TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL
Brasil

GOVERNANÇA FUNDIÁRIA FRÁGIL, FRAUDE E CORRUPÇÃO: UM TERRENO FÉRTIL PARA A GRILAGEM DE TERRAS

dezembro 2021

Foto: Araquém Alcântara / WWF-Brasil

COORDENADOR
Renato Morgado

AUTORES
Joachim Stassart / Richard Torsiano / Dário Cardoso / Flávia M. de A. Collaço

REVISOR
Renato Morgado

DESIGNER GRÁFICO
Rafael Regatieri

APOIO
Climate and Land Use Alliance*

*As opiniões expressas neste relatório não se destinam a refletir a visão da Climate and Land Use Alliance ou de suas afiliadas

AGRADECIMENTOS
A Gabriel Pansani Silveira e Delaíde Silva Passos do Instituto Governança de Terras (IGT) pelas importantes contribuições para esta pesquisa

Todos os esforços foram empenhados para verificar a exatidão das informações contidas neste relatório. Acredita-se que todas as informações estavam corretas em Novembro de 2021. No entanto, a Transparência Internacional - Brasil não se responsabiliza pelas consequências do uso dessas informações para outros fins ou em outros contextos.

Exceto se apontado de outra forma, este trabalho está sob licença CC BY-ND 4.0 DE. Citações são permitidas. Favor entrar em contato com a Transparência Internacional - Brasil - brasil@br.transparency.org - para tratar de pedidos para usar o relatório

Foto: César Nogueira / Amazônia Real

SUMÁRIO

RESUMO EXECUTIVO 8

INTRODUÇÃO 26

I. O QUE É A GRILAGEM DE TERRAS? 30

II. AS FRAGILIDADES DA GOVERNANÇA FUNDIÁRIA 32
- A boa governança de terras 33
- Fragilidades da governança de terras no brasil 33

III. RISCOS DE FRAUDE E CORRUPÇÃO NO SISTEMA DE ADMINISTRAÇÃO DE TERRAS 42
- Registros de imóveis 43
- Sistemas cadastrais rurais 51
- Órgãos e políticas fundiárias 60
- Sistema de segurança pública e luta contra as ocupações ilegais de terras 73

IV. A POLÍTICA DA GRILAGEM DE TERRAS 80

V. A ANATOMIA DA GRILAGEM: ATORES, PROCESSOS, RISCOS DE CORRUPÇÃO E CRIMES ASSOCIADOS 88
- Quem são os atores da grilagem? 89
- Modo de agir da grilagem de terras 90
- Crimes associados à grilagem de terras 93
- Riscos de fraude e corrupção vinculados com a grilagem de terras 98

CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES 102

REFERÊNCIAS 112

ANEXO: Crimes denunciados nas operações analisadas 121

SIGLAS

Foto: victorfsilva / Wikimapia

CAFIR
Cadastro de Imóveis Rurais

CAR
Cadastro Ambiental Rural

CNPJ
Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas

CPF
Cadastro de Pessoa Física

CGE
Controladoria-Geral do Estado

CGJ
Corregedoria-Geral de Justiça

CGU
Controladoria-Geral da União

CNIR
Cadastro Nacional de Imóveis Rurais

CNJ
Conselho Nacional de Justiça

COAF
Conselho de Controle de Atividades Financeiras

CPI
Comissão Parlamentar de Inquérito

CPT
Comissão Pastoral da Terra

CRI
Cartórios de Registro de Imóveis

DITR
Declaração de Imposto Territorial Rural

DNIT
Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

ENCCLA
Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro

e-SIC
Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão

FAO
Food and Agriculture Organization

FLONA
Floresta Nacional

FUNAI
Fundação Nacional do Índio

ha
Hectare

IBAMA
Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

ICMBIO
Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

INCRA
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INPE
Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais

ITERPA
Instituto de Terras do Pará

ITERAIMA
Instituto de Terras e Colonização do Estado de Roraima

ITERTINS
Instituto de Terras do Tocantins

ITR
Imposto Territorial Rural

LAI
Lei de Acesso à Informação

MAPA
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MDA
Ministério do Desenvolvimento Agrário

MMA
Ministério do Meio Ambiente

MP
Medida Provisória

MPE
Ministério Público Estadual

MPF
Ministério Público Federal

OAB
Ordem dos Advogados do Brasil

PAD
Processos Administrativos Disciplinares

PF
Polícia Federal

PGR
Procuradoria-Geral da República

PL
Projeto de Lei

RESEX
Reserva Extrativista

SEAD
Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário

SFB
Serviço Florestal Brasileiro

SICAR
Sistema de Cadastro Ambiental Rural

SIGEF
Sistema de Gestão Fundiária

SINTER
Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais

SNCR
Sistema Nacional de Cadastro Rural

SNCI
Sistema Nacional de Certificação de Imóveis

SPU
Secretaria do Patrimônio da União

SREI
Sistema de Registro de Imóveis Eletrônicos

TCE
Tribunal de Contas do Estado

TCU
Tribunal de Contas da União

TI
Transparency International

TI BRASIL
Transparência Internacional - Brasil

TJ
Tribunal de Justiça

TSE
Tribunal Superior Eleitoral

UC
Unidade de Conservação

RESUMO EXECUTIVO

Foto: Bruno Kelly / Amazônia Real

O termo "grilagem" remete à prática antiga de forjar um título de propriedade e colocá-lo em uma gaveta com grilos para amarelar o documento, conferindo a aparência de um documento legitimo. As táticas se modernizaram, persistindo diversas práticas, conhecidas como grilagem, que buscam fraudar títulos e invadir terras com o objetivo de apropriar-se indevidamente de áreas tanto públicas quanto particulares, muitas vezes com o auxílio de agentes corruptos, sejam eles da esfera pública ou privada.

Contudo, se o problema é conhecido há muito tempo, ainda são incipientes as tentativas de sistematizar os riscos de fraude e corrupção que viabilizam a grilagem. Nesse contexto, esta pesquisa busca justamente identificar e compreender esses riscos, sugerindo soluções para aprimorar o combate à grilagem no país. Essa abordagem nos permite perceber a grilagem por novos ângulos e reforça a urgência de se aprimorar a governança, a integridade e a transparência do sistema de administração de terras do país, bem como da mobilização do arcabouço legal e institucional anticorrupção e antilavagem para melhor enfrentar o problema.

Via de regra, a grilagem envolve diversas fraudes em registros públicos, cadastros de terras, processos de regularização fundiária e demais sistemas de informação da administração pública, que podem ser facilitadas por práticas de corrupção[1]. Para viabilizar a grilagem, pecuaristas, sojeiros, madeireiros, empresários locais, investidores imobiliários e demais agentes que podem atuar como líderes de organizações criminosas, articulam uma série de profissionais para operacionalizar seus esquemas, escapar das sanções e lucrar com o crime. Isso pode incluir funcionários públicos corruptos, advogados, cartorários, juízes, agrimensores, "empreendedores" do desmatamento, policiais e pistoleiros, bem como laranjas e testas-de-ferro, para dissimular os verdadeiros beneficiários dos crimes.

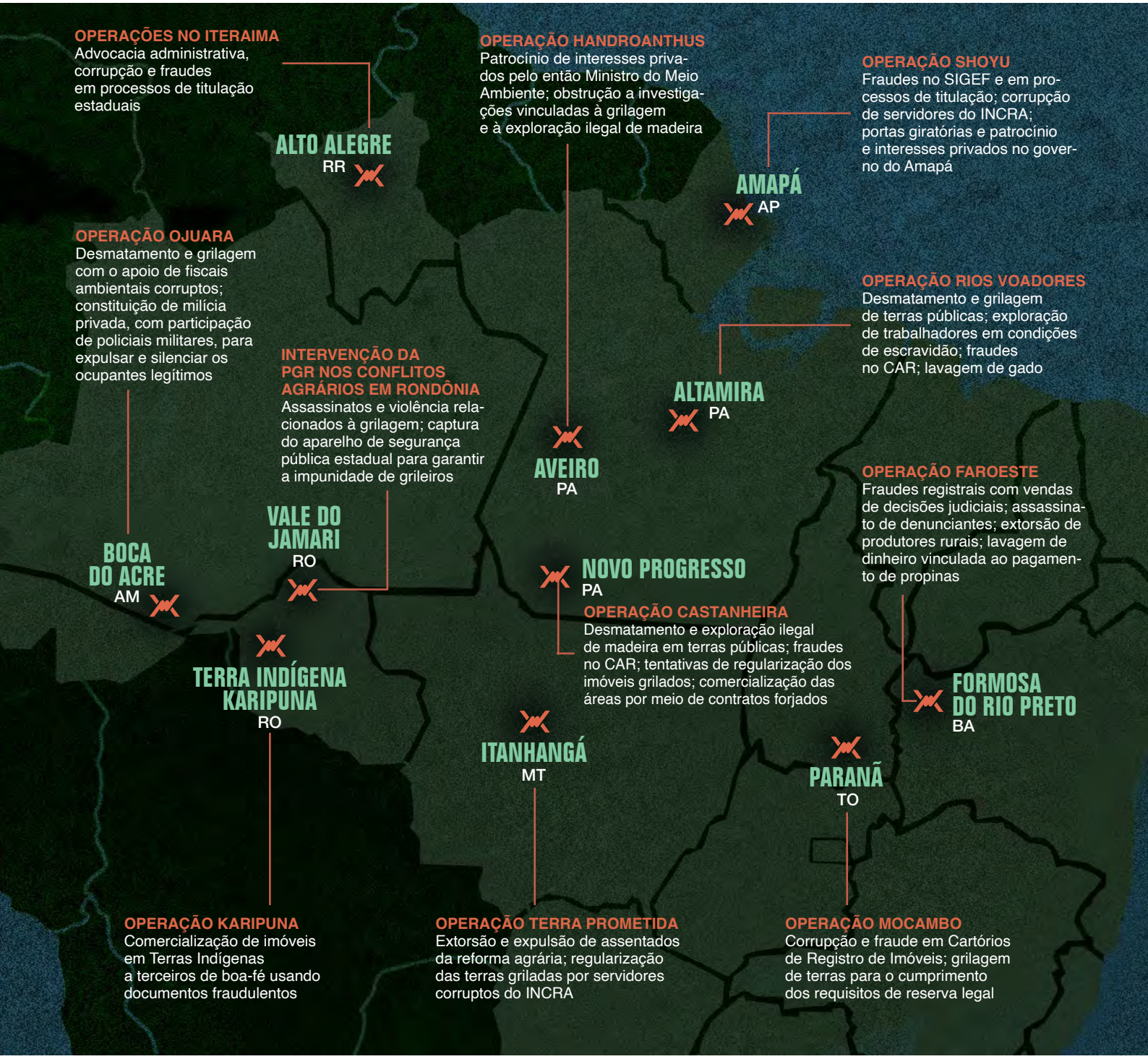
A grilagem de terras gera impactos sociais, ambientais e econômicos dramáticos. Nas regiões afetadas por esse grave problema, povos indígenas e comunidades tradicionais, assim como pequenos e grandes produtores, sofrem com as invasões de terras. Muitas vezes, esses conflitos são acompanhados de ameaças, tentativas de intimidação, extorsão, agressões, assassinatos e outras formas de violência contra os ocupantes legítimos das terras que se mostrarem um obstáculo aos esquemas de grilagem[2]. A grilagem prejudica também o desenvolvimento econômico, já que gera instabilidade e fragiliza a segurança jurídica dos direitos de propriedade.

Quando ocorre em florestas públicas, em particular na Amazônia, a grilagem leva ao desmatamento[3] e à exploração ilegal dos recursos naturais. Nesse sentido, a grilagem traz a floresta amazônica cada vez mais próxima do ponto de não retorno, levando a um colapso do bioma. Além disso, contribui com a aceleração da crise climática global, já que, em 2020, 46% das emissões de gases a efeito de estufa do Brasil resultaram de mudanças no uso da terra (principalmente supressão florestal). Vale ressaltar ainda que essa porcentagem está aumentando com o crescimento acelerado das taxas de desmatamento nos últimos anos[4].

Diante desse cenário, esta pesquisa buscou diagnosticar quais são as fragilidades da governança de terras que sustentam a grilagem, assim como quais são as práticas de fraude e corrupção[5] usadas para se apropriar indevidamente de áreas públicas e privadas. Para tanto, além de uma revisão da literatura e de entrevistas, foram analisadas 11 operações do Ministério Público com órgãos policiais em oito estados para entender as diferentes estratégias dos grupos criminosos que grilam terras. Por meio dessa metodologia, foram identificados 21 riscos de fraude e corrupção que viabilizam a grilagem de terras. O mapa a seguir (Figura 1) apresenta as operações estudadas e os aspectos analisados nesta pesquisa[6].

1 A corrupção é definida pela Transparência Internacional como "o abuso do poder confiado a alguém para a obtenção de ganho privado". Tal conceito é abrangente e flexível e inclui várias práticas ilegais, mas também engloba atitudes antiéticas, como a captura de políticas públicas e a influência indevida.
2 A Comissão Pastoral da Terra levantou, em 2020, 1.576 ocorrências de conflitos por terras provocados por supostos proprietários ou agentes públicos, o que tem uma forte relação com a grilagem e representa o número mais elevado já registrado pela entidade desde 1985. A CPT ainda registrou 81.225 famílias que tiveram suas terras invadidas em 2020, entre as quais 71,8% são indígenas, destacando a vulnerabilidade particular desse grupo a tais conflitos. < https://www.cptnacional.org.br/publicacoes-2/destaque/5664-conflitos-no-campo-brasil-2020 >. Acesso em 18 de novembro de 2021.
3 De acordo com o IPAM, em 2019 e 2020, 44% do desmatamento na Amazônia ocorreu em terras públicas, o que representa um forte indício de grilagem. < https://ipam.org.br/wp-content/uploads/2021/10/Amazo%CC%82nia-em-Chamas-8-pecua%CC%81ria-pt.pdf >. Acesso em 18 de novembro de 2021.
4 Os dados anuais de emissões de gases de efeito estufa por setor no Brasil estão disponíveis na plataforma SEEG. < https://plataforma.seeg.eco.br/total_emission >. Acesso em 18 de novembro de 2021.
5 Para a Transparência Internacional, a corrupção pode ser definida como "o abuso de poder confiado para o ganho privado", o que alarga a definição do Código Penal Brasileiro e inclui outras práticas indevidas além do suborno..
6 A descrição das operações, bem como dos aspectos que ilustram as práticas de fraude e corrupção apresentadas neste sumário executivo, podem ser encontradas no relatório completo da pesquisa.

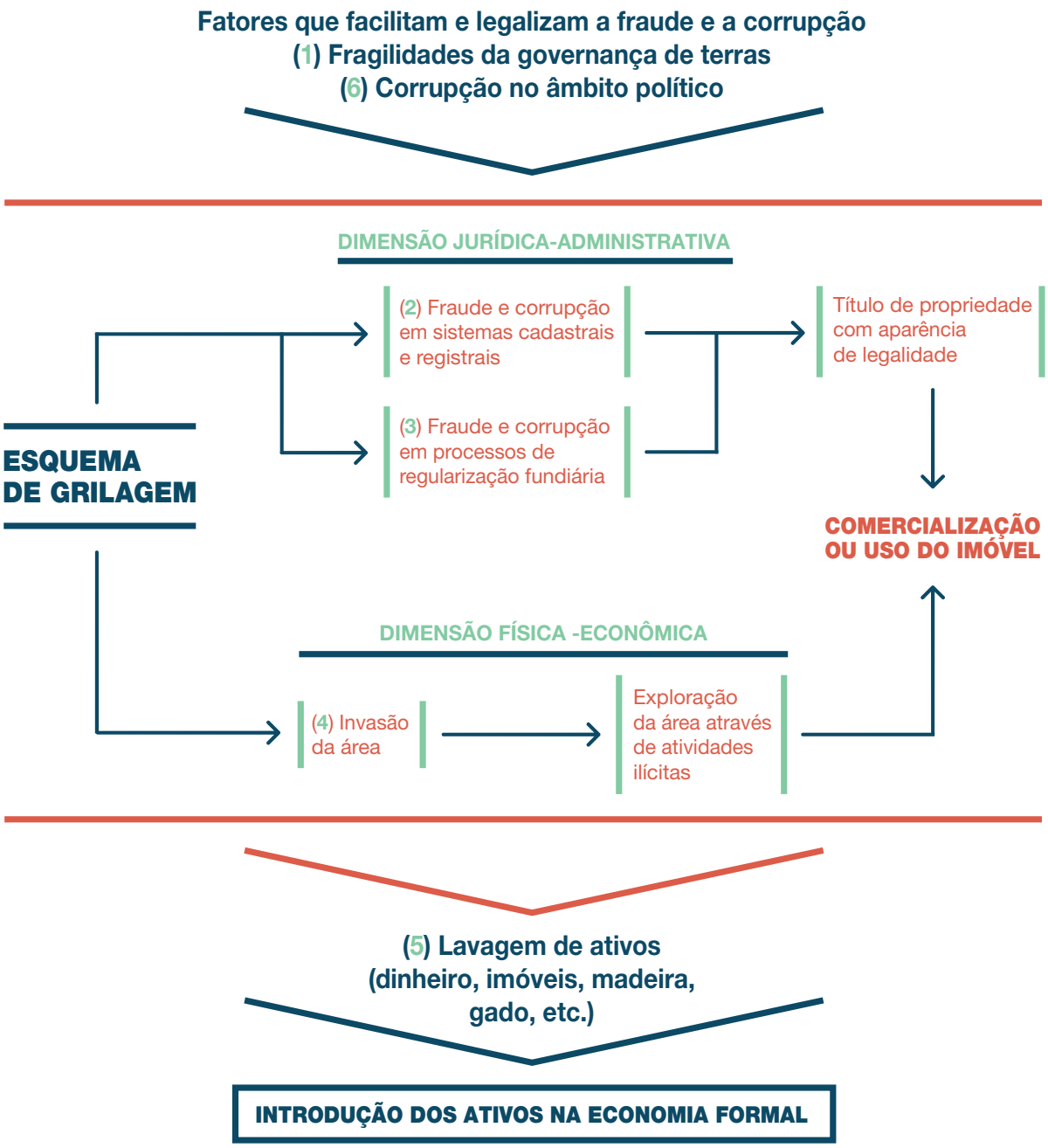
Figura 1: Operações analisadas nos estudos de caso da pesquisa



Grupos criminosos implementam estratégias variadas para fraudar sistemas e corromper instituições no objetivo de se apropriar indevidamente de terras. Para entender o modo de agir desses grupos, existem dois aspectos de esquemas de grilagem que podem ser analisados. Por um lado, a dimensão jurídica-administrativa da grilagem consiste em fraudes documentais em registros, cadastros e processos de titulação para obter um título de propriedade com aparência de legalidade. Por outro lado, é possível analisar a grilagem sob a dimensão física-econômica do problema, ou seja, a invasão física da terra para explorar a área através de atividades ilícitas (criação de gado, exploração ilegal de madeira, entre outros) e/ou reivindicar sua posse. Em ambas as dimensões, o objetivo final da grilagem é, frequentemente, a obtenção de lucros por meio do uso ou da comercialização do imóvel grilado.

Este sumário executivo apresenta os resultados da pesquisa, abordando essas duas dimensões da grilagem. Começamos por apresentar as fragilidades que deixam o sistema de administração de terras vulnerável à grilagem (1). Na sequência, analisamos os riscos de fraude e corrupção associados a esquemas de grilagem nos seguintes processos: sistemas cadastrais e registrais (2); regularização fundiária (3); e invasão física de terras (4). Em seguida, apresentamos as táticas de lavagem utilizadas para dissimular a origem ilícita dos bens e lucros resultantes de esquemas de grilagem (5), assim como os riscos de corrupção no âmbito político que podem facilitar a ocorrência da grilagem (6). O sumário executivo conclui com um resumo das recomendações para coibir a grilagem, bem como para prevenir e mitigar os riscos de fraude e corrupção identificados (7). A Figura 2 mostra, de forma simplificada, como os diferentes aspectos de esquemas de grilagem analisados no relatório se articulam entre si e como eles se relacionam com práticas corruptas e fraudulentas

Figura 2: *Dinâmica da grilagem de terras*



1. FRAGILIDADES DA GOVERNANÇA DE TERRAS

A grilagem prospera onde existem lacunas e deficiências no sistema de administração de terras. Isso ocorre porque organizações criminosas podem aproveitar essas fragilidades para fraudar sistemas e corromper agentes públicos e privados. Destacamos oito grandes deficiências na governança fundiária:

PRECARIEDADE DOS REGISTROS DE IMÓVEIS: em alguns Cartórios de Registro de Imóveis, é comum encontrar irregularidades nas cadeias dominiais dos imóveis registrados, ou seja, o conjunto de atos registrais que comprovam a sucessão de proprietários e a origem lícita do imóvel. Vale mencionar, ainda, a existência de sobreposições, erros e lacunas na delimitação dos imóveis, e matrículas duplicadas, entre outros.

