título de origem ou do registro imobiliário anterior. A certificação desse polígono possibilita a geração de planta e memorial descritivo contendo a nova delimitação territorial.

[32] O regramento da ação de demarcação de terras particulares é regida pelo Código de Processo Civil.

Posteriormente, esses documentos podem ser apresentados ao Cartório de Registro de Imóveis para retificação da descrição perimetral e averbação do memorial georreferenciado na matrícula. Caso a ampliação indevida não seja identificada, a matrícula pode passar a representar área significativamente superior à originalmente titulada, inclusive com sobreposição a terras públicas adjacentes, criando aparência registral de que essas áreas passaram a integrar o imóvel particular.

Destaca-se que variações pequenas podem decorrer de diferenças históricas de métodos de medição. Contudo, aumentos expressivos, progressivos e sem fundamento documental exigem investigação aprofundada.

Em determinados casos, a ampliação pode atingir dezenas ou centenas de vezes a dimensão original do imóvel, evidenciando que o procedimento de retificação ou demarcação foi utilizado não apenas para aperfeiçoar a descrição territorial, mas para incorporar áreas que nunca integraram o título de origem.

7.2.4. Tipologias comuns associadas

Conforme apresentado nos subtópicos anteriores, a grilagem em sua dimensão jurídico-administrativa pode ser executada mediante diferentes atos fraudulentos praticados em processos administrativos de titulação, sistemas cadastrais, documentos fundiários, levantamentos georreferenciados, instrumentos notariais e registros imobiliários.

Essas condutas não correspondem necessariamente a uma única tipologia penal. Em um mesmo esquema podem ser praticados diferentes delitos, por pessoas distintas e em etapas sucessivas, razão pela qual a investigação deve individualizar a atuação de cada participante e verificar a adequação típica de cada ato concretamente praticado.

De maneira geral, entre as tipologias penais que podem estar associadas aos mecanismos descritos neste capítulo destacam-se:

Conduta identificada na fraude fundiária	Tipologia Penal
Fabricação ou alteração material de Título Definitivo, certidão fundiária, escritura pública, procuração, matrícula, transcrição ou outro documento público	**Falsificação de documento público** – art. 297 do Código Penal
Fabricação ou alteração de contrato particular, cessão de direitos possessórios ou outro documento particular utilizado para construir artificialmente a cadeia documental	**Falsificação de documento particular** – art. 298 do Código Penal
Inserção de declaração falsa em documento materialmente verdadeiro, como tempo de ocupação, identidade do ocupante, exploração da	**Falsidade ideológica** – art. 299 do Código Penal

área, confrontações, dimensão ou situação jurídica do imóvel	
Apresentação consciente de título, certidão, escritura, procuração ou outro documento falso perante órgão fundiário, INCRA, cartório, instituição financeira ou terceiro	**Uso de documento falso** – art. 304 do Código Penal
Destruição, ocultação ou supressão de documento verdadeiro necessário à reconstrução da cadeia dominial ou do procedimento administrativo	**Supressão de documento –** art. 305 do Código Penal, conforme as circunstâncias
Inserção ou facilitação da inserção de dados falsos, ou alteração ou exclusão indevida de dados corretos, por funcionário autorizado, em sistemas ou bancos de dados da Administração Pública	**Inserção de dados falsos em sistema de informações** – art. 313-A do Código Penal, quando presentes seus requisitos
Manipulação indevida de SNCR, SIGEF ou outros sistemas informatizados por funcionário público, mediante alteração do próprio sistema ou programa sem autorização	**Modificação ou alteração não autorizada de sistema de informações** – art. 313-B do Código Penal, quando aplicável
Extravio, sonegação ou inutilização de livro oficial ou documento confiado à guarda de funcionário público	**Art. 314 do Código Penal**, conforme o caso
Solicitação ou recebimento de vantagem indevida por servidor para aprovar cadastro, emitir certidão, elaborar parecer, realizar vistoria fictícia ou favorecer titulação	**Corrupção passiva** – art. 317 do Código Penal
Oferta ou promessa de vantagem ao agente público para obtenção de ato favorável à fraude fundiária	**Corrupção ativa** – art. 333 do Código Penal
Utilização da função pública para patrocinar interesse privado perante a Administração	**Advocacia administrativa** – art. 321 do Código Penal, quando presentes seus elementos
Obtenção fraudulenta de financiamento utilizando imóvel ou matrícula de origem fraudulenta	**Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional**, especialmente o art. 19 da Lei nº 7.492/1986, conforme a operação realizada
Venda de área grilada mediante indução do adquirente em erro quanto à legitimidade da propriedade	**Estelionato** – art. 171 do Código Penal, quando preenchidos os elementos do tipo
Atuação estável e associada de três ou mais pessoas para a prática de crimes	**Associação criminosa** – art. 288 do Código Penal
Estrutura organizada, com quatro ou mais pessoas e divisão de tarefas, destinada à obtenção de vantagem por meio das infrações previstas na legislação	**Organização criminosa** – Lei nº 12.850/2013, quando preenchidos os requisitos legais
Ocultação ou dissimulação da origem, propriedade, localização, disposição ou movimentação da terra, direitos ou valores provenientes das infrações praticadas	**Lavagem de dinheiro** – art. 1º da Lei nº 9.613/1998, quando demonstrados atos de ocultação ou dissimulação
Utilização de CCIR ou outro documento expedido para finalidade cadastral ou tributária como se constituísse prova de propriedade ou de direitos sobre a área, em prejuízo de terceiro ou em proveito próprio ou alheio	**Art. 19 da Lei nº 4.947/1966**

É importante destacar que a **falsidade documental** aparece com frequência nessa dimensão da grilagem. Entretanto, é importante distinguir a falsidade material da falsidade ideológica.

Na falsidade material, o problema se encontra na própria autenticidade do documento. É o que pode ocorrer, por exemplo, quando se fabrica um Título Definitivo

que jamais foi expedido pelo órgão fundiário, adultera-se uma certidão existente, produz-se uma procuração falsa ou se insere artificialmente um assentamento em antigo livro registral.

Na falsidade ideológica, por outro lado, o documento pode ser materialmente autêntico, mas conter informação falsa juridicamente relevante. Isso pode ocorrer, por exemplo, quando são inseridas informações inverídicas sobre tempo de ocupação, cultura efetiva, exploração direta, beneficiário, dimensão ou localização da área; quando é elaborado relatório de vistoria que não corresponde à situação encontrada em campo; ou quando documento formalmente verdadeiro registra fato que não ocorreu.

A utilização de interpostas pessoas também merece atenção na grilagem de dimensão jurídico-administrativa. É comum que títulos, matrículas, CARs, parcelas no SIGEF, empresas ou negócios jurídicos sejam formalmente vinculados a pessoas diferentes daquela que efetivamente financia, controla ou aufere os proveitos econômicos da área.

Entretanto, a utilização de interposta pessoa ou o simples recebimento do proveito econômico não caracterizam automaticamente lavagem de dinheiro. É necessário identificar atos destinados à ocultação ou dissimulação da natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade dos bens, direitos ou valores provenientes das infrações antecedentes.

8. Investigações com envolvimento de fraudes fundiárias

8.1. Casos que exemplificam a grilagem na dimensão físico-econômica

8.1.1. Operação Tayassu – AM

A Operação Tayassu investigou esquema de grilagem de terras públicas federais localizado no sul do Estado do Amazonas, especialmente nos municípios de Lábrea, Boca do Acre e Pauini.

A investigação identificou possível organização criminosa composta por empresários, grileiros, agentes responsáveis pela formação física das fazendas, profissional da área de georreferenciamento e servidor vinculado ao INCRA, com atuação relacionada à invasão, desmatamento, documentação fraudulenta e posterior comercialização de terras pertencentes à União.

Os investigados delimitavam áreas de interesse localizadas em terras públicas federais, promoviam sua ocupação, abriam ramais de acesso, suprimiam a vegetação nativa, utilizavam fogo e implantavam pastagens, transformando progressivamente áreas públicas cobertas por floresta em imóveis rurais com aparência física de fazendas consolidadas, que posteriormente eram comercializados.

Nesse contexto, uma vez invadida, ilegalmente desmatada e transformada em pastagem, a área pública precisava adquirir documentação capaz de conferir credibilidade ao negócio perante compradores, instituições públicas e, potencialmente, instituições financeiras.

Para essa finalidade, segundo a investigação, eram utilizadas interpostas pessoas (“laranjas”) como supostos proprietários ou possuidores das áreas, permitindo afastar documentalmente os verdadeiros controladores dos imóveis.

As áreas eram cadastradas nos sistemas públicos em nome dessas interpostas pessoas. Assim, foram realizadas inscrições no SICAR e no SNCR, além da elaboração de levantamentos georreferenciados, plantas e memoriais descritivos utilizados na documentação das áreas.

Com isso, os envolvidos conseguiam obter comprovantes e documentos expedidos ou vinculados a sistemas públicos, conferindo aparência documental às fazendas formadas sobre terras pertencentes à União.

Para auxiliar no cadastramento das áreas e na produção da documentação técnica necessária, houve a participação de responsável técnico da área de georreferenciamento, com atuação recorrente nos imóveis objeto da investigação.

O caso evidencia uma linha investigativa extremamente relevante: em fraudes fundiárias, o responsável técnico pode funcionar como elo entre a ocupação física da terra e sua representação perante os sistemas públicos.

Em determinados casos, também pode atuar como intermediário entre a área pretendida e os procedimentos administrativos necessários à produção de documentos cadastrais e ambientais.

Na Operação Tayassu, o responsável técnico esteve relacionado à elaboração de georreferenciamentos junto ao SIGEF e de Cadastros Ambientais Rurais de diferentes imóveis investigados.

Além do responsável técnico, foi identificada a participação de servidor vinculado ao INCRA que, segundo a conclusão da investigação, recebeu vantagem indevida e atuou para viabilizar e agilizar a obtenção da documentação cadastral das áreas de interesse dos envolvidos, incluindo a emissão do CCIR.

Esse aspecto possui especial relevância porque demonstra como a atuação de agente público pode contribuir para conferir aparência de regularidade cadastral a ocupações incidentes sobre terras públicas. Embora o CCIR não constitua título de domínio nem prova de propriedade, sua emissão pode ser utilizada perante terceiros como elemento adicional de aparente legitimidade da ocupação.

Após a invasão, o desmatamento e a formação documental das áreas de interesse, os envolvidos passaram a buscar sua comercialização. Nesse contexto, foram identificadas negociações nas quais o pagamento pelas áreas envolveu não apenas dinheiro, mas também veículos, maquinários e gado, demonstrando que o proveito econômico da grilagem circulou por diferentes espécies de ativos.

Os envolvidos foram indiciados por diferentes tipologias penais relacionadas às diversas etapas do *modus operandi* empregado.

Os atos de invasão e desmatamento de terras públicas foram relacionados ao art. 20 da Lei nº 4.947/1966 e ao art. 50-A da Lei nº 9.605/1998. A utilização de fogo e as ações que dificultaram a regeneração natural da vegetação foram relacionadas aos arts. 41 e 48 da Lei nº 9.605/1998.

Também houve indiciamentos por falsidade ideológica, prevista no art. 299 do Código Penal, em razão da inserção de declarações falsas em documentos públicos e da manutenção da documentação das áreas em nome de interpostas pessoas.

O servidor público vinculado ao INCRA foi indiciado por corrupção passiva, prevista no art. 317 do Código Penal, enquanto os particulares relacionados ao pagamento

da vantagem indevida foram indiciados por corrupção ativa, prevista no art. 333 do mesmo diploma legal.

O responsável técnico foi indiciado pelo art. 69-A da Lei nº 9.605/1998, em razão da apresentação de laudo falso em procedimento de licenciamento ambiental relacionado às áreas investigadas.

O adquirente apontado pela investigação como conhecedor da procedência criminosa das áreas públicas griladas foi indiciado por receptação, prevista no art. 180 do Código Penal. Também houve indiciamentos pelo art. 2º da Lei nº 12.850/2013, diante da estrutura organizada e da divisão de tarefas identificadas na investigação.

Por fim, a ocultação da posse mediante a manutenção dos imóveis em nome de interpostas pessoas foi relacionada ao art. 1º da Lei nº 9.613/1998, referente ao crime de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores.

É interessante destacar, ainda, que não houve no caso o indiciamento com fundamento no art. 19 da Lei nº 4.947/1966, embora o caso envolvesse a utilização de documentos cadastrais expedidos pelo INCRA, inclusive o CCIR, no processo de construção da aparência de regularidade das áreas.

> Art. 19 - Utilizar, como prova de propriedade ou de direitos a ela relativos, documento expedido pelo IBRA para fins cadastrais ou tributários, em prejuízo de outrem ou em proveito próprio ou alheio:
>
> Pena: Reclusão de 2 a 6 anos.
>
> Parágrafo único. Se o agente é funcionário público e comete o crime prevalecendo-se do cargo, aumenta-se a pena de sexta parte.
> (Lei nº 4.947/1966)

Nesse contexto, considerando a utilização do CCIR e de outros documentos cadastrais como elementos destinados a conferir aparência de legitimidade às áreas investigadas, a eventual incidência do art. 19 da Lei nº 4.947/1966 poderia, em tese, constituir linha adicional de análise jurídica.

Figura 29 – Fluxo de atos praticados no âmbito da grilagem na dimensão físico-econômica no caso da Operação Tayassu.



8.1.2. Operação Constantino – AM

A Operação Constantino foi deflagrada pela Polícia Federal em 11 de março de 2021 para investigar a atuação de grupo envolvido na apropriação e exploração de terras públicas federais localizadas no sul do Estado do Amazonas, especialmente nos municípios de Lábrea e Boca do Acre.

A investigação teve origem em elementos probatórios obtidos anteriormente no âmbito da Operação Ojuara, que inicialmente apurava o pagamento de vantagens indevidas por fazendeiros a servidores públicos.

A análise de mensagens e de arquivos eletrônicos apreendidos revelou indícios de outros crimes relacionados à ocupação e exploração de terras públicas federais, dando origem a uma nova linha investigativa e, posteriormente, à Operação Constantino.

Nesse contexto, a investigação passou a abranger crimes ambientais, invasão de terras públicas, corrupção, falsidade ideológica e lavagem de dinheiro, inclusive com apuração da participação de agentes públicos vinculados ao INCRA.

O mecanismo identificado apresenta características típicas da grilagem de dimensão físico-econômica, uma vez que foram constatadas negociações envolvendo áreas públicas previamente ocupadas de forma irregular por terceiros e sua posterior incorporação a estruturas produtivas de maior escala.

Nesse processo, foi identificada a atuação de profissional responsável por prestar assistência técnica relacionada à delimitação e organização das áreas, elaboração de documentos particulares, georreferenciamento e adoção de medidas preparatórias destinadas à inscrição dos imóveis no CAR e no SIGEF.

A apropriação territorial, apoiada na utilização de documentos cadastrais e contratos particulares sem aptidão, por si sós, para transferir o domínio de terras públicas ao patrimônio particular, era seguida pela conversão da floresta em área produtiva destinada principalmente à pecuária extensiva, permitindo a obtenção continuada de renda mediante a exploração econômica das áreas públicas.

Além da apropriação de áreas situadas em glebas públicas federais, a investigação identificou a reconcentração de lotes integrantes do Projeto de Assentamento Monte – PA Monte, originalmente destinados à política de reforma agrária. Um dos principais investigados ocupava ou possuía irregularmente 105 lotes no interior do PA Monte, que totalizavam aproximadamente 9.841 hectares.

A investigação constatou que a reconcentração fundiária na região estava relacionada à formação de fazendas destinadas à criação de bovinos e que empresários e

fazendeiros sem perfil para permanecer como beneficiários da reforma agrária utilizavam "laranjas" ou prepostos para exploração das áreas.

Nesse contexto, observou-se o emprego de interpostas pessoas com a finalidade de ocultar a reconcentração dos lotes e afastar dos efetivos controladores das áreas as consequências fundiárias e ambientais decorrentes da exploração irregular.

Assim, imóveis e lotes efetivamente controlados por determinados integrantes do grupo apareciam formalmente vinculados a terceiros nos sistemas cadastrais. A investigação também identificou a participação de servidores do INCRA na emissão de documentos destinados a conferir aparência de legitimidade às áreas, como a emissão facilitada de CCIR para diversos imóveis rurais em nome de "laranjas".

Esse aspecto é especialmente relevante para investigações fundiárias: a identificação do detentor declarado no CAR, no SNCR ou em outro cadastro não deve encerrar a investigação sobre quem efetivamente exerce o controle e obtém os benefícios econômicos decorrentes da exploração da área.

Devem ser examinados conjuntamente empregados, pagamentos, fornecedores, aquisição de insumos, gerenciamento de rebanho, ordens transmitidas aos trabalhadores, documentos técnicos, correspondências, fluxos financeiros e destinação dos produtos gerados na propriedade.

No decorrer da investigação, essas análises permitiram comparar os titulares formalmente indicados nos sistemas cadastrais com aqueles que efetivamente financiavam, administravam e exploravam economicamente os imóveis, contribuindo para a identificação dos reais beneficiários do esquema.

As principais tipologias penais relacionadas aos fatos investigados na Operação Constantino compreenderam os crimes de falsidade ideológica (art. 299 do Código Penal), desmatamento de floresta em terra pública (art. 50-A da Lei nº 9.605/1998), incêndio em mata ou floresta (art. 41 da Lei nº 9.605/1998) e organização criminosa (art. 2º da Lei nº 12.850/2013), além de crimes de corrupção ativa e passiva e de invasão de terras públicas investigados em procedimentos relacionados.

Também foram inicialmente imputados os crimes de receptação qualificada de bem da União (art. 180, § 6º, do Código Penal) e lavagem de dinheiro (art. 1º da Lei nº 9.613/1998). A persecução quanto a esses dois delitos foi posteriormente trancada pelo TRF1, que entendeu ser inaplicável o crime de receptação à aquisição de bem imóvel. Como a denúncia havia indicado exclusivamente a receptação como infração antecedente

da lavagem de dinheiro, o afastamento daquele delito também inviabilizou o prosseguimento da imputação de lavagem naquele processo.

No contexto da referida investigação, houve condenações pelos crimes e condutas sintetizados na Tabela 4[33].

Tabela 4 – Tipologias penais que resultaram em condenações e respectivas condutas identificadas.

Conduta identificada	Tipologia Penal
Inserção de informações falsas em CAR e utilização de interpostas pessoas como aparentes possuidores de áreas efetivamente controladas por terceiro.	**Falsidade ideológica – art. 299 do CP**
Supressão de floresta em áreas públicas federais para formação e expansão de pastagens.	**Desmatamento de floresta em terra pública – Art. 50-A da Lei nº 9.605/1998**
Utilização deliberada de fogo, especialmente no episódio da Fazenda Água Limpa.	**Incêndio em mata ou floresta – Art. 41 da Lei nº 9.605/1998**
Estrutura estável e divisão de tarefas destinada à ocupação, reconcentração e exploração econômica de terras públicas, com emprego de laranjas e fraudes cadastrais.	**Organização criminosa – Art. 2º da Lei nº 12.850/2013**

8.1.3. Operação Prometeu – MS

Na Operação Prometeu, deflagrada pela Polícia Federal para apurar grilagem de terras públicas federais na região do bioma Pantanal, foi constatado que um grupo de empresários, em conluio com engenheiros da prefeitura de Corumbá/AM, produziram uma série de documentos para dar aparência de legalidade a uma posse em uma área pública com mais de 6 mil hectares.

O *modus operandi* investigado constituiu na queimada das áreas em anos anteriores, com a posterior construção de infraestruturas, como cercas, curral e moradia, com posterior criação de bovinos.

Para dar aparência de legitimidade a ocupação, foi realizado georreferenciamento dos polígonos das áreas com a participação de um responsável técnico, gerando memorial descritivo junto ao SIGEF. Além disso, as áreas foram cadastradas no SICAR e lavradas escrituras públicas declaratórias de posse.

Com esses documentos, os envolvidos conseguiram obter o cadastro das áreas no SNCR/INCRA, com a expedição do CCIR, e posteriormente o cadastro de produtor rural na SEFAZ/MS e no órgão de defesa agropecuária do estado do Mato Grosso do Sul, no caso, Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural (Agraer).

[33] Processo: 1005282-05.2021.4.01.3200 - 7ª Vara Federal Ambiental e Agrária da SJAM.

Com isso, puderam realizar a movimentação e produzir bovinos nas áreas públicas federais que somadas dão mais de 6 mil hectares.