DEFICIÊNCIAS NA DIGITALIZAÇÃO DOS REGISTROS DE IMÓVEIS: os cartórios que possuem altos níveis de precariedade também são os que sofrem com atrasos na digitalização dos seus livros. Ademais, a inexistência de um inventário estatístico transparente que integre os sistemas registrais dificulta a fiscalização dos Registros pelos órgãos públicos competentes, assim como pela sociedade civil.

TERRAS DEVOLUTAS: na Amazônia Legal, existe um passivo importante de terras públicas não destinadas, tanto estaduais quanto federais, que aguardam a determinação clara das regras relativas à ocupação das áreas em questão. Além disso, uma parte importante das terras públicas estaduais sequer foram devidamente arrecadadas, ou seja, não foram cadastradas e registradas para serem formalmente incorporadas ao patrimônio público. Nessas condições, o Estado enfrenta dificuldades para conhecer, monitorar e fiscalizar a ocupação do território e impedir as invasões dessas terras.

PROCESSOS AUTODECLARATÓRIOS EM SISTEMAS CADASTRAIS: a inscrição de imóveis nos sistemas cadastrais (SNCR, SIGEF, CAR, principalmente)[7] é geralmente um processo autodeclaratório, e os controles dos órgãos públicos responsáveis por gerenciar os cadastros são deficientes. Portanto, os cadastros são particularmente vulneráveis às fraudes que visam dar uma aparência de legalidade a imóveis grilados.

OCUPAÇÕES LEGITIMAS NÃO RECONHECIDAS: existem numerosas posses legítimas de pequenos produtores, bem como terras de povos indígenas e comunidades tradicionais, que não são reconhecidas e que podem estar ausentes dos bancos de dados oficiais. Por definição, essas terras também não são registradas em cartórios, já que não possuem títulos formais. Tal situação leva à invisibilidade dessas formas de ocupação do território e a dificuldades para proteger tais populações de esquemas de grilagem.

FALTA DE TRANSPARÊNCIA NOS CADASTROS: os cadastros também possuem lacunas de transparência, pois geralmente nem todos os dados são acessíveis ao público, especialmente as informações de identificação dos posseiros e dos proprietários de imóveis, o que dificulta o controle exercido pela sociedade civil.

FALTA DE INTEGRAÇÃO DOS SISTEMAS CADASTRAIS E REGISTRAIS: a fragmentação das informações jurídicas, fundiárias, tributárias e ambientais entre os diversos sistemas cadastrais e registrais facilita a inserção de fraudes e dificulta a detecção e a fiscalização das irregularidades.

DÉFICITS DE ESTRUTURA E CAPACIDADE DOS ÓRGÃOS FUNDIÁRIOS E AMBIENTAIS: de forma geral, o INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), os Institutos de Terras estaduais, assim como os órgãos ambientais, não possuem os recursos humanos, financeiros e tecnológicos necessários para o cumprimento das suas missões. Isso leva a diversas dificuldades para implementar efetivamente as políticas fundiárias, efetuar os controles necessários contra as fraudes e combater os crimes ambientais associados à grilagem.

7 Os principais sistemas cadastrais que podem ser ameaçados por esquemas de grilagem são os seguintes: (i) o Sistema Nacional do Cadastro Rural (SNCR), sob a responsabilidade do INCRA, necessário para obter o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) e que tem por função a disponibilização de dados literais sobre ocupantes e características dos imóveis rurais; (ii) o Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), também sob a responsabilidade do INCRA, que permite a certificação do georreferenciamento de um imóvel mediante a inscrição dos dados espaciais da área por um agrimensor credenciado; e (iii) o Cadastro Ambiental Rural (CAR), sob a responsabilidade dos órgãos ambientais estaduais e do Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e necessário para comprovar o cumprimento da legislação ambiental.

Em decorrência, essas deficiências levam tanto a sobreposições de imóveis nos sistemas cadastrais e registrais quanto ao "subcadastro", ou seja, a ausência de informação sobre a ocupação de algumas partes do território. Tais vulnerabilidades tendem a concentrar-se em algumas regiões do território, como a Amazônia Legal e o MATOPIBA[8], onde esquemas de grilagem e conflitos agrários são frequentes.

Esse cenário de fragilidades no sistema de administração de terras e o descontrole relativo à ocupação do território também fomenta a vulnerabilidade à fraude e abre o espaço para práticas corruptas voltadas à apropriação indevida de terras. Isso ocorre porque essas situações de precariedade têm gerado desafios para distinguir ocupações legítimas do território das ilegítimas e podem ser aproveitadas por grileiros para simular imóveis regulares

2. RISCOS DE FRAUDE E CORRUPÇÃO EM SISTEMAS REGISTRAIS E CADASTRAIS

A precariedade dos sistemas cadastrais e registrais cria condições favoráveis para a ocorrência da grilagem de terras por meio de fraudes onde grileiros podem "fabricar" títulos falsos com o auxílio de vários profissionais (Figura 3).

Figura 3: *Grilagem de terras em registros de imóveis*

Visto que os Registros de Imóveis servem para comprovar os direitos de propriedade, eles podem ser o objeto de fraudes. Tais práticas incluem o uso de títulos forjados, irregularidades nos processos de atos registrais e fraudes na delimitação de imóveis, entre outros. Quando particulares atuam de má fé para facilitar essas fraudes, existem diversas configurações envolvendo um ou vários atores corruptos que podem viabilizá-las.

Oficiais de Cartórios de Registro de Imóveis têm um papel fundamental para barrar fraudes, já que são responsáveis pela manutenção dos Registros e pela aplicação de todas as exigências legais necessárias para se efetuar novos atos registrais com diligência. Esses profissionais podem contribuir com o combate à grilagem ao investirem no saneamento das irregularidades dos registros sob seu controle ou ao comunicarem tentativas de fraudes e corrupção aos órgãos públicos competentes para que investiguem e processem esses crimes. Porém, os registradores também podem atuar em conluio com grileiros para dar uma aparência de licitude às fraudes registrais.

Contudo, também é possível que outros profissionais mal-intencionados levem os Cartórios de Registro de Imóveis ao erro. Por exemplo, os registrado-

8 O MATOPIBA designa uma extensão geográfica no Cerrado brasileiro que recobre parcialmente os estados de Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia (cuja junção das respectivas siglas formou o termo). É uma entidade territorial na qual ocorreu uma forte expansão agrícola nas últimas décadas, mas também onde se concentram vários problemas fundiários.

res podem ser apenas vítimas do conluio entre grileiros, corretores e advogados que “fabricam” títulos fraudulentos. Além disso, oficiais de cartórios podem ser enganados, por exemplo, por cartões de assinaturas ou escrituras públicas de compra e venda fraudados em conluio com tabeliões de notas.

Nesse contexto, a fiscalização dos Registros de Imóveis desempenhada pelas Corregedorias Gerais dos Tribunais de Justiça tem um papel fundamental para coibir as irregularidades associadas à grilagem de terras nos Registros. Para tanto, juízes corregedores possuem instrumentos de controle eficazes para o saneamento dos Registros ao eliminarem as irregularidades e regularizarem as situações de precariedade.

Frisa-se que o Judiciário não é imune à corrupção e seus membros podem receber vantagens indevidas para proferir decisões favoráveis a grileiros e confirmar ou até ampliar fraudes efetuadas nos Registros. A corrupção envolvendo o Poder Judiciário passa pela venda de decisões que garantem direitos a fraudadores através de cartas de adjudicação e inventários com aumento de áreas, irregularidades processuais em litígios, determinação de abertura de matrículas com base em documentos precários e ações de desapropriação e de reintegração de posse sem fundamento jurídico, entre outros.

Além das fraudes em Registros de Imóveis, esquemas de grilagem podem envolver a inserção de dados falsos nos sistemas cadastrais. Embora os cadastros não possam ser utilizados para comprovar direitos de propriedade (função reservada aos Registros de Imóveis), grileiros fraudam os sistemas cadastrais para grilar terras, eventualmente com o apoio de agentes corruptos. Ao cadastrar um imóvel fictício, indivíduos de má-fé podem obter documentos administrativos obrigatórios (Certificado de Cadastro de Imóvel Rural – CCIR, certificação de georreferenciamento, CAR, etc.) para efetuar atos registrais associados ao imóvel. Contudo, esses documentos podem também ser usados para dar uma aparência de licitude a um imóvel grilado.

A inscrição de laranjas e testas-de-ferro como donos de imóveis fraudulentos nos cadastros pode também ajudar grileiros a ficarem impunes em relação aos crimes cometidos para grilar terras, e evitar que sejam sancionados pelos órgãos competentes. Em particular, o uso de laranjas no CAR é frequente em casos de grilagem em terras públicas e é feito no intuito de evitar sanções pertinentes a infrações ambientais e de escapar das penalidades relacionadas aos bens produzidos ilegalmente nas áreas griladas.

O conjunto de riscos de fraude e corrupção relacionados a sistemas registrais e cadastrais é apresentado no Quadro 1 :

Quadro 1: *Mapeamento dos riscos de fraude e corrupção na fabricação e no registro de títulos falsos em esquemas de grilagem*

TIPO DE RISCO	PRÁTICA	ATORES COMUMENTE ENVOLVIDOS[9]	OBJETIVO /CONSEQUÊNCIA DIRETA
FRAUDE	Inscrição de imóveis fictícios no SIGEF, no SNCR e/ou no CAR	Agrimensores e outros profissionais afins, funcionários do INCRA	Cumprir os requisitos legais para atos registrais; simular a posse de um imóvel grilado
FRAUDE	Fraude na certificação do georreferenciamento de um imóvel registrado (SIGEF/memorial descritivo)	Agrimensores credenciados, funcionários do INCRA	Alterar ilegalmente a localização ou os limites de um imóvel
FRAUDE	Uso de contrato, escritura, título, ou procuração falsa	Advogados, corretores imobiliários, tabeliões de notas, registradores	Simular a aquisição de um imóvel para dar aparência de legalidade a um registro irregular
FRAUDE	Fraudes nos Registros de Imóveis	Advogados, corretores imobiliários, registradores	Simular direitos de propriedade a partir de atos registrais irregulares
CONLUIO /SUBORNO	Cooptação de profissionais para facilitar fraudes em Registros de Imóveis	Registradores, tabeliões de notas, advogados, corretores imobiliários	Auxiliar grileiros a simular direitos de propriedade a partir de atos registrais irregulares
SUBORNO	Venda de decisões judiciais	Magistrados (inclusive na qualidade de Corregedor Geral de Justiça)	Decisões judiciais indevidas a favor de grileiros: regularização de matrículas precárias; abertura ou cancelamento de matrículas; reintegração de posse (entre outros)
SUBORNO	Inserção ou validação de dados falsos em cadastros	Agrimensores credenciados, funcionários de órgãos fundiários e ambientais	Auxiliar grileiros a fraudar os sistemas cadastrais
SUBORNO	Priorização indevida de agentes corruptores ("furar fila") em processos administrativos (análise de dados cadastrais, entre outros)	Funcionários de órgãos fundiários e ambientais	Prejuízo para os cidadãos que atuam de forma ética

9 Frisa-se que os atores mencionados nesses quadros representam geralmente o lado da "demanda" das práticas corruptas. Existe também o lado da "oferta" da corrupção e das demais práticas indevidas, ou seja, de quem oferece propina, remuneração ou outra forma de vantagem indevida para que os atores do lado da "demanda" atuem de forma irregular.

3. RISCOS DE FRAUDE E CORRUPÇÃO NOS PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Fraudes em processos de regularização fundiária de posses em terras públicas estaduais e federais podem ser outra estratégia para se obter um título com aparência de legalidade (Figura 4).

Figura 4: *Grilagem de terras em processos de titulação*

Grileiros podem fraudar declarações em processos de titulação para encaixar artificialmente imóveis grilados nos critérios de regularização. Isso inclui a inscrição de dados falsos nos diferentes cadastros, o uso de laranjas e o fracionamento indevido de imóveis para simular pequenas posses com donos supostamente diferentes que são suscetíveis de serem regularizadas. Requerimentos de regularização fundiária autênticos ou forjados também podem servir como documentação precária para comercializar indevidamente áreas griladas, mesmo quando as chances de titulação efetiva são quase inexistentes.

Embora o INCRA tenha desenvolvido sistemas para detectar as fraudes mais simples por meio de cruzamento de dados com outros bancos oficiais e de técnicas de sensoriamento remoto, o órgão carece das capacidades necessárias para coibir esquemas mais elaborados. Além disso, o déficit de recursos no órgão impossibilita a análise do grande passivo de requerimentos de regularização e paralisam a política de regularização fundiária federal (Programa Terra Legal). Destaca-se, ainda, a inexistência de órgãos participativos que envolvam a sociedade civil e as comunidades afetadas na destinação de terras que são alvo de pedidos de regularização. Tais processos participativos são necessários para assegurar a representação dos interesses de todas as comunidades afetadas por processos de titulação, fomentar o controle social e contribuir com a prevenção de conflitos fundiários.

As pressões para flexibilizar os requisitos exigidos para ser elegível para se beneficiar da regularização fundiária também levaram à legalização das invasões de terras públicas por meio de reformas legais. Em particular, os esforços legislativos recentes, como a Medida Provisória nº 910/2019 e os Projetos de Lei nº 510/2020 e nº 2633/2020 para modificar o marco temporal que estabelece uma data mínima para a ocupação efetiva das áreas a serem regularizadas, entre outros retrocessos, sinalizam potenciais anistias para invasões mais recentes.

Tais problemas identificados no nível federal com o Programa Terra Legal são, muitas vezes, ainda mais graves no nível estadual. Em particular, os órgãos fundiários estaduais sofrem com deficiências na digitalização dos processos e dos títulos expedidos, o que diminui a sua capacidade de fiscalizar os processos de regularização e os controles de autenticidade dos títulos em circulação. Isso também leva a graves lacunas de transparência, já que a ausência de bancos de dados digitalizados dificulta a disponibilização ao público de informações dos imóveis titulados, seus dados espaciais e seus beneficiários.

Existem vários casos de corrupção em órgãos fundiários nos quais agentes públicos mal-intencionados atuam como verdadeiros facilitadores de esquemas de grilagem. Geralmente, os riscos de corrupção aumentam quando os processos administrativos são pouco padronizados e quando existem relações pessoais entre os servidores públicos e os beneficiários das políticas fundiárias sem que sejam acompanhados de sistemas de integridade, transparência e controle efetivos.

Práticas corruptas em órgãos fundiários podem envolver a inserção ou a validação de informações falsas nos sistemas de informação em troca de vantagem indevida para facilitar processos de titulação. Nos processos de fiscalização e de vistoria no campo, agentes públicos podem ser corrompidos para que façam vistas grossas ou emitam laudos favoráveis ao cumprimento dos requisitos para a regularização fundiária. Tais práticas podem levar os servidores a ignorar irregularidades, como, por exemplo, o fracionamento de áreas, o não exercício da posse ou a sobreposição com outros imóveis, entre outros. Essas práticas corruptas, assim como os riscos de fraude associados, são apresentadas no Quadro 2 :

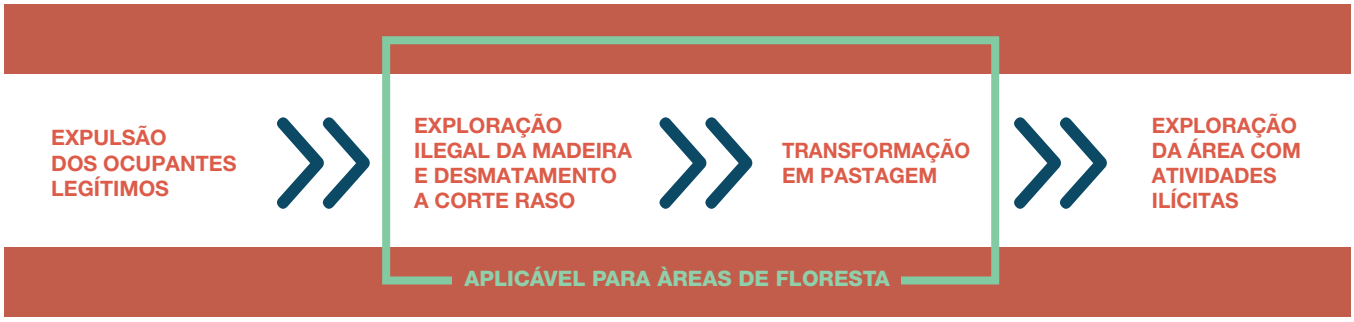
Quadro 2: *Mapeamento dos riscos de fraude e corrupção nos processos de titulação*

TIPO DE RISCO	PRÁTICA	ATORES COMUMENTE ENVOLVIDOS	OBJETIVO /CONSEQUÊNCIA DIRETA
FRAUDE	Inscrição de imóveis fictícios no SIGEF, no SNCR e/ou no CAR	Agrimensores e outros profissionais afins, funcionários do INCRA	Simular a posse de um imóvel passível de regularização
FRAUDE	Fracionamento indevido de imóveis e uso de laranjas e testas-de-ferro como requerentes em processos de titulação	Agrimensores credenciados, funcionários de órgãos fundiários	Simular pequenas posses para se beneficiar da regularização fundiária
SUBORNO	Inserção ou validação de dados falsos em cadastros e processos de titulação	Agrimensores credenciados, funcionários de órgãos fundiários	Viabilizar a titulação de terras griladas que não se encaixam nos critérios da regularização fundiária
SUBORNO	Priorização indevida de agentes corruptores ("furar fila") em processos administrativos (licitação, regularização fundiária e ambiental, entre outros)	Funcionários de órgãos fundiários e ambientais	Titulação indevida com eventuais desigualdades no acesso às terras; prejuízo para os cidadãos que atuam de forma ética
ADVOCACIA ADMINISTRATIVA	Uso de influência na administração para facilitar a titulação em programas de regularização fundiária	Políticos eleitos, agentes públicos em cargos comissionados, funcionários de órgãos fundiários	Viabilizar a titulação de terras griladas que não se encaixam nos critérios da regularização fundiária

4. INVASÕES DE TERRAS, VIOLÊNCIA E CORRUPÇÃO

Além de buscar a obtenção de registros e títulos com aparência de legalidade, esquemas de grilagem podem envolver a invasão física do imóvel, com o intuito de desenvolver atividades econômicas ilícitas e/ou para reivindicar a posse da área (Figura 5).

Figura 5: *Invasão de terras griladas*



Agentes de órgãos responsáveis pela proteção das terras e das vítimas de esquemas de grilagem podem ser cooptados por grileiros por meio de práticas corruptas, para facilitar a invasão de terras particulares ou públicas. Por exemplo, grupos criminosos podem buscar capturar órgãos locais de segurança pública ou constituir milícias privadas. Nesses casos, policiais locais corruptos podem assegurar a impunidade dos grileiros, além de contribuir diretamente com a expulsão e a extorsão dos ocupantes legítimos das áreas invadidas.

Desse modo, a captura de órgãos policiais leva ao afrouxamento da proteção às vítimas de esquemas de grilagem. Denunciantes e defensores ambientais são particularmente vulneráveis a ameaças e atos de violência de organização criminosas que buscam silenciá-los e intimidá-los, podendo levar até ao assassinato deles, ao passo que tais indivíduos têm um papel fundamental no apoio à detecção e à investigação dos crimes associados à grilagem.

Destaca-se, ainda, o risco de extorsão que acompanha os esquemas de grilagem. Isto é, grileiros podem buscar a expulsão de posseiros, assentados da reforma agrária, povos indígenas, comunidades tradicionais e demais populações vivendo nas áreas que são objeto da grilagem por meio de pressões, ameaças e violências. Organizações criminosas podem também gerar lucros com práticas extorsivas, exigindo pagamentos indevidos ao ameaçar produtores rurais de grilar suas terras.

Além disso, agentes de órgãos públicos responsáveis pela fiscalização das atividades e das ocupações de certas terras públicas (INCRA, FUNAI, IBAMA, etc.) podem integrar organizações criminosas, no intuito de garantir a inação do Estado diante das invasões dessas áreas. Vale destacar, em particular, os riscos de corrupção em órgãos ambientais que possuem um papel fundamental nos esforços para coibir os crimes ambientais associados à grilagem. Fiscais ambientais corruptos podem ignorar crimes ambientais ou inserir informações falsas em autos de infração, assim como vazar informações sigilosas sobre ações de fiscalização futuras para garantir a impunidade de grileiros.

No Quadro 3 são destacados os riscos de fraude e corrupção que acompanham a invasão de terras por organizações criminosas:

Quadro 3: *Mapeamento dos riscos de fraude e corrupção na invasão de terra*

TIPO DE RISCO	PRÁTICA	ATORES COMUMENTE ENVOLVIDOS	OBJETIVO /CONSEQUÊNCIA DIRETA
FRAUDE	Inscrição de imóveis fictícios no SIGEF, no SNCR e/ou no CAR	Agrimensores e outros profissionais afins, funcionários do INCRA	Simular a posse de um imóvel para dar a aparência de legitimidade a uma ocupação irregular de terras
FRAUDE	Uso de laranjas ou testas-de-ferro no CAR	Agrimensores e outros profissionais afins	Escapar de sanções para infrações ambientais
EXTORSÃO	Ameaças e atos de violências contra os ocupantes legítimos de um imóvel	Agentes de órgãos de segurança pública, "pistoleiros"	Obter pagamentos indevidos das pessoas extorquidas ou a expulsão das mesmas para grilar suas terras
SUBORNO	Constituição de milícias privadas envolvendo agentes de segurança pública	Agentes de órgãos de segurança pública	Garantir a impunidade da organização criminosa; extorquir, expulsar e/ou intimidar os ocupantes legítimos e potenciais denunciantes
SUBORNO	Omissões em ações de fiscalização ambiental (autos de infração fraudulentos, não apreensão de máquinas, etc.)	Fiscais de órgãos ambientais	Ineficácia das ações de fiscalização e impunidade para os crimes ambientais associados à grilagem de terras
SUBORNO	Vazamento de informações sigilosas sobre operações de fiscalização futuras	Fiscais de órgãos ambientais, agentes de órgãos de segurança pública	Ineficácia das ações de fiscalização e impunidade para os crimes (inclusive ambientais) associados à grilagem de terras
ADVOCACIA ADMINISTRATIVA	Uso de influência política para obstruir investigações contra esquemas de grilagem	Políticos eleitos, agentes públicos em cargos comissionados de órgãos ambientais e fundiários	Impunidade para os crimes (inclusive ambientais) associados à grilagem de terras

5. GRILAGEM E LAVAGEM DE ATIVOS

Via de regra, a grilagem de terras é associada a esquemas de lavagem de ativos para dissimular o produto dos crimes cometidos. Por um lado, as organizações criminosas desenvolvem táticas de lavagem de dinheiro não apenas para dar uma aparência de legalidade aos lucros gerados pelas diversas atividades ilegais, mas também para dissimular o pagamento de propinas. Para tanto, existem várias técnicas que visam dificultar o rastreamento dessas operações financeiras pelas autoridades públicas e contornar os controles antilavagem ao distanciarem os beneficiários de esquemas de grilagem dos crimes cometidos. Tais práticas incluem, por exemplo, a triangulação de operações financeiras de origem ilegal por meio de laranjas, testas-de-ferro ou empresas de fachada, movimentações financeiras em espécies e o fracionamento artificial de fluxos financeiros, entre outros métodos.

Por outro lado, existe outro tipo de esquema de lavagem de ativos associado à grilagem de terras, que alarga a percepção do senso comum sobre lavagem ao contemplar também outros ativos, como os bens produzidos pelas atividades ilícitas localizadas nas terras griladas, tais quais: bois, grãos, madeira ou ouro de origem ilegal. A dissimulação da origem ilegal de imóveis grilados por meio das numerosas fraudes descritas neste relatório também pode ser considerada como um esquema de "lavagem de imóveis". Geralmente, o objetivo dessas manobras é a reintrodução dos produtos do crime (terra, recursos naturais, produtos agropecuários, etc.) na economia formal. O Quadro 4 apresenta os riscos de lavagem identificados em esquemas de grilagem:

Quadro 4: *Riscos de lavagem associados a esquemas de grilagem*

TIPO DE RISCO	PRÁTICA	ATORES COMUMENTE ENVOLVIDOS	OBJETIVO /CONSEQUÊNCIA DIRETA
LAVAGEM	Lavagem de ativos de origem ilegal (imóveis, gado, madeira, ouro, entre outros) por meio de fraudes, buscando dar uma aparência de legalidade aos bens	Grileiros, agropecuaristas, madeireiros e garimpeiros (entre outros) que desenvolvem atividades ilegais, agentes públicos corruptos	Comercialização de bens produzidos por meio de atividades ilegais nas terras griladas; comercialização da terra grilada.
LAVAGEM	Lavagem de dinheiro para dissimular a origem criminosa dos lucros e propinas provenientes de esquemas de grilagem	Líderes de esquemas de grilagem, agentes públicos	Dissimular fluxos financeiros ilícitos dificultando a identificação e a responsabilização dos beneficiários dos esquemas de grilagem

6. A POLÍTICA DA GRILAGEM

A capacidade de influência dos grileiros pode ser bastante importante, atingindo o ambiente político-institucional, tanto local quanto nacional, de várias formas. Desse modo, grupos alinhados com os interesses de grileiros podem influenciar de forma indevida e até manipular a tomada de decisão sobre leis, políticas públicas e processos administrativos.

Diversas práticas como o *lobby*, portas giratórias, conflitos de interesse, o financiamento de campanhas e o funcionamento de *think tanks*, podem facilitar a ocorrência de riscos de corrupção se não forem devidamente regulamentadas e não possuírem mecanismos efetivos de transparência e integridade.

Interesses de grileiros podem ser representados de maneira difusa por meio da captura de políticas públicas quando governos e órgãos legislativos adotam medidas que facilitam a grilagem de terras na contramão do interesse público. É, por exemplo, o caso quando o marco legal da regularização fundiária é reformado para flexibilizar os critérios de titulação, inclusive o marco temporal, legalizando uma série de ocupações irregulares e sinalizando a possibilidade de anistias futuras. Outro exemplo da captura de políticas públicas é o processo de recategorização, redução e extinção de Áreas Protegidas sob a pressão de grileiros, aliado à não demarcação de Terras Indígenas e à não criação de novas Unidades de Conservação.

A influência de grileiros no âmbito político também pode se manifestar em casos específicos para agilizar a apropriação indevida de terras. Desse modo, autoridades públicas alinhadas com interesses de grileiros podem abusar do seu poder por meio de práticas de advocacia administrativa para facilitar ilegalmente a titulação de áreas ocupadas de forma irregular ou interferir em investigações contra infrações vinculadas com esquemas de grilagem, entre outros.

O risco de captura pode também se manifestar no nível local quando políticos em regiões sob pressão da grilagem têm vínculos, diretos ou indiretos, com tais esquemas ou atividades econômicas associadas (a especulação imobiliária, a agropecuária predatória ou a exploração ilegal de madeira, por exemplo), gerando conflitos de interesse. Em decorrência disso, esses políticos podem não só patrocinar os interesses de grileiros na administração local, mas também usar sua influência para interferir em outros órgãos públicos.

Os riscos de corrupção política associados à grilagem são apresentados no Quadro 5:

Quadro 5: *Mapeamento dos riscos de corrupção política em esquemas de grilagem*

TIPO DE RISCO	PRÁTICA	ATORES COMUMENTE ENVOLVIDOS	OBJETIVO /CONSEQUÊNCIA DIRETA
ADVOCACIA ADMINISTRATIVA	Uso de influência política para obstruir investigações contra esquemas de grilagem	Políticos eleitos, agentes públicos em cargos comissionados de órgãos ambientais e fundiários	Impunidade para os crimes (inclusive ambientais) associados à grilagem de terras
ADVOCACIA ADMINISTRATIVA	Uso de influência na administração para facilitar a titulação em programas de regularização fundiária	Políticos eleitos, agentes públicos em cargos comissionados, funcionários públicos de órgãos fundiários	Viabilizar a regularização de terras griladas que não se encaixam nos critérios da regularização fundiária
INFLUÊNCIA INDEVIDA	Influência de atores privados na administração pública para defender interesses de grileiros	Agentes privados	Facilitar fraudes em processos de titulação; frear investigações; evitar sanções para crimes cometidos (entre outros)
PORTAS GIRATÓRIAS	Movimento de indivíduos assumindo posições-chave entrando e saindo do setor público para o privado e vice-versa	Agentes privados e públicos em cargos vinculados à gestão fundiária ou ambiental	Riscos de conflitos de interesse, de influência indevida e de advocacia administrativa para defender interesses de grileiros em órgãos ambientais e fundiários
CAPTURA DE POLÍTICAS PÚBLICAS	Enviesamento de debates legislativos sobre políticas fundiárias e ambientais para facilitar práticas indevidas vinculadas à grilagem de terras	Políticos eleitos, agentes privados	Alteração de leis e políticas públicas fundiárias para facilitar práticas indevidas vinculadas à grilagem de terras

7. RECOMENDAÇÕES

A partir desse diagnóstico das fragilidades da governança fundiária e dos riscos de corrupção, fraude e lavagem, foram elaboradas recomendações para coibir a grilagem, através da prevenção e da mitigação de tais riscos e do fortalecimento do sistema de administração de terras. A seguir, apresentamos um resumo dessas recomendações, que estão divididas em quatro eixos: (1) fortalecer a governança fundiária; (2) aprimorar a transparência e o controle social; (3) reforçar os controles e as ações de fiscalização contra a grilagem; e (4) mobilizar os instrumentos anticorrupção e antilavagem no combate à grilagem:

1. FORTALECER A GOVERNANÇA FUNDIÁRIA

› Sanear e modernizar os Registros de Imóveis através da eliminação das irregularidades, além da digitalização e criação de um inventário estatístico com as informações dos registros (inclusive espaciais);

› Criar um cadastro multifinalitário que reúna as informações jurídicas, fundiárias, de uso da terra, tributárias e ambientais de cada parcela a partir dos sistemas registrais e cadastrais existentes (SNCR, SIGEF, CAR, entre outros);

› Efetuar a arrecadação das terras devolutas e destinar as terras não designadas por meio de processos participativos e transparentes;

› Automatizar e digitalizar os processos de titulação estaduais, assim como construir bancos de dados numéricos e transparentes sobre os títulos expedidos e os processos em tramitação;

› Assegurar as capacidades financeiras, técnicas e tecnológicas dos órgãos públicos do sistema de administração de terras para o cumprimento das suas atribuições;

› Vetar qualquer reforma do marco legal da regularização fundiária que sinalize anistias para as ocupações irregulares de terras.

2. APRIMORAR A TRANSPARÊNCIA E O CONTROLE SOCIAL

› Garantir a transparência integral e o acesso em formato aberto dos cadastros do sistema de administração de terras, inclusive os dados de identificação dos posseiros e dos proprietários (ex.: CAR; SNCR; SIGEF);

› Criar um banco de dados oficial exaustivo das posses não tituladas e dos territórios de povos indígenas e comunidades tradicionais ainda não demarcados/reconhecidos para dar visibilidade a tais populações e aumentar a sua proteção

› Garantir a transparência integral e o acesso em formato aberto dos Registros de Imóveis, inclusive sobre beneficiários finais dos imóveis;

› Fomentar a integridade política ao aprimorar a transparência sobre as atividades de *lobby*, bem como sobre o registro de eventuais conflitos de interesses de políticos eleitos e de agentes públicos em cargos comissionados;

› Adotar medidas para proteger a integridade física e psicóloga de denunciantes e defensores de terras, assim como para garantir o acesso à Justiça desses indivíduos.

3. REFORÇAR OS CONTROLES E AS AÇÕES DE FISCALIZAÇÃO CONTRA A GRILAGEM

› Aprimorar as ações de fiscalização dos Registros de Imóveis ao investir na capacitação dos corregedores e na padronização das ações de fiscalização com objetivos, instrumentos e métodos claros;

› Incentivar registradores a comunicarem ao juiz corregedor competente e ao Ministério Público suspeitas de fraude em Registros de Imóveis;

› Investir nos sistemas de controle para filtrar e eliminar parcelas inverossímeis nos cadastros e nos processos de regularização fundiária e ambiental;

› Agilizar a coordenação entre os órgãos responsáveis pela fiscalização das infrações associadas à grilagem de terras, inclusive os ilícitos ambientais;

› Garantir a estabilidade institucional e os recursos necessários para que os órgãos ambientais possam realizar efetivamente as ações de fiscalização ambiental e de sanção administrativa pelos ilícitos ambientais associados à grilagem de terras.

4. MOBILIZAR OS INSTRUMENTOS ANTICORRUPÇÃO E ANTILAVAGEM NO COMBATE À GRILAGEM

› Considerar os crimes de organização criminosa, corrupção e fraude, bem como os crimes financeiros (como a lavagem de dinheiro e a sonegação de tributos), ao investigar esquemas de grilagem;

› Mobilizar e adaptar instrumentos de prevenção e combate à lavagem para coibir a "lavagem de imóveis", ou seja, as táticas usadas para dar uma aparência de licitude aos imóveis rurais de origem fraudulenta;

› Responsabilizar os profissionais que podem servir de *enablers* (viabilizadores) de fraudes em Registros de Imóveis (como advogados, corretores e cartorários, por exemplo);

› Promover e implementar planos de integridade e de prevenção à fraude e à corrupção adaptados aos riscos identificados nos órgãos públicos que participam do sistema de administração de terras;

› Mobilizar as Controladorias e os Tribunais de Contas estaduais e da União para efetuarem auditorias e diagnósticos dos riscos de fraude e corrupção nos órgãos ambientais e fundiários.

Foto: Bruno Kelly / Amazônia Real

Foto: Bruno Kelly / Amazônia Real

Foto: Bruno Kelly / Amazônia Real

Foto: Alberto César Araújo / Amazônia Real

INTRODUÇÃO

↑ SUMÁRIO

A grilagem de terras, ou seja, a apropriação indevida de terras tanto públicas quanto privadas, é um traço persistente da formação territorial do Brasil desde a colonização (Prieto, 2020). Tal fenômeno, objeto de estudo desta pesquisa, tem se materializado por meio de um conjunto de práticas de invasões, fraudes, corrupção e falta de transparência nos processos de apropriação de terras. No Brasil, as regras, os processos e as instituições que determinam o acesso e o uso da terra apresentam fragilidades históricas, impedindo a formação de uma boa governança de terras, o que é particularmente problemático, considerando a extensão do país.

A grilagem de terras é um fator importante nos conflitos fundiários e tem sérios impactos sobre os direitos humanos e modos de vida. A despeito das políticas de ocupação do território brasileiro historicamente pregarem a ocupação de terras "vazias", tais terras foram ocupadas originalmente por povos indígenas e, depois, por quilombolas, comunidades ribeirinhas, extrativistas, pequenos posseiros e demais populações da "periferia" dos centros políticos e econômicos. Nesse contexto, a grilagem faz uso da violência sistemática como estratégia para se apossar das terras dessas populações e manter o controle sobre as mesmas. São frequentes os casos de intimidação, ameaças e outras formas de abusos de poder usadas por grileiros para expulsar os ocupantes legítimos dessas terras (Rodriguez *et al.*, 2012; CPT 2020).

Quando ocorre em terras públicas, a grilagem tem um forte vínculo com a degradação ambiental dessas áreas. Ao mesmo tempo que as taxas de desmatamento explodiram nos últimos anos, 44% da supressão florestal anual na Amazônia Legal em 2019 e 2020 ocorreram em terras públicas. A grande maioria do desmatamento em tais áreas se concentra em áreas não destinadas, totalizando 87% do desmatamento em terras públicas entre 1997 e 2020 (IPAM, 2021). Tais dados apontam indícios de invasões de florestas públicas e de grilagem (IPAM, 2020). Além disso, a proporção do desmatamento em terras sem destinação quase quintuplicou desde 2003, indicando um agravamento do problema nos últimos anos (Kruid *et al.*, 2021). Nesse sentido, a grilagem traz a floresta amazônica cada vez mais próxima do ponto de não retorno, levando a um colapso do bioma (Lovejoy; Nobre, 2019). Além disso, contribui com a aceleração da crise climática global, já que, em 2020, 46% das emissões de gases a efeito de estufa do Brasil resultaram de mudanças no uso da terra (principalmente supressão florestal). Vale ressaltar ainda que essa porcentagem está aumentando com o crescimento acelerado das taxas de desmatamento nos últimos anos (SEEG, 2021).

Por sua vez, a pressão para a recategorização, redução e extinção de Unidades de Conservação (UCs) invadidas por grileiros ou para que não sejam criadas outras UCs em terras públicas invadidas, impactam diretamente no alcance da política ambiental (WWF, 2019)[10]. De forma semelhante, a pressão para que não haja demarcação de Terras Indígenas, terras quilombolas e reservas extrativistas, entre outras formas de ocupação tradicionais, impactam na proteção desses grupos e no reconhecimento dos seus direitos. Como consequência, eleva-se o risco dos conflitos fundiários e da violação de direitos, além de diminuir o potencial de contribuição de tais povos e populações para a preservação do meio ambiente por sua relação com seus territórios (FAO; FILAC, 2021).

Em adição, a grilagem de terras e as fraudes associadas nos sistemas registrais nas regiões remotas do território podem comprometer o desenvolvimento e a credibilidade de pagamentos por serviços ambientais e mercados de carbono. Isso porque as fragilidades da governança fundiária e a ausência de sistemas de controle efetivos sobre a ocupação do território podem levar à especulação imobiliária e à invasão de terras passíveis de receberem os pagamentos (Rodriguez *et al.*, 2012; CGEE; IPAM; SAE, 2012).

Por fim, a grilagem de terras prejudica o desenvolvimento econômico rural, já que pequenos e grandes produtores sempre correm o risco de ter sua terra ameaçada por invasores. Investimentos imobiliários em áreas que são alvo de conflitos fundiários devem levar em consideração o risco de ter a matrícula do imóvel adquirido cancelada por causa de irregularidades. De forma geral, a insegurança jurídica nos sistemas registrais e nos direitos de propriedade afasta os investimentos privados (World Bank, 2020). Essas consequências ambientais, sociais e econômicas destacam a importância e a urgência de se endereçar os fatores que viabilizam a grilagem de

10 Por exemplo, recentemente, o Estado de Rondônia extinguiu 88% da Reserva Extrativista (RESEX) Jacy-Paraná em decorrência da pressão da agropecuária, da grilagem de terras na região e do desmatamento de 55% da Unidade de Conservação. Em consequência, a extinção de parte dessa Unidade de Conservação possibilita a regularização das terras griladas, inclusive com os descontos previstos na lei para pequenas posses (Silva; Michalski, 2020; Folha de S. Paulo, 2021a). Vale citar também o caso da Floresta Nacional (FLONA) Jamanxim (PA), onde 24% da Unidade de Conservação foi recategorizada em uma Área de Proteção Ambiental cuja regulamentação permite a legalização de terras ocupadas irregularmente (Imazon, 2017).

terras. A falta de proatividade do Estado no tema, já evidenciada pela CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) da grilagem (Brasil, 2001), não deve ser entendida como uma coincidência, pois a questão fundiária exige enfrentar os processos de apropriação e de concentração de terras no Brasil. Trata-se, portanto, de jogar luz sobre o patrimônio imobiliário de uma parcela significativa da elite econômica e política brasileira (Castilho, 2012).

Nesse objetivo, faz-se necessário explorar as deficiências na governança fundiária que abrem espaço para a ocorrência da grilagem. A fragilidade da governança e das instituições são um terreno fértil para a ocorrência das fraudes realizadas para grilar terras, bem como das práticas corruptas que viabilizam tais fraudes. Em 1979, a CPI do sistema fundiário já recomendava a adoção de providências contra a corrupção e a grilagem como forma de endereçar as deficiências da governança das terras (Brasil, 1979 *apud* Brasil, 2001)[11]. De forma semelhante, nas últimas décadas, especialistas apontaram como pré-condição para resolver os desafios fundiários e socioambientais na Amazônia a necessidade de se reforçar o Estado de Direito e a luta contra a fraude e a corrupção (por exemplo, Fearnside, 2001). Apesar disso, não existem análises focadas sobre os fatores e mecanismos de corrupção que viabilizam a grilagem de terras.