8.2. Casos que exemplificam a grilagem na dimensão jurídico-administrativa

8.2.1. Operação Brazilian Cricket – AM

A Operação Brazilian Cricket foi deflagrada pela Polícia Federal em 5 de junho de 2024 e teve como objeto a investigação de esquema de fraude fundiária destinado a conferir aparência de propriedade privada a extensa área situada no interior da Floresta Nacional do Iquiri – Flona Iquiri, unidade de conservação federal de uso sustentável localizada no município de Lábrea/AM.

O caso constitui exemplo representativo de grilagem na dimensão jurídico-administrativa, uma vez que a apropriação da terra pública não se estruturou prioritariamente pela ocupação física ou pelo desmatamento, mas pela construção progressiva de uma aparente legitimidade dominial mediante a combinação de registros imobiliários, cadastros fundiários, georreferenciamento, atos administrativos e decisões judiciais.

Segundo a investigação, o objetivo consistia em atribuir aparência de propriedade privada à área para posteriormente possibilitar sua utilização econômica, especialmente mediante fracionamento e comercialização de parcelas destinadas a proprietários interessados na compensação de déficits de Reserva Legal.

A estratégia explorava mecanismo previsto no art. 66, § 5º, do Código Florestal, relacionado à compensação ambiental mediante áreas situadas em unidades de conservação de domínio público pendentes de regularização fundiária.

Segundo a denúncia oferecida no caso, a atuação dos investigados foi dividida em núcleos funcionais, envolvendo financiadores e beneficiários econômicos, responsáveis técnicos pela produção de documentos e georreferenciamentos, agentes relacionados ao Registro de Imóveis e servidores vinculados ao INCRA responsáveis por procedimentos cadastrais e de certificação.

A investigação teve origem em compartilhamento de elementos provenientes de outra operação policial, a partir dos quais passaram a ser examinadas as relações existentes entre responsáveis técnicos, cadastros fundiários, documentos cartorários e áreas situadas no interior da Flona Iquiri.

A denúncia atribuiu aos investigados, conforme as condutas individualizadas, diversos tipos penais, incluindo falsidades documentais e ambientais, inserção de dados

falsos em sistemas de informações, corrupção ativa, violação de sigilo funcional, lavagem de ativos e organização criminosa.

8.2.2.1. Origem fundiária e duplicação do Título Definitivo do Seringal São Pedro

A investigação fundiária da área demonstrou que a origem documental utilizada pelos envolvidos remontava a um Título Definitivo expedido pelo Governo do Amazonas em 17 de junho de 1915, referente ao antigo seringal denominado São Pedro, com área de aproximadamente 36.018,765 hectares, em nome da empresa Trajano & Cia.

A análise do acervo registral demonstrou, entretanto, que esse Título Definitivo já havia ingressado anteriormente no sistema registral imobiliário do município de Lábrea/AM. O documento encontrava-se vinculado à Transcrição nº 220, datada de 10 de setembro de 1925, constante do antigo Livro 3 – Transcrição das Transmissões do CRI de Lábrea/AM.

Embora essa transcrição antiga não apresentasse formalmente anotação de encerramento, o imóvel já integrava outras cadeias dominiais existentes no próprio CRI de Lábrea.

Assim, o ponto central da fraude consistiu na reutilização de um Título Definitivo verdadeiro que já havia produzido efeitos registrais, empregando-o novamente para dar origem a outra cadeia dominial.

Apesar da existência do registro anterior em Lábrea e de o imóvel estar localizado naquele município, foi identificada a abertura da Matrícula nº 296 do Livro 2-A do CRI de Pauini/AM, também fundamentada no mesmo Título Definitivo do Seringal São Pedro.

8.2.2.2. Construção artificial da Matrícula nº 296 do CRI de Pauini/AM

A abertura da Matrícula nº 296 apresentou diversas inconsistências registrais. A primeira delas estava relacionada à própria competência territorial do CRI de Pauini/AM, uma vez que o imóvel originário se encontrava localizado em Lábrea/AM.

Também não foi identificado registro anterior capaz de justificar adequadamente a continuidade registral da matrícula recém-criada.

Outro elemento relevante foi a construção, dentro da própria Matrícula nº 296, de uma suposta sequência de transmissões ocorridas em períodos históricos anteriores à criação do atual sistema de matrícula.

No documento constava inicialmente o Título Definitivo de 1915 em nome de Trajano & Cia. Em seguida, aparecia assento registral datado de 8 de novembro de 1949, segundo o qual a área teria sido transferida para Amadeu de Jesus Sombra.

A investigação constatou, entretanto, que o referido adquirente havia nascido em 1947. Portanto, de acordo com a sequência documental apresentada na matrícula, ele teria adquirido imóvel rural com mais de 36 mil hectares quando possuía aproximadamente dois anos de idade.

Além disso, há uma incompatibilidade histórica na própria forma do registro. Em 1949 ainda vigorava o sistema de transcrições, baseado no fólio pessoal. O sistema atual de matrícula, com lançamentos sucessivos do tipo R-1, R-2 etc., somente seria instituído posteriormente pela Lei nº 6.015/1973, em vigor a partir de 1976.

Assim, atos supostamente praticados décadas antes apareciam descritos utilizando uma lógica registral que não existia à época em que teriam ocorrido.

A análise física do Livro 2 do CRI de Pauini/AM revelou ainda outras anomalias, entre elas folhas em branco, ausência das matrículas nº 290 a 294 e indícios de inserção de outras matrículas com características semelhantes à Matrícula nº 296. Esses elementos levaram à hipótese de possível manipulação posterior do livro registral.

8.2.2.3. Manipulação dos cadastros públicos e ampliação da área

Paralelamente à construção da cadeia registral, os sistemas cadastrais federais foram utilizados para atribuir nova aparência de regularidade ao imóvel. No SNCR foi identificado o código de imóvel rural nº 950.092.490.369-0, relacionado à Fazenda São Pedro 19. O cadastro constava inicialmente com área de aproximadamente 2.478,50 hectares.

Esse cadastro havia sido inserido em 2007 por meio de perfil de operador vinculado irregularmente ao sistema (“operador fantasma”), o qual nem era servidor do INCRA, nem nunca atuou com o sistema.

Em 2018, entretanto, esse cadastro, que havia permanecido com aquelas características desde 2007, foi atualizado com informações diferentes, as quais foram aceitas, permitindo alterações das características cadastrais do imóvel.

A área passou de:

2.478,50 ha no cadastro original do SNCR

→ 36.018,765 ha constantes do Título Definitivo

→ 39.316,5010 ha após as alterações cadastrais e geoespaciais

Ou seja, a área cadastrada passou a superar inclusive a dimensão constante do próprio Título Definitivo utilizado como fundamento da cadeia dominial.

Mesmo diante das inconsistências registrais, territoriais e dimensionais, as alterações cadastrais foram deferidas por servidor do INCRA, também investigado no caso, possibilitando a emissão de CCIR.

Novamente é importante destacar o papel relevante na dinâmica fraudulenta do CCIR. Embora o CCIR não constitua prova de domínio ou propriedade, sua emissão permitia apresentar o imóvel como regularmente cadastrado no INCRA, reforçando sua utilização perante cartórios, órgãos públicos e terceiros.

8.2.2.4. Manipulação do georreferenciamento e deslocamento espacial do imóvel

A partir da comparação entre o Título Definitivo originário, a documentação registral, o memorial descritivo, os dados inseridos no SIGEF e os referenciais hidrográficos históricos, verificou-se que o novo levantamento georreferenciado promoveu duas alterações fundamentais.

A primeira foi a ampliação da área, que passou de 36.018,765 hectares para 39.316,5010 hectares. A segunda, ainda mais relevante, foi o deslocamento geográfico do imóvel.

No Título Definitivo original, o Seringal São Pedro encontrava-se relacionado aos igarapés Tumihã (ou Tumiã) e Taquary (ou Taquari), afluentes do rio Purus.

Entretanto, o polígono submetido ao SIGEF foi deslocado para as proximidades do rio Sepatini, fazendo com que a área passasse a se localizar integralmente no interior da Flona Iquiri.

Nesse caso, portanto, o georreferenciamento submetido ao SIGEF por um responsável técnico, que participou do esquema fraudulento, foi empregado para ampliara área e reposicioná-la espacialmente em local desejado pelos grileiros.

Assim, a planta e memorial descritivo certificados fornecidos no sistema, fornecem aparência técnica e oficial ao novo posicionamento da área, que são utilizadas em etapas registrais, como na averbação junto à matrícula de novas descrições posicionais de um imóvel rural.

A investigação atribuiu papel central ao responsável técnico responsável pela inserção das informações geoespaciais, uma vez que o novo polígono possibilitou materializar territorialmente a área exatamente no local de interesse dos envolvidos.

8.2.2.5. Utilização de atos registrais e decisão judicial para consolidação da aparência dominial

Outra característica relevante do caso foi a interação entre as informações produzidas nos sistemas cadastrais e os atos praticados posteriormente no âmbito registral e judicial.

Mesmo estando registrada no CRI de Pauini/AM, a Matrícula nº 296 recebeu, em 2018, averbação de memorial descritivo que indicava expressamente que o imóvel estava localizado em Lábrea/AM, evidenciando incompatibilidade entre a circunscrição do registro e a própria localização indicada pelo documento técnico

Posteriormente, com a Matrícula nº 296 existente e o CCIR emitido, foi obtida decisão judicial favorável à transferência do registro para o CRI de Lábrea/AM.

Em decorrência dessa decisão, foi aberta a Matrícula nº 220 do CRI de Lábrea/AM, consolidando formalmente a aparência de domínio privado sobre a área.

Assim, pôde-se observar que, em esquemas fundiários complexos, uma decisão judicial pode acabar produzindo efeitos sobre situação construída anteriormente a partir de documentos registrais, cadastrais ou geoespaciais fraudulentos.

8.2.2.6. Monetização da aparente propriedade e grilagem verde

O objetivo final do esquema era o de construir uma aparência de domínio privado permitia transformar a terra pública em ativo economicamente negociável.

Uma das estratégias consistia em fracionar e comercializar áreas supostamente particulares localizadas dentro da Flona Iquiri para proprietários rurais interessados em compensar déficits de Reserva Legal existentes em outros imóveis.

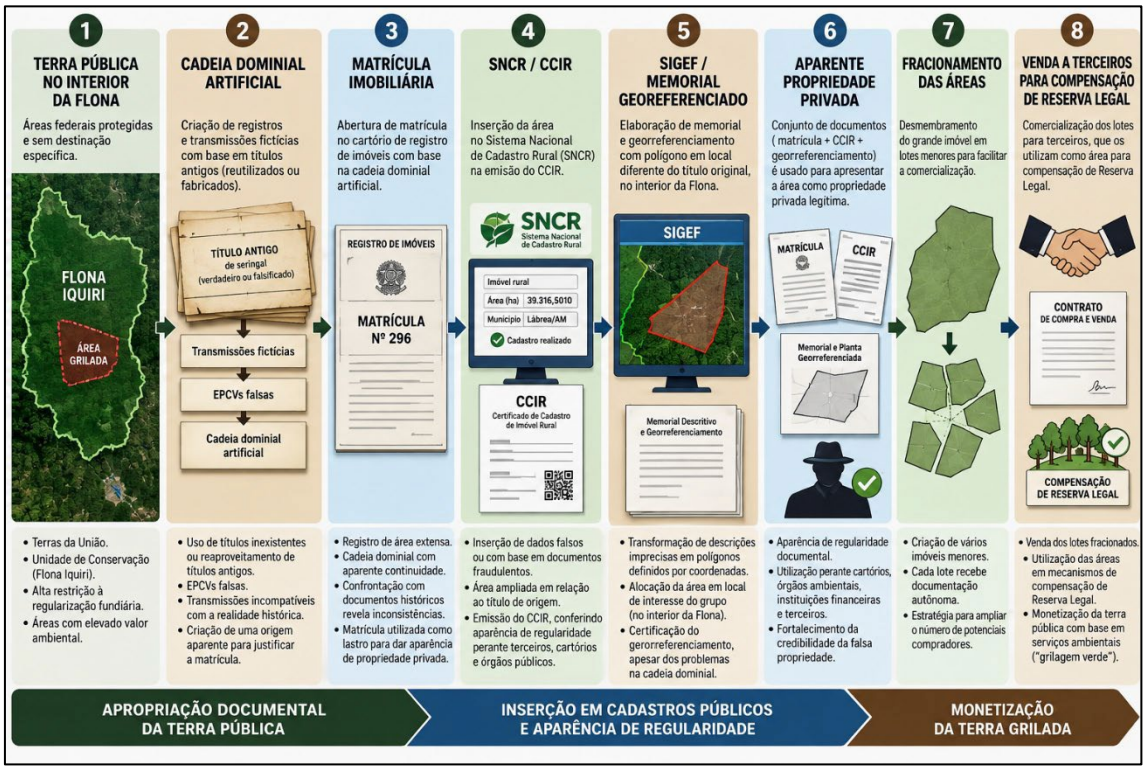
O instrumento previsto no Código Florestal possibilita que proprietário de imóvel rural com déficit de Reserva Legal participe da regularização fundiária de unidade de conservação de domínio público mediante aquisição e posterior doação ao Poder Público de área particular existente em seu interior.

A fraude ocorria porque a área oferecida como se fosse propriedade privada era, na realidade, terra pública cuja aparência de domínio particular havia sido construída fraudulentamente.

Nesse contexto, após a abertura da Matrícula nº 220 no CRI de Lábrea/AM, tornou-se possível promover o fracionamento e a negociação das áreas. Segundo estimativas produzidas pela equipe investigativa, essas operações poderiam ter gerado vantagem econômica superior a R$ 38 milhões.

Trata-se, portanto, de exemplo característico da denominada grilagem verde, na qual a apropriação fraudulenta da terra pública não tem necessariamente como finalidade imediata seu desmatamento ou conversão para atividade agropecuária. A própria condição ambiental da área, nesse caso, sua localização no interior de unidade de conservação, passa a ser explorada economicamente.

Figura 30 – Esquema resumo do fluxo de atos identificados ao longo da operação Brazilian Cricket, os quais possibilitaram a apropriação demais de 30 mil hectares de áreas públicas da União no interior da Floresta Nacional do Iquiri e a venda a terceiros de lotes para compensação ambiental de reserva legal.



8.2.2. Operação Greenwashing – AM

A Operação Greenwashing, deflagrada pela Polícia Federal em 5 de junho de 2024, constitui importante caso exemplificativo das fraudes fundiárias praticadas na dimensão jurídico-administrativa.

As investigações estiveram relacionadas à apropriação fraudulenta de extensas áreas públicas situadas no sul do Estado do Amazonas, sobretudo nos municípios de Lábrea, Novo Aripuanã e Apuí, mediante utilização combinada de mecanismos cartorários, cadastrais, fundiários e geoespaciais.

Uma das características mais relevantes do esquema foi a ausência de um único padrão de fraude. As áreas analisadas apresentavam origens documentais distintas, mas reproduziam determinados mecanismos recorrentes: utilização de títulos inexistentes, reutilização de títulos verdadeiros de antigos seringais, fabricação de instrumentos de transmissão, criação de cadeias dominiais artificiais, inserção das áreas em cadastros públicos e manipulação de sua localização geográfica.

As fraudes investigadas estavam inseridas em uma região historicamente marcada pela exploração de seringais e, posteriormente, pela expansão da atividade madeireira, pecuária e agropecuária. Trata-se também de região com presença significativa de terras federais, incluindo glebas arrecadadas, projetos de assentamento e Unidades de Conservação.

Nesse contexto, antigos títulos expedidos pelo Estado do Amazonas no período dos seringais assumiram papel central nas fraudes. A existência desses documentos históricos, somada às limitações dos antigos sistemas registrais e às lacunas existentes em determinados acervos cartorários, criou oportunidades para sua reutilização ou para a fabricação de cadeias dominiais aparentemente vinculadas a títulos antigos.

8.2.2.1. Utilização de títulos falsos e criação de cadeias dominiais fictícias

Um dos mecanismos identificados consistiu na utilização de títulos de origem inexistentes ou incompatíveis com o acervo fundiário estadual, empregados para justificar a criação de matrículas imobiliárias.

Caso representativo ocorreu no Cartório de Registro de Imóveis de Novo Aripuanã/AM. O acervo da serventia havia sido destruído por incêndio em 1992,

circunstância posteriormente utilizada como fundamento para a suposta restauração de registros antigos.

Segundo a análise desenvolvida na investigação, foram abertas matrículas com base em cadeias dominiais que supostamente teriam existido anteriormente à destruição do acervo. Entretanto, a confrontação com documentos históricos e com o acervo fundiário estadual demonstrou irregularidades na origem atribuída aos imóveis

Um dos casos analisados envolveu imóvel denominado Buiuçu, com aproximadamente 56,6 mil hectares. A matrícula aberta em 2008 afirmava que a área teria origem em título definitivo expedido pelo Governo do Amazonas em 1931 e registrado ainda na década de 1930, seguido por sucessivas transmissões realizadas mediante EPCVs. A cadeia registral reconstruída, entretanto, apresentava diferentes incompatibilidades históricas e registrais.

A fragilidade do acervo destruído dificultava a conferência imediata dos supostos atos anteriores e permitia que documentos recentes fossem apresentados como reconstruções de uma história registral pretérita.

Nesse tipo de mecanismo foi construída uma narrativa dominial fictícia, composta por um suposto título de origem, registros antigos, transmissões intermediárias e, finalmente, uma matrícula contemporânea destinada a conferir aparência de continuidade registral ao imóvel.

8.2.2.2. Reutilização de títulos e transcrições antigas mediante documentos falsos

Outro mecanismo utilizado consistiu no reaproveitamento de títulos definitivos verdadeiros de antigos seringais que já haviam produzido efeitos registrais. Nessa modalidade, o título de origem não era necessariamente falso. A fraude consistia em utilizá-lo novamente para construir outra cadeia dominial.

Foram identificadas antigas Transcrições no CRI de Lábrea/AM que não apresentavam indicação clara de encerramento e cuja continuidade estava dificultada pela ausência de parte dos livros posteriores do acervo cartorário. Essas vulnerabilidades foram exploradas para fazer parecer que os antigos registros ainda poderiam produzir novas transmissões.

Para construir a continuidade entre os titulares históricos e os beneficiários contemporâneos, foram utilizadas Escrituras Públicas de Compra e Venda que

posteriormente não foram localizadas no acervo do tabelionato indicado como responsável por sua lavratura. Ou seja, eram EPCVs materialmente falsas.

Em um dos casos examinados, uma das escrituras atribuía venda realizada em 1949 a pessoa que, segundo a investigação, já havia falecido anteriormente. Outra escritura teria promovido transmissão posterior sem que a aquisição anterior tivesse sido registrada, comprometendo a própria continuidade dominial.

Assim, a fraude combinava elementos verdadeiros e falsos. O Título Definitivo poderia ser autêntico, assim como a transcrição antiga efetivamente existente no acervo do CRI.

Entretanto, eram produzidos instrumentos de transmissão inexistentes com a finalidade de criar artificialmente uma sequência dominial e conduzir o imóvel até pessoas vinculadas ao grupo investigado.

Esse tipo de mecanismo demonstra a importância de não se limitar à análise da matrícula atual ou do título de origem. É necessário conferir também todos os instrumentos intermediários de transmissão, verificando se efetivamente existiram, se foram lavrados nas serventias indicadas e se os transmitentes possuíam, naquele momento, legitimidade registral para alienar o imóvel.

8.2.2.3. Manipulação de cadastros e georreferenciamento

Os sistemas cadastrais e de certificação fundiária também foram utilizados para fortalecer a aparência de legitimidade das áreas. Segundo a investigação, determinados imóveis conseguiram avançar em procedimentos de fiscalização cadastral do INCRA e de certificação de georreferenciamento mesmo apresentando problemas relacionados às respectivas cadeias dominiais.

Nesse processo, documentos de origem fraudulenta foram aceitos em procedimentos administrativos do INCRA, permitindo que áreas anteriormente questionadas obtivessem documentos cadastrais e certificações oficiais, aumentando sua aparência de regularidade perante outros órgãos públicos, cartórios e terceiros.

No caso investigado, um dos imóveis foi georreferenciado e certificado pelo sistema antigo do INCRA, denominado de SNCI. Durante o período de transição entre o antigo SNCI e o SIGEF, determinadas áreas, com grandes extensões (geralmente, áreas acima de 5 mil hectares) eram submetidas a procedimentos de fiscalização cadastral em conjunto com o processo de certificação do georreferenciamento de sua poligonal.