Diante de tal cenário, este relatório busca jogar luz sobre os fatores institucionais que levaram ao "caos fundiário" em partes do território que, por sua vez, cria um terreno fértil para as fraudes e corrupção que viabilizam a grilagem de terras. Para alcançar esse objetivo, foi conduzida revisão da literatura que buscou identificar as deficiências na governança de terras no Brasil, bem como esforços já existentes de levantamento dos riscos de fraude no sistema de administração de terras. Para o aprofundamento sobre a realidade prática da grilagem de terras, os mecanismos de fraude e corrupção associados e o *modus operandi* dos atores envolvidos, foram realizados estudos de caso e entrevistas semiestruturadas.

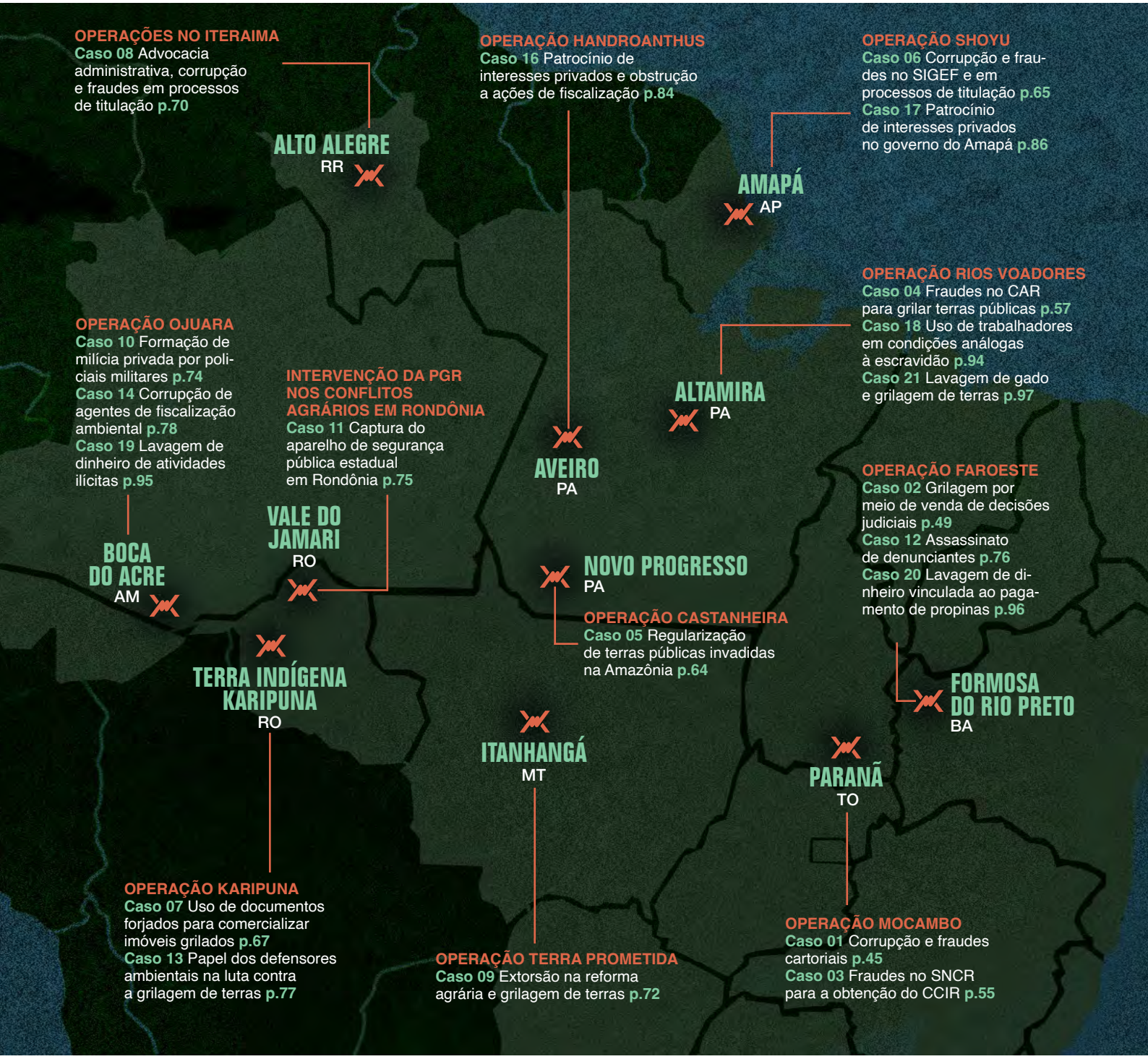
Buscamos compor uma amostra de casos representativa do problema da grilagem, a partir de alguns critérios. Os casos escolhidos são fruto de "operações" do Ministério Público e de órgãos policiais relacionadas a grilagem de terras. Esse tipo de operação é relevante pois, via de regra, é precedida de uma fase investigatória robusta e busca coibir esquemas mais complexos, capazes de evidenciar a existência de diferentes práticas e atores. Priorizamos operações que foram objeto de denúncias em juízo, ou seja, os fatos investigados adentraram o sistema judicial e foram processados[12]. Limitamos a pesquisa aos principais Estados foco de grilagem no país, pertencentes a região Amazônica e ao MATOPIBA[13]. Escolhemos um conjunto de casos representativos e recentes que evidenciam a diversidade das práticas atuais de fraude e corrupção que acompanham a grilagem. No total, foram selecionadas 11 operações distribuídas em 8 estados. O mapa a seguir (Figura 6) a seguir aponta os casos analisados em cada operação, sua localização, bem como os ângulos de análise de cada um. As entrevistas semiestruturadas foram realizadas com membros de órgãos fundiários, do Ministério Público, da Defensoria Pública, de cartórios, e da academia ocorridas nos meses de abril e maio de 2021 para complementar as informações coletadas nas outras fases da pesquisa assim como para analisar os problemas e as soluções identificadas sob diversas perspectivas.

11 BRASIL. Câmara dos Deputados. Relatório da Comissão Parlamentar do Sistema Fundiário. Brasília: Câmara dos Deputados, 1979.

12 Sobre o fato de focarmos o estudo de caso majoritariamente nas denúncias, há alguns limites e cuidados impostos ao que conseguimos acessar do sistema. Por se tratar da fase investigativa, tomamos o cuidado de focar-nos na descrição dos fatos nos momentos em que se alega haver fraude e/ou corrupção. Ressalva-se que estamos analisando esses fatos do prisma unilateral da acusação. A contradita de tais fatos mediante o exercício de defesa é limitada durante essas etapas da persecução penal. Não obstante, nosso foco não é na responsabilização e sanção dos ilícitos cometidos, mas sim na descrição da ocorrência dos fatos narrados, os quais devem ser submetidos a um exame probatório mínimo (prova de materialidade e indício de autoria) reconhecidos pelo órgão judiciário para o recebimento da denúncia, baseado nas provas recolhidas na fase investigatória. Também para mitigar essa limitação, consideramos que os atores (e a conduta descrita na denúncia) são relevantes a partir da função que exercem nos atos ou esquemas ilícitos. Na descrição do caso, os mesmos são apresentados a partir da sua função ou ocupação e não citamos os nomes dos agentes. A denúncia, sob este prisma, fornece a descrição dos fatos, das condutas e dos atores participantes, bem como da atuação das instituições nos casos selecionados.

13 O MATOPIBA designa uma extensão geográfica no Cerrado brasileiro que recobre parcialmente os estados de Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia (cuja junção das siglas formou o termo). É um território onde vem ocorrendo uma forte expansão agrícola nas últimas décadas e também onde se concentram vários problemas fundiários.

Figura 6: Casos analisados na pesquisa



O relatório apresenta a seguinte estrutura: após esta introdução, a seção 1 apresenta a delimitação do escopo e a definição do conceito de "grilagem" no âmbito desta pesquisa. A seção 2 analisa a governança de terras no Brasil por meio de suas deficiências, que são também oportunidades para fraude, corrupção e apropriação indevida de terras. A seção 3 levanta os riscos de fraude e corrupção associados a esquemas de grilagem. A seção 4 busca complementar a seção anterior ao explorar quais são as práticas políticas indevidas que facilitam os esquemas de fraude e corrupção. A seção 5 analisa as organizações criminosas envolvidas na grilagem de terras ao apresentar seus atores e seu *modus operandi* assim como sistematiza os riscos de corrupção e crimes identificados ao longo dos outros capítulos. Por fim, a seção 6 conclui com recomendações para os atores da governança fundiária.

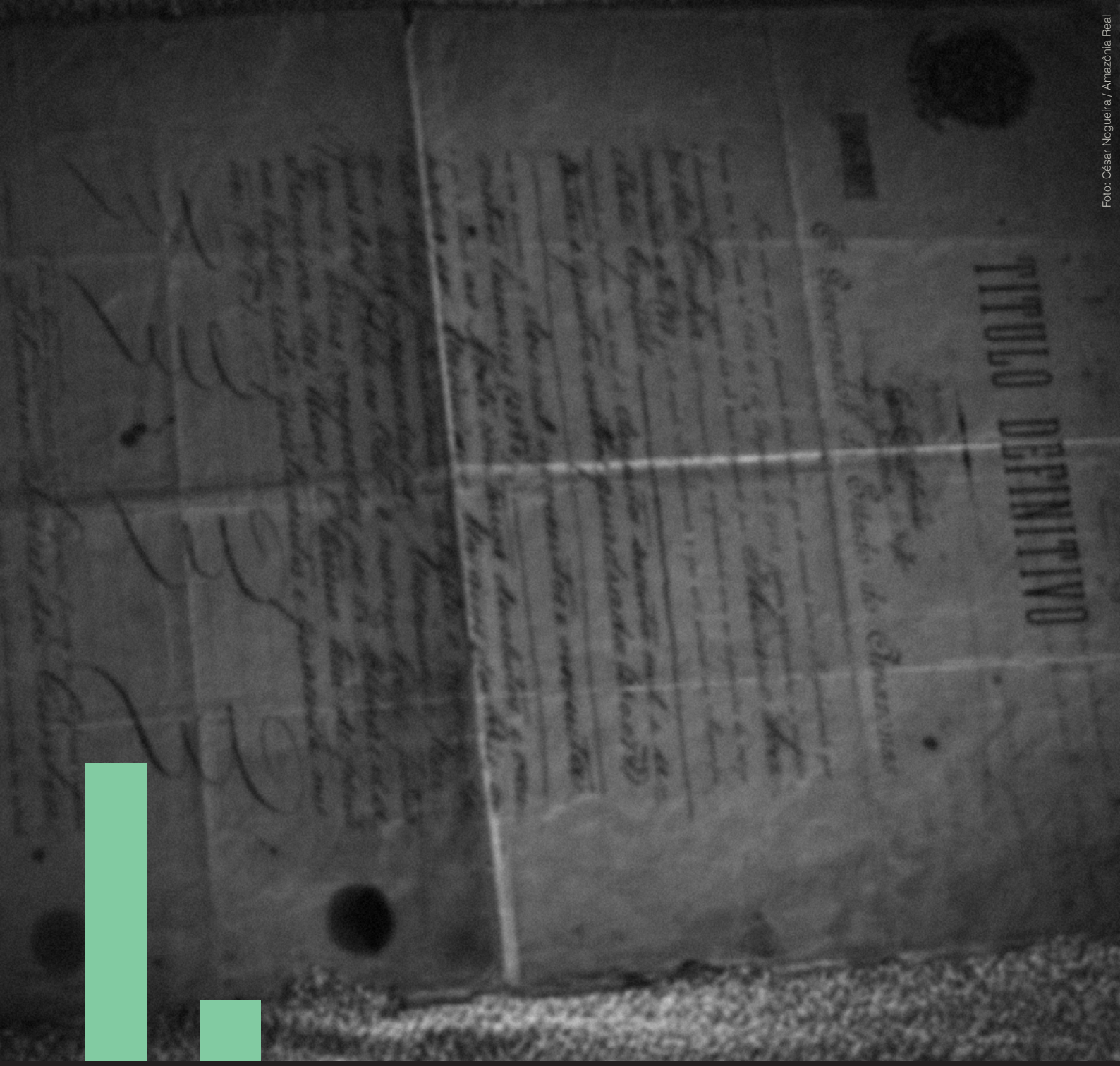


Foto: César Nogueira / Amazônia Real

1.

O QUE É A GRILAGEM DE TERRAS?

↑ SUMÁRIO

O termo "grilagem" remete à prática de forjar um documento público e colocá-lo em espaço fechado com grilos para que a atividade metabólica dos insetos amarele o papel, dando a aparência de um documento antigo. Uma vez com o documento em mãos, o agente procura dar legitimidade à fraude para se apropriar fisicamente da terra ou do patrimônio associado ao imóvel. Mesmo que os esquemas da grilagem de terras tenham se modernizado, sendo cada vez mais elaborados e difíceis de se detectar, sua lógica permanece a mesma, e ainda envolve sistematicamente fraudes em documentos ou a ocupação do território. Por isso, destacamos a definição do IPAM (2006, p.18) sobre grilagem de terras:

> A grilagem é entendida como a legalização do domínio da terra através de documento falso (aspecto fictício). Também é compreendida como a apropriação ilícita de terras por meio da expulsão de posseiros (ocupantes de terras públicas) ou índios (aspecto factual) ou ambas as formas. Portanto, trata-se de uma série de mecanismos de falsificação de documentos de propriedade de terras, negociações fraudulentas, chantagens e corrupções que têm envolvido o Poder Público e os entes privados.

Essa definição destaca duas dimensões da grilagem: a dimensão jurídica-administrativa (ou aspecto fictício) que remete ao uso de fraudes em documentos, com o objetivo de dar uma aparência de legalidade à grilagem; e a dimensão física-econômica (ou aspecto factual) com invasão física de terras e eventualmente desmatamento, violência e expulsão dos ocupantes tradicionais (Brasil, 2001).

Em adição, este relatório se foca na apropriação *indevida* de terras em vez da apropriação *ilegal* de terras. Isso porque o direito é o resultado de estruturas de poder que definem o que é lícito e o que não é, e tais estruturas podem ser enviesadas por abusos de poder. Isso é particularmente relevante no que diz respeito à questão fundiária, pois, como buscaremos demostrar, esforços significativos foram empenhados ao longo dos anos para legalizar a grilagem de terras (Prieto, 2020). Além disso, mesmo que a grilagem em áreas urbanas seja igualmente importante, este relatório se foca na apropriação indevida de terras em áreas rurais. Portanto, esta pesquisa entende a grilagem de terras como um processo complexo que envolve apropriação indevida de terras rurais, públicas ou privadas, por meio de fraudes, valendo destacar a corrupção como elemento fundamental desse processo.

Por sua vez, a corrupção é definida pela Transparência Internacional como "o abuso do poder confiado a alguém para a obtenção de ganho privado" (TI, 2020a). Tal conceito é abrangente e flexível e inclui várias práticas ilegais, mas também engloba atitudes antiéticas, como a captura de políticas públicas e a influência indevida. Frisa-se que essa definição é mais ampla que a do Código Penal brasileiro, que limita a corrupção principalmente ao pagamento, recebimento ou promessa de suborno ou outro tipo de vantagem indevida.

A literatura internacional identifica vários riscos de corrupção relevantes na grilagem de terras. Eles abarcam desde o suborno em processos de titulação e demarcação até a influência indevida na determinação do uso da terra e na venda de terras públicas (TI; FAO, 2011; De Schutter, 2016; Wheatland, 2016; TI, 2018a). A corrupção pode ser política, quando atinge o Executivo ou o Legislativo, tanto no nível federal quanto subnacional para enviesar, por exemplo, políticas públicas a favor de grupos particulares (TI; FAO, 2011). Por fim, a corrupção pode também comprometer recursos administrativos e judiciais, assim como outros mecanismos de *accountability*[14] relativos à ocupação do território quando tais mecanismos já não são imparciais e sistematicamente favorecem os interesses de atores influentes (De Schutter, 2016; TI; FAO, 2011; MacInnes, 2015).

14 O conceito de *accountability* remete à responsabilização, à sujeição ao escrutínio público e à capacidade de sofrer sanções por atos e iniciativas. Por isso, *accountability* requer altos níveis de transparência e se aproxima da ideia de prestar contas à sociedade, mas não é perfeitamente traduzida por essas noções. Para mais detalhes sobre o conceito, ver < https://www.britannica.com/topic/*accountability* >.

Foto: Imke van Loon-Martens / Unsplash

II.

AS FRAGILIDADES DA GOVERNANÇA FUNDIÁRIA

↑ SUMÁRIO

Foto: Arquivo / Divulgação

A BOA GOVERNANÇA DE TERRAS

Para compreendermos o papel da corrupção na grilagem, é necessário analisarmos a governança de terras no Brasil, de forma a identificar suas fragilidades, uma vez que os esquemas de corrupção aproveitam tais deficiências para se apropriar indevidamente de terras.

De acordo com a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, 2007), a governança de terras é o conjunto de regras, processos e instituições de um país que determina o acesso e o uso da terra. Tal sistema determina como as decisões e os diversos interesses sobre o acesso e o uso da terra são geridos. Isso demanda construção contínua e coletiva sobre suas bases, assim como recursos e vontade política, para que as reformas necessárias à construção de uma boa governança não sejam paralisadas por quem se beneficia da falta de transparência e das brechas existentes para a fraude e a corrupção. De acordo com a FAO, a boa governança de terras deve buscar garantir e proteger os direitos dos ocupantes legítimos do território e deve ser guiada por princípios como direitos humanos, justiça, equidade, Estado de Direito, sustentabilidade, transparência, participação social e *accountability* (FAO, 2007; 2012).

Quando a governança fundiária é fraca, atores influentes podem abusar do seu poder para alterar o desenho e a implementação das políticas fundiárias, de forma que elas atendam exclusivamente aos interesses dos mesmos, ou, ainda, para se apropriarem de terras públicas de forma ilegítima, sem que seja realizado um debate público sobre a distribuição e o uso das terras (Palmer *et al.*, 2009). Nesse sentido, experiências internacionais têm apresentado a interseção entre os temas de corrupção e questões fundiárias ao demonstrarem que a corrupção, muitas vezes vinculada à grilagem, é facilitada quando a governança de terras é fraca. Ou seja, quando os órgãos responsáveis pelo ordenamento territorial carecem de recursos e instrumentos para realizar a gestão fundiária, e quando os papeis dos diferentes órgãos não são claros e os sistemas de informação são deficientes, abre-se um espaço para a ocorrência de fraudes e corrupção (FAO, 2007; Palmer *et al.*, 2009; Wheatland, 2016; TI, 2018a).

FRAGILIDADES GERAIS NA GOVERNANÇA DE TERRAS NO BRASIL

No Brasil, são numerosas as instituições que participam da governança de terras. O Quadro 6 apresenta as principais instituições das quais iremos tratar neste relatório, assim como o papel das mesmas dentro da governança de terras rurais:

Quadro 6: *Instituições da governança fundiária no Brasil (adaptação de Reydon et al., 2017)*[15]

EXECUTIVO FEDERAL	INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA)	Autarquia federal responsável pela realização do ordenamento fundiário nacional. Isso inclui, por exemplo, a execução da Reforma Agrária e da Regularização Fundiária em terras públicas federais. Além disso, o INCRA é também responsável pela discriminação e destinação das terras devolutas federais, pelo cadastro dos imóveis públicos e privados no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) e pela certificação do georreferenciamento de imóveis por meio do Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF).
	SECRETARIA DE COORDENAÇÃO E GOVERNANÇA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO (SPU)	Órgão federal atualmente vinculado ao Ministério da Economia responsável pela gestão do patrimônio da União, considerando a incorporação e a regularização, o controle, a fiscalização e a destinação de terras públicas, inclusive pelo repasse de tais terras ao INCRA para a implementação das políticas públicas fundiárias.
	SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO (SFB)	Órgão vinculado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)[16] responsável pela gestão das florestas públicas, assim como pela coordenação da implementação do Cadastro Ambiental Rural (CAR). Nesse objetivo, o SFB proporciona orientações aos órgãos ambientais para a análise das informações inseridas e para a integração dos dados no Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR).
	INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA)	Autarquia federal responsável pela autorização do uso de recursos naturais, assim como pela fiscalização, pelo monitoramento e pelo controle ambiental.
	SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL	Órgão responsável pela arrecadação do Imposto Territorial Rural (ITR) e pela gestão do Cadastro de Imóveis Rurais (CAFIR) estabelecido para o cálculo desse imposto e a determinação do valor da terra.
EXECUTIVOS ESTADUAIS	INSTITUTOS ESTADUAIS DAS TERRAS	Órgãos estaduais responsáveis pela gestão das terras públicas estaduais. Entre outras atribuições, os Institutos Estaduais das Terras realizam a arrecadação e a destinação de terras públicas estaduais, inclusive por meio de programas de regularização fundiária estaduais.
	ÓRGÃOS AMBIENTAIS ESTADUAIS	Órgãos responsáveis pela gestão do CAR, o que inclui a inscrição dos imóveis no cadastro, bem como a análise e a regularização ambiental dos mesmos.
JUDICIÁRIO	TABELIONATOS (CARTÓRIOS) DE NOTAS	Entidades privadas que, por delegação do poder público, são responsáveis pela lavratura de escrituras públicas, ou seja, pelos documentos jurídicos que expressam a vontade de transferir o domínio de um imóvel[17].
	CARTÓRIOS DE REGISTRO DE IMÓVEIS (CRI)	Entidades privadas que, por delegação do poder público, têm por atribuição o registro dos títulos translativos de propriedade, como escrituras públicas, e demais atos registrais, conforme a Lei de Registros Públicos[18] (abertura de matrícula, desmembramento e remembramento de imóveis, hipotecas, entre outros), bem como a manutenção dos Registros de Imóveis.
	CORREGEDORIAS GERAIS DE JUSTIÇA (CGJ) DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA DOS ESTADOS	Órgãos dos Tribunais de Justiça dos estados responsáveis pela fiscalização e pelas correições dos atos dos Tabelionatos de Notas e dos Cartórios de Registro de Imóveis.
	CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ)	O Conselho Nacional de Justiça por meio da Corregedoria Nacional de Justiça, é responsável pela orientação, pela coordenação e pela execução da regulamentação dos serviços cartoriais e de registro. Além disso, o CNJ tem por atribuição a orientação, a padronização e o aprimoramento da fiscalização dos registros efetuada pelos Tribunais por meio das Corregedorias Gerais de Justiça.

Essas instituições que compõem a governança fundiária no Brasil têm enfrentado numerosas dificuldades para desenvolver uma gestão efetiva da ocupação do território e do uso das terras. De fato, existem várias fragilidades na governança de terras que abrem espaços para a ocorrência da grilagem de terras por meio de fraudes e práticas corruptas. Nesse sentido, destaca-se a precariedade dos Registros de Imóveis, a vulnerabilidade das terras não destinadas à grilagem e o desconhecimento do próprio Estado sobre a ocupação do território.

Precariedade dos Registros de Imóveis

Os Registros de Imóveis têm um papel fundamental na governança fundiária, já que eles servem para comprovar o direito de propriedade, assim como para a transferência de domínio[19]. Em outras palavras, "a propriedade nasce com o registro público do bem, que só pode ser transferido com a transcrição do título de transferência (como um contrato de compra e venda) no registro geral de imóvel" (Climate Policy Initiative, 2021a, p. 27). Para tanto, os Registros de Imóveis reúnem as matrículas[20] de imóveis e os registros[21] que mostram a evolução do titular e das caraterísticas dos imóveis. Desse modo, os Registros de Imóveis garantem a segurança jurídica aos direitos de propriedade e às transações imobiliárias.

A segurança jurídica dos direitos de propriedade também depende da qualidade dos atos registrais que compõem o histórico dos imóveis associados. Isso se dá porque, com o início da colonização portuguesa, todo o território do país passou a ser público e, como decorrência, qualquer propriedade privada resulta da alienação de áreas do patrimônio público. Portanto, para provar a origem legal de uma propriedade privada, faz-se necessário demostrar como o imóvel foi alienado regularmente do patrimônio público. Além disso, é necessário comprovar o vínculo entre o título atual e esse ato originário por meio do conjunto de atos registrais que formam a cadeia dominial, ou seja, a cadeia de transmissão de um imóvel desde seu desmembramento do patrimônio público até o presente momento (Treccani, 2009; Meirelles; Burle Filho; Burle, 2015) (Figura 7).

15 A esse quadro institucional já complexo, é necessário adicionar os órgãos responsáveis pelo estabelecimento e pela gestão de terras destinadas a usos específicos, como a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) (Terras Indígenas), o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio (Unidades de Conservação federais), os órgãos ambientais estaduais (Unidades de Conservação estaduais), a Fundação Cultural Palmares (Territórios Quilombolas), entre outros. Além disso, é preciso mencionar também o papel dos governos estaduais e federal no estabelecimento de Unidades de Conservação (UC) e no reconhecimento de Terras Indígenas e territórios Quilombolas, bem como o do Poder Legislativo, que, além de legislar no tema, tem a prerrogativa exclusiva de autorizar a alienação (venda a particulares) de terras públicas superiores a 2500 hectares (ha).

16 O SFB foi transferido do MMA (Ministério do Meio Ambiente) ao MAPA pela MP 870/2019.

17 É necessário ressaltar que, juridicamente, a transferência de propriedade ocorre apenas quando o título translativo (como a escritura de compra e venda) for registrado no Cartório de Registro de Imóvel (Lei nº 10.406/2002 – Código Civil, art. 1.245).

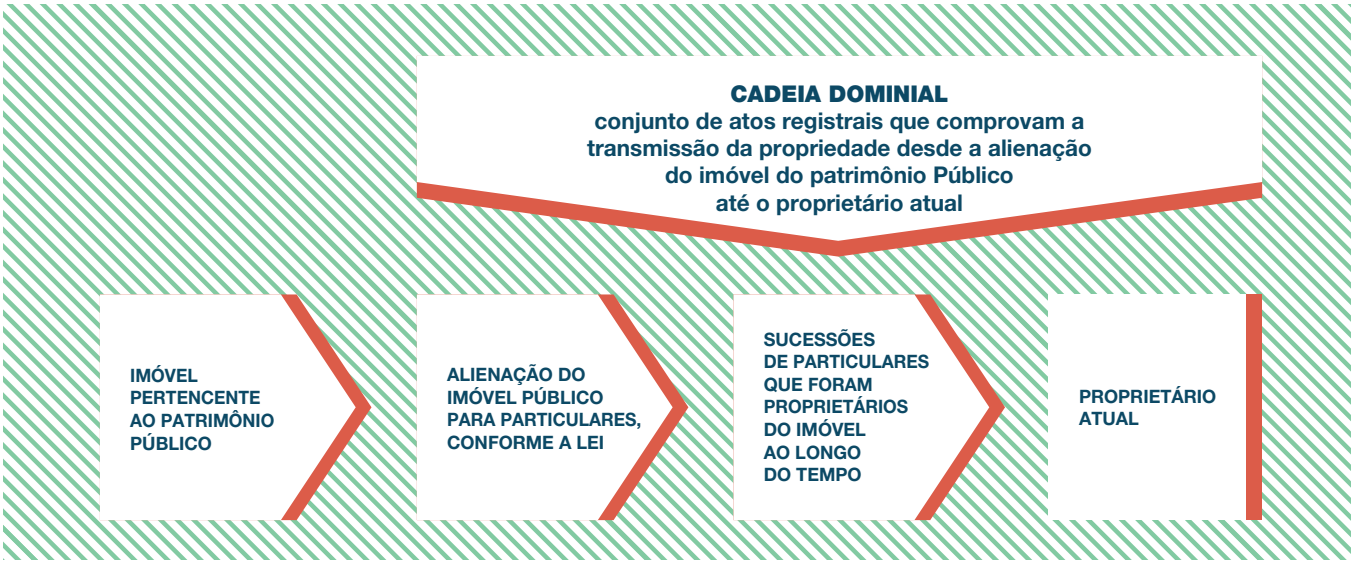
18 Lei nº 6.015/1973, art. 167.

19 Código Civil (Lei nº 10.406/2002) art. 1.227.

20 De acordo com Scavone Jr.. (2014, p.32), "a matrícula nada mais é que uma ficha numerada onde se descreve o imóvel e se indica o titular. Cada imóvel tem apenas uma matrícula junto ao oficial de Registro de Imóveis da circunscrição imobiliária competente e em nenhum outro. Nessa matrícula são registrados e averbados todos os fatos jurídicos que alteram de alguma forma o direito nele inscrito".

21 Scavone Jr. (2014, p.32) define os registros nos seguintes termos: "os registros servem para anotar na ficha de matrícula os atos translativos ou declaratórios da propriedade e dos demais direitos reais (Lei nº 6.015/73, art. 167, I), como, por exemplo, hipotecas, servidões, promessa de compra e venda, incorporações, loteamentos, etc.", enquanto que "as averbações (Lei nº 6.015/73, art. 167, II) se referem às alterações do registro, como, por exemplo, a alteração de nome pelo casamento, cláusulas de inalienabilidade de imóveis, etc."

Figura 7: *Cadeia dominial de um imóvel regular*



Contudo, historicamente, os Registros de Imóveis têm deficiências que fragilizam a segurança jurídica dos direitos de propriedade. Primeiro, ao longo da história da consolidação do Estado no Brasil, foram emitidos vários tipos de títulos, nem sempre com a delimitação clara do imóvel ou a verificação da disponibilidade da área, mas que circulam ainda hoje. Não é incomum, por exemplo, que os órgãos fundiários tenham emitido no passado títulos em áreas sobrepostas a outra matrícula. Ainda, a legislação e suas reformas sucessivas também têm trazido confusões e contradições sobre os efeitos jurídicos desses títulos, por exemplo, no que diz respeito à legitimação de títulos de posses (Treccani, 2009; Pará, 2006)[22]. Rodriguez *et al.* (2012) identificaram 15 tipos de títulos que têm sido usados para grilar terras públicas[23] e destacaram que não é possível estabelecer uma lista exaustiva, já que sequer os governos estaduais e federal têm conhecimento do conjunto de documentos que foram emitidos pelo Estado brasileiro desde sua criação e que ainda podem ser mobilizados para provar a propriedade. Nesse contexto, posses coexistem com propriedades, às vezes precárias e sobrepostas, enquanto o poder público não tem registrado o conjunto de títulos que emitiu e desmembrou do património público. Tal desorganização contribuiu também com a insegurança jurídica nos direitos de propriedade, bem como com a incerteza sobre a definição do patrimônio imobiliário público (Treccani, 2009).

Em segundo lugar, na trajetória histórica dos registros, os imóveis registrados nos CRIs (Cartórios de Registros de Imóveis) originalmente possuem apenas uma descrição literal dos limites do imóvel, ou seja, não possuem dados georreferenciados. Quando existiam mapas, muitas vezes estes eram pouco precisos e não permitiam delimitar adequadamente o imóvel. Essa falta de precisão tem gerado situações de sobreposição de imóveis, que podem resultar de erros ou de ações deliberadas por parte de atores mal-intencionados que buscam grilar terras (Brasil, 2001).

Porém, com a adoção da Lei nº 10.267/2001 (Lei do Georreferenciamento) e dos decretos que a regulamentam, exige-se que, progressivamente, todos os imóveis rurais tenham seu perímetro georre-

22 Estima-se que o governo do Pará teria expedido 56.000 títulos de posse com delimitação precária dos imóveis, dos quais apenas uma pequena parte teria sido legitimada (Pará, 2006). Porém, esses títulos de posse foram usados de forma recorrente para se apropriar indevidamente de terras públicas (Treccani, 2009).

23 Esses documentos são: (1) Cartas de Sesmaria (confirmadas ou não); (2) Registros Paroquiais ou Registros do Vigário; (3) Registros Torrens; (4) Títulos de Posse; (5) Títulos de Legitimação; (6) Títulos Provisórios; (7) Títulos Definitivos; (8) Títulos de Arrendamento; (9) Títulos de Aforamento; (10) Títulos de Ocupação; (11) Títulos Coloniais; (12) Títulos de Ocupação de Terras Devolutas; (13) Autorizações de Detenção; (14) Autorizações de Licença de Título Precário; (15) Autorizações de Utilização de Bens Públicos (Rodriguez *et al.*, 2012, p. 48).

ferenciado[24]. Portanto, o número de propriedades claramente delimitadas nos Registros de Imóveis tem aumentado significativamente, mas tal mudança vem sendo implementada de forma gradativa, e ainda existe um atraso substancial no georreferenciamento dos imóveis.

Em terceiro lugar, embora a lavratura da escritura e o seu registro no Cartório de Registro de Imóvel constituam a única forma de adquirir juridicamente uma propriedade, tais atos nem sempre são efetuados. Isso porque os altos custos relativos ao registro de escrituras nos cartórios são, muitas vezes, um obstáculo importante para a formalização das transações de pequenos imóveis. Portanto, a informalidade e os "contratos de gaveta" são comuns em tais transações imobiliárias (IPAM, 2006), resultando em discrepâncias entre a situação *de facto* no terreno e o que consta *de jure* nos registros.

Esse mercado informal é particularmente presente em algumas regiões do território nacional, como é o caso da Amazônia e do MATOPIBA. Por exemplo, de acordo com especialistas consultados pelo Banco Mundial (2014), estima-se que menos de 50% dos imóveis rurais eram formalmente registradas no Pará, enquanto que, no Piauí, menos de 70% dos imóveis eram registrados. Já no estado de São Paulo, estima-se que mais de 90% dos imóveis rurais eram devidamente registrados.

Em função dessas deficiências, ocorrem violações do princípio de especialidade, fundamental para qualquer sistema de Registro de Imóveis, uma vez que ele prevê que, em um Registro, "o sujeito em causa (indivíduo) e o objeto (isto é, a propriedade real) devem ser inequivocamente identificados" (Henssen, 1995, p. 7). Porém, historicamente e pelos motivos expostos neste capítulo, no Brasil, não é sempre possível identificar de forma unívoca o proprietário e delimitar o imóvel que ele possui.

Terras não destinadas

Terras devolutas são "aquelas que, pertencentes ao domínio público de qualquer das entidades estatais, não se acham utilizadas pelo Poder Público, nem destinadas a fins administrativos específicos" (Meirelles; Burle Filho; Burle, 2015, p. 667). Portanto, as terras devolutas são determinadas de forma residual ao se excluir os imóveis registrados em nome de particulares, além das terras registradas e destinadas pelo do Estado. Frisa-se que as terras devolutas são públicas por causa da origem pública das terras no Brasil. Em consequência, todo imóvel para o qual não existe prova da sua alienação do patrimônio público deve ser presumido propriedade pública (Di Pietro, 2002).

O primeiro passo para destinar terras devolutas é o processo de discriminação. Tal processo descrito pela Lei nº 6.383/1976 busca identificar, por um lado, quais são as terras públicas que são ocupadas legitimamente e, portanto, passíveis de serem tituladas e, por outro lado, quais são ocupadas ilegitimamente e que, portanto, devem ser retomadas (Brasil, 2001). Logo, em um segundo passo, as terras públicas discriminadas devem ser arrecadadas, ou seja, devidamente registradas em CRI para consolidar o domínio do Estado sobre tais terras.

No entanto, no nível estadual, esse processo se encontra travado, especialmente em regiões que concentram alto níveis de precariedade nos Registros de Imóveis. Por exemplo, de acordo com o Imazon (2021), a maioria das terras públicas estaduais da Amazônia Legal não foram arrecadadas e representariam 10% da área da região. No total, o Imazon avalia que 28,5% das terras na Amazônia Legal não são destinadas a um uso específico ou não possuem informações sobre sua destinação (Figura 8). Além disso, as lacunas nos sistemas registrais se espalham também nos cadastros desenvolvidos pela administração pública para o ordenamento territorial. Estima-se que inexistem informações para 16,6% do território nacional (mais de 141 milhões de hectares) nos cadastros oficiais (Sparovek *et al.*, 2019).

24 O prazo para a certificação do georreferenciamento dos imóveis depende da superfície do imóvel, conforme os prazos seguintes (Decreto 4.449/2002 e revisões sucessivas):

	Acima de 5.000 ha	De 1.000 ha a 5.000 ha	De 500 ha a 1.000 ha	De 250 ha a 500 ha	De 100 ha a 250 ha	De 25 ha a 100 ha	Menor que 25 ha
DATA LIMITE PARA O GEORREFERENCIAMENTO DO IMÓVEL	20/03/2004	20/11/2004	20/11/2008	20/11/2013	20/11/2018	20/11/2023	20/11/2025

Figura 8: terras não destinadas na Amazônia Legal (fonte: Imazon, 2021)

OCEANO ATLÂNTICO

SITUAÇÃO FUNDIÁRIA	COR NO MAPA	HECTARES	PERCENTUAL DA AMAZÔNIA LEGAL (%)
Total de áreas destinadas (eliminando-se sobreposições)		357.857.335	71,5
Área possivelmente estadual não matriculada em nome do estado		51.511.233	10,5
Área estadual matriculada em nome do estado		34.627.835	7
Área federal aguardando decisão sobre destinação		31.508.654	6,5
Área federal para futura regularização fundiária		20.972.901	4
Área federal em transferência para os estados		2.601.073	0,5
Área com possível demanda para Terra Índigena		1.333.023	*
Área para criação de Unidade de Conservação federal		1.094.783	*
Área total da Amazônia Legal		**501.506.837**	**100**

*** Percentual inferior a 0,5%**

Fonte: Criação UC : ICMBio Demanda TI : Funai

Amazônia Legal

Limite Estadual

Hidrografia

Faixa de Fronteira

0 190 380 570 760 km

Sistema de Coordenadas Geográficas
Datum Singas 2000

A falta de um mosaico consolidado e integrado que reúna todos os títulos de propriedade registrados também leva a dificuldades para se discriminar e arrecadar as terras devolutas. Isso porque o Estado desconhece os limites das terras do patrimônio público, particularmente os das terras devolutas, já que eles se definem de maneira residual após a exclusão das terras públicas destinadas e dos imóveis privados devidamente registrados, o que dificulta a gestão dessas terras e a fiscalização das ocupações irregulares.

Ainda, as terras públicas não destinadas a um uso específico (regularização fundiária, reforma agrária, Unidade de Conservação, Terras Indígenas, entre outros) permanecem relativamente vulneráveis à grilagem de terras e ao desmatamento (Brasil, 2015; Sparovek *et al.*, 2020; IPAM, 2021). Isso ocorre porque a não destinação das terras públicas dilui as responsabilidades dos órgãos públicos para proteger tais áreas de invasões. Além disso, a destinação cuidadosa de terras públicas regulariza a ocupação das populações historicamente estabelecidas nessas áreas, podendo reforçar a proteção dessas áreas ao criar áreas de uso sustentável que tornam as populações locais protagonistas na defesa de um meio ambiente sustentável e saudável. Ao definir o destino dessas terras, isso também desestimula potenciais reivindicações de direitos de propriedade indevidas, que resultariam em novos esquemas de grilagem (Azevedo-Ramos; Moutinho, 2018).

A destinação das terras públicas deve ser feita por meio de processos participativos que envolvam as comunidades locais na tomada de decisões, com critérios objetivos e de forma coordenada com os diferentes órgãos públicos relevantes (Imazon, 2021). Quando terras públicas forem destinadas, o Poder Público deve adotar as medidas cabíveis para sanear as possíveis irregularidades na ocupação dessas áreas. Isso exige a regularização da situação das comunidades que possuem o direito de permanecer na área (comunidades tradicionais em Unidades de Conservação de Uso Sustentável, por exemplo). Por outro lado, é preciso realizar ações de retomada de terras públicas contra invasões de terras e, quando houver imóveis titulados de forma regular cuja existência é anterior à destinação da área, faz-se necessário desapropriar o imóvel (Imazon, 2021).

Posses e desconhecimento do Estado na ocupação do território

Mesmo que os direitos de propriedade sejam formalmente baseados em Registros de Imóveis, desde a colonização, a aquisição de terras no Brasil ocorreu muitas vezes pelo apossamento, ou seja, pela ocupação de fato das terras sem possuir o título de propriedade do imóvel (Reydon *et al.*, 2017). Existem casos de posses tanto em terras públicas quanto em imóveis de particulares. Ambas essas configurações não são problemáticas em si, mas a ausência frequente dessas posses nos cadastros e demais sistemas de informação do Estado gera um descontrole sobre a ocupação do território que pode ser aproveitado em esquemas de grilagem de terras por diferentes mecanismos.