Nesses processos de fiscalização cadastral[34], os servidores do INCRA analisavam a cadeia dominial e a origem fundiária das áreas. E somente após a validação de documentação dominial o imóvel era recadastrado no SNCR e obtida a certificação de seu polígono georreferenciado.

No caso da área investigada, houve a atuação de um servidor do INCRA, fiscal de cadastro, que declarou a documentação fundiária e cartorária da área era totalmente regular e finalizou o processo de fiscalização.

Com o processo de fiscalização encerrado, o imóvel foi cadastrado (ou recadastrado) no SNCR e emitido o CCIR, possibilitando os envolvidos a disporem de documento oficial que podia ser apresentado perante cartórios, órgãos ambientais e afins.

No decorrer da investigação, constatou-se inclusive que determinadas áreas foram incluídas no SNCR em nome dos envolvidos com atuação de servidor do INCRA antes da consolidação registral pretendida pelo grupo, circunstância que posteriormente serviu para reforçar documentalmente a cadeia apresentada perante outros órgãos.

Ou seja, antes mesmo de as áreas estarem em nome dos envolvidos, o servidor do INCRA as cadastrou no sistema e expediu o CCIR ao interessados, possibilitando, o uso do documento perante ações judiciais e até mesmo no CRI.

Quanto à delimitação das áreas griladas, o georreferenciamento realizado por responsáveis técnicos vinculados aos casos constituiu ferramenta importante para a operacionalização das fraudes, pois permitiu transformar antigas descrições territoriais imprecisas, constantes de títulos de seringais, em polígonos contemporâneos definidos por coordenadas geodésicas.

Dessa forma, antigas descrições baseadas em rios, igarapés, confrontantes ou outros elementos geográficos passaram a ser materializadas em polígonos georreferenciados, os quais podiam ser reposicionados espacialmente em locais de interesse dos envolvidos.

[34] Art. 2º São objetivos da fiscalização cadastral:
I - verificar o cumprimento da função social da propriedade, visando a gerar um estoque de terras passíveis de incorporação às ações de reforma agrária;
II - promover a atualização dos dados cadastrais de imóveis rurais, buscando a fidedignidade das informações declaradas;
III - fornecer dados de orientação para programação dos instrumentos de Política Agrícola e Agrária Governamental;
IV - examinar a legitimidade do domínio e posse dos imóveis rurais.
(Instrução Normativa INCRA nº 9 de 13/11/2002)

Posteriormente, a certificação do polígono e a utilização da planta e do memorial descritivo nos procedimentos registrais contribuem para conferir uma aparência adicional de regularidade técnica ao imóvel.

8.2.2.4. Utilização de certidões fundiárias e fragilidades dos acervos públicos

Outro mecanismo identificado pela investigação consistiu na utilização de certidões expedidas pelo órgão fundiário estadual com base no respectivo acervo, as quais eram utilizadas para reforçar a aparente existência dos títulos que sustentavam determinadas cadeias dominiais.

Nesse tipo de fraude, a certidão administrativa possui importância estratégica porque estabelece uma ligação aparente entre o registro imobiliário e o órgão de terras. Dessa forma, permite construir uma lógica dominial e fundiária na qual o registro imobiliário atual aparentemente encontra respaldo em um título de origem constante do acervo fundiário estadual.

Em condições regulares, a sequência esperada seria:



Assim, quando o próprio órgão fundiário confirma documentalmente a existência de determinado Título Definitivo, aumenta significativamente a aparência de legitimidade da cadeia dominial apresentada, uma vez que se estabelece um aparente lastro fundiário de origem para o imóvel.

Entretanto, a investigação identificou que, mesmo nos casos em que aparentemente existia correspondência entre o registro imobiliário atual e determinado título constante do acervo fundiário, os atos intermediários de transmissão da propriedade também podiam ter sido forjados.

Ou seja, apesar da aparente existência de uma origem fundiária, de uma cadeia dominial e de um registro imobiliário atual (materializado na matrícula), constatou-se,

em determinados casos, que os atos intermediários responsáveis por demonstrar as sucessivas transmissões da propriedade eram fraudulentos.

Além disso, houve casos em que as análises investigativas identificaram que as informações constantes das certidões expedidas pelo órgão fundiário não encontravam correspondência adequada nos livros e nos demais documentos existentes no acervo estadual.

Nesse contexto, segundo a investigação, foram expedidas certidões pelo órgão de terras, mediante pagamento de vantagem indevida a servidor público, com a finalidade de atestar a suposta existência de determinados títulos fundiários, os quais não possuíam respaldo legítimo no acervo fundiário.

Desse modo, a fraude podia estar presente não apenas nas duas extremidades da cadeia, isto é, no registro imobiliário atual ou no título de origem, mas também nos atos intermediários que supostamente demonstrariam como o imóvel passou do beneficiário originário do título público até o proprietário contemporâneo.

Esse aspecto evidencia a necessidade de reconstruir integralmente a cadeia dominial, verificando não apenas se o título de origem existe, mas se cada transmissão subsequente efetivamente ocorreu e possui suporte documental e registral correspondente.

8.2.2.5. Exploração econômica e monetização das áreas griladas

Uma vez construída a aparência de propriedade privada, as áreas puderam ser inseridas em outras relações administrativas e econômicas.

Algumas das áreas griladas foram utilizadas para a aprovação de Planos de Manejo Florestal Sustentável – PMFS, viabilizando a exploração seletiva de madeira em seu interior.

Outras foram destinadas à atividade agropecuária, especialmente à pecuária, enquanto determinadas áreas foram inseridas em projetos relacionados ao mercado de créditos de carbono.

Em relação às áreas destinadas ao mercado de carbono, observa-se uma articulação entre a fraude fundiária e novas formas de monetização vinculadas ao mercado de Pagamentos por Serviços Ambientais – PSA, dinâmica inserida no fenômeno denominado grilagem verde.

Nesse contexto, a lógica econômica da grilagem sofre uma transformação importante. Na forma tradicional, a valorização da terra pública apropriada irregularmente está frequentemente associada à retirada da madeira, ao desmatamento, à formação de pastagens e à posterior implantação de atividade agropecuária.

Na grilagem verde, entretanto, a manutenção da cobertura florestal também pode possuir elevado valor econômico.

Uma extensa área de floresta, desde que revestida de uma aparência documental de propriedade privada, pode ser utilizada como lastro territorial para projetos ambientais capazes de gerar ativos econômicos, como créditos de carbono. Desse modo, o valor econômico da terra pública deixa de depender exclusivamente de sua conversão para uso agropecuário e passa a decorrer também dos serviços ambientais associados à manutenção da vegetação.

Assim, uma área pública indevidamente apropriada pode ser monetizada justamente porque permanece florestada, desde que o suposto proprietário consiga apresentar documentação fundiária, registral, cadastral e geoespacial aparentemente suficiente para sustentar sua inclusão em projetos ambientais.

Essa dinâmica demonstra que as fraudes fundiárias contemporâneas podem combinar mecanismos tradicionais de grilagem com instrumentos recentes de valorização ambiental, fazendo com que uma cadeia dominial fraudulenta passe a funcionar como lastro territorial de ativos ambientais.

8.2.3. Operação Julius Caesar - RO

A Operação Julius Caesar, deflagrada em 9 de junho de 2022, investigou esquema de apropriação fraudulenta de terras públicas federais em Rondônia mediante a criação de uma estrutura documental, cadastral, geoespacial e registral destinada a conferir aparência de propriedade privada a áreas que permaneciam integrantes do patrimônio público.

O núcleo da fraude consistiu na produção de documentos que simulavam a existência de Títulos Definitivos supostamente expedidos pelo INCRA na década de 1990.

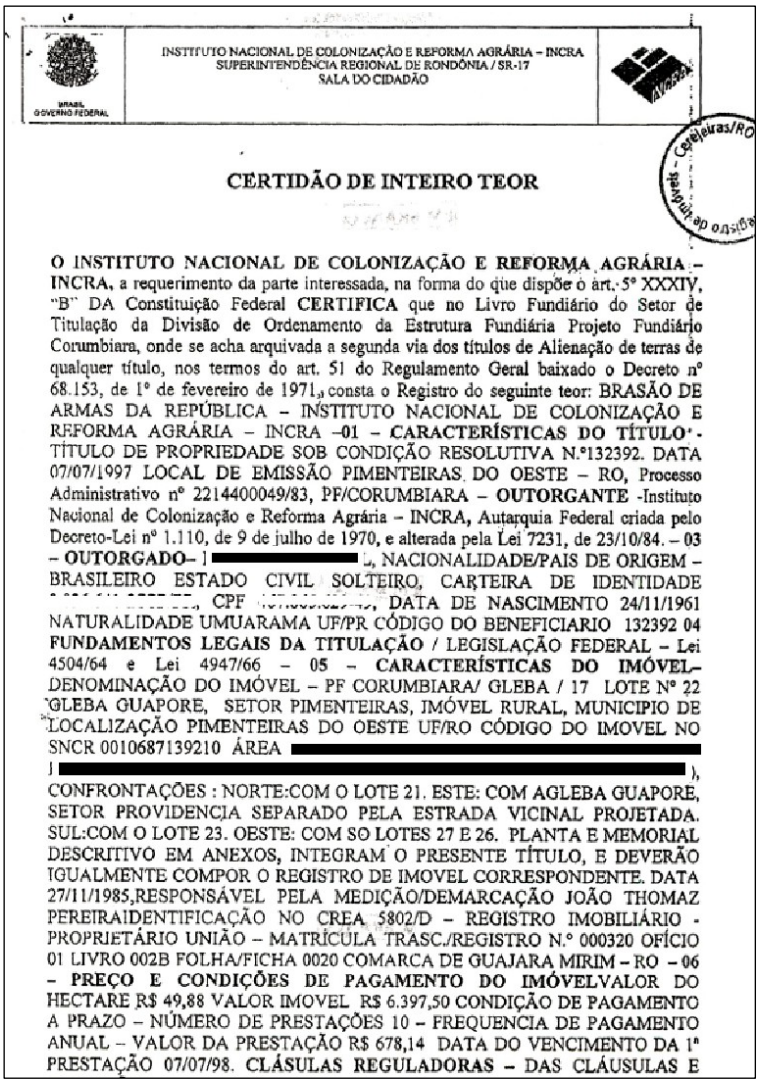
A partir desses documentos, foram construídas cadeias documentais aparentemente regulares, cadastradas as áreas nos sistemas fundiários federais, realizados

georreferenciamentos, emitidos CCIRs e, posteriormente, abertas matrículas no Cartório de Registro de Imóveis.

A documentação foi constituída em nome de diversas interpostas pessoas ("laranjas"), que figuravam formalmente como beneficiárias dos supostos títulos públicos e proprietárias das parcelas, embora a destinação final das áreas estivesse vinculada ao grupo familiar investigado.

O primeiro elemento essencial do mecanismo consistiu na fabricação de uma origem fundiária aparentemente legítima. Foram elaborados documentos denominados Certidões de Inteiro Teor, que supostamente reproduziam fielmente antigos Títulos Definitivos expedidos pelo INCRA na década de 1990 – Figura 31.

Figura 31 – Exemplo de certidão de inteiro teor utilizada no esquema fraudulento, que supostamente reproduzia fielmente o texto de títulos antigos expedidos pelo INCRA na década de 1990.



INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA
SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DE RONDÔNIA / SR-17
SALA DO CIDADÃO

BRASIL GOVERNO FEDERAL

Cerejeiras/RO – Registro de Imóveis

CERTIDÃO DE INTEIRO TEOR

O INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA, a requerimento da parte interessada, na forma do que dispõe o art. 5º XXXIV, "B" DA Constituição Federal **CERTIFICA** que no Livro Fundiário do Setor de Titulação da Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária Projeto Fundiário Corumbiara, onde se acha arquivada a segunda via dos títulos de Alienação de terras de qualquer título, nos termos do art. 51 do Regulamento Geral baixado o Decreto nº 68.153, de 1º de fevereiro de 1971, consta o Registro do seguinte teor: BRASÃO DE ARMAS DA REPÚBLICA – INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA –**01 – CARACTERÍSTICAS DO TÍTULO** - TÍTULO DE PROPRIEDADE SOB CONDIÇÃO RESOLUTIVA N.º132392. DATA 07/07/1997 LOCAL DE EMISSÃO PIMENTEIRAS DO OESTE – RO, Processo Administrativo nº 2214400049/83, PF/CORUMBIARA – **OUTORGANTE** -Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, Autarquia Federal criada pelo Decreto-Lei nº 1.110, de 9 de julho de 1970, e alterada pela Lei 7231, de 23/10/84. – 03 – **OUTORGADO**– [redacted], NACIONALIDADE/PAIS DE ORIGEM – BRASILEIRO ESTADO CIVIL SOLTEIRO, CARTEIRA DE IDENTIDADE [redacted], CPF [redacted], DATA DE NASCIMENTO 24/11/1961 NATURALIDADE UMUARAMA UF/PR CÓDIGO DO BENEFICIARIO 132392 04 **FUNDAMENTOS LEGAIS DA TITULAÇÃO** / LEGISLAÇÃO FEDERAL – Lei 4504/64 e Lei 4947/66 – 05 – **CARACTERÍSTICAS DO IMÓVEL**– DENOMINAÇÃO DO IMÓVEL – PF CORUMBIARA/ GLEBA / 17 LOTE Nº 22 GLEBA GUAPORE, SETOR PIMENTEIRAS, IMÓVEL RURAL, MUNICIPIO DE LOCALIZAÇÃO PIMENTEIRAS DO OESTE UF/RO CÓDIGO DO IMOVEL NO SNCR 0010687139210 ÁREA [redacted], CONFRONTAÇÕES : NORTE:COM O LOTE 21. ESTE: COM AGLEBA GUAPORE, SETOR PROVIDENCIA SEPARADO PELA ESTRADA VICINAL PROJETADA. SUL:COM O LOTE 23. OESTE: COM SO LOTES 27 E 26. PLANTA E MEMORIAL DESCRITIVO EM ANEXOS, INTEGRAM O PRESENTE TÍTULO, E DEVERÃO IGUALMENTE COMPOR O REGISTRO DE IMOVEL CORRESPONDENTE. DATA 27/11/1985,RESPONSÁVEL PELA MEDIÇÃO/DEMARCAÇÃO JOÃO THOMAZ PEREIRAIDENTIFICAÇÃO NO CREA 5802/D – REGISTRO IMOBILIÁRIO - PROPRIETÁRIO UNIÃO – MATRÍCULA TRASC./REGISTRO N.º 000320 OFÍCIO 01 LIVRO 002B FOLHA/FICHA 0020 COMARCA DE GUAJARA MIRIM – RO – 06 – **PREÇO E CONDIÇÕES DE PAGAMENTO DO IMÓVEL**VALOR DO HECTARE R$ 49,88 VALOR IMOVEL R$ 6.397,50 CONDIÇÃO DE PAGAMENTO A PRAZO – NÚMERO DE PRESTAÇÕES 10 – FREQUENCIA DE PAGAMENTO ANUAL – VALOR DA PRESTAÇÃO R$ 678,14 DATA DO VENCIMENTO DA 1ª PRESTAÇÃO 07/07/98. **CLÁSULAS REGULADORAS** – DAS CLÁUSULAS E

Para reforçar a autenticidade desses supostos títulos, foram produzidos documentos complementares, entre eles:

- Certidão de Autenticidade;
- Certidão de Quitação e Localização; e
- Planta e memorial descritivo;

Esses documentos eram utilizados de forma combinada para criar a impressão de que determinado lote havia sido regularmente alienado pelo INCRA décadas antes.

Os documentos fraudulentos não foram produzidos diretamente em nome dos beneficiários finais. Foram utilizadas 19 interpostas pessoas ("laranjas") como supostos beneficiários dos títulos públicos.

Destaca-se que, das 19 pessoas utilizadas nessa estrutura, muitas delas jamais haviam exercido atividade agrícola ou ocupado efetivamente as parcelas que lhes eram atribuídas.

A divisão da área em lotes considerou o marco de 2.500 hectares previsto no art. 188, § 1º, da Constituição Federal, acima do qual a alienação ou concessão de terras públicas depende de prévia aprovação do Congresso Nacional.

Além disso, a construção documental precisava ser acompanhada de uma representação geoespacial das parcelas. Nesse contexto, responsáveis técnicos foram contratados para realizar o levantamento e o georreferenciamento dos lotes e, posteriormente, submetê-los ao sistema fundiário federal.

A grande área de quase 30 mil hectares, vinculada ao grupo familiar de empresários, foi dividida em 19 parcelas, georreferenciadas por responsáveis técnicos, que encaminharam ao SIGEF/INCRA os levantamentos correspondentes, todos apresentados em nome das 19 interpostas pessoas utilizadas como titulares aparentes.

Outro elemento fundamental consistiu na utilização do SNCR. Com a participação de servidores vinculados ao INCRA, operadores do SNCR, as áreas foram inseridas no sistema cadastral e, posteriormente, liberadas para a emissão dos respectivos Certificados de Cadastro de Imóvel Rural – CCIRs.

Um aspecto particularmente relevante identificado na investigação foi a forma como os cadastros foram criados no SNCR, circunstância que despertou suspeitas sobre a atuação dos operadores do sistema, servidores do INCRA.

Os supostos títulos teriam sido expedidos pelo próprio INCRA na década de 1990, e as Certidões de Inteiro Teor produzidas pelo esquema faziam referência expressa aos respectivos códigos cadastrais históricos do SNCR.

Entretanto, em vez de recuperar os cadastros anteriormente existentes e seus respectivos históricos, o operador do SNCR envolvido no procedimento criou novos cadastros para as áreas. Isso porque aqueles códigos constantes das certidões nunca existiram.

Essa circunstância constitui importante elemento de inconsistência. Se a documentação apresentada afirmava que determinado imóvel já havia sido titulado e cadastrado pelo INCRA décadas antes, e inclusive indicava em seu próprio texto o respectivo código cadastral, seria esperado que a análise administrativa buscasse localizar o histórico desse mesmo imóvel no SNCR, e não simplesmente criar outro cadastro sem correspondência com aquele indicado no suposto título.

Essa análise demonstra também a importância investigativa de não se examinar apenas o CCIR atual, mas de requisitar o histórico completo do imóvel no SNCR, identificando códigos anteriores, datas de inclusão, alterações cadastrais, usuários responsáveis pelos lançamentos e documentos utilizados para fundamentar cada modificação.

Com os supostos títulos públicos, os documentos complementares, os CCIRs e os memoriais georreferenciados certificados, as parcelas foram apresentadas ao Cartório de Registro de Imóveis. Esses elementos serviram de suporte para a abertura das respectivas matrículas em nome dos 19 supostos beneficiários.

Uma vez abertas as matrículas em nome dos laranjas, ainda era necessário transferir formalmente as propriedades para os verdadeiros beneficiários do esquema. Para isso, foi utilizada uma procuradora comum, à qual os supostos proprietários concederam amplos poderes para praticar atos em seus nomes.

Essa procuradora passou, então, a representar os 19 titulares aparentes nos atos de transmissão. Posteriormente, foram lavradas Escrituras Públicas de Compra e Venda – EPCVs entre os proprietários formais, representados pela procuradora, e integrantes da família beneficiária.

Essas escrituras foram levadas ao Registro de Imóveis e registradas nas respectivas matrículas, fazendo com que os lotes deixassem formalmente o patrimônio dos laranjas e passassem para integrantes do grupo familiar.

Com a propriedade formal das áreas, o grupo passou, posteriormente, a utilizá-las como garantia bancária para a obtenção de financiamentos e/ou créditos rurais de milhões de reais, ampliando seu patrimônio e sua capacidade de obtenção de capital.

No contexto dessa operação, poderiam ser trabalhadas com diferentes tipologias penais, como as exemplificadas no quadro da Tabela 5 abaixo.

Tabela 5 – Tipologias penais e respectivas condutas.