Por um lado, o posseiro em terras privadas pode reivindicar o domínio sobre o imóvel de terceiro por

Foto: Alberto César Araújo / Amazônia Real

meio de uma ação de usucapião, conforme os critérios estabelecidos pelo Código Civil[25]. Nessa situação, a grilagem pode ocorrer quando documentos e declarações são fraudados para simular a ocupação do imóvel no período exigido, no intuito de se beneficiar do processo de usucapião, eventualmente com o conluio de atores do sistema de justiça.

Por outro lado, a posse em terras públicas tem sido bastante frequente no país, especialmente antes do período republicano, quando havia um estoque maior de terras devolutas, e pelo fato de que o apossamento foi uma forma de aquisição de terras muito comum ao longo da história no Brasil. Na atualidade, a ocupação de terras públicas concentra-se em sua maioria na Amazônia. O Estado tem tentado formalizar essas situações de ocupação por meio da legitimação de posse ou da regularização fundiária, pois a Constituição proíbe a aquisição de terras públicas com ações de usucapião[26].

Foto: Alberto César Araújo / Amazônia Real

Como as posses são modos informais de ocupação, os Registros de Imóveis não constam tais situações e, na prática, muitas delas simplesmente não existem nos bancos de dados oficiais, em que pese o cadastro de terras do INCRA ou o CAR permitam a inscrição de posses. Essa situação é muito comum particularmente em terras devolutas não discriminadas. Isso leva ao "subcadastro", ou seja, à ausência de informações fundiárias em algumas partes do território onde existem lacunas no registro e cadastro de imóveis[27].

Essa situação mostra mais uma face dos problemas que podem ser causados pela existência das terras devolutas e pela falta de um cadastro de terras eficiente: grileiros que identificarem tais áreas podem se aproveitar do desconhecimento e, consequentemente, do descontrole das autoridades públicas sobre a ocupação do território para invadir essas terras, simular posses e posteriormente buscar a regularização da invasão por meio de esquemas de fraude e corrupção. Ainda nesse contexto, grileiros podem buscar explorar essas lacunas para expulsar agricultores posseiros e comunidades vulneráveis. Isso porque a precariedade da posse, especialmente em terras públicas, e a ausência do reconhecimento de direitos de propriedade prejudicam a proteção das comunidades tradicionais e dos pequenos posseiros pelo Estado brasileiro.

O desconhecimento do Estado sobre a ocupação de algumas partes do território tem gerado desafios para distinguir a ocupação legítima das terras da ocupação ilegítima (grilagem). Por esses motivos, faz-se necessário, em primeiro lugar, avançar na discriminação das terras devolutas para se identificar e destinar os remanescentes de terras estatais e reforçar o conhecimento e o controle do Estado sobre a ocupação do território, através do cadastro de terras. Por fim, é também necessário avançar na regularização fundiária das ocupações incidentes em terras públicas para se garantir a segurança jurídica necessária, como, por exemplo, a proteção dos direitos dos posseiros e das comunidades tradicionais em face das ações predatórias de grileiros. Porém, isso depende da definição clara e objetiva de critérios para a regularização fundiária, da estabilidade do marco jurídico e dos recursos dos órgãos responsáveis por implementar essa política (ver capítulo 3.3.).

25 Lei nº 10.406/2002, art. 1238 – 1244.
26 Constituição Federal, art. 183, §3.
27 Por exemplo, um estudo da situação cadastral no Piauí pela Corregedoria-Geral de Justiça do estado demonstrou que, em 39 dos municípios do estado, a área total cadastrada não chegava a 50% dos territórios municipais (Piauí, 2020).

Foto: Divulgação

Jefferson Rudy / Agência Senado

III.

RISCOS DE FRAUDE E CORRUPÇÃO NO SISTEMA DE ADMINISTRAÇÃO DE TERRAS

↑ SUMÁRIO

Esse cenário de fragilidades na governança de terras brasileira cria um terreno fértil para a ocorrência de fraudes e práticas corruptas que acompanham a grilagem. Isso porque, sem um sistema de administração de terras robusto, multiplicam-se as vulnerabilidades à fraude e à corrupção, impedindo os sistemas de controle e fiscalização de identificarem tentativas de grilagem de terras tanto em terras privadas quanto públicas.

Nesse contexto, faz-se necessário identificar quais são os riscos de fraudes em Registros de Imóveis, cadastros e processos de titulação que contribuem para esquemas de grilagem, assim como os riscos de corrupção que facilitam tais fraudes. Além disso, vale analisar que práticas corruptas podem também buscar assegurar a impunidade dos grileiros e garantir a "omissão" do Estado ao investigar e sancionar esquemas de grilagem, e ao proteger os direitos de povos indígenas, comunidades tradicionais, posseiros e proprietários de imóveis rurais. Isso porque, ao identificar tais riscos, é possível desenvolver medidas de prevenção, mitigação e de combate a essas práticas indevidas e reduzir a vulnerabilidade do sistema de administração de terras à grilagem.

REGISTROS DE IMÓVEIS

Riscos de fraude e corrupção nos Registros de Imóveis

O cenário de precariedade dos Registros de Imóveis em partes do território brasileiro cria condições favoráveis para a ocorrência da grilagem de terras por meio de fraudes. Nesse sentido, a CPI da grilagem (Brasil, 2001) identificou uma série de tipos de fraudes em esquemas de grilagem:

TIPOLOGIA DAS FRAUDES EM REGISTROS DE IMÓVEIS

Na CPI da grilagem (Brasil, 2001, p. 593-595), foi estabelecida uma tipologia das práticas de fraudes nos Registros de Imóveis da Amazônia Legal que levaram a esquemas de grilagem de terras, apurados nas investigações realizadas pela comissão. Apesar de ser uma tipificação antiga, ela permanece relevante, já que registros e demais documentos fraudulentos antigos podem ainda ter efeitos lesivos e serem aproveitados em esquemas de grilagem atuais se não tiverem sido cancelados. Além disso, atores de vários campos identificaram essas fraudes em estudos e casos mais recentes (CNJ, 2009; Martins, 2014; Rocha *et al.*, 2015; Torres, 2018; Fioravanti, 2019):

FRAUDES NOS TÍTULOS: fraudes que incidem sobre títulos translativos de propriedade (inclusive escrituras públicas de compra e venda), como falsificação de documentos, nomes, datas, números, descrições, entre outros.

FRAUDES NO PROCESSO AQUISITIVO: no caso de aquisições de terras públicas, tais fraudes podem se manifestar pela não observância das formalidades necessárias para a aquisição da propriedade (ausência de identificação do comprador, da publicação do edital, do pagamento da taxa de aquisição, além de casos de área superior ao limite constitucional, entre outros).

FRAUDES NOS REGISTROS: trata-se de fraudes nos processos de atos registrais. Tais fraudes incluem, por exemplo, a abertura de matrícula a partir de documentos não passíveis de registros[28], inclusive certidões administrativas ou a duplicação de matrículas.

FRAUDES NA DEMARCAÇÃO: historicamente, a demarcação de muitos imóveis era bastante precária e, às vezes, maior do que constava no título. Eram comuns os processos de demarcação sem vistoria no terreno e com marcos pouco precisos que não correspondiam à realidade. Além dessas fraudes efetuadas em escritórios, adiciona-se fraudes no campo com modificações dos limites físicos dos imóveis, "esticando ou encolhendo linhas ao livre arbítrio dos interessados" (Brasil, 2001, p. 594).

FRAUDES NA LOCALIZAÇÃO: tal irregularidade ocorre quando não se pode identificar exatamente a localização do imóvel, podendo o mesmo, inclusive, estar sobreposto a outro imóvel. A falta de precisão na descrição do imóvel também pode resultar em títulos cuja delimitação é tão precária que não permite identificar a sua localização, e que "buscam" uma terra que pode ser facilmente reivindicada (os títulos "voadores"). Frisa-se que esse tipo de risco de fraude tem diminuído bastante nos últimos anos com os avanços no georreferenciamento dos imóveis. Porém, essa obrigação de georreferenciamento também tem sido o objeto de fraudes que visam estender o perímetro de um imóvel e invadir terras vizinhas.

28 O art. 221 da Lei nº 6.015/1973 lista os documentos admitidos para registro.

Corrigir as fraudes e lutar contra os problemas de precariedade dos registros que as possibilitam é imprescindível não apenas para combater a grilagem de terras, resolver conflitos fundiários e lutar contra o desmatamento que ocorreram no passado, mas também para prevenir que tais crimes ocorram no futuro. Mesmo nas áreas onde a existência de Registros de Imóveis precários ainda não levou a graves problemas de invasões de terras e conflitos agrários, tais desafios podem estar latentes e surgir no futuro, quando o interesse nessas terras e em seus recursos naturais emergirem (Pará, 2006).

Vale ressaltar que as situações em que as irregularidades em Registros de Imóveis resultam de ações intencionais para fraudar registros diferem das situações de irregularidades não deliberadas, que decorrem da precariedade histórica do ordenamento do território. Quando particulares atuam de má fé, existem diversas configurações envolvendo um ou vários atores corruptos que podem viabilizar fraudes em Registros de Imóveis, inclusive advogados, corretores imobiliários, tabeliões de notas, registradores ou magistrados.

Cartórios de Registro de Imóveis (CRI) têm um papel central na garantia do direito de propriedade e em outros atos registrais, já que títulos e transações que envolvem terras griladas devem ser registrados, o que sempre necessita a intervenção de um registrador. Portanto, os registradores são *gatekeepers*[29] primários, com um papel fundamental tanto em barrar a atuação de grileiros que buscam dar uma aparência de legalidade a terras invadidas quanto em facilitá-la. Além disso, cada registro de escritura pública baseado em documentos em documentos fraudulentos aumenta a credibilidade e a aparência de legitimidade do título para qualquer outro processo futuro (World Bank, 2014), e dificulta cada vez mais o rastreamento da origem ilícita do imóvel.

Contudo, constata-se que são frequentes as negligências dos cartórios na matrícula de imóveis ou no registro de escrituras, especialmente nas comarcas no interior dos estados da Amazônia Legal ou no MATOPIBA. Por exemplo, um relatório de inspeção da Corregedoria Nacional de Justiça (2009) em cartórios do interior do Pará revelou grandes falhas na manutenção dos registros. Dentre as várias irregularidades encontradas, vale mencionar a abertura de matrículas duplicadas, o uso de livros não previsto na lei, descrições precárias de imóveis que não permitem sua localização, bem como o estado de degradação física avançada dos livros. Além disso, a Corregedoria denunciou falhas técnicas e erros nos procedimentos dos registros que denotam "a completa falta de capacitação e formação técnica adequada, ou até mesmo o inteiro desconhecimento das disposições pertinentes (Lei de Registros Públicos e Código Civil), o que é de ser tido como indispensável para que seja possível a realização de trabalho que ofereça um mínimo de segurança jurídica, como é razoável esperar do registrador de imóveis" (CNJ, 2009, p.5).

De fato, algumas dessas negligências são tão evidentes que se suspeita que elas sejam deliberadas. Isto é, alguns cartórios organizaram propositalmente seus registros de forma precária e se aproveitaram da situação caótica e pouco transparente para introduzir registros fraudulentos. Nesse sentido, é necessário ter em conta a possibilidade da ocorrência de casos de conluio entre oficiais de cartórios e grileiros. Os CRIs que queiram operar na má fé podem fechar os olhos sobre possíveis fraudes, já que eles são remunerados por ato registral efetuado. Portanto, o registro de escrituras forjadas e os esquemas de grilagem que levam à multiplicação de atos registrais podem ser uma fonte de receitas importante para registradores corruptos. Isso porque a remuneração dos cartórios não advém dos trabalhos necessários para apurar eventuais indícios de irregularidade (Brasil, 2001; Climate Policy Initiative, 2015).

Oficiais de cartórios corruptos podem aproveitar a precariedade dos registros para dar uma aparência de licitude a registros fraudulentos ao abrirem matrículas baseadas em documentos forjados ou sem cumprir todos os requisitos necessários, entre outras fraudes possíveis. Pode se tratar de verdadeiros esquemas de corrupção, onde registradores se aproveitam do poder confiado a eles, bem como do seu conhecimento técnico-jurídico, para contribuir com o roubo do

29 *Gatekeepers* são profissionais que possuem um papel fundamental para prevenir, detectar e denunciar esquemas de corrupção e de lavagem, mas que, quando atuam de maneira pouco ética, podem também facilitar tais esquemas. Para mais detalhes, ver < https://www.transparency.org/en/blog/*gatekeepers*--asleep-on-the-job >.

retorne ao
mapa de casos

OPERAÇÃO MOCAMBO

CASO 01: CORRUPÇÃO E FRAUDES CARTORIAIS

Foto: Arquivo / Agência Senado e Gil Ferreira / Agência

Na operação Mocambo, o Ministério Público Estadual do Tocantins (MPE-TO) denunciou, entre 2015 e 2017, diversos esquemas de grilagem de milhares de hectares de terras, no município de Paranã/TO, na região do MATOPIBA, por meio de fraudes cartoriais. De acordo com as acusações do MPE-TO, a organização criminosa se beneficiava dos "serviços" de dois suboficiais de cartórios, que fizeram uso de várias técnicas para dar aparência de legalidade a imóveis que só existiam no papel.

De forma geral, o modo de agir dos integrantes da organização criminosa era o seguinte: inicialmente, adquiriam pequenas posses por meio de contratos de compra e venda simulados, sem nenhum documento para comprovar a posse ou a propriedade do imóvel. Essas transações simuladas incluíam o uso de testas-de-ferro, procurações falsas e até empresas fantasmas. Em seguida, no Cartório de Registro de Imóveis de Paranã/TO, os cartorários fraudavam Certidões de Escritura Pública de Compra e Venda de Imóveis para comprovar falsamente a existência de tais documentos. Segundo o MPE-TO, a fraude em certidões incluía, ainda, a ampliação "absurda" de imóveis rurais, o que causava a sobreposição de imóveis fictícios com propriedades devidamente matriculadas. Essa etapa criminosa também envolvia a elaboração de cadeias dominiais fantasiosas, Certidões de Inteiro Teor inverossímeis e o uso de procurações falsas.

O MPE-TO demonstrou que os acusados apresentavam pedido de regularização fundiária do imóvel junto ao órgão de terras do Estado, o ITERTINS, para obter o título de terra. Esses pedidos eram acompanhados por memoriais descritivos do imóvel com áreas superdimensionadas por um topógrafo, assinaturas falsas, documento de identidade de terceiros, procurações falsas, entre outras fraudes.

De acordo com o MPE-TO, o objetivo do esquema de grilagem não era a exploração direta das terras griladas, e sim sua venda a produtores rurais interessados no uso de áreas griladas como Reserva Legal para cumprir obrigações ambientais impostas pelo Código Florestal. Por meio desse artifício, os compradores, cientes das fraudes, podiam desmatar uma porção maior dos verdadeiros imóveis para liberar a expansão das atividades agropecuárias. Os integrantes da organização criminosa também buscavam simplesmente vender imóveis que não existiam, induzindo terceiros de boa-fé ao erro ao comprarem imóveis que só existiam no papel, e associados a matrículas inexistentes, causando prejuízos milionários.

Por fim, o MPE-TO relata, ainda, que a organização criminosa expulsou pequenos produtores rurais e até incendiou uma propriedade com objetivo de grilar suas terras, fraudando os Registros de Imóveis e vendendo a terra a terceiros.

Fonte: MPE-TO, 2015; 2016a; 2016b; 2016c; 2017a; 2017b.

Constata-se que cartórios com níveis agudos de precariedade e irregularidades comumente pertenciam a titulares que não passaram pelo concurso de provas e títulos necessários à função, isso porque tais concursos e provas só se tornaram obrigatórios com a Constituição de 1988[30] e muitos estados adiaram a aplicação dessa disposição (Brasil, 2001). Portanto, alguns titulares de cartórios atuais começaram suas atividades de registro antes da organização de tais concursos, por meio de processos muito menos rigorosos, inclusive de forma hereditária ou por vínculos políticos. Outra possibilidade para a ocupação temporária da titularidade de CRIs (Cartórios de Registros de Imóveis) por pessoas pouco capacitadas ou pouco éticas é referente a quando surge a vacância da titularidade do cartório. Tal situação pode ser prorrogada durante longos períodos enquanto o estado competente não organiza o concurso exigido pela Constituição (Observatório do Registro, 2012; ATC-GO, 2017). Portanto, nesses casos, os cartórios não possuem as garantias de profissionalismo e de impessoalidade proporcionadas pelos concursos, o que os torna particularmente vulneráveis e suscetíveis à fraude, inclusive por meio de práticas corruptas.

A ação proativa dos cartórios é essencial na luta contra a grilagem e contra as práticas de fraude e corrupção associadas. A diligência de alguns cartórios já conseguiu identificar fraudes e gerou investigações para combater tentativas de grilagem (ex.: TJ-MT, 2013). Ademais, como responsáveis por guardar e proteger os direitos de propriedade, os registradores deveriam investir no saneamento das matrículas constantes em seus cartórios, além de buscar a composição do mosaico territorial através dos registros existentes e manter a prática de analisar com rigor a origem dos títulos e documentos que são levados a registro[31].

É importante frisar que fraudes também podem ocorrer em cartórios independentemente da boa-fé e da qualidade do trabalho do registrador. Grileiros podem se beneficiar dos serviços de outros profissionais. Por exemplo, se o controle prévio de legalidade e o dever de *compliance* não forem exercidos pelo advogado na avaliação dos títulos (por vezes nulos, fraudulentos, sem conteúdo jurídico hábil a transmitir qualquer direito), o CRI poderá ser apenas vítima do conluio entre investidores e advogados que "fabricam" títulos fraudulentos. Ademais, quem leva o título fraudulento (escritura de compra e venda, de doação, carta de adjudicação fraudulentos, etc.) ao CRI normalmente são advogados, quando atuam de forma irregular e antiética, ou corretores e profissionais afins, como despachantes[32].

Agrega-se ao exposto o fato de que os Registros de Imóveis também se baseiam na escritura pública de notas lavradas em tabelionatos e nos cartões de assinatura dos notários, que também podem atuar em conluio com grileiros e levar o cartório de Registro de Imóveis ao erro. Vale ainda mencionar o papel do Judiciário, que pode proferir decisões determinando o registro de títulos ou a abertura de matrículas. Como qualquer outro ator, o juiz pode ser vulnerável à corrupção e desrespeitar o Direito nas suas decisões para atender os interesses de grileiros, submetendo o registrador a um ato proveniente de decisão ilegal.

Por fim, o envolvimento de cada um desses atores em esquemas de grilagem pode variar, mas a participação de apenas um desses profissionais já pode ser suficiente para induzir outros ao erro. Portanto, não se pode concluir necessariamente que existe a participação de oficiais de CRI em um esquema de corrupção a partir de fraudes em registros.

Fiscalização dos Registros de Imóveis e riscos de corrupção no Judiciário

As fraudes em Registros de Imóveis têm levado à criação de várias matrículas e demais atos registrais com um valor jurídico nulo. Portanto, é indispensável sanear os registros dessas irregularidades para

30 Constituição Federal, art. 236, §3.

31 Existem leis e normas expressas do Conselho Nacional de Justiça e dos Tribunais de Justiça que atribuem responsabilidades aos oficiais dos Cartórios de Registros de Imóveis e de notas. Por exemplo, a lei dos registros estabelece que os oficiais "são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que, pessoalmente, ou pelos prepostos ou substitutos que indicarem, causarem, por culpa ou dolo, aos interessados no registro" (Lei nº 6.015/1973, art.28). Ainda, de acordo com a Normativa Mínima do Registro Civil de Títulos e Documentos da Corregedoria Nacional de Justiça, "deverá ser recusado registro a título, documento ou papel que não se revista das formalidades legais exigíveis" e "quando evidente a falsificação, o documento será encaminhado, após protocolizado, ao juízo competente, para determinação de providências cabíveis" (Código de Normas do CNJ, Título I do Registro de Títulos e Documentos, art. 46).

32 Vale registrar que, assim como os oficiais de cartórios, os advogados também têm obrigações de *compliance* com a lei. Por exemplo, conforme o Estatuto da OAB, que estabelece o Código de Ética e Disciplina para os advogados, "o advogado é responsável pelos atos que, no exercício profissional, praticar com dolo ou culpa" (Lei nº 8.906/1994, art. 32-34).

proteger o patrimônio público e as propriedades privadas da grilagem.

Destaca-se que a nulidade desses atos não prescreve e que tais atos não podem ser confirmados. A transmissão de imóveis a terceiros – de boa ou má-fé – não extingue as fraudes e demais irregularidades nos títulos ou registros associados ao imóvel. No sistema jurídico, a boa-fé pode livrar o adquirente final de responder a processo penal e de consequências afins, mas não vai lhe garantir a extinção do vício de nulidade. A pessoa de boa-fé que possui um título nulo pode pretender a uma indenização (pela evicção), mas não à coisa em si (Rocha *et al.*, 2015). Destaca-se ainda que, mesmo se não houver irregularidade no registro em si, a nulidade do título de origem leva à invalidade do registro (Martins, 2014).

Conforme a Lei de Registros Públicos e a Lei dos Cartórios[33], cabe às Corregedorias Gerais de Justiça (CGJ) dos estados e à Corregedoria Nacional de Justiça efetuar a fiscalização e a correição dos atos dos cartórios e dos Registros de Imóveis. Além do cancelamento de matrículas pela via jurisdicional, que depende do ajuizamento de uma ação anulatória por uma parte interessada, foi estabelecido o cancelamento administrativo de matrículas e de registros nulos por meio da Lei nº 6.739/1979 como instrumento para agilizar as correições dos Registros de Imóveis pelos juízes corregedores[34] (Martins, 2014).

Em adição, quando forem detectados indícios de irregularidades que devem ser apurados, o juiz corregedor também pode determinar o bloqueio de matrículas[35], o que impede qualquer novo ato registral associado à matrícula em questão, assim como a transferência de imóveis bloqueados a um terceiro. Se as irregularidades forem posteriormente comprovadas, as matrículas podem ser cancelada.

O cancelamento administrativo de atos registrais tem sido um instrumento eficaz para combater a fraude nos Registros de Imóveis e, portanto, para lutar contra a grilagem de terras (Martins, 2014). Por exemplo, diante das irregularidades generalizadas nos Registros de Imóveis rurais, a Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior do Tribunal de Justiça do Pará adotou o Provimento nº 13/2006 (Pará, 2006), que bloqueou todas as matrículas que ultrapassam os limites constitucionais para a alienação de terras públicas sem a aprovação prévia do Congresso Nacional[36]. Desse modo, foram bloqueadas 9.124 matrículas no Pará, correspondentes a uma área total de quase 490 milhões de hectares (ou seja, quase 4 vezes a superfície total do estado)[37]. Mais de 3.000 dessas matrículas, representando cerca de 440 milhões de hectares, foram subsequentemente canceladas pelo CNJ por falta de documentos válidos comprovando o domínio (Treccani, 2014). De forma semelhante, no Amazonas, foram cancelados registros equivalentes a 48 milhões de hectares pela Corregedoria do Tribunal de Justiça do Estado (Lima, 2002[38] *apud* Treccani, 2014).

Porém, apesar de terem conseguido o cancelamento de milhões de hectares de terras griladas, as ações empreendidas pelo Judiciário não têm sido suficientes para dissuadir a grilagem. Os problemas relacionados à fiscalização estão diretamente conectados à baixa capacidade do Poder Judiciário de fazer todas as inspeções e correições com o nível de aprofundamento necessário para que seja possível identificar e corrigir as falhas, os erros e as fraudes nos atos registrais.

Sem registros de qualidade, a fiscalização é um processo complexo que demanda esforços consideráveis, especialmente quando são necessárias análises físicas de papéis. Os problemas estruturais dos registros destacados nos capítulos anteriores comprometem a eficiência das Corregedorias Ge-

33 Constituição Federal de 1988, art. 236, § 1º; art. 48 da Lei nº 6.015/1973; e art. 37 da Lei nº 8.935/1994.

34 O cancelamento administrativo tem gerado intensas polêmicas, em particular com respeito à sua adequação aos princípios constitucionais do devido processo legal e do contraditório, já que se trata de um ato unilateral da CGJ (Santos; De Cassia, 2017; Rocha *et al.*, 2015). Porém, argumentos de especialistas confirmados pela jurisprudência do STF apontam que, a Lei nº 6.739/1979 prevê a notificação da decisão ao suposto proprietário, bem como possibilidades para entrar em recurso, seja por via administrativa, seja por meio de ação judicial anulatória (Martins, 2014; Rocha *et al.*, 2015).

35 Lei nº 6.015/1973, art. 214.

36 Acima de 2.500 hectares, a aquisição de terras públicas deve ser aprovada pelo Congresso Nacional, conforme a Constituição de 1988 (art. 188, §1). Porém, esse limite variou com as reformas constitucionais no país.

37 Destaca-se que alguns registros aberrantes inflaram esse número. Por exemplo, no munícipio de Altamira, uma vírgula no lugar errado gerou um imóvel de 410 milhões de hectares.

38 Lima M. Relatório das correições extraordinárias nos registros de terras rurais no estado do Amazonas. Manaus: Governo do Estado do Amazonas, Secretaria de Cultura Turismo e Desporto, 2002.

rais de Justiça (CGJ). A precariedade de vários cartórios no país, sem um sistema eletrônico integrado com os cadastros de terras e com as CGJ, também prejudica o controle e a fiscalização mais eficientes dos registros, o que dificulta a detecção de fraudes e favorece a impunidade da grilagem.

Vale mencionar, também, que há uma falta de conhecimento de vários membros do Poder Judiciário sobre as matérias agrária, fundiária e de registros públicos, visto que, em geral, elas não estão nas grades curriculares dos cursos de Direito e tampouco são exigidas nos concursos para a magistratura[39]. A ausência de padronização nas inspeções promovidas pelas CGJ, especialmente as que tocam aos Registros de Imóveis, e a falta de especialização somam-se aos problemas anteriores. De toda sorte, o CNJ atualmente está investindo na melhoria das inspeções e no saneamento dos registros, buscando uma padronização focada em elementos técnicos de caráter fundiário. A CPI da grilagem (Brasil, 2001) também sugeriu que os órgãos fundiários estaduais e federais, bem como o Ministério Público, apoiem os juízes corregedores com suas capacidades técnicas e suas experiências em detecção de fraudes nas correições cartoriais em questões fundiárias.

No que diz respeito à transparência dos Registros de Imóveis, mesmo que as matrículas possam ser consultadas pelo público mediante o pagamento de uma taxa, tais dados não são acessíveis em formato aberto. Para enfrentar esse problema, o ideal seria publicizar os dados registrais eletrônicos e integrá-los com os demais bancos de dados públicos fundiários. Todavia, como os cartórios são instituições privadas, a integração deles com órgãos públicos é complexa e enfrenta obstáculos. Tal situação dificulta o controle social e a fiscalização, além de facilitar as irregularidades registrais.

Porém, destaca-se a criação do Sistema de Registro de Imóveis Eletrônicos (SREI) por meio do Provimento nº 47/2015 do CNJ, a fim de digitalizar os Registros de Imóveis. O SREI possibilita a consulta de matrículas e a pesquisa de imóveis registrados por CPF ou CNPJ, mediante o pagamento de uma taxa. Contudo, nem todos os cartórios já foram integrados a esse sistema, particularmente nas regiões que sofrem de precariedade nos registros. O sistema também não disponibiliza as informações dos imóveis em formato aberto para facilitar tanto pesquisas quanto a fiscalização e o controle social.

Conforme a Lei de Registros Públicos, enquanto o registro irregular não é cancelado ou bloqueado, o imóvel ainda pode ser comercializado, proporcionando lucro para o grileiro e repassando títulos nulos para terceiros[40]. Isso mostra, mais uma vez, a importância da apuração rápida e efetiva dos indícios de irregularidade, bem como o papel essencial das medidas de bloqueio de matrículas e de cancelamento administrativo ou judicial de registros irregulares. Esse risco também ressalta a importância e a necessidade de advogados e compradores de terras ficarem atentos à cadeia dominial dos imóveis, buscando a origem dos títulos.

Por fim, quando há má-fé do magistrado, é possível que este atue em conluio com os grileiros, garantindo decisões favoráveis às fraudes, fechando um ciclo que pode envolver também advogados, corretores imobiliários, oficiais de cartórios ou funcionários públicos. Nesse sentido, quando um esquema de grilagem conta com a intervenção de um juiz, trata-se de um último passo para consolidar a aquisição de terras a partir de fraudes. A corrupção no Judiciário pode atingir tanto decisões de magistrados em litígios vinculados a conflitos fundiários quanto atos administrativos realizados em correições de Registros de Imóveis por um juiz na qualidade de corregedor.

As decisões judiciais resultando desses esquemas de corrupção buscam garantir direitos a fraudadores, por exemplo, através de cartas de adjudicação e inventários com aumento de áreas (ex.: CNJ, 2012), irregularidades processuais em litígios (ex.: Observatório do Registro, 2008), determinação de abertura de matrículas com base em documentos precários, ações de desapropriação (ex.: Migalhas, 2020) e de reintegração de posse sem fundamento jurídico (ex.: OAB-RJ, 2010), entre outros. Em troca dos abusos realizados, os magistrados podem receber diversas vantagens indevidas, como propinas (ex.: Migalhas, 2020) ou até uma participação direta na comercialização de terras griladas (ex.: Folha de S. Paulo, 2010). A operação Faroeste (Caso 2) exemplifica como a venda de diversas decisões judiciais pode garantir a impunidade e consolidar esquemas de grilagem.

39 Destaca-se que a Escola Nacional de Magistratura tem feito esforços nesse sentido ao promover cursos em direito agrário e governança de terras. Ver, por exemplo: https://escoladamagistratura.amb.com.br/noticias/enm-lanca-curso-de-governanca-responsavel-da-terra-e-registro-imobiliario; https://escoladamagistratura.amb.com.br/noticias/amb-enm-e-fao-firmam-parceria-inedita-sobre-governanca-de-terras. Acesso em 13 de setembro de 2021.
40 Lei nº 6.015/1973, art. 252.

retorne ao mapa de casos

OPERAÇÃO FAROESTE

CASO 2: GRILAGEM POR MEIO DE VENDA DE DECISÕES JUDICIAIS[41]

A operação Faroeste, deflagrada pelo MPF em 2019, jogou luz sobre um esquema de grilagem no oeste da Bahia, operado por meio de venda de decisões judiciais, envolvendo numerosos desembargadores e juízes do Tribunal de Justiça da Bahia (TJ-BA). De acordo com as denúncias do MPF, o esquema contava com um borracheiro que servia de testa-de-ferro para registrar as terras griladas, tornando-se o maior latifundiário da região e consolidando o domínio de uma área de 366.000 hectares – cerca de cinco vezes a área da capital, Salvador. A manobra foi altamente lucrativa, pois as terras estão localizadas em áreas com condições ideais para a produção de grãos e fibras. O MPF estima que o esquema teria movimentado mais de R$ 1 bilhão. Para obter o "apoio" dos magistrados, foram efetuados diversos pagamentos de propinas, totalizando milhões de reais.

Segundo o MPF, a organização criminosa investigada era composta por três núcleos: o núcleo econômico, formado por proprietários de terras, que articulavam o esquema e pagavam propinas aos magistrados para proferir decisões judiciais que legitimavam as matrículas das terras griladas; o núcleo judicial, formado por desembargadores e juízes, que vendiam decisões, e por servidores da Justiça, que elaboravam peças jurídicas a favor do esquema; e, por último, o núcleo causídico, composto por advogados, que serviam de intermediários entre os demais núcleos para negociar o conteúdo das decisões judiciais e o pagamento das propinas.

O modo de agir da organização criminosa consistia na apropriação ilegal das terras, na negociação de áreas imensas e na obtenção de lucros altamente elevados. De acordo com as denúncias, o primeiro passo para a apropriação ilegal das terras foi a confirmação e o desmembramento fraudulentos de matrículas de grandes imóveis, e a abertura igualmente fraudulenta de matrículas de imóveis menores, em nome do borracheiro, por meio de decisões judiciais compradas. Nesse sentido, em 2013, uma desembargadora teria recebido R$ 1,8 milhão para desmembrar uma matrícula, o que forçou

41 Ressalta-se que as investigações da operação Faroeste ainda estão em andamento. Portanto, é bastante provável que haja outras denúncias no futuro que descreverão outros aspectos do esquema de corrupção.

Foto: Celso Castro Júnior / Flickr

acordos entre produtores rurais e o borracheiro acerca da propriedade de imóveis rurais. Entretanto, um órgão colegiado do TJ-BA barrou a decisão da desembargadora, o que levou a organização criminosa a abrir diversas novas frentes de corrupção envolvendo juízes e desembargadores.

O envolvimento dos magistrados no esquema de grilagem não era apenas superficial, pois a atuação deles era organizada e bem articulada com os demais integrantes da organização criminosa. De acordo com as denúncias apresentadas pelo MPF, desembargadores da organização criminosa designaram juízes igualmente corruptos para atuar nas comarcas onde estavam localizados os litígios. O MPF também denunciou uma magistrada por obstrução às investigações, após ter ordenado a uma assessora a destruição de provas.

Tal situação levou o MPF a concluir que "a Operação Faroeste trouxe à tona um panorama de dilaceração dos pilares do sistema de justiça baiano, colocando em xeque a imparcialidade e moralidade que devem nortear a judicatura, numa verdadeira batalha por captação de divisas criminosas pelos julgadores investigados" (PGR, 2020c, p. 6). Até um dos produtores rurais cujas terras foram griladas passou a pagar propina a uma desembargadora para garantir o reconhecimento dos seus direitos, em uma tentativa de "contra-ataque" nas batalhas judiciais contra a organização criminosa.

Por fim, o MPF constatou que os grileiros se aproveitaram da confirmação das matrículas fraudulentas pelo Poder Judiciário para extorquir as centenas de agricultores que tiveram atividades produtivas prejudicadas pela grilagem de suas terras. Para tanto, os agricultores eram ameaçados de ações de reintegração de posse, já que os líderes da organização criminosas tiveram o apoio de magistrados corruptos que podiam proferir tais decisões. Sob a ameaça de expulsão, os produtores fecharam "acordos" que previam pagamentos vinculados à cotação da soja em mercados financeiros.

Fonte: PGR, 2019a; 2020a; 2020b; 2020c; 2020d; 2021.

Foto: Wikipedia

SISTEMAS CADASTRAIS RURAIS

Panorama dos cadastros de terras rurais no Brasil

Os cadastros[42] têm um papel fundamental no sistema de administração de terras no que toca ao desenvolvimento e à implementação das políticas fundiárias. Frisa-se que a inscrição de um imóvel em um cadastro tem um papel apenas informativo e de apoio à administração pública, e não proporciona nenhum direito de propriedade. De fato, a comprovação dos direitos de propriedade é uma função reservada aos Registros de Imóveis, já que "só é dono quem registra".

Apesar dessa ressalva importante, vários cadastros são também vulneráveis a fraudes e corrupção em esquemas de grilagem. Destacamos quatro grandes sistemas de informação relevantes para a governança fundiária no meio rural, com o objetivo de explicar os mecanismos de fraude por trás da grilagem de terras:

Quadro 7: *Principais sistemas de informação na governança de terras rurais*[43]

SISTEMA	ÓRGÃO RESPONSÁVEL
Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR)	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)
Cadastro de Imóveis Rurais (CAFIR)	Receita Federal do Brasil (RFB)
Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF)	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)
Cadastro Ambiental Rural (CAR)	Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e órgãos ambientais estaduais

A seguir, detalhamos o papel de cada um desses sistemas de informação, antes de destacar suas fragilidades, que podem ser aproveitadas para a grilagem de terras.

42 De acordo com a *International Federation of Surveyors* (FIG, 1995, p. 1), o cadastro "é um sistema de informação baseado na parcela, que contém um registro de direitos, obrigações e interesses sobre a terra. Normalmente inclui uma descrição geométrica das mesmas, unida a outros arquivos que descrevem a natureza dos interesses de propriedade ou domínio e, geralmente, o valor da parcela e das construções que existem sobre ela. Pode ser estabelecido com propósitos fiscais (por exemplo, a avaliação e a imposição de contribuições justas), com propósitos legais, como apoio na gestão e no uso da terra (por exemplo, para planejar o território e outros propósitos administrativos) e facilita o desenvolvimento sustentável e a proteção do meio ambiente".

43 Além dos cadastros analisados, existem vários cadastros que incidem sobre terras públicas de uso específico. Vale mencionar as seguintes categorias públicas e os órgãos responsáveis por sua gestão, cada um tendo seu próprio cadastro para a gestão dessas informações: (1) Unidades de Conservação (ICMBio); (2) Florestas Públicas (SFB); (3) Terras Indígenas (FUNAI); (4) Assentamentos da reforma agrária (INCRA); (5) Terras devolutas discriminadas federais (INCRA); (6) Terras públicas estaduais (Institutos de Terras Estaduais); (7) Sistema Integrado de Administração Patrimonial (SPU); (8) Áreas militares (Ministério da Defesa) (Reydon *et al.*, 2017; CPI, 2021a).

SISTEMA NACIONAL DE CADASTRO RURAL (SNCR)

O Sistema Nacional do Cadastro Rural (SNCR), sob a responsabilidade do INCRA, foi estabelecido pela Lei nº 5.868/1972 para promover a gestão das terras rurais e a reforma agrária. Ele fornece informações literais sobre o ocupante e as caraterísticas do imóvel, mas não apresenta dados geoespaciais.

Todo imóvel rural, tanto público quanto privado, deve ser inscrito nesse cadastro por meio de um processo autodeclaratório. O sistema aceita também a inserção de posses no cadastro (posses por simples ocupação e posses a justo título). A declaração de um imóvel no SNCR é necessária para obter o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR), documento obrigatório para acessar crédito nos bancos e operar qualquer ato registral associado ao imóvel[44]. Parte dos dados do SNCR são acessíveis ao público em formato aberto, para viabilizar a análise desses dados e o controle social.

SISTEMA DE GESTÃO FUNDIÁRIA (SIGEF)

O Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF) é uma plataforma eletrônica criada para proporcionar uma base de dados espaciais para a certificação do georreferenciamento do perímetro de imóveis rurais, substituindo o antigo Sistema Nacional de Certificação de Imóveis (SNCI). O SIGEF recebe, valida e disponibiliza o perímetro georreferenciado dos imóveis rurais, tanto públicos quanto privados. Além disso, o SIGEF é também a ferramenta usada para a delimitação das parcelas sujeitas a pedidos de regularização fundiária e de estabelecimento de assentamentos. Os dados geoespaciais do SIGEF são públicos e podem ser consultados através do site do INCRA com a exceção das informações de identificação dos possuidores de imóveis[45].

A certificação do georreferenciamento dos imóveis também consiste em um processo autodeclaratório efetuado por meio de profissionais contratados e credenciados junto ao INCRA. Ressalve-se que a inscrição de uma parcela no SIGEF não implica diretamente o reconhecimento do direito de propriedade, já que essa função é reservada aos Registros de Imóveis. Isso posto, desde a adoção da Lei nº 10.267/2001, exige-se a certificação progressiva do georreferenciamento das matrículas nos Registros de Imóveis. Nesse sentido, o SIGEF é apenas uma plataforma de apoio aos Registros de Imóveis para delimitar o perímetro dos imóveis. Tal certificação atualmente é necessária para atos registrais, tais como a transferência de domínio e o desmembramento de imóveis, entre outros.

Os dados do acervo fundiário disponibilizado pelo INCRA mostram que mais de 226 milhões de hectares de imóveis públicos e privados tiveram seu georreferenciamento certificado por meio do SIGEF, além de cerca de 120 milhões de hectares certificados pelo SNCI (Tabela 1).

Tabela 1: *Áreas georreferenciadas nos bancos de dados oficiais (fonte: Acervo fundiário disponibilizado pelo INCRA[46])*

ÁREAS CERTIFICADAS (HECTARES)

	SNCI	SIGEF	TOTAL
IMÓVEIS PRIVADOS	77.426.203	169.420.648	246.846.851
IMÓVEIS PÚBLICOS	41.064.930	60.145.894	101.210.824
TOTAL	118.491.133	229.566.542	348.057.675

44 O Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) é necessário para que o possuidor do imóvel possa exercer seus plenos direitos sobre o imóvel, ou seja, desmembrar, arrendar, hipotecar, vender ou prometer em venda, segundo o art. 22, §1º, da Lei nº 4.947/1966.
45 Ver <https://acervofundiario.incra.gov.br/acervo/acv.php >.
46 Disponível em: <https://acervofundiario.incra.gov.br/acervo/dados_acervo.php#>. Acesso em: 28 de outubro de 2021.