Conduta identificada	Possível tipologia penal
Fabricação das supostas Certidões de Inteiro Teor, Certidões de Autenticidade, uitação/Localização e demais documentos atribuídos ao INCRA	**Falsificação de documento público – art. 297 do CP**
Inserção de informações falsas em documentos verdadeiros ou formalmente expedidos	**Falsidade ideológica – art. 299 do CP**
Apresentação dos documentos fundiários falsos perante INCRA, SIGEF, cartórios e outros órgãos	**Uso de documento falso – art. 304 do CP**
Inserção ou facilitação da inserção de dados falsos no SNCR por servidor autorizado, com criação de cadastros e liberação de CCIR	**Inserção de dados falsos em sistema de informações – art. 313-A do CP**
Recebimento de vantagem por servidores para produzir documentos, validar cadastros ou liberar CCIR	**Corrupção passiva – art. 317 do CP**
Pagamento ou promessa de vantagem aos servidores	**Corrupção ativa – art. 333 do CP**
Utilização de CCIR/documento cadastral como prova de propriedade ou direito sobre a área	**Art. 19 da Lei nº 4.947/1966,** se preenchidos os elementos específicos do tipo
Invasão ou ocupação de terras públicas federais com intenção de ocupá-las	**Art. 20 da Lei nº 4.947/1966**, se demonstrada a correspondente conduta
Estrutura organizada envolvendo grupo familiar, servidores, responsáveis técnicos, laranjas e procuradora, com divisão de tarefas	**Organização criminosa – art. 2º da Lei nº 12.850/2013**, se presentes os requisitos legais
Obtenção de financiamento bancário mediante utilização das propriedades fraudulentamente constituídas como garantia	**Obtenção de financiamento mediante fraude – art. 19 da Lei nº 7.492/1986**, conforme as circunstâncias concretas
Ocultação da titularidade real mediante laranjas, posterior transferência das matrículas aos beneficiários e utilização econômica dos ativos	**Lavagem de dinheiro – art. 1º da Lei nº 9.613/1998,** desde que comprovados atos de ocultação ou dissimulação
Eventual obtenção de vantagem patrimonial mediante indução de terceiros em erro	**Estelionato – art. 171 do CP**, conforme o negócio concreto e sem prejuízo da incidência de tipo especial
Eventual desmatamento, queimada ou exploração ambiental ilegal das terras públicas	**Crimes ambientais da Lei nº 9.605/1998,** conforme as condutas efetivamente demonstradas

9. Diagnósticos de fragilidades

9.1. Emissão indevida de CCIR em terras públicas e fomento ao mercado ilegal de terras

O Certificado de Cadastro de Imóvel Rural – CCIR, emitido a partir das informações constantes do Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR, constitui documento cadastral de grande relevância para a prática de diversos atos relacionados aos imóveis rurais.

Embora não constitua título de propriedade nem faça prova de domínio, sua emissão demonstra que determinado imóvel e seu respectivo detentor se encontram cadastrados perante o Incra, conferindo ao cadastro uma aparência de regularidade administrativa.

A legislação atribui ao CCIR importância prática significativa. A Lei nº 4.947/1966 condiciona à regularidade cadastral a prática de atos como desmembramento, arrendamento, hipoteca, partilha, venda e promessa de venda de imóveis rurais. Além disso, a Lei nº 10.267/2001 passou a exigir que os serviços notariais façam constar das escrituras dados provenientes do CCIR, entre eles o código do imóvel, nome e nacionalidade do detentor, denominação e localização da área.

O certificado também possui relevância para atividades econômicas, inclusive operações de financiamento, e integra a documentação utilizada em procedimentos registrais envolvendo imóveis rurais. Por essa razão, apesar de sua natureza estritamente cadastral, o CCIR possui importante valor instrumental no cotidiano fundiário e econômico.

Essa característica torna particularmente grave a liberação do CCIR para ocupações incidentes sobre terras públicas federais que não atendem aos requisitos legais de regularização fundiária.

A Lei nº 11.952/2009 condiciona a regularização de ocupações em determinadas terras da União na Amazônia Legal ao preenchimento de requisitos relacionados ao beneficiário e à ocupação, entre eles cultura efetiva, ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, observância do marco temporal legal, inexistência de outro imóvel rural e ausência de benefício anterior em programa de reforma agrária ou regularização fundiária, ressalvadas as hipóteses legais.

Quando uma pessoa que não possui direito à regularização da ocupação consegue cadastrar essa parcela no SNCR e obter um CCIR sem inibição, forma-se uma situação contraditória.

Isso porque a ocupação não é regularizável, porém, a pessoa, com o CCIR em mãos consegue obter uma aparência de regularidade cadastral do INCRA, que é utilizado para obtenção de outros benefícios, o que inclui a possibilidade de cadastramento como produto rural nos órgãos competentes do estado, bem como até mesmo a liberação de créditos rurais, em determinadas situações.

Nesse contexto, quando apresentada perante terceiros, em conjunto com outros documentos, podem atribuir uma ocupação em áreas pública uma aparência de legitimidade superior àquela que efetivamente possui.

E caracterizado essa aparência a área pode ser vendida a terceiros interessados, formando um mercado ilegal de terras públicas.

Essa situação foi identificada pelo próprio Tribunal de Contas da União – TCU nas auditorias relacionadas ao Programa Terra Legal, lançado em conjunto com a Lei nº 11.952/2009.

No âmbito dos trabalhos que resultaram no Acórdão nº 627/2015, o Tribunal identificou, entre as fragilidades do programa, o risco de fomento do mercado irregular de posse de terras em razão da ausência de inibição da emissão de CCIR para posseiros que ainda não possuíam processo de titulação concluído.

Posteriormente, o Acórdão nº 727/2020 voltou a examinar fragilidades relacionadas à regularização de terras públicas federais na Amazônia Legal, tendo o TCU acompanhado a implementação de medidas destinadas ao aperfeiçoamento dos controles sobre esses processos.

A preocupação do controle externo é particularmente pertinente porque o CCIR, isoladamente, não deveria conferir qualquer direito sobre terra pública. A própria Lei nº 5.868/1972 estabelece que os documentos cadastrais expedidos pelo Incra não fazem prova de propriedade ou de direitos a ela relativos. Ainda assim, a experiência investigativa demonstra que documentos cadastrais podem ser utilizados juntamente com CAR, georreferenciamento, escrituras, declarações possessórias e outros elementos para construir progressivamente uma aparência documental de legitimidade sobre áreas que nunca foram regularmente destacadas do patrimônio público.

Inclusive, o Incra, após o Acórdão de 2015 com o TCU, editou a Portaria Conjunta nº 1, de 21 de dezembro de 2017, destinada especificamente ao tratamento, no SNCR, das posses por simples ocupação inseridas em glebas públicas federais na Amazônia Legal.

A norma estabeleceu que imóveis nessa situação somente podem ser incluídos ou alterados no SNCR mediante a existência de processo administrativo de regularização fundiária e desde que estejam georreferenciados segundo as normas técnicas do Incra, com correspondente tratamento no SIGEF.

Mais importante ainda, a Portaria determinou que os cadastros dessas posses permaneçam inibidos por "análise cadastral" até que a situação seja examinada pelo órgão competente.

A fragilidade surge quando esses mecanismos não são empregados de forma efetiva pelos servidores do Incra e ocupações irregulares permanecem com CCIR liberado, apesar de incidirem sobre glebas públicas ou de não possuírem processo fundiário apto a justificar futura titulação.

Nessa situação, o SNCR deixa de atuar como mecanismo indireto de controle da apropriação de terras públicas e passa, involuntariamente, a funcionar como instrumento facilitador da circulação econômica dessas ocupações.

9.2. Alterações sucessivas dos critérios de regularização e avanço dos marcos temporais em Roraima

A situação fundiária do Estado de Roraima apresenta uma peculiaridade histórica relevante. Por longo período, extensas áreas do território permaneceram sob domínio da União e gestão do Incra, em glebas públicas arrecadadas e matriculadas em nome do ente federal.

A transferência dessas terras ao patrimônio estadual foi prevista pela Lei nº 10.304/2001 e posteriormente ampliada e operacionalmente facilitada pela Lei nº 14.004/2020, que determinou que as terras transferidas fossem preferencialmente destinadas a atividades agropecuárias diversificadas, desenvolvimento sustentável, colonização e regularização fundiária, segundo a legislação estadual aplicável.

Após a doação, a gestão e a regularização das ocupações passaram ao Estado de Roraima, observadas as exclusões, direitos preexistentes e demais condicionantes da transferência federal.

A política fundiária rural de Roraima tem como principal referência a Lei nº 976/2014, que disciplina a regularização das ocupações incidentes sobre terras de domínio do Estado.

Em sua conformação original, a legislação exigia, entre os requisitos para regularização, a comprovação de ocupação e exploração direta, mansa e pacífica pelo interessado ou por seus antecessores anterior a 17 de junho de 2009 (marco temporal).

Ao longo dos anos seguintes, entretanto, a Lei Estadual nº 976/2014 foi objeto de sucessivas modificações em especial do marco temporal. A Lei nº 1.351 sancionada em 14 de novembro de 2019 passou a adotar 14 de novembro de 2017 como referência temporal para a regularização.

E mais recentemente a Lei estadual nº 2.330, de 3 de fevereiro de 2026, não alterou o marco temporal e demais requisitos estabelecidos no art. 29 da Lei nº 976/2014, porém, criou paralelamente o art. 29-A, instituindo uma nova modalidade de venda direta de imóveis rurais aos respectivos ocupantes.

Esse novo dispositivo autoriza o ITERAIMA a destinar áreas públicas após o marco temporal anteriormente estabelecido de 14/11/2017, por meio da venda direta de área pública, pelo pagamento de 100% do valor mínimo da terra nua (fixado pelo ITERAIMA), ao ocupante que comprove ocupação efetiva, contínua e regular por período igual ou superior a cinco anos, apurados até a data de vigor da referida lei, ou seja, de 03/02/2026.

A existência de um marco temporal possui, entre outras funções, a de diferenciar ocupações pretéritas, que o Estado decide excepcionalmente regularizar por razões sociais, econômicas ou fundiárias, das novas ocupações de patrimônio público, que não deveriam ocorrer sob a expectativa de futura titulação.

Quando sucessivas alterações legislativas deslocam esse marco em direção ao presente ou criam mecanismos que permitem regularizar posteriormente ocupações inicialmente excluídas, pode surgir aquilo que, em termos de política pública, pode ser compreendido como incentivo adverso ou risco moral.

Quanto mais recorrente for esse processo, maior pode ser a percepção de que ocupar primeiro e aguardar posterior alteração legislativa representa estratégia economicamente possível de acesso à terra pública.

A alteração sucessiva de marcos temporais e a criação de mecanismos de venda direta para ocupações posteriores ao marco originalmente estabelecido podem reduzir o efeito dissuasório das normas de proteção ambiental.

Quando o ocupante percebe que ocupações anteriormente não regularizáveis passam, após alterações legislativas, a admitir titulação, forma-se uma expectativa de

regularização futura capaz de estimular novos desmatamentos e apropriações especulativas do patrimônio público.

9.3. Desvirtuamento da Concessão de Direito Real de Uso na destinação de grandes áreas públicas

A Concessão de Direito Real de Uso – CDRU pode constituir importante instrumento de gestão e destinação do patrimônio público, permitindo ao Poder Público conceder a terceiros direito real de utilização de determinado imóvel para finalidade previamente estabelecida, sem que isso implique, necessariamente, a transferência do domínio da terra.

Sua utilização pode atender a diferentes finalidades de interesse público, como implantação de projetos de assentamento, proteção e uso coletivo de territórios por comunidades tradicionais, desenvolvimento de atividades produtivas e outras destinações expressamente autorizadas pela legislação.

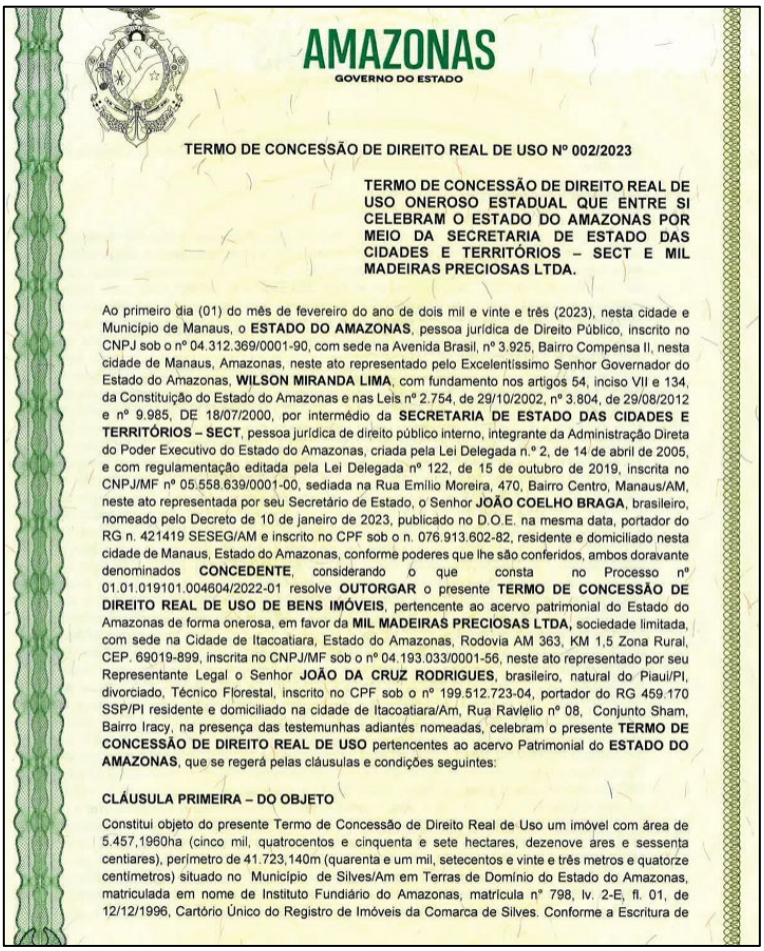
No Estado do Amazonas, a Lei nº 3.804/2012 admite inclusive a celebração de CDRU em favor de sociedades empresárias, desde que atendidos os requisitos legais relacionados, entre outros aspectos, à geração de emprego e renda, incorporação de avanços tecnológicos, cumprimento das normas trabalhistas, contribuição social e observância da legislação ambiental.

A possibilidade jurídica de utilização da CDRU em favor de agentes privados, entretanto, não significa que o instrumento possa ser empregado livremente para a destinação de terras públicas. A concessão permanece submetida às limitações constitucionais e legais relacionadas à extensão da área, à forma de seleção do beneficiário, à finalidade da destinação e ao procedimento administrativo correspondente.

Nesse contexto, uma fragilidade identificada na prática fundiária consiste justamente na possibilidade de desvirtuamento da CDRU, utilizando-se esse instrumento para proporcionar a empresas privadas o controle econômico de extensas áreas pertencentes ao patrimônio público sem a observância integral das garantias jurídicas previstas para a destinação desses bens.

Um exemplo dessa situação pode ser observado em CDRU expedida pelo Estado do Amazonas em favor da empresa MIL MADEIRAS PRECIOSAS LTDA., por meio do Termo de Concessão de Direito Real de Uso nº 002/2023. O instrumento teve por objeto área pública estadual situada no Município de Silves/AM, com aproximadamente 5.457 hectares, concedida de forma onerosa à sociedade empresária.

Figura 32 – CDRU expedida pelo governo do estado do Amazonas em favor da empresa MIL MADEIRAS de uma área de 5.457,1960 hectares no interior de terras públicas estaduais.



AMAZONAS
GOVERNO DO ESTADO

TERMO DE CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO Nº 002/2023

TERMO DE CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO ONEROSO ESTADUAL QUE ENTRE SI CELEBRAM O ESTADO DO AMAZONAS POR MEIO DA SECRETARIA DE ESTADO DAS CIDADES E TERRITÓRIOS – SECT E MIL MADEIRAS PRECIOSAS LTDA.

Ao primeiro dia (01) do mês de fevereiro do ano de dois mil e vinte e três (2023), nesta cidade e Município de Manaus, o **ESTADO DO AMAZONAS**, pessoa jurídica de Direito Público, inscrito no CNPJ sob o nº 04.312.369/0001-90, com sede na Avenida Brasil, nº 3.925, Bairro Compensa II, nesta cidade de Manaus, Amazonas, neste ato representado pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Amazonas, **WILSON MIRANDA LIMA**, com fundamento nos artigos 54, inciso VII e 134, da Constituição do Estado do Amazonas e nas Leis nº 2.754, de 29/10/2002, nº 3.804, de 29/08/2012 e nº 9.985, DE 18/07/2000, por intermédio da **SECRETARIA DE ESTADO DAS CIDADES E TERRITÓRIOS – SECT**, pessoa jurídica de direito público interno, integrante da Administração Direta do Poder Executivo do Estado do Amazonas, criada pela Lei Delegada n.º 2, de 14 de abril de 2005, e com regulamentação editada pela Lei Delegada nº 122, de 15 de outubro de 2019, inscrita no CNPJ/MF nº 05.558.639/0001-00, sediada na Rua Emílio Moreira, 470, Bairro Centro, Manaus/AM, neste ato representada por seu Secretário de Estado, o Senhor **JOÃO COELHO BRAGA**, brasileiro, nomeado pelo Decreto de 10 de janeiro de 2023, publicado no D.O.E. na mesma data, portador do RG n. 421419 SESEG/AM e inscrito no CPF sob o n. 076.913.602-82, residente e domiciliado nesta cidade de Manaus, Estado do Amazonas, conforme poderes que lhe são conferidos, ambos doravante denominados **CONCEDENTE**, considerando o que consta no Processo nº 01.01.019101.004604/2022-01 resolve **OUTORGAR** o presente **TERMO DE CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO DE BENS IMÓVEIS**, pertencente ao acervo patrimonial do Estado do Amazonas de forma onerosa, em favor da **MIL MADEIRAS PRECIOSAS LTDA,** sociedade limitada, com sede na Cidade de Itacoatiara, Estado do Amazonas, Rodovia AM 363, KM 1,5 Zona Rural, CEP. 69019-899, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 04.193.033/0001-56, neste ato representado por seu Representante Legal o Senhor **JOÃO DA CRUZ RODRIGUES**, brasileiro, natural do Piauí/PI, divorciado, Técnico Florestal, inscrito no CPF sob o nº 199.512.723-04, portador do RG 459.170 SSP/PI residente e domiciliado na cidade de Itacoatiara/Am, Rua Ravlelio nº 08, Conjunto Sham, Bairro Iracy, na presença das testemunhas adiantes nomeadas, celebram o presente **TERMO DE CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO** pertencentes ao acervo Patrimonial do **ESTADO DO AMAZONAS**, que se regerá pelas cláusulas e condições seguintes:

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

Constitui objeto do presente Termo de Concessão de Direito Real de Uso um imóvel com área de 5.457,1960ha (cinco mil, quatrocentos e cinquenta e sete hectares, dezenove áres e sessenta centiares), perímetro de 41.723,140m (quarenta e um mil, setecentos e vinte e três metros e quatorze centímetros) situado no Município de Silves/Am em Terras de Domínio do Estado do Amazonas, matriculada em nome de Instituto Fundiário do Amazonas, matrícula nº 798, lv. 2-E, fl. 01, de 12/12/1996, Cartório Único do Registro de Imóveis da Comarca de Silves. Conforme a Escritura de

A dimensão da área de 5.457 hectares concedida a empresa é importante a ser destacado pois o art. 188, § 1º, da Constituição Federal estabelece expressamente que a alienação ou concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a 2.500 hectares, em favor de pessoa física ou jurídica, inclusive por interposta pessoa, depende de prévia aprovação do Congresso Nacional, excetuando-se as destinações realizadas para fins de reforma agrária.

A própria Lei estadual do Amazonas nº 3.804/2012 estabelece mecanismos para a alienação e concessão de direito real de uso de terras públicas e prevê sua realização mediante procedimento competitivo, admitindo formas de contratação direta apenas quando efetivamente configuradas as hipóteses legais correspondentes.

A Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), por sua vez, disciplina a destinação de imóveis públicos e estabelece hipóteses determinadas nas quais a concessão de direito real de uso pode ocorrer com dispensa de licitação, não havendo autorização genérica

para a entrega direta de grandes extensões de terras públicas, acima de 2.500 hectares, a sociedades empresárias apenas em razão do interesse econômico do empreendimento.

Assim, a mera existência de dispositivo estadual autorizando a concessão de terras a sociedades empresárias não equivale à dispensa automática de licitação. A contratação direta deve possuir fundamento jurídico próprio, devidamente identificado e motivado no processo administrativo, com demonstração dos pressupostos legais que justifiquem o afastamento da competição.

É justamente nesse ponto que o instrumento pode ser desvirtuado. Uma CDRU criada para possibilitar a utilização juridicamente controlada de patrimônio público pode, caso as salvaguardas legais não sejam observadas, converter-se em mecanismo pelo qual determinado agente econômico obtém uso exclusivo e exploração econômica de milhares de hectares de terra pública, sem que outros interessados tenham oportunidade de disputar o acesso ao bem e sem a observância dos controles constitucionais estabelecidos para grandes áreas.

Nessa hipótese, embora o Estado permaneça formalmente proprietário do imóvel, o particular passa a exercer sobre a área um direito real que pode lhe proporcionar controle territorial e capacidade de exploração econômica durante longo período.

Sob o ponto de vista material, portanto, trata-se de destinação extremamente relevante do patrimônio público, razão pela qual a utilização da CDRU não pode funcionar como mecanismo de contorno às limitações que incidiriam sobre outras formas de destinação da terra pública.

9.4. Fragilidades no cadastramento de produtores rurais incidentes sobre terras públicas no Amazonas

9.4.1 Do cadastramento de produtores rurais no estado do Amazonas

O cadastramento do produtor rural constitui importante instrumento para a formalização da atividade agropecuária, permitindo sua identificação perante a administração tributária e os órgãos estaduais responsáveis pela assistência técnica, defesa agropecuária e controle sanitário.

No Estado do Amazonas, a Lei Estadual nº 4.774 estabelece requisitos para inscrição da pessoa física no cadastro simplificado de produtor primário, atribuindo ao órgão estadual oficial de Assistência Técnica e Extensão Rural, no caso ao Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal Sustentável do Estado do Amazonas (IDAM),

em conjunto com a Secretaria de Estado da Fazenda – SEFAZ, a responsabilidade pelo cadastramento e pela emissão do cartão de produtor primário.

A legislação não restringe o cadastramento exclusivamente ao proprietário formal do imóvel. O § 1º do art. 2º admite, entre outras categorias, proprietários, usufrutuários, comodatários, arrendatários, posseiros, concessionários do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), parceiros e permissionários de áreas públicas.

Essa opção normativa é compreensível sob a perspectiva da política agrícola, uma vez que diversas atividades agropecuárias são exercidas por pessoas que não detêm a propriedade imobiliária da terra.

Entretanto, quando a atividade econômica é desenvolvida sobre terra pública já reconhecida e discriminada, surge questão distinta: não basta verificar se o interessado exerce materialmente atividade agropecuária sobre determinada área; é necessário averiguar se existe vínculo juridicamente reconhecido entre o ocupante e o patrimônio público.

Nesse sentido, o § 3º do art. 2º da Lei Estadual nº 4.774 estabelece importante mecanismo de controle ao determinar que, quando o produtor não possuir título definitivo de propriedade ou relação contratual com o proprietário, deverá apresentar comprovante emitido pelo órgão oficial de terras do Município, Estado ou União acerca do vínculo de posse existente.

> Art. 2º A pessoa física que se enquadrar no conceito de produtor rural deverá, para fazer jus aos benefícios descritos no art. 5º, inscrever-se no cadastro simplificado de produtor primário, como definido na Legislação Tributária do Estado, sendo o órgão estadual oficial de Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER, responsável pelo cadastramento e emissão do cartão do Produtor Primário em conjunto com a SEFAZ.
>
> § 1º Apenas serão admitidos no cadastro os produtores rurais que comprovarem ser proprietários, usufrutuários, comodatários, arrendatários, posseiros, concessionários do Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA, parceiros ou permissionários de áreas públicas.
>
> § 2º Faz prova de o imóvel ser rural a apresentação do Cadastro Ambiental Rural - CAR.
>
> **§ 3º Caso ainda não tenha o título definitivo de propriedade do bem imóvel, ou relação contratual com o proprietário, o produtor rural**

> **deverá apresentar comprovante, emitido pelo órgão oficial de Terras do Município, Estado ou União, do vínculo de posse existente**.
> (Lei Estadual nº 4.774/2019 - Amazonas) – Grifos nossos

Quando determinada exploração agropecuária se encontra no interior de gleba pertencente à União, a mera ocupação física da área, a existência de pastagem ou mesmo o desenvolvimento de atividade produtiva não significam, por si sós, que exista vínculo possessório reconhecido pelo Poder Público.

Essa distinção é fundamental porque a ocupação de terra pública possui regime jurídico próprio e somente poderá resultar em regularização quando forem preenchidos os requisitos estabelecidos na legislação fundiária aplicável.

No caso das terras federais situadas na Amazônia Legal, a Lei nº 11.952/2009 estabelece requisitos específicos para a regularização das ocupações, incluindo requisitos relacionados à temporalidade, ocupação, exploração direta, dimensão da área e demais condições previstas na legislação.

Portanto, o simples fato de o interessado se autodeclarar produtor rural ou possuir atividade agropecuária sobre determinada superfície não substitui a análise fundiária realizada pelo órgão competente.

A Lei Estadual nº 4.774 também prevê, em seu art. 2º, § 2º, a apresentação do Cadastro Ambiental Rural – CAR como meio de demonstração da condição rural do imóvel.

O CAR possui natureza ambiental e declaratória e não constitui título de propriedade, reconhecimento de posse legítima nem comprovação de regularização fundiária.

Assim, a existência de inscrição no SICAR pode auxiliar na identificação e localização da exploração rural, mas não responde à principal pergunta quando a área está localizada sobre terra pública: "O ocupante possui vínculo juridicamente reconhecido pelo ente titular da terra?".

Por essa razão, o CAR não deve substituir a exigência estabelecida no § 3º do art. 2º da própria Lei Estadual nº 4.774 quando inexistirem título definitivo ou relação contratual válida.

Em etapa posterior ou paralela ao cadastramento do produtor, a atividade pecuária depende também de sua inserção nos sistemas de defesa agropecuária.

A Portaria nº 025/2022-ADAF/AM regulamenta a gestão dos cadastros de produtor rural, propriedade rural e exploração agropecuária sob responsabilidade da Agência de Defesa Agropecuária e Florestal do Estado do Amazonas – ADAF.

O art. 3º da Portaria admite uma ampla variedade de documentos destinados à identificação e localização da propriedade, entre eles certidões do INCRA, certidão de inteiro teor do Registro de Imóveis, CCIR, contratos de concessão, escritura pública, instrumentos particulares de compra e venda, títulos expedidos por órgãos fundiários, promessas de compra e venda, formais de partilha e outros instrumentos.

A norma admite, portanto, documentos de natureza jurídica bastante distinta. Uma certidão de matrícula imobiliária, por exemplo, possui significado jurídico diferente de um CCIR, de um contrato particular de compra e venda ou de uma declaração relacionada à posse.

A Portaria nº 025/2022-ADAF/AM foi estruturada principalmente para atender finalidades cadastrais e sanitárias, e não para realizar qualificação fundiária. Essa delimitação de competência é compreensível institucionalmente. Entretanto, ela cria uma fragilidade quando o sistema de defesa agropecuária passa a operar sem integração suficiente com os sistemas fundiários e ambientais.

O cadastro sanitário pode estar correto sob sua finalidade específica de conhecer a localização do rebanho, controlar enfermidades e permitir rastreabilidade sanitária. Porém, simultaneamente, pode estar relacionado a uma exploração econômica desenvolvida sobre ocupação fundiária ilegal.

A fragilidade não está, portanto, na existência do cadastro sanitário em si. Ela está na possibilidade de esse cadastro produzir efeitos econômicos sem que haja comunicação suficiente com a situação fundiária e ambiental da área.

Sob a perspectiva de prevenção à grilagem, isso representa importante fragilidade. O ocupante que invade terra pública não avalia apenas a possibilidade futura de receber um título. Ele também considera se conseguirá explorar economicamente a área durante o período da ocupação.

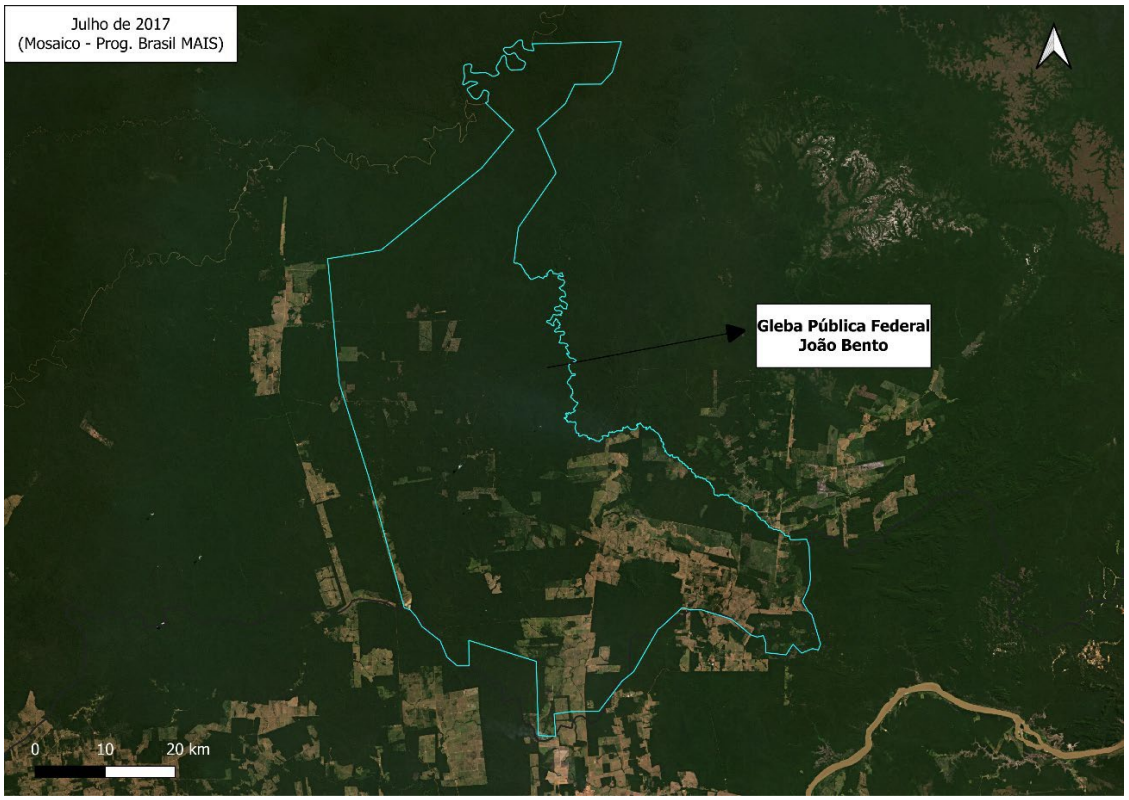
Se a terra puder ser desmatada, convertida em pastagem e utilizada para produção pecuária comercializável, a ausência de titulação não é suficiente para eliminar o incentivo econômico à ocupação ilegal.

9.4.2 A Gleba Pública Federal João Bento como estudo de caso

A Gleba Pública Federal João Bento, localizada no município de Lábrea/AM, constitui exemplo representativo dessa fragilidade institucional.

A análise multitemporal de imagens de satélite demonstra profunda transformação da paisagem no interior da gleba em período relativamente recente. Na imagem referente a julho de 2017 (Figura 33), pode-se observar que extensas porções da Gleba João Bento ainda permaneciam cobertas por vegetação nativa, embora já fossem identificadas áreas antropizadas, principalmente em determinados setores da gleba.

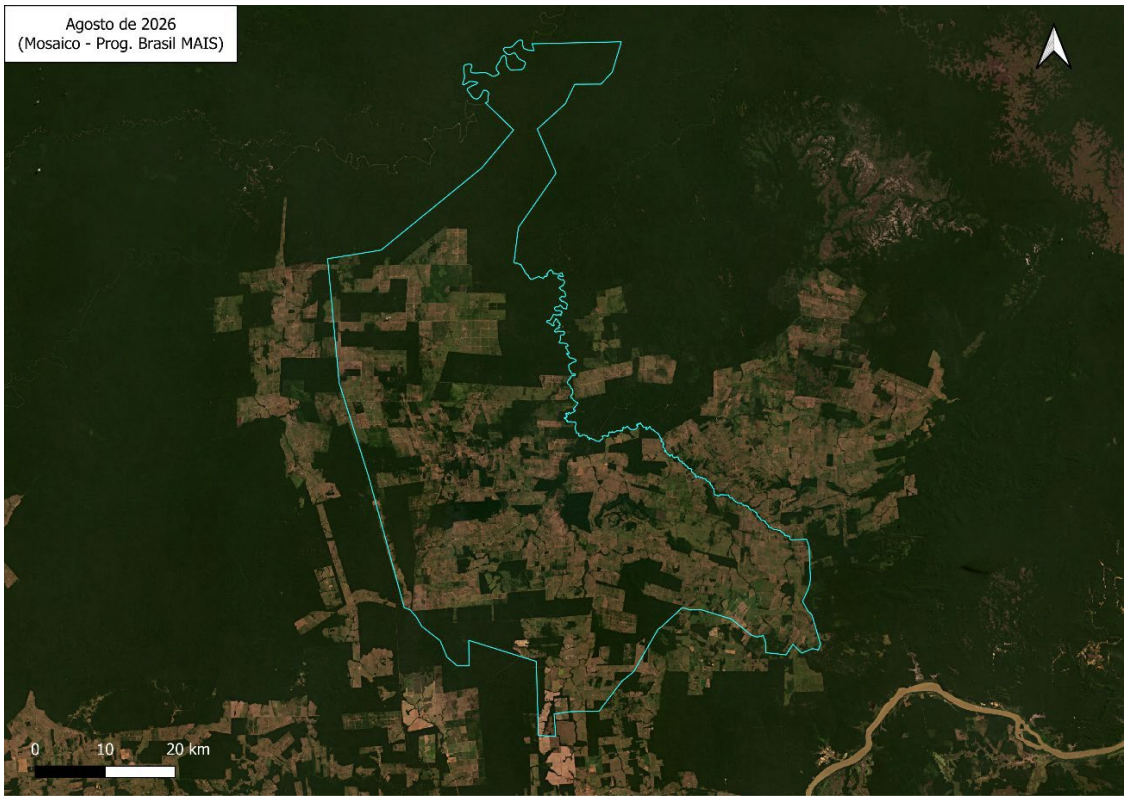
Figura 33 – Mosaico de imagens de satélites de julho de 2017.



Fonte: Programa Brasil MAIS

Já na imagem referente a agosto de 2026 (Figura 34), verifica-se avanço significativo dos desmatamentos, com expansão superior a 100 mil hectares de áreas abertas e conversão territorial predominantemente voltada ao uso agropecuário.

Figura 34 – Mosaico de imagens de satélites de agosto de 2026.



Fonte: Programa Brasil MAIS

A comparação temporal é particularmente relevante porque demonstra que parte expressiva das ocupações e das áreas produtivas atualmente existentes possui formação recente.

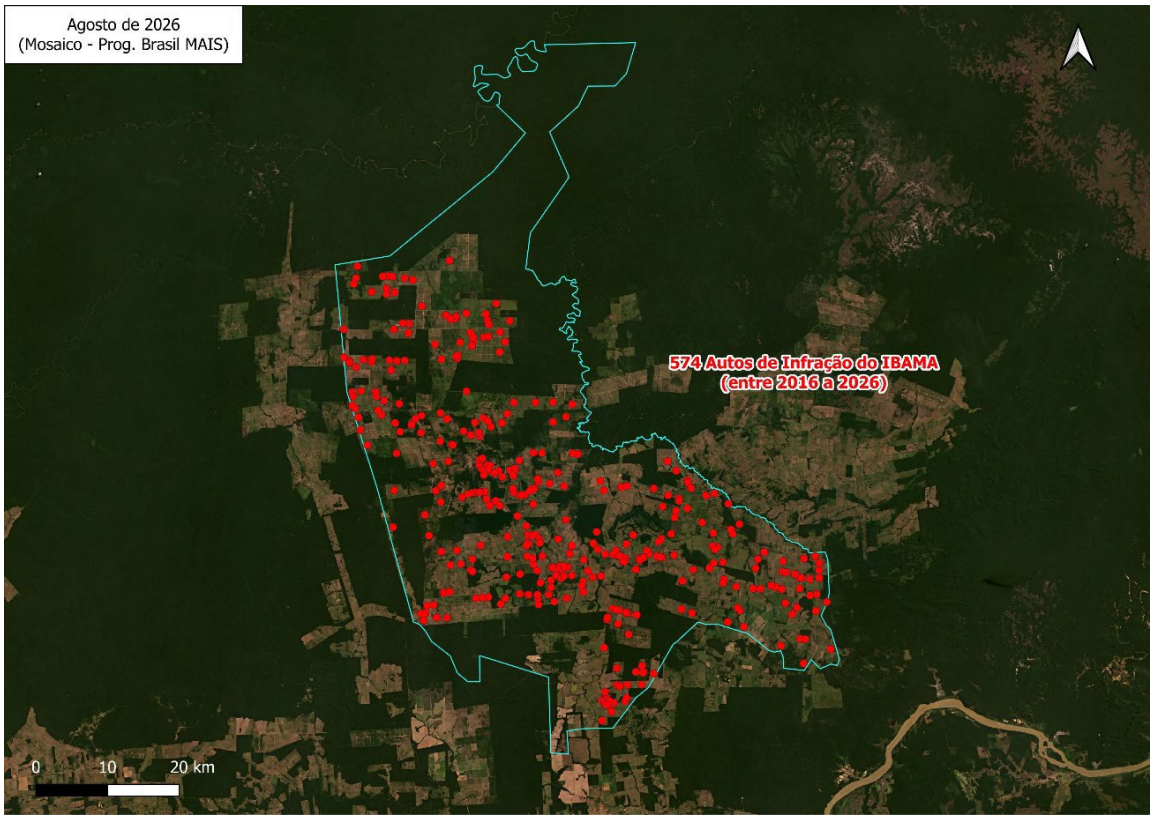
Essa constatação possui repercussão fundiária direta. A Lei nº 11.952/2009 estabelece requisitos temporais para regularização de ocupações em terras públicas federais na Amazônia Legal.

Assim, quando a análise histórica demonstra que determinada ocupação ou exploração somente surgiu após o marco temporal aplicável, forma-se importante evidência de que aquela ocupação não reúne os requisitos necessários à titulação segundo aquele regime legal.

Portanto, parcela significativa das áreas atualmente exploradas no interior da Gleba João Bento pode corresponder não apenas a ocupações sem título, mas a ocupações sem possibilidade jurídica de regularização nas condições analisadas.

Ainda no exame do interior da referida gleba pública, puderam ser localizados e identificados, pelo menos, 574 Autos de Infração lavrados pelo IBAMA entre 2016 e 2026, distribuídos por diferentes porções da área.

Figura 35 – Quantidade de autos de infrações (pontos vermelhos) lavrados pelo IBAMA entre o ano de 2016 e 2026 no interior da Gleba Pública Federal João Bento, localizada em Lábrea/AM.



Fontes: Programa Brasil MAIS; IBAMA.

A espacialização desses registros demonstra significativa concentração da atuação fiscalizatória do IBAMA justamente sobre regiões intensamente antropizadas. Esse dado reforça a constatação de que parcela relevante da ocupação territorial da região está associada a intervenções ambientais consideradas irregulares pelo órgão ambiental federal.

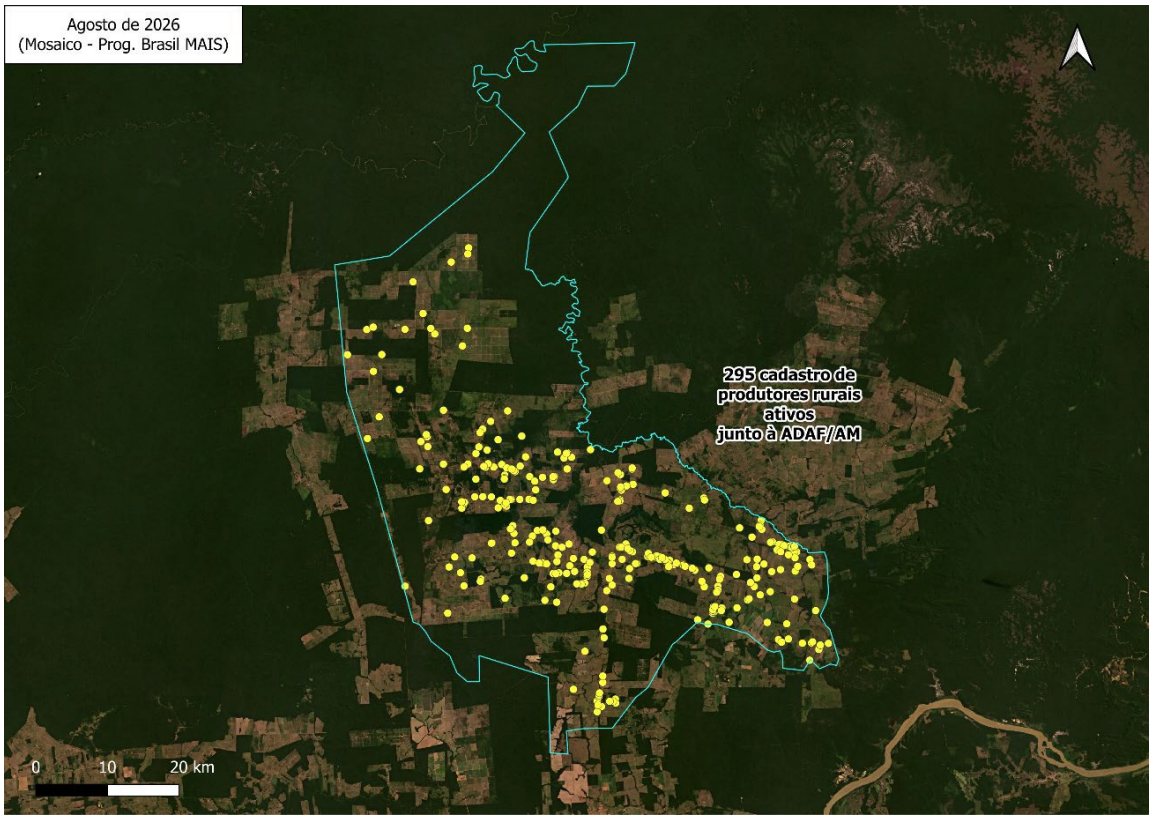
Além disso, em diversos casos, os Autos de Infração são acompanhados da imposição de embargos ambientais sobre a atividade, o imóvel ou a área objeto de exploração. Observa-se, contudo, que essas medidas, isoladamente, não têm sido suficientes para impedir a consolidação de extensa atividade agropecuária no interior da gleba.