CADASTRO DE IMÓVEIS RURAIS (CAFIR)

O CAFIR, que opera sob a responsabilidade da Receita Federal, contém as informações cadastrais dos imóveis rurais (como áreas tributáveis e não tributáveis, por exemplo), obtidas por meio da Declaração de Imposto Territorial Rural (DITR), sistematizando as informações dos imóveis para a arrecadação tributária, a fiscalização, e a determinação do valor da terra.

CADASTRO AMBIENTAL RURAL (CAR)

O Cadastro Ambiental Rural (CAR) foi criado pelo novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) para integrar as informações ambientais e geoespaciais dos imóveis rurais (inclusive posses), com condições de criar uma base de dados para controle, monitoramento e planejamento ambiental e econômico, assim como combate ao desmatamento[47]. A inscrição no CAR é mais um processo autodeclaratório e obrigatório para todo imóvel rural, e é necessária para diversos processos administrativos ambientais. Vários estados também condicionaram atos registrais à inscrição do imóvel no CAR (Climate Policy Initiative, 2021a). Embora o CAR não tenha por finalidade proporcionar informações fundiárias e não possa ser utilizado para reivindicar direitos de propriedade[48], ele tem sido usado nesse objetivo, inclusive por grileiros.

Cabe ao Serviço Florestal Brasileiro (SFB), órgão do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), coordenar a implementação do SICAR (Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural) e proporcionar orientações aos órgãos ambientais estaduais para a implementação do CAR, bem como para a integração dos dados no SICAR. A gestão do CAR, por sua vez, é de competência estadual, através dos órgãos ambientais que têm por atribuição a inscrição dos imóveis e a validação do cadastro. O CAR não é integrado com demais cadastros, o que dificulta o cruzamento de dados e deixa a porta aberta para informações inconsistentes, gerando erros e facilitando a ocorrência de fraudes.

Em vários estados, a criação do CAR e a obrigação da inscrição de todos os imóveis no cadastro não foram acompanhadas de recursos suficientes para que os órgãos ambientais possam analisar eficazmente os cadastros e cancelar as inscrições irregulares (Rajão *et al.*, 2021). De fato, há importantes discrepâncias entre estados no processo de validação dos cadastros: embora alguns órgãos ambientais estaduais tenham feito importantes esforços para desenvolver capacidades e dar celeridade ao processo, o mesmo está quase inerte na maioria dos estados. Nesse sentido, um estudo de dezembro de 2020 mostra que, enquanto o Espírito Santo analisou 72% dos imóveis declarados, cinco estados sequer iniciaram o processo ou não disponibilizam nenhuma informação (Climate Policy Initiative; INPUT, 2020).

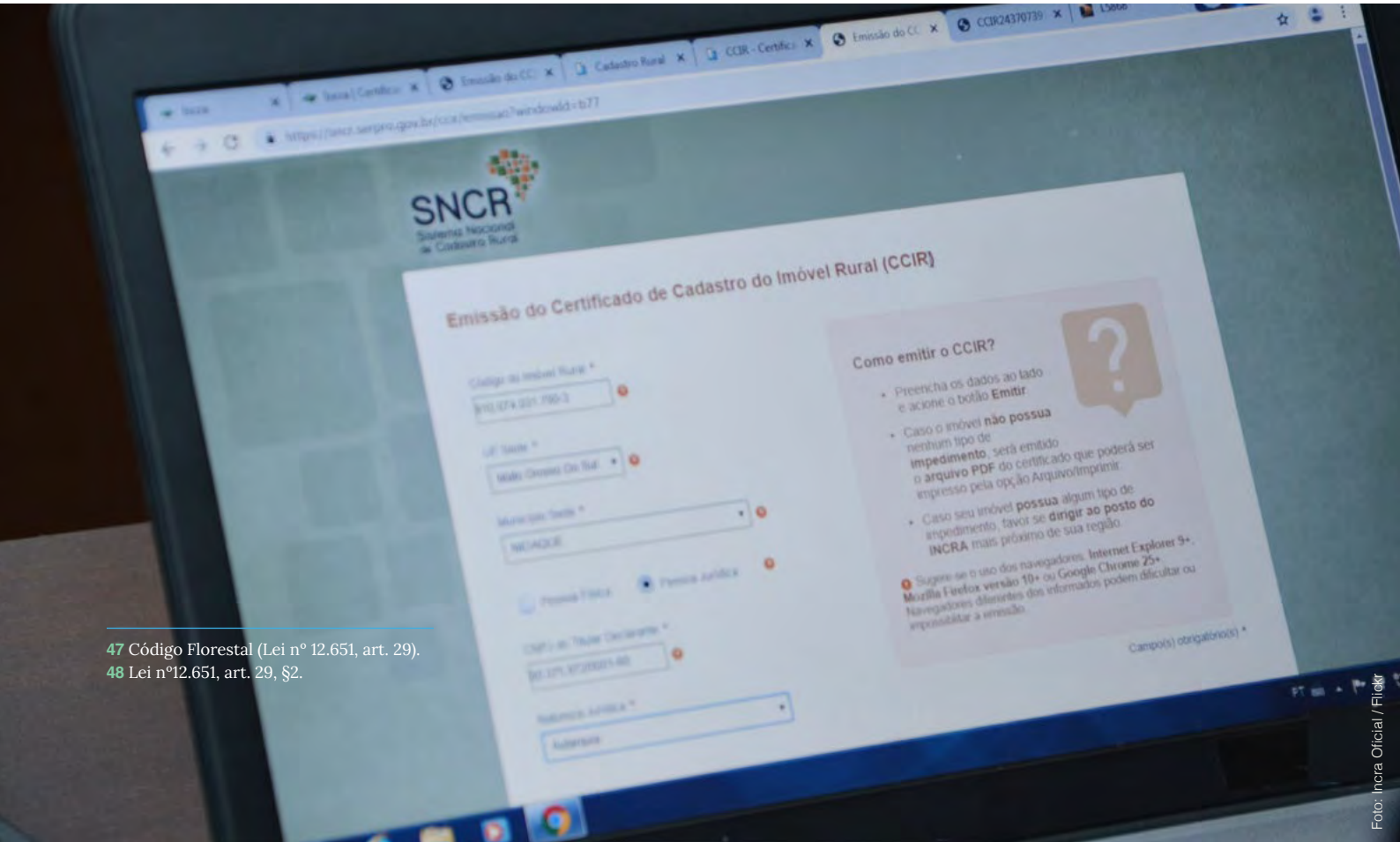


Foto: Incra Oficial / Flickr

47 Código Florestal (Lei nº 12.651, art. 29).
48 Lei nº12.651, art. 29, §2.

Lacunas na integração dos cadastros e dos registros

Um dos principais indicadores da debilidade na governança de terras no país é a baixa articulação entre os órgãos fundiários e afins no que tange à integração dos sistemas cadastrais e à promoção de políticas de gestão do território e destinação das terras. As lacunas de integração e de coordenação impossibilitam o conhecimento efetivo sobre o uso e a ocupação do território, fomentam sobreposições fraudulentas de imóveis e inviabilizam uma gestão baseada na inteligência territorial.

Os sistemas de informação cadastrais atuais são os resultados de esforços descoordenados que visaram atender às necessidades especificas de cada órgão. Consequentemente, a estrutura cadastral é composta por uma diversidade de sistemas de difícil integração e com padrões técnicos de operação diferentes. Essa estrutura fragmentada é pouco acessível e dificulta o cruzamento de dados, assim como ações de fiscalização e detecção de fraudes mais efetivas pelo poder público e pela sociedade civil.

Porém, existem avanços que resultaram em múltiplas conexões entre sistemas, como a implementação do CNIR (Cadastro Nacional de Imóveis Rurais) em 2015, conforme determinação da Lei nº 10.267/2001. Isso permitiu a integração dos dados do CAFIR com os dados do SNCR, dentre outros avanços. Embora uma função do CNIR seja a integração de bancos de dados de terras públicas[49] em único sistema, na prática, houve dificuldades técnicas para cumprir efetivamente esse objetivo (uso de padrão técnico diferente, ausência de chave única para os imóveis cadastrados, etc.). Isso pode levar outras instituições públicas a não repassarem integralmente ou não atualizarem as informações sob a responsabilidade delas (Reydon *et al.*, 2017).

Outro avanço positivo é o estabelecimento da conexão entre os dados do SIGEF e do SNCR por meio de um código único para cada imóvel. Essa conexão permite o uso dos dados espaciais do SIGEF para a localização exata de cada imóvel no SNCR, o que reduz os riscos de sobreposição de imóveis, de grilagem e de inserção de imóvel fictício nesse cadastro.

No que diz respeito aos Registros de Imóveis, embora não sejam integrados com os cadastros fundiários, para se efetuar atos registrais é exigida a comprovação da regularidade da situação cadastral em diferentes órgãos públicos da governança fundiária. Por exemplo, para se lavrar uma escritura de compra e venda, é necessário apresentar o CCIR e a certidão de regularidade fiscal do ITR, bem como o certificado do georeferrenciamento do imóvel por meio do SIGEF e, em alguns casos, a sua inscrição no CAR.

Apesar desses avanços, faltam investimentos para o desenvolvimento de uma plataforma de cadastro multifinalitária, ou seja, que reúna, em um único banco de dados, as informações jurídicas, fundiárias, fiscais e ambientais de cada parcela. Tal plataforma deveria integrar as bases de dados de diferentes instituições, inclusive os Registros de Imóveis, e ser elaborada por um órgão colegiado que envolva os entes que produzem e gerenciam informações territoriais assim como representantes da sociedade civil.

Em 2016, foi editado o Decreto nº 8.764, que estabelece o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (SINTER), para a criação de um cadastro multifinalitário[50], que integra os diferentes cadastros rurais e urbanos e os Registros de Imóveis. Porém, até agora, houve poucos esforços para a implementação do Decreto e a situação ainda está longe de alcançar o objetivo de uma plataforma cadastral multifinalitária que harmonize as definições e os padrões técnicos usados nos diferentes cadastros, além de ser integralmente acessível ao público.

Fraudes nos cadastros

As fragilidades dos cadastros fundiários rurais são um terreno fértil para a fraude e a grilagem de terras. A primeira porta aberta para a fraude é provavelmente o caráter autodeclaratório dos cadastros, que permite gerar uma parcela fictícia, submetê-la ao sistema e gerar certificados automaticamente. Isto é, os cadastros dependem da boa-fé de quem

49 Além do CAFIR e do SNCR, o CNIR busca reunir os cadastros de terras públicas destinadas a um uso específico, estabelecidos pelos órgãos que são responsáveis por essas áreas, como os cadastros de Florestas Públicas, Terras Indígenas, terras públicas estaduais, terras públicas não destinadas federais, Unidades de Conservação, assentamentos, Áreas Quilombolas, entre outros.

50 O então Ministério das Cidades adotou, no 7 de dezembro de 2009, a portaria 511 para o estabelecimento do Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM), que foi definido como "o inventário territorial oficial e sistemático de um Município e baseia-se no levantamento dos limites de cada parcela, que recebe uma identificação numérica inequívoca" (art. 1).

efetua o registro para garantir a autenticidade do domínio e dos limites do imóvel.

A inserção de dados autodeclaratórios de áreas griladas nos diferentes sistemas de informação agrega valor e liquidez ao imóvel no mercado informal/ilegal de terras, pois criam documentos (CCIR, certificação de georreferenciamento, CAR, DITR, etc.) que são utilizados para dar uma aparência de licitude, mesmo que a lei deixe claro que esses cadastros não geram direitos de propriedade (Torres, 2018). Porém, vale destacar que a inscrição de informações falsas contraditórias entre o CAFIR e o SNCR para a obtenção do DITR e do CCIR ficou mais difícil, na prática, por conta da obrigatoriedade de integração entre o CAFIR e o SNCR por meio do CNIR. Nesse sentido, a integração dos sistemas cadastrais e registrais é uma ferramenta poderosa para combater as fraudes.

A inserção de dados falsos nos sistemas cadastrais pode levar a diversas ramificações, tais quais: a comercialização das terras (ex.: Brasil, 2020a); ações judiciais, como ações de reintegração de posse (ex.: Torres, 2018); a expulsão de posseiros e de comunidades tradicionais; e tentativas de regularização fundiária em terras públicas (ex.: ISA, 2017), entre outros. A inscrição de imóveis nos cadastros serve também para consolidar fraudes nos registros, já que um imóvel não pode ser comercializado sem as certidões de sua inscrição em sistemas cadastrais (Caso 3).

retorne ao mapa de casos

OPERAÇÃO MOCAMBO

CASO 3: FRAUDES NO SNCR PARA A OBTENÇÃO DO CCIR

No esquema de grilagem no município de Paranã (TO) descrito pelas denúncias do MPE-TO (Caso 1), os integrantes da organização criminosa inscreviam imóveis falsos no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) do Incra, com base em Certidões de Inteiro Teor de Imóveis falsas, forjadas por dois cartorários. O objetivo da organização criminosa era obter o Certificado de Cadastro do Imóvel Rural (CCIR), documento obrigatório para comercialização de imóveis rurais. Os cartorários fracionavam os imóveis em parcelas menores, de 500 hectares, o que os dispensava de apresentar georreferenciamento do perímetro das áreas para obter o CCIR.

As fraudes foram identificadas pelo Incra através de rotinas de fiscalização, que detectaram a ausência de Certidões de Cadeia de Domínio em cadastros. O Incra então abriu quatro procedimentos administrativos internos para sanear as irregularidades.

Fonte: MPE-TO, 2016b; 2016c.

Foto: Divulgação / GAECO MPTO

Foto: Arquivo / Agência Brasil

No que diz respeito ao CAR, sobreposições são comuns tanto entre imóveis privados quanto com terras públicas, já que não existem filtros para impedi-las. Tais sobreposições resultam de uma combinação de fatores, tais como divergências de definições entre as instituições, falta de controle e de conhecimento do Estado sobre a ocupação de terras públicas devolutas, erros, desatualizações, mas também de tentativas de grilagem. Há também algumas sobreposições que são esperadas, como a inscrição de posses em glebas públicas federais e títulos privados emitidos dentro dessas áreas.

No entanto, algumas sobreposições são preocupantes. Vale mencionar, por exemplo, os 65 milhões de hectares de propriedades privadas cadastrados no CAR em terras públicas não destinadas (Sparovek *et al.*, 2019) que, por causa das suas fragilidades (capítulo 2), são particularmente vulneráveis a fraudes nesse cadastro (Azevedo-Ramos *et al.*, 2020). Outra situação ainda mais preocupante é a dos imóveis correspondentes a 4,5 milhões de hectares cadastrados no CAR dentro de Terras Indígenas homologadas e de Unidades de Conservação de Proteção Integral (Sparovek *et al.*, 2019). Isso porque a inscrição no CAR de parcelas ocupadas irregularmente em áreas protegidas, que não aceitam propriedades privadas, pode ser uma tática especulativa que aposta na flexibilização do marco jurídico dessas áreas.

Embora tais situações sejam indícios de grilagem que precisam ser apurados, é importante evitar generalizações excessivas, pois nem todas essas sobreposições são tentativas de invasão de terras. Por exemplo, existem vários casos de criação de Unidades de Conservação ou de homologação de Terras Indígenas em áreas sobrepostas a propriedades privadas consolidadas cuja existência é anterior ao estabelecimento dessas áreas protegidas. Se forem regulares e legítimas, mesmo havendo sobreposição, essas propriedades privadas não podem ser consideradas como terras griladas e seus proprietários têm direitos que devem ser reconhecidos. Para resolver os conflitos entre tais direitos e o marco regulatório da nova área protegida, faz-se necessário adotar medidas, como a desapropriação e a indenização desses proprietários, entre outras possibilidades (Imazon, 2021).

Além da inserção de áreas griladas no CAR, esquemas de grilagem inscrevem laranjas e testas-de-ferro como donos de imóveis fraudulentos. Com essa estratégia, grileiros conseguem ficar impunes em relação aos crimes ambientais cometidos para grilar terras (Caso 4).

retorne ao
mapa de casos

OPERAÇÃO RIOS VOADORES

CASO 4: FRAUDES NO CAR PARA GRILAR TERRAS PÚBLICAS

A operação Rios Voadores, deflagrada pelo MPF em 2016 no sul do Pará, nas proximidades da Terra Indígena Mekragnoti, identificou uma organização criminosa liderada por um pecuarista paulista que desmatava e grilava terras públicas da União. De acordo com as investigações, a organização criminosa movimentou R$ 1,9 bilhão entre 2012 e 2015 e destruiu 300 km2 de florestas. O esquema de grilagem denunciado consistia na exploração e na venda de madeira de alto valor, para depois desmatar a área a corte raso e plantar capim, a fim de transformar a floresta em pastagem. Em decorrência dos crimes ambientais, o líder da organização recebeu o maior valor total de multas jamais aplicada a um indivíduo pelo IBAMA na época, mais de R$ 300 milhões.

Por trás do esquema de grilagem, a operação descobriu uma organização criminosa composta de cinco núcleos: (1) os financiadores, que arcavam com os investimentos necessários para todas as atividades ilícitas; (2) os gerentes financeiros e administrativos, que coordenavam as ações com os demais integrantes e efetuavam as operações financeiras; (3) os "gatos", responsáveis por aliciar os trabalhadores submetidos a condições análogas à escravidão e contratar os capangas responsáveis pela vigilância desses trabalhadores; (4) o intermediário, que fornecia as motosserras aos trabalhadores; (5) agrimensores especializados em georreferenciamento, que elaboravam o CAR.

O MPF afirmou que os grileiros inseriam as áreas desmatadas no CAR em nome de testas-de-ferro para desviar a responsabilidade das infrações ambientais e invalidar os autos lavrados contra os verdadeiros desmatadores. Tal manobra fraudulenta também buscava escapar de restrições sobre a comercialização dos produtos das atividades agropecuárias, bem como para conseguir a Guia de Transporte Animal (GTA), documento necessário para poder comercializar gado, que era criado em áreas griladas. Além disso, o CAR das áreas griladas era também usado para justificar, na prática, a posse nas áreas invadidas (mesmo que o Código Florestal ressalte que o CAR não pode ser usado para comprovar direitos de posse ou de propriedade).

Fonte: MPF, 2016a; 2016b; 2016c; A. Pública, 2016; The Intercept, 2017b; ISA, 2017

Foto: Divulgação / Ibama

Foto: Carlos Silva/Mapa

Outro fator de fragilidade do CAR é a incapacidade dos órgãos ambientais de analisar os cadastros com pendências e indeferir os cadastros irregulares. De fato, o sistema não recusa automaticamente o cadastro de parcelas sobrepostas a outros imóveis, inclusive em Terras Indígenas e Unidades de Conservação. Nesse caso, embora o cadastro fique "pendente" no sistema, ele permanece no banco de dados até a análise do órgão ambiental competente e pode ser usado para reivindicar direitos inexistentes (ISA, 2017). Nesse contexto, imóveis representando dezenas de milhões de hectares estão pendentes de análise e podem ser potencialmente usados para simular uma posse e expulsar pequenos agricultores ou comunidades tradicionais (ISA, 2017; WWF Brasil, 2017).

No que diz respeito ao SIGEF, a crescente automatização da inscrição dos imóveis tem limitado os riscos de discricionariedade e fraude no sistema, bem como eventuais atos de corrupção associados. Por exemplo, a verificação das eventuais sobreposições com outros imóveis (inclusive terras públicas) cadastrados no SIGEF é um processo automático, e o sistema nega a inscrição de qualquer imóvel para o qual forem encontradas sobreposições com outras parcelas cadastradas.

Porém, ainda é possível para profissionais credenciados mal-intencionados a busca remota de áreas "vazias" no SIGEF para inserir um imóvel com matrícula falsa ou protocolar um pedido de regularização fundiária com a ajuda de agrimensores ou outros profissionais desse campo. Isso porque, se o sistema não encontrar sobreposição com outra área, a parcela pode ser certificada no SIGEF, o que confere uma aparência de legalidade ao imóvel. De forma semelhante, é possível plotar um imóvel falso no CAR, já que o sistema sequer verifica a existência de sobreposições. Tal estratégia, conhecida como "cibergrilagem", apareceu com o desenvolvimento das tecnologias de georreferenciamento, que, apesar de ser instrumentos fundamentais para fortalecer a governança fundiária, podem ser utilizadas em esquemas de grilagem. Os mapas desses imóveis virtuais, resultantes desses processos, podem ser subsequentemente utilizados como documentação precária para vender tais imóveis falsos no mercado informal.

Uma investigação do Greenpeace (2005) documentou assim um mercado bilionário