Quando os dados fundiários e ambientais são confrontados com as informações relacionadas à produção pecuária, a fragilidade torna-se ainda mais evidente.

Em setembro de 2026, foram identificados pelo menos 295 cadastros ativos relacionados a produtores ou explorações pecuárias no interior da Gleba João Bento, aptos

a manter ou movimentar bovinos. A distribuição espacial desses cadastros apresenta forte correspondência com as áreas antropizadas observadas nas imagens de satélite.

Figura 36 – Quantidade de produtores rurais (pontos amarelos) com cadastro ativo no interior do polígono da Gleba Pública Federal João Bento, localizada em Lábrea/AM.



Fontes: Programa Brasil MAIS; SIDAAM/ADAF/AM.

Isso demonstra que a transformação territorial decorrente da ocupação e do desmatamento não permanece apenas no plano físico. As áreas são incorporadas ao circuito produtivo.

Destaca-se que, entre os produtores cadastrados, foram identificados casos em que não havia cadastro correspondente no SNCR e, em determinadas situações, sequer foi localizado CAR relacionado à ocupação.

Nesse contexto, a análise da Gleba João Bento demonstra uma contradição institucional particularmente relevante, que não se restringe necessariamente ao Estado do Amazonas.

Por um lado, existem órgãos responsáveis pela prevenção, fiscalização e repressão de ilícitos administrativos e penais relacionados às questões fundiárias e ambientais, além de diferentes sistemas públicos vinculados a órgãos fundiários e ambientais capazes de demonstrar que determinada área integra o patrimônio público,

que determinadas ocupações são recentes, que existem centenas de Autos de Infração e áreas embargadas e que houve intenso desmatamento ilegal na região.

Por outro lado, existem órgãos estaduais e respectivos sistemas administrativos que permitem que ocupações localizadas em terras públicas, sem cumprimento dos requisitos legais necessários à titulação e, em determinados casos, sem apresentação de documentação capaz de demonstrar vínculo reconhecido com a área pública, iniciem ou mantenham explorações agropecuárias e ingressem na cadeia produtiva formal do agronegócio.

Essa desconexão entre os sistemas enfraquece o ordenamento territorial e reduz a efetividade das políticas públicas de combate à grilagem e ao desmatamento ilegal.

O caso da Gleba João Bento também indica que o problema não decorre necessariamente da inexistência de normas. Ao contrário, a legislação estadual já prevê mecanismos destinados a impedir que produtores sem qualquer vínculo fundiário reconhecido ingressem nos cadastros públicos.

A própria Lei Estadual nº 4.774/2019 determina que, quando o produtor não possuir título definitivo de propriedade ou relação contratual com o proprietário, seja apresentado documento expedido pelo órgão oficial de terras competente que comprove o vínculo de posse existente.

No caso de ocupações incidentes sobre a Gleba Pública Federal João Bento, portanto, seria esperado que a existência desse vínculo fosse comprovada perante o órgão federal responsável pela gestão da terra pública.

Diante das constatações realizadas, a fragilidade identificada pode ser localizada, pelo menos, nos seguintes pontos:

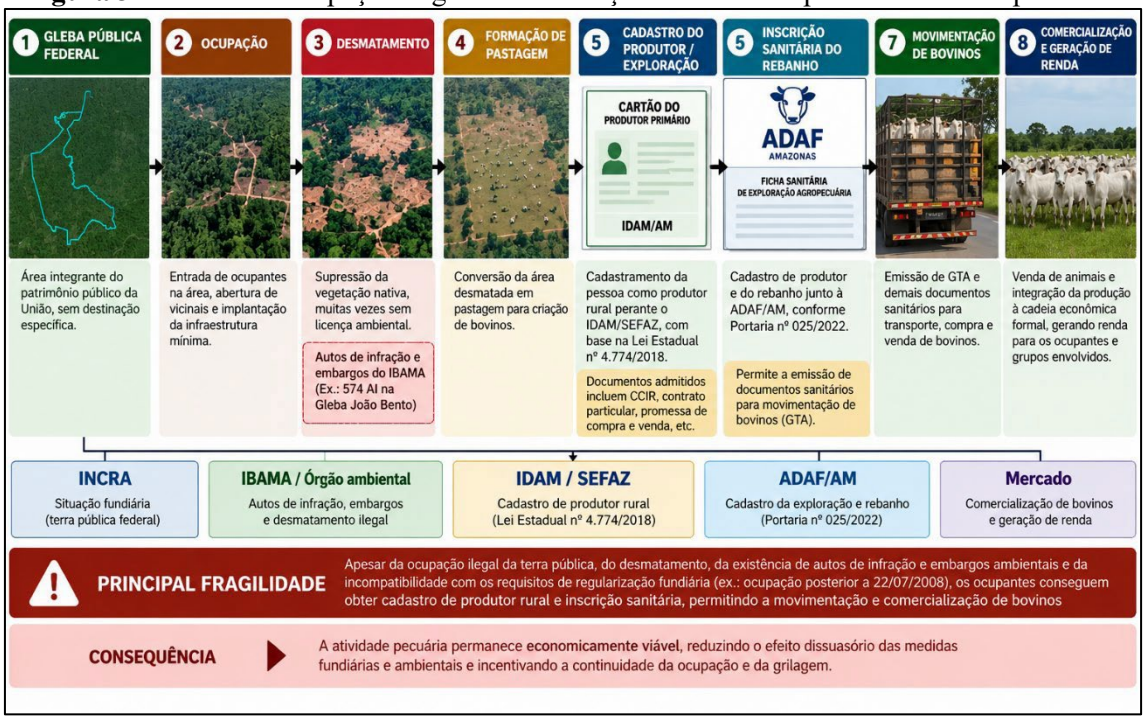
- ausência de integração entre as bases fundiárias, ambientais e agropecuárias;
- Inobservância, na prática cadastral, do § 3º do art. 2º da Lei Estadual nº 4.774/2019;
- possibilidade de permanência de cadastros produtivos e sanitários vinculados a ocupações incidentes sobre terras públicas sem comprovação suficiente do vínculo fundiário; e
- redução do efeito dissuasório das sanções administrativas ambientais quando a exploração econômica da área permanece viável.

Nesse sentido, o caso demonstra que a fragilidade institucional se materializa e se prolonga quando a área irregularmente ocupada consegue ingressar nos sistemas públicos de cadastramento produtivo e sanitário, permitindo que sua produção seja incorporada à cadeia econômica formal.

Portanto, se os órgãos de defesa agropecuária, de assistência técnica e extensão rural e a administração fazendária não adotarem mecanismos capazes de verificar a situação fundiária mínima das áreas cadastradas e de integrar seus sistemas às bases dos órgãos fundiários e ambientais, a eficácia das políticas de governança fundiária, combate à grilagem e enfrentamento ao desmatamento ilegal permanecerá significativamente comprometida.

Em outras palavras, não basta impedir juridicamente a titulação de determinada ocupação irregular se, paralelamente, essa mesma ocupação continua apta a produzir, movimentar e comercializar bens dentro da economia formal.

Figura 37 – Fluxo da ocupação ilegal à formalização da atividade pecuária em terra pública.



9.5. Alterações no decreto regulamentador da Lei de Georreferenciamento

A introdução do georreferenciamento obrigatório dos imóveis rurais no ordenamento jurídico brasileiro deve ser compreendida no contexto das medidas adotadas pelo Poder Público, no final da década de 1990 e início dos anos 2000, para enfrentar a elevada ocorrência de grilagem de terras e fraudes nos registros imobiliários, especialmente na Amazônia Legal.

Nesse período, ganhou destaque a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) destinada a investigar a ocupação de terras públicas na Região Amazônica, conhecida como CPI da Grilagem, que realizou ampla investigação sobre os mecanismos empregados para a apropriação irregular de extensas áreas públicas.

Os trabalhos da Comissão revelaram graves problemas na estrutura fundiária amazônica, envolvendo falsificação documental, registros imobiliários sem origem dominial idônea, multiplicação artificial das dimensões de imóveis, sobreposição de títulos e participação ou conivência de agentes públicos e serventias extrajudiciais. Segundo informações apresentadas durante os trabalhos da CPI, estimava-se que aproximadamente 100 milhões de hectares poderiam estar envolvidos em situações de grilagem.

Os casos identificados evidenciaram uma deficiência estrutural do sistema fundiário brasileiro: o imóvel poderia existir juridicamente no Registro de Imóveis e nos cadastros administrativos sem que sua existência física, localização e limites territoriais estivessem precisamente definidos.

Descrições baseadas apenas em confrontantes, rios, estradas, marcos naturais ou medidas imprecisas permitiam que uma mesma cadeia documental fosse deslocada territorialmente, ampliada ou sobreposta a outras propriedades e a terras públicas.

Foi nesse ambiente de enfrentamento à grilagem e de busca por maior integração entre cadastro rural, identificação territorial e Registro de Imóveis que foi apresentado, em junho de 2000, o Projeto de Lei nº 3.242/2000, posteriormente convertido na Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001.

A Lei nº 10.267/2001 introduziu, entre outras medidas, uma transformação fundamental na identificação dos imóveis rurais ao alterar a Lei nº 6.015/1973 – Lei de Registros Públicos – e estabelecer a utilização de memorial descritivo georreferenciado ao Sistema Geodésico Brasileiro, elaborado por profissional habilitado, para identificação dos imóveis nas hipóteses previstas em lei.

Nos casos de desmembramento, parcelamento ou remembramento, o art. 176, § 3º, da Lei nº 6.015/1973 passou a exigir memorial descritivo elaborado por profissional habilitado, contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites do imóvel referenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro.

O § 4º estendeu essa exigência às situações de transferência de imóvel rural, de acordo com os prazos definidos pelo Poder Executivo. O § 5º, por sua vez, atribuiu ao INCRA a competência para certificar que a poligonal não se sobrepõe a outra constante de seu cadastro georreferenciado e que o memorial atende às exigências técnicas.

O Decreto nº 4.449/2002 regulamentou essas disposições e estabeleceu, em seu art. 9º, que a identificação do imóvel seria realizada mediante memorial descritivo contendo coordenadas georreferenciadas, cabendo ao INCRA certificar que a poligonal não se sobrepõe a nenhuma outra constante de seu cadastro georreferenciado e que o memorial atende às exigências técnicas.

A operacionalização dessa política levou à estruturação de uma base geoespacial de imóveis certificados. A partir de 2004, as certificações passaram a ser processadas no Sistema Nacional de Certificação de Imóveis Rurais – SNCI, que permaneceu como principal sistema utilizado pelo INCRA até 2013. Em novembro daquele ano entrou em funcionamento o Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF, que automatizou a recepção, validação e certificação dos dados georreferenciados, substituindo progressivamente o procedimento anteriormente realizado no SNCI.

A associação entre coordenadas geográficas, memorial descritivo e certificação pelo INCRA passou a possibilitar a confrontação espacial das parcelas, contribuindo para identificar duplicidades, sobreposições e incompatibilidades territoriais antes da realização de determinados atos no Registro de Imóveis.

O Decreto nº 4.449/2002 também estabeleceu inicialmente um cronograma progressivo, posteriormente alterado pelos Decretos nº 5.570/2005, nº 7.620/2011 e nº 9.311/2018, segundo o qual a obrigatoriedade incidia primeiro sobre os imóveis de maior extensão e, progressivamente, alcançava os imóveis menores.

Com as alterações introduzidas ao longo do tempo, os prazos passaram a ser contados a partir de 20 de novembro de 2003. Dessa forma, quando foi publicado o Decreto nº 12.689/2025, todas as faixas superiores a 25 hectares já estavam submetidas à exigência, enquanto o prazo de 22 anos aplicável aos imóveis inferiores a 25 hectares ainda se encontrava em curso, com término previsto para 20 de novembro de 2025.

Tabela 6 – Cronograma progressivo da obrigatoriedade a depender da área do imóvel rural

Área do imóvel rural	Prazo previsto no regime anterior
Igual ou superior a 5.000 ha	90 dias
De 1.000 a menos de 5.000 ha	1 ano
De 500 a menos de 1.000 ha	5 anos
De 250 a menos de 500 ha	10 anos
De 100 a menos de 250 ha	15 anos
De 25 a menos de 100 ha	20 anos
Inferior a 25 ha	22 anos

Entretanto, em 21 de outubro de 2025 foi publicado o **Decreto nº 12.689/2025**, que alterou substancialmente essa sistemática. A norma **revogou** os incisos I a VII do art. 10 do Decreto nº 4.449/2002, eliminando o cronograma escalonado por dimensão territorial e estabelecendo um único marco temporal: **21 de outubro de 2029**.

A nova redação do art. 10 estabeleceu que a identificação da área do imóvel rural, nas hipóteses de desmembramento, parcelamento, remembramento e transferência, somente seria exigida, na forma do art. 9º, a partir de 21 de outubro de 2029.

A alteração, portanto, não se limitou a prorrogar a última etapa do cronograma ainda em curso, relativa aos imóveis inferiores a 25 hectares. O Decreto reabriu o prazo também para imóveis de dimensões superiores, cujas obrigações já estavam vencidas havia vários anos.

Assim, imóveis de centenas ou milhares de hectares que já se encontravam sujeitos à identificação georreferenciada e à certificação pelo INCRA poderiam, em princípio, voltar a praticar determinados atos registrais durante o período de transição criado pelo novo Decreto sem que a identificação prevista no art. 9º fosse previamente exigida como condição para esses atos.

Nesse contexto, é importante destacar que uma matrícula antiga pode possuir descrição exclusivamente textual e aparentemente regular em seu fólio real, embora sua efetiva localização territorial seja incerta ou incompatível com outras áreas.

Quando a parcela é georreferenciada e submetida ao SIGEF, o imóvel deixa de ser representado, para fins de identificação espacial, apenas por uma descrição textual e passa a possuir uma poligonal definida por coordenadas, possibilitando sua confrontação com outras parcelas existentes na base georreferenciada.

Essa etapa possui especial importância em investigações sobre grilagem, nas quais são recorrentes situações envolvendo:

→ descrições territoriais imprecisas;

→ cadeias dominiais artificialmente reconstruídas;

→ deslocamento espacial do imóvel;

→ ampliação irregular de área;

→ sobreposição com glebas públicas; e

→ posterior transferência a terceiros.

A retirada temporária da certificação obrigatória como condição para determinados atos registrais pode permitir que uma matrícula com descrição territorial precária continue circulando juridicamente por meio de sucessivas transferências antes que sua correspondência espacial seja submetida ao controle existente no SIGEF.

Além disso, quando a parcela não é submetida à certificação, sua poligonal pode deixar de integrar a base pública de parcelas certificadas disponibilizada pelo INCRA, reduzindo a possibilidade de consulta e confrontação espacial por outros órgãos públicos, investigadores e terceiros interessados.

Esse efeito é particularmente sensível na Amazônia Legal, onde coexistem grandes glebas públicas, terras devolutas, projetos de assentamento, unidades de conservação, terras indígenas e extensos acervos registrais originados em períodos nos quais não existiam métodos modernos de identificação espacial.

Nessas regiões, uma cadeia registral formalmente existente não significa necessariamente que a área descrita na matrícula corresponda territorialmente à área atualmente apresentada pelo interessado.

A certificação georreferenciada constitui, portanto, oportunidade importante para submeter essa correspondência espacial a controle técnico.

O problema decorrente da postergação não consiste em considerar o SIGEF uma prova definitiva da regularidade fundiária (função que o sistema não possui), mas no fato de ter sido temporariamente afastada uma etapa adicional de controle espacial, capaz de revelar determinadas inconsistências territoriais antes da prática de atos registrais.

Por fim, a amplitude da alteração promovida pelo Decreto nº 12.689/2025 foi objeto da Ação Popular nº 1086967-47.2025.4.01.3700, em tramitação perante a 3ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Maranhão. A ação questionou especialmente a extensão da prorrogação aos imóveis cujos prazos de georreferenciamento já haviam expirado segundo o cronograma anterior.

Ao apreciar o pedido de tutela provisória de urgência, o Juízo reconheceu que o georreferenciamento certificado pelo INCRA constitui instrumento relevante para a segurança registral e para a governança fundiária, destacando sua utilidade para a

identificação de sobreposições e para a prevenção de fraudes fundiárias e grilagem de terras públicas.

A decisão considerou especialmente sensível o fato de o Decreto nº 12.689/2025 ter reaberto os prazos também para imóveis que já estavam submetidos à exigência havia vários anos e apontou o risco de que atos registrais praticados sem prévia identificação georreferenciada produzissem situações de difícil reversão, inclusive retificações posteriores, cancelamentos e conflitos dominiais.

Diante disso, foi deferida parcialmente a tutela provisória para suspender os efeitos do Decreto nº 12.689/2025 em relação aos imóveis rurais cujos prazos de exigência já estavam vencidos segundo o cronograma anterior, preservando-se provisoriamente a eficácia do novo Decreto apenas para imóveis rurais com área inferior a 101 hectares, até nova deliberação judicial.

A decisão possui natureza liminar e não corresponde a julgamento definitivo de mérito. Na formulação adotada pelo Juízo, seus efeitos restabeleceram provisoriamente o regime anterior para os imóveis não alcançados pela ressalva, enquanto o Decreto nº 12.689/2025 permaneceu eficaz para imóveis inferiores a 101 hectares[35].

[35] Ressalva-se que este Guia foi finalizado em setembro de 2026, podendo haver atualmente decisões judiciais e mudanças legislativas diferentes da citada neste capítulo.

10. Melhorias implementadas

10.1. Retomada da fiscalização cadastral do INCRA

A fiscalização cadastral constitui um dos principais instrumentos de controle da qualidade e da fidedignidade das informações constantes do Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR.

Embora o sistema possua natureza predominantemente declaratória, as informações nele inseridas não devem permanecer indefinidamente submetidas apenas à presunção de veracidade das declarações apresentadas pelos interessados. A existência de mecanismos de controle posterior é, portanto, elemento essencial para que o cadastro cumpra adequadamente suas funções de governança territorial.

Conforme apresentado no tópico 4.2 deste Guia, a análise cadastral ordinariamente realizada pelo INCRA não se confunde com a fiscalização cadastral. Enquanto a primeira envolve a análise das informações declaradas e da documentação apresentada para inclusão ou atualização do imóvel no SNCR, a fiscalização cadastral possui caráter mais aprofundado, permitindo a realização de diligências destinadas à verificação da correspondência entre as informações cadastrais, a documentação dominial e a realidade fática do imóvel.

Historicamente, a fiscalização cadastral foi regulamentada por diferentes atos normativos do INCRA. Entre eles, destaca-se a Instrução Normativa INCRA nº 9/2002, que estabeleceu como objetivos da atividade a verificação do cumprimento da função social da propriedade, a atualização dos dados cadastrais com vistas à fidedignidade das informações declaradas, a produção de informações para as políticas agrícola e agrária e, especialmente para fins de investigação fundiária, o exame da legitimidade do domínio e da posse dos imóveis rurais.

Essa última atribuição possui especial relevância para o combate à grilagem de terras públicas. No âmbito da fiscalização, o interessado pode ser instado a apresentar documentação apta a demonstrar a origem e a legitimidade do direito declarado. A regulamentação prevê, entre outros documentos, certidão imobiliária contendo as informações relativas ao domínio e, de maneira expressa, a demonstração da cadeia regular que indique o destaque do patrimônio público para o privado. Para documentos possessórios passíveis de registro, igualmente se exige documentação que permita alcançar esse destaque.

Esse procedimento permite que o INCRA não se limite a verificar se determinado imóvel possui matrícula, transcrição ou outro documento aparentemente formal, mas investigue a própria origem da cadeia dominial.

Trata-se de aspecto particularmente importante nas investigações de grilagem, uma vez que a existência de matrícula imobiliária, por si só, não assegura que tenha ocorrido validamente a transferência da terra do patrimônio público para o particular.

A fiscalização cadastral funciona, dessa maneira, como importante mecanismo de controle posterior das informações ingressadas no SNCR. A constatação de inconsistências pode resultar na adoção de medidas administrativas sobre o cadastro e, conforme a natureza das irregularidades identificadas, na comunicação aos órgãos competentes para adoção de providências administrativas, civis ou criminais.

A realização contínua de fiscalizações produz também importante efeito preventivo. Um sistema cadastral no qual os declarantes saibam que as informações apresentadas podem ser posteriormente confrontadas com títulos, registros imobiliários, bases geoespaciais e outros documentos possui capacidade muito maior de desestimular a inserção de informações falsas ou fraudulentas.

Em sentido contrário, um cadastro essencialmente declaratório, desprovido de mecanismos efetivos e periódicos de fiscalização, tende a apresentar maior vulnerabilidade à utilização indevida.

Por essa razão, a fiscalização cadastral possui função particularmente relevante nas áreas submetidas a forte pressão fundiária, como ocorre na Amazônia Legal, em regiões de expansão da fronteira agropecuária e em áreas caracterizadas pela existência de extensas glebas públicas.

Nesses locais, o cruzamento entre SNCR, registros imobiliários, bases de terras públicas, SIGEF, SICAR e demais sistemas territoriais pode revelar imóveis cadastrados sobre terras públicas, cadeias dominiais sem origem válida, duplicidades cadastrais, deslocamentos espaciais de títulos ou outras inconsistências indicativas de apropriação irregular do patrimônio público.

Apesar de sua importância, houve significativa alteração na política institucional de fiscalização cadastral a partir de 2017. A Portaria INCRA nº 326, de 1º de junho de 2017, suspendeu a abertura de novos processos de fiscalização cadastral e revogou a Portaria nº 12/2006, que integrava o arcabouço normativo então utilizado para execução dessas atividades.

A medida não determinou o encerramento dos processos que já se encontravam em tramitação, para os quais foram estabelecidas providências destinadas à sua conclusão.

A consequência prática, entretanto, foi a interrupção do fluxo ordinário de novas fiscalizações cadastrais por período próximo de oito anos. Durante esse intervalo, o SNCR continuou exercendo suas funções cadastrais, recebendo informações e alterações relativas a imóveis rurais, sem que houvesse, nos mesmos moldes anteriormente existentes, a possibilidade de instauração sistemática de novos procedimentos específicos de fiscalização cadastral.

Esse efeito pode ter sido grave especialmente nos esquemas de grilagem de dimensão jurídico-administrativa estudados neste Guia. Um imóvel irregularmente cadastrado pode posteriormente ser relacionado a georreferenciamento no SIGEF, Cadastro Ambiental Rural, escrituras públicas, registros imobiliários, financiamentos, atividades agropecuárias ou negócios ambientais.

Assim, uma informação inicialmente inserida em determinado sistema pode progressivamente ser replicada em diferentes bases de dados, criando uma rede de documentos aparentemente convergentes e tornando mais complexa a identificação posterior da fraude.

A experiência examinada na Operação Julius Caesar, apresentada no tópico 8.2.3 deste Guia, demonstra concretamente a importância desse risco. Destaca-se que o caso possui coincidência temporal entre parte das fraudes investigadas e o período em que estava suspensa a abertura de novos processos de fiscalização cadastral.

Esse cenário começou a ser revertido em fevereiro de 2025. Por meio da Portaria INCRA nº 982, de 11 de fevereiro de 2025, foi revogada a Portaria nº 326/2017 e determinada às Superintendências Regionais a retomada imediata das atividades de fiscalização cadastral, com fundamento nas Instruções Normativas INCRA nº 9/2002 e nº 28/2006.

A própria motivação do novo ato reconheceu os efeitos negativos produzidos pelo prolongado período de suspensão sobre o interesse público, as políticas agrárias, o ordenamento da estrutura fundiária e a fidedignidade dos cadastros de imóveis rurais.

A retomada da fiscalização cadastral deve, portanto, ser considerada uma melhoria relevante na governança fundiária brasileira. Mais do que reativar um procedimento administrativo, ela recompõe um mecanismo de controle indispensável em

um sistema cadastral baseado, em grande medida, nas informações fornecidas pelos próprios interessados.

No combate à grilagem de terras públicas, essa retomada permite que o INCRA volte a atuar de maneira ativa sobre cadastros que apresentem indícios de irregularidade, examinando a origem dos direitos declarados, a correspondência entre o imóvel cadastrado e sua documentação, a cadeia dominial, a localização espacial da área e sua eventual incidência sobre terras públicas.

Sua efetividade, entretanto, dependerá não apenas da existência formal da possibilidade de instaurar processos de fiscalização, mas também da capacidade operacional e vontade política do INCRA para executá-los.

Nesse sentido, a retomada da fiscalização cadastral deve ser compreendida como oportunidade para a construção de uma política permanente de inteligência cadastral fundiária, na qual as informações existentes no SNCR sejam continuamente confrontadas com outras bases oficiais e utilizadas para identificação de situações de risco.

Assim, portanto, o restabelecimento da fiscalização cadastral deve ser compreendido como a recuperação de um importante instrumento de controle do território, qualificação das informações cadastrais e proteção do patrimônio público, cuja utilização sistemática pode contribuir diretamente para a prevenção, identificação e interrupção de mecanismos de grilagem de terras públicas.

10.2. Integração entre o SICAR e o SNCR

A integração entre os diferentes sistemas de informações territoriais constitui uma das medidas mais importantes para o aprimoramento da governança fundiária brasileira.

Durante muitos anos, cadastros fundiários, ambientais, fiscais e produtivos foram estruturados e administrados de forma relativamente independente, permitindo que uma mesma área apresentasse informações distintas ou até contraditórias em diferentes bases de dados públicas.

Essa fragmentação institucional constitui uma vulnerabilidade particularmente relevante no enfrentamento da grilagem de terras públicas. Como demonstrado ao longo deste Guia, os diferentes sistemas cadastrais possuem finalidades próprias e não se confundem entre si.

Entretanto, justamente por funcionarem historicamente com reduzida interoperabilidade, tornou-se possível, em determinadas situações, cadastrar uma mesma

área em diferentes sistemas sem que inconsistências fundiárias existentes em uma base impedissem sua inclusão em outra.

Nesse contexto, merece destaque importante alteração implementada no Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural – SICAR no final de 2025. Conforme divulgado no Comunicado nº 10/2025/MGI, o sistema foi atualizado em 24 de dezembro de 2025 para tornar obrigatória a indicação do código do imóvel rural no Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR tanto para a inscrição de novos imóveis no Cadastro Ambiental Rural – CAR quanto para a retificação de imóveis já inscritos.

Assim, responsáveis por propriedades ou posses que ainda não disponham de código no SNCR devem previamente providenciar o cadastramento perante o INCRA.

A medida representa mudança relevante na lógica de funcionamento do CAR. Antes, o cadastro ambiental podia ser constituído de maneira significativamente dissociada do principal cadastro fundiário rural administrado pelo INCRA. Com a nova sistemática, estabelece-se uma dependência cadastral anterior: para ingressar ou promover determinadas alterações no SICAR, o imóvel deve estar previamente identificado no SNCR.

A integração entre esses sistemas permite, portanto, aproximar duas dimensões administrativas que historicamente operaram de maneira relativamente independente: a situação fundiária declarada perante o INCRA e a situação ambiental declarada perante o SICAR.

A relevância dessa medida torna-se ainda mais evidente quando analisada sob a perspectiva do combate à grilagem de terras públicas na dimensão físico-econômica. Nessa modalidade de grilagem, o objetivo inicial do ocupante não é necessariamente constituir fraudulentamente um título de propriedade, mas se estabelecer fisicamente sobre a terra pública, promover sua exploração econômica e criar progressivamente condições administrativas que permitam a manutenção e a continuidade das atividades desenvolvidas no local.

Nessas situações, o comprovante de inscrição no CAR frequentemente constitui um dos primeiros documentos administrativos obtidos pelo ocupante, passando a integrar um conjunto documental posteriormente utilizado para conferir aparência de regularidade à ocupação.

A exigência prévia do código do SNCR pode modificar essa dinâmica. O interessado deixa de poder ingressar ou retificar livremente determinado imóvel no

SICAR sem que aquela área esteja também identificada no cadastro fundiário administrado pelo INCRA.

Essa relação adquire particular relevância quando o imóvel incide sobre terras públicas. Conforme já apresentado no capítulo referente ao SNCR, existem procedimentos específicos para o cadastramento de posses por simples ocupação localizadas em glebas públicas federais na Amazônia Legal.

A Portaria Conjunta nº 1/2017 estabeleceu, entre outras medidas, que as inclusões e alterações no SNCR de imóveis rurais localizados em glebas públicas federais na Amazônia Legal, cuja situação jurídica seja de posse por simples ocupação, devem estar vinculadas ao respectivo processo administrativo de regularização fundiária e ao georreferenciamento da área, prevendo ainda hipóteses de manutenção do cadastro sob análise cadastral, sem possibilidade de emissão do CCIR.

Assim, ao tornar o código do SNCR requisito para o ingresso ou retificação no SICAR, cria-se uma oportunidade adicional para que inconsistências fundiárias sejam identificadas antes que o ocupante consiga consolidar sucessivamente sua presença em outros cadastros públicos.

Por isso, a vinculação entre SICAR e SNCR pode produzir importante efeito em cascata no controle da grilagem na dimensão físico-econômica. Entretanto, é importante destacar que o potencial dessa integração para o combate à grilagem dependerá da efetiva análise cadastral, pelos operadores do SNCR, dos imóveis declarados sob situação jurídica de posse, especialmente daqueles incidentes em áreas públicas ou submetidos a conflitos fundiários, bem como da instauração de procedimentos de fiscalização cadastral sempre que identificados elementos que justifiquem análise mais aprofundada.

Além disso, sua efetividade dependerá da evolução da interoperabilidade entre as bases, de modo que o SICAR não apenas receba o código cadastral do imóvel, mas também possa consultar sua situação no SNCR e confrontar informações relativas ao detentor declarado, área, localização, situação cadastral e eventuais restrições ou impedimentos existentes.

11. Recomendações

Ao longo deste Guia foram apresentadas diferentes fragilidades relacionadas à governança fundiária brasileira, envolvendo cadastros territoriais, processos administrativos de regularização fundiária, georreferenciamento de imóveis rurais, registros imobiliários e outros sistemas administrativos que, embora concebidos para finalidades legítimas de gestão territorial, podem ser instrumentalizados para conferir aparência de regularidade a ocupações ilícitas de terras públicas.

Parte dessas vulnerabilidades já havia sido identificada pela Ação 10/2023 da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA, que analisou especificamente os riscos de corrupção e lavagem de ativos associados à utilização indevida do SNCR, SIGEF e CAR.

Além disso, os casos apresentados ao longo deste Guia demonstram que permanecem vulnerabilidades relevantes na administração territorial brasileira. Investigações recentes evidenciaram esquemas envolvendo simultaneamente registros imobiliários, cadastros fundiários e ambientais, servidores públicos, responsáveis técnicos, atividades agropecuárias e mecanismos de monetização econômica das áreas apropriadas.

As Operações Greenwashing e Brazilian Cricket, por exemplo, apuraram fraudes fundiárias associadas à apropriação de extensas áreas públicas e à exploração econômica dessas áreas, inclusive por meio da comercialização de ativos ambientais.

Já a Operação Prometeu investigou fraudes relacionadas à produção e utilização de documentos destinados a conferir aparência de legalidade a ocupações ilícitas incidentes sobre extensas áreas devolutas da União no Pantanal, nas quais anteriormente haviam ocorrido desmatamentos e queimadas ilegais destinados à implantação de atividades agropecuárias.

Com base nas fragilidades analisadas e apresentadas neste documento, apresentam-se, a seguir, medidas que podem contribuir para o aperfeiçoamento dos mecanismos de prevenção, detecção e repressão à grilagem de terras públicas e aos ilícitos econômicos eventualmente associados.

11.1. Integração da situação fundiária aos cadastros produtivos, fiscais e agropecuários

Uma das medidas recomendadas consiste na integração entre os órgãos fundiários e os órgãos responsáveis pelo cadastramento e pelo fomento das atividades agropecuárias, especialmente as Agências Estaduais de Defesa Agropecuária, as Secretarias de Fazenda e os demais órgãos estaduais relacionados à produção rural.

Em regiões caracterizadas pela ocorrência de invasões, desmatamentos e conflitos fundiários, recomenda-se que, quando o interessado se declarar possuidor ou ocupante de imóvel rural localizado em área pública, seja exigida documentação expedida ou reconhecida pelo órgão fundiário competente que demonstre a situação jurídica da ocupação.

Da mesma forma, o CCIR deve integrar a documentação cadastral mínima exigida para imóveis rurais, haja vista que a legislação obriga proprietários, titulares de domínio útil e possuidores a qualquer título a prestar declaração para fins de cadastramento no SNCR[36], cabendo ao INCRA a emissão do respectivo certificado cadastral.

A medida contribuiria para dificultar que ocupações irregulares de terras públicas tenham acesso facilitado ao cadastro estadual de produtor rural e ao registro sanitário de rebanho, os quais podem permitir, posteriormente, a emissão de documentos fiscais e Guias de Trânsito Animal – GTA e, consequentemente, a exploração econômica dessas áreas como se inexistissem restrições fundiárias ou ambientais incidentes sobre elas.

Isso porque, caso a ocupação esteja localizada em área pública, principalmente em regiões caracterizadas por conflitos fundiários e/ou extensos desmatamentos, o órgão fundiário competente deverá, ao menos, manifestar-se quanto à situação jurídica da ocupação, emitindo documento que reconheça sua regularidade, sua possibilidade de regularização ou eventual impedimento existente.

No caso de terras públicas federais, o INCRA poderá igualmente exercer controle cadastral sobre a ocupação, inclusive mediante análise da possibilidade de cadastramento no SNCR e de emissão ou inibição do CCIR, conforme a situação jurídica identificada.

[36] Arts. 2º e 3º da Lei nº 5.868/1972. O art. 2º estabelece a obrigatoriedade de declaração cadastral pelos proprietários, titulares de domínio útil e possuidores a qualquer título de imóveis rurais, enquanto o art. 3º prevê a emissão do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural – CCIR pelo INCRA

Com isso, além de os órgãos fundiários passarem a dispor de maior quantidade de informações e maior controle sobre as ocupações existentes nos territórios sob sua competência, os órgãos responsáveis pelo fomento, cadastramento e controle da atividade agropecuária reduziriam o risco de contribuir, ainda que indiretamente, para a viabilização econômica de ocupações ilegais e de atividades desenvolvidas sobre áreas desmatadas irregularmente.

O objetivo é, portanto, dificultar que ocupações ilegais incidentes sobre terras públicas consigam explorar economicamente essas áreas com facilidade, mesmo quando apresentem situação fundiária irregular e, em muitos casos, estejam associadas a infrações e embargos ambientais, situação que tem sido observada em diferentes regiões do País.

11.2. Digitalização e preservação dos acervos registrais (cartorário) históricos

Recomenda-se a atuação do Conselho Nacional de Justiça – CNJ e das Corregedorias-Gerais de Justiça dos Estados no sentido de estabelecer medidas destinadas à digitalização integral e sistemática dos antigos livros, fichas, indicadores e demais documentos que compõem os acervos dos Cartórios de Registro de Imóveis, especialmente das serventias localizadas em regiões com histórico de grilagem de terras públicas.

A preservação digital desses documentos possui a finalidade de assegurar a conservação permanente das informações necessárias à reconstrução da origem e da evolução das cadeias dominiais, reduzindo os riscos decorrentes da perda, deterioração ou destruição física de documentos antigos essenciais à investigação fundiária.

A medida também possui relevante caráter preventivo. A existência de cópias digitais íntegras, produzidas de forma controlada e acompanhadas de mecanismos de autenticidade, integridade e rastreabilidade, dificulta a inserção posterior e clandestina de novos registros, averbações ou anotações em livros antigos com a finalidade de criar artificialmente uma origem dominial ou conferir aparência de antiguidade a uma cadeia registral fraudulenta.

Essa providência assume especial importância diante de fraudes nas quais registros imobiliários antigos são reutilizados, alterados ou manipulados para construir cadeias dominiais fictícias, inclusive mediante a continuidade fraudulenta de transcrições ou matrículas que permaneceram durante décadas sem movimentação.

A digitalização deve, portanto, ser compreendida não apenas como mecanismo de modernização administrativa, mas também como instrumento de preservação da prova registral, proteção da memória imobiliária e prevenção à adulteração dos acervos históricos.

11.3. Efetivação da fiscalização cadastral e saneamento periódico do SNCR

Recomenda-se o fortalecimento da fiscalização cadastral realizado pelo INCRA por meio da efetiva implementação de programas periódicos de saneamento e recadastramento do Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR.

Especial atenção deve ser conferida aos imóveis de grandes dimensões e àqueles localizados em regiões submetidas a elevada pressão fundiária. Historicamente, o INCRA já adotou medidas semelhantes. A Portaria nº 558/1999 determinou a fiscalização de imóveis superiores a 10.000 hectares, enquanto a Portaria nº 596/2001 ampliou esse controle para imóveis com área superior a 5.000 hectares. No mesmo período, a Norma de Execução nº 17/2001 estabeleceu o recadastramento de imóveis com áreas entre 5.000 e 9.999 hectares.

A adoção de programa semelhante permitiria submeter novamente grandes imóveis rurais à comprovação de sua situação jurídica, exigindo documentação capaz de demonstrar a regularidade da cadeia dominial e, especialmente, o legítimo destaque da área do patrimônio público para o patrimônio privado.

Esse procedimento é particularmente importante porque a fiscalização cadastral não se limita à conferência das informações declaradas no SNCR. Seu escopo histórico compreende justamente a análise da cadeia dominial, do georreferenciamento e da legitimidade da origem do imóvel.

Dessa forma, a fiscalização cadastral deve funcionar também como instrumento permanente de saneamento do estoque cadastral, permitindo identificar, inibir ou cancelar cadastros constituídos com base em cadeias dominiais fraudulentas, documentos inválidos ou imóveis incidentes sobre terras públicas.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Roberto Moreira de. Sesmarias e terras devolutas. **Revista de Informação Legislativa,** Brasília, v. 40, n. 158, p. 309-317, 2003.

AMAZONAS. **Decreto nº 37, de 8 de novembro de 1893**. Dispõe sobre o regulamenta da Repartição de Terras. Manaus: 1893. Disponível em: https://www.sect.am.gov.br/wp-content/uploads/2022/08/1893.pdf

AMAZONAS (Estado). **Constituição Política do Estado do Amazonas: promulgada em 27 de junho de 1891**. Manaus: Typographia do Amazonas, 1892. Disponível em: < https://www.sect.am.gov.br/wp-content/uploads/2022/08/1892.pdf>

AMAZONAS (Estado). **Regulamento de Terras do Estado do Amazonas: a que se refere o Decreto nº 644, de 1º de dezembro de 1903**. Diário Official do Estado do Amazonas, Manaus,1903.

AMAZONAS. Secretaria de Estado das Cidades e Territórios — SECT. **Documentos do acervo fundiário encaminhados à Polícia Federal em resposta a requisição oficial**. Manaus/AM, 2022.

AMAZONAS. Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas. Corregedoria Geral da Justiça. **Provimento nº 34/92, de 15 de dezembro de 1992**. Dispõe sobre a destruição do acervo judicial da Comarca de Novo Aripuanã. Publicado no Diário da Justiça do Estado do Amazonas, Manaus, 15 dez. 1992. Disponível em: https://www.tjam.jus.br/index.php/ext-atos/ext-provimentos1/1992/1656-provimento-34-1992/file.

ANDRADE, Cleaci Gertrudes De. **Inteligência de segurança pública no estado do Amazonas: análise dos indicadores criminais relacionados aos conflitos agrários em ramais do sul de Lábrea.** 2014.

AUGUSTO, Eduardo Agostinho Arruda. **Registro de imóveis, retificação de registro e georreferenciamento**. Saraiva Educação SA, 2017.

BARBOSA, Evandro Brandão et al**. Zona Franca de Manaus: política brasileira de desenvolvimento socioeconômico regional**. En Observatório de la Economía Latinoamricana, n. 184, 2013.

BENATTI, José Heder. Desafios para a Governança de Terras num Território em Disputa: o caso do Estado do Pará. **Anais do I Seminário Desenvolvimento Econômico e Governança de Terras,** p. 83, 2016.

BENTES, R. **A apropriação ecológica de seringais na Amazônia e a advocacia das "rubber plantations".** Revista de História 151, 115-150. 2004. Disponivel em: https://www.redalyc.org/pdf/2850/285022860005.pdf

BENTES, Rosineide. **Um Novo Olhar Sobre a Empresa de Borracha na Amazônia, 1840-1930.** Editora Appris, 2025.

BENTES, Rosineide. A apropriação ecológica de seringais na Amazônia e a advocacia das rubber plantations. **Revista de História**, n. 151, p. 115-150, 2004.

BONCIANI, Rodrigo Faustinoni. **O dominium sobre os indígenas e africanos e a especificidade da soberania régia no Atlântico - Da colonização das ilhas à política ultramarina de Felipe III (1493 - 1615).** 2010. Tese (Doutorado em História Social) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, University of São Paulo, São Paulo, 2010. doi:10.11606/T.8.2010.tde-24082010-145820.

BORGES, Marcio dos Santos; BORGES, Kelly Carla Almeida de Souza; SOUZA, Suelen Cristina Almeida de. CONSIDERAÇÕES SOBRE AS LINHAS DE CRÉDITO DE CARBONO NO Brasil. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, *[S. l.]*, v. 6, n. 2, 2016.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro: Senado,1891. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a ocupação de terras públicas na região amazônica e a grilagem no país. Relatório final. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2001**. Disponível em: < https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/51-legislatura/cpiamazo/relatoriofinal.pdf/at_download/file >.

BRASIL. **Conselho Nacional de Justiça. Provimento nº 149, de 30 de agosto de 2023**. Institui o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça - Foro Extrajudicial (CNN/CN/CNJ-Extra), que regulamenta os serviços notariais e de registro. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5243

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento n.º 195, de 3 de junho de 2025**. Altera o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial e institui o Sistema de Informações Geográficas do Registro de Imóveis (SIG-RI), entre outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2025. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/6151.

BRASIL. **Decreto nº 55.891, de 31 de março de 1965**. Regulamenta o Capítulo I do Título I e a Seção III do Capítulo IV do Título II da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 — Estatuto da Terra. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 mar. 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D55891.htm.

Brasil. **Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018**. Dispõe sobre o processo de seleção, permanência e titulação das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária: Brasília, DF, 16 mar. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9311.htm.

BRASIL. **Lei nº 1.237, de 24 de setembro de 1864**. Lei de Hypothecas. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim1237.htm.

BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 30 nov. 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm.

BRASIL. **Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972**. Institui o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) e dá outras providências. Diário Oficial da União, seção 1, Brasília, DF, p. 12345, 13 dez. 1972. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5868.htm

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 31 dez. 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm.

BRASIL. **Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009**. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, na Amazônia Legal; e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 26 jun. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11952.htm.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 28 maio 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l12651.htm.

BRASIL. **Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022**. Dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (SERP). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 28 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Coleção das Leis do Império do Brasil, v. 1, p. 431, 1850. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 1056/DF**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno. Julgado em 24 nov. 2023. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 7 dez. 2023.

CARVALHO, André Cutrim. **Expansão da fronteira agropecuária e a dinâmica do desmatamento florestal na Amazônia paraense**. 2012. Tese de Doutorado.

CASSETTARI, Christiano; SALOMÃO, Marcos Costa. **Registro de imóveis**. Editora Foco, 2022.

CHIAVARI, Joana et al. **Panorama dos direitos de propriedade no brasil rural: Legislação, gestão fundiária e código florestal**. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative. 111p, 2016.

COSTA, Fabrício Veiga; Silva, Frederico Rodrigues Assumpção. **REGISTRO DE IMÓVEIS NO Brasil: ORIGEM, EVOLUÇÃO E PRINCÍPIOS. ARACÊ** , [S. l.], v. 6, n. 3, p. 7124—7136, 2024. DOI: 10.56238/arev6n3-167. Disponível em: https://periodicos.newsciencepubl.com/arace/article/view/1369 .

COSTA, Helio Roberto Novoa da; Rocha, Olavo Acyr de Lima. **Discriminação de terras devolutas.** 1999.

CUREAU, Sandra. A impossibilidade de compensação de reserva legal mediante doação de área localizada no interior de unidade de conservação. In: **Código Florestal desafios e perspectivas**. Silva, Solange teles da Silva, CUREAU, Sandra; LEUZINGER, Márcia Dieguez; (coord.). São Paulo: editora fiúza, 2010. P. 403.

CUNHA, Cândido Neto da. **"Pintou uma chance legal" o programa" Terra Legal" no interior dos projetos integrados de colonização e do polígono desapropriado de Altamira, no Pará.** Agrária (São Paulo. Online), n. 10-11, p. 20-56, 2009.

DE ARAÚJO, Ionnara Vieira; TÁRREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco. Apropriação de terras no Brasil e o instituto das terras devolutas. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ-RFD**, n. 19, 2011.

DE ARAUJO, Ionnara Vieira. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E TERRAS DEVOLUTAS. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**. v. 33, n. 2, p. 112/127, 2009.

DE MIRANDA, Ana Paula Mendes. CARTÓRIOS: ONDE A TRADIÇÃO TEM REGISTRO PÚBLICO. Antropolítica: **Revista Contemporânea de Antropologia e Política**, v. 8, p. 59-75, 2000.

DE Oliveira, Ariovaldo Umbelino; de Faria, Camila Salles. **O processo de constituição da propriedade privada da terra no Brasil**. 2009.

DE SOUSA, Alexandre Melo. **Entre seringais e colocações: um estudo toponímico**. 2007.

DE Oliveira, Ariovaldo Umbelino de et al. **A grilagem de terras na formação territorial brasileira.** São Paulo: FFLCH/USP, p. 9-55, 2020.

DEVISATE, Rogério Reis. **Grilagem das Terras e da Soberania.** Rio de Janeiro: Imagem Art Studio, 2017.

DOS SANTOS, Lorran Will Lima. SERVIÇOS AMBIENTAIS: ECONOMIA VERDE E FINANCEIRIZAÇÃO DA NATUREZA **Environmental services: green economy and financialisation of nature.** Revista de Direitos Difusos, p. 69, 2019.

DUARTE, Miqueias et al. **Pressões ambientais em Unidades de Conservação: estudo de caso no sul do Estado do Amazonas**. GOT: Revista de Geografia e Ordenamento do Território, n. 18, p. 108, 2019.

ERPEN, Décio Antônio; PAIVA, João Pedro Lamana. **Panorama histórico do registro de imóveis no Brasil**. https://academia. irib. org. br/xmlui/handle/123456789/51, 1998.

FAIRHEAD, James; LEACH, Melissa; SCOONES, Ian. Green grabbing: a new appropriation of nature? **The Journal of Peasant Studies**, v. 39, n. 2, p. 237-261, 2012.

FAO; SEAD. **Governança de terras: da teoria à realidade brasileira**. Brasília: FAO/SEAD, 2017. 378 p.

FARIA, CS. Cadeia dominial: uma leitura da grilagem e da constituição da propriedade privada capitalista das terras.". **A grilagem de terras na formação territorial brasileira**, p. 55-82, 2020. Disponível em: www.livrosabertos.abcd.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/book/581 .

GALUCH, Mariana Vieira; DA COSTA, Auriedia Marques. Trajetórias e (des) ocupação: migrações, conflitos e expansão da fronteira agropecuária no sul do amazonas. **Amazônica-Revista de Antropologia**, v. 15, n. 1, p. 72-95. 2023.

GENTIL, Alberto et al. **Registros públicos**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Método, 2022.

GLASS, Verena. O lado B da economia verde. **Revista Desafios do Desenvolvimento**, Brasília: IPEA, n. 72, 15 jun. 2012. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2762:catid=28&Itemid=23.

GRANDE JÚNIOR, Cláudio. **Usucapião sobre terras públicas e devolutas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

GUEDES, Sebastião Neto Ribeiro; REYDON, Bastiaan Philip. Direitos de propriedade da terra rural no Brasil: uma proposta institucionalista para ampliar a governança fundiária. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 50, p. 525-544, 2012.

GUERREIRO, José Augusto Guimarães Mouteira. O Registro Imobiliário. Necessário instrumento do progresso econômico-social. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, n.45, ano 21, p. 87 e 88, 1998.

GUIMARÃES, Alberto Passos. **Quatro séculos de latifúndio**. São Paulo: Fulgor, 1964.

INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA — IPAM. **A grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira**. Ministério do Meio Ambiente, 2006.

INSTITUTO IGARAPÉ. **Grilagem de terras: tipologias para identificar fraudes em cartórios e em práticas judiciais**. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2026.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (Incra). **O livro branco da grilagem de terras no Brasil**. Brasília: Incra, 1999.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (Incra). **Instrução Normativa nº 82, de 27 de março de 2015**. Dispõe sobre os procedimentos para atualização cadastral no Sistema Nacional de Cadastro Rural e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 mar. 2015. Disponível em: https://www.gov.br/Incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/in_82_2015.pdf.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (Incra). **Manual de Cadastro Rural: Módulo II - Análise**. Brasília: Incra, 2009.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (Incra). **Portaria nº 1.374, de 1º de julho de 2019**. Implantação de Upload no SNCR para entrega de documentação comprobatória de Declaração de Imóvel Rural. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 jul. 2019. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-1.374-de-1-de-julho-de-2019-185275766.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (Incra). **Portaria nº 1.249, de 15 de junho de 2022**. Estabelece diretrizes e procedimentos referentes ao cadastramento e gerenciamento de usuários e perfis de acesso no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) e no Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR). Brasília: Incra, 2022.

JARDIM, Mónica. **Os sistemas registrais e a sua diversidade**. Revista Argumentum-Argumentum Journal of Law, v. 21, n. 1, p. 437-463, 2020.

JUNQUEIRA, Messias. **As terras devolutas na reforma agrária**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964. p. 68.

JUNQUEIRA, Messias. **O instituto brasileiro das terras devolutas**. Edições Lael, 1976.

LAGO, Ivan Jacopetti do. **História da publicidade imobiliária no Brasil**. 2008.

LAGO, Ivan Jacopetti do. **História do registro de imóveis. 2. ed. rev. e atual**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

LIMA, Rui Cirne. **Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas**. São Paulo: Secretaria de Estado da Cultura, 1990.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: teoria e prática. rev. e ampl**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MARTIN, NB; ARRUDA, ST. **A produção brasileira de borracha natural: situação atual e perspectivas**. Informações Econômicas, SP, v.23, n.09, set. 1993.

MARTINS, José de Souza. **O cativeiro da terra**. São Paulo: Contexto, 2010.

MAXIMIANO, Claudina Azevedo; FRANCO, Marcelo Horta Messias. **Lábrea e o novo coronavírus: Biopolítica e os impactos do isolamento social para os povos e comunidades tradicionais no médio Purus, AM**. Pandemia e Território. 1ª ed. São Luís: UEMA, v. 1, p. 203-238, 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37. Ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MENDONÇA, Marinildes Costeira de. **Relatório das Correições Extraordinárias nos Registros de Terras Rurais no Estado do Amazonas**, Manaus: Secretaria de Estado da Cultura, Turismo e Desporto, 2002, p. 15.

MIRANDA, Newton Rodrigues. Breve histórico da questão das terras devolutas no Brasil e dos instrumentos legais de posse sobre esses bens**. Revista do CAAP**, Belo Horizonte, n. 2, v. XVII, p. 153-176, 2011.

MUNDIAL, Banco. **Avaliação da governança fundiária no Brasil**. Relatório 88751--BR, 2016.

NÚCLEO DE ESTUDOS AGRÁRIOS E DESENVOLVIMENTO RURAL - NEA. Capítulo 5 — Instituições e Governança de Terras. In: **NEA — Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural. Governança fundiária**. Brasília: NEA/MDA, 2016. p. 95—118.

NEVES, Carlos. **Memórias de um Pioneiro**. Rio de Janeiro, publicação privada, 1981.

NOZOE, Nelson et al. Sesmarias e apossamento de terras no Brasil colônia. **Revista EconomiA**, v. 7, n. 3, p. 587-605, 2006.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de et al. **A grilagem de terras na formação territorial brasileira**. São Paulo: FFLCH/USP, p. 9-55, 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Comissão Econômica para a Europa. Land Administration Guidelines: with special reference to countries in transition**. Nova York e Genebra: United Nations, 1996. Disponível em: https://unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/land.administration.guidelines.e.pdf.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA (FAO): **Governança de terras: da teoria à realidade brasileira**. Brasília: FAO, 2017. 406 p.

PACKER, Larissa Ambrosano. **Novo código florestal & pagamentos por serviços ambientais: regime proprietário sobre os bens comuns**. Juruá Editora, 2015.

PAIVA, Danielle Soares. **Projetos do mercado voluntário de carbono no Brasil: análise dos cobenefícios para o desenvolvimento sustentável**. 2015.

PARÁ. **Decreto Estadual nº 410, de 8 de outubro de 1891**. Regula a alienação das terras devolutas situadas dentro dos limites do Estado do Pará, e dá regras para a revalidação de sesmarias e outras concessões do Governo e para a legitimação das posses mansas e pacíficas. Palácio do Governo do Estado do Pará: 1891. Disponível em: http://portal.iterpa.pa.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/DECRETO-ESTADUAL-N%C2%B0-410-DE-8-DE-OUTUBRO-DE-1891.pdf

PETERSEN, Conrado Bernardi et al. O sistema nacional de cadastro rural (SNCR) como instrumento de grilagem de terras públicas. **Revista NERA**, v. 29, n. 01, p. e11235, 2026.

PIETRO, Gustavo. Nacional por usurpação: a grilagem de terras como fundamento da formação territorial brasileira. In: Oliveira, Ariovaldo Umbelino de et al. **A Grilagem de terras na formação territorial brasileira**. São Paulo: FFLCH/USP, 2020.

PORTO, José da Costa. **O sistema sesmarial no Brasil**. (No Title), 1980.

REYDON, BASTIAAN PHILIP; BUENO, ANA PAULA DA Silva; SIQUEIRA, GABRIEL PANSANI. **Histórico e dinâmica dos diferentes cadastros de terras do Brasil. Governança**, p. 127, 2017.

ROCHA, Ana Luisa Santos; BENATTI, José Heder. **Reflexões críticas sobre a elaboração de cadeias dominiais de imóveis no Brasil**. 2020.

ROCHA, I.; TRECCANI, G. D.; BENATTI, J. H.; HABER, L. M.; CHAVES, R. A. F. **Manual de direito agrário constitucional: lições de direito agroambiental**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023. 596 p.

RODRIGUES, Matias Pereira. Regularização Fundiária: indicação dos instrumentos de destinação rural no Estado do Amazonas. **Environmental Scientiae**, v. 3, n. 2, p. 39-59, 2021.

RODRIGUES, Pedro Parga. **A Lei Hipotecária de 1864 originou a propriedade privada no Brasil?**. Tempos Históricos, v. 18, n. 2, p. 17-29, 2014.

SANTOS, Ronaldo Pereira. **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**. 2023.

SAUER, Sérgio; BORRAS, Jun. 'Land grabbing'e 'Green grabbing': Uma leitura da 'corrida na produção acadêmica'sobre a apropriação global de terras/'Land Grabbing'and 'Green Grabbing': A reading of the 'rush in the academic production'about the global land apropriation. **Campo-Território: revista de geografia agrária**, v. 11, n. 23, p. 6-42, 2016.

SCAFF, Fernando Campos; KÜMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila. **Regularização fundiária rural**. São Paulo: YK Editora, 2022.

SCHWADE, Tiago Maiká Muller. **A formação da propriedade capitalista no Amazonas**. 2019. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

SCHWADE, Tiago Maiká Müller. **O território agrário ao longo dos rios no Amazonas**. Revista Cerrados (Unimontes), v. 17, n. 2, p. 96-125, 2019.

SCHWADE, Tiago Maiká Müller. **USO DE TÍTULOS ESTRANGEIROS DE PROPRIEDADE COMO INSTRUMENTO DA GRILAGEM DE IMÓVEIS RURAIS NO SUL DO ESTADO DO Amazonas-Brasil**. Conexões, v. 12, n. 1, p. 105-125. 2024.

SILVA, Lígia Osório. **As leis agrárias e o latifúndio improdutivo**. São Paulo em Perspectiva, v. 11, n. 2, p. 15-25, 1997

SILVA, Lígia Osório. **Terras devolutas e latifúndio**. Campinas (SP): Ed. Da UNICAMP, 1996.

TOLEDO, Bruno Henrique Costa; BERTOTTI, Luiz Gilberto. **Breve histórico da certificação de imóveis rurais no Brasil e apresentação do Sistema de Gestão Fundiária-Sigef**. Guarapuava (PR): Ambiência, v. 10, n. 3, p. 839-847, 2014.

TORRES, Maurício Gonsalves. **Terra privada, vida devoluta: ordenamento fundiário e destinação de terras públicas no oeste do Pará**. 2012

TORRES, Maurício; MARQUES, M. I. M. **Grilagem para principiantes: guia de procedimentos básicos para o roubo de terras públicas**. ANAIS-RESUMOS EXPANDIDOS SEMINÁRIO PERSPECTIVAS DE NATUREZA, p. 21, 2018.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL — Brasil. Governança fundiária frágil, fraude e corrupção: um terreno fértil para a grilagem de terras. Coord. Renato Morgado. Autores: Joachim Stassart, Richard Torsiano, Dário Cardoso, Flávia M. de A. Collaço. Brasília: **Transparência Internacional — Brasil, 2021**. Disponível em: https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/grilagem-de-terras?_gl=1*chthzi*_gaMjA0MDI5MTczLjE3MjczNzQzMTM._ga_E136MXN2HN*MTcyNzM3NDMxMi4xLjEuMTcyNzM3NDMyMy40OS4wLjA.

TRECCANI, Girolamo Domenico. **O Título de posse e a legitimação de posse como formas de aquisição da propriedade**. Belém: Procuradoria Geral do Estado do Pará, n. 20, p. 121-158, 2009

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. **Acórdão nº 627/2015** — Plenário. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira. Processo TC nº 015.859/2014-2. Sessão de 25 mar. 2015. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-1357355.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. **Acórdão nº 727/2020** — Plenário. Relatora: Ministra Ana Arraes. Processo TC nº 031.961/2017-7. Sessão de 15 abr. 2020. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2395440.

UNFCCC. **Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session**, held in Cancun from 29 November to 10 December 2010. Geneva: UNFCCC, 2011. Disponível em: <http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf>.

VARELA, Laura Beck. **Das sesmarias à propriedade moderna: um estudo de história do direito brasileiro**. Renovar, 2005.

VARGAS, Daniel Barcelos; DELAZERI, Linda Márcia Mendes; FERRERA, Vinícius Hector Pires. **O avanço do mercado voluntário de carbono no Brasil: desafios estruturais, técnicos e científicos**. Escola de Economia de São Paulo, 2022.

VERRA. **VM0015 - Avoided Unplanned Deforestation, v1.2**. Washington, D.C.: Verra, 2022. Disponível em: https://verra.org/methodology/vm0015-avoided-unplanned-deforestation-v1-2/.

VERRA. **VM0007 - REDD+ Methodology Framework: Version 1.8.** Washington, DC: Verra, 2024. 83 p. Disponível em: https://verra.org/methodologies/vm0007-redd-methodology-framework/.

VIEIRA, Angélica Maia. **Os índios Paumari e o sistema de Aviamento no Médio Purus**. 2009.

WUNDER, S.; BORNER, J.; TITO, M. R.; PEREIRA, L. **Pagamentos por serviços ambientais: perspectivas para a Amazônia Legal**. Brasília: MMA, 2008.

YEE, Zung Che. **Investigação de Fraudes de Títulos de Propriedades Rurais - Grilagem, Desmatamento e Exploração Ilegal da Floresta**. Curitiba: Juruá, 2023. 68 p.

YEE, Zung Che. **Manual Prático da Investigação Dominial - Comentários - Perguntas e Respostas - Metodologia da Investigação — Causuística**. Curitiba: Juruá, 2000. 205 p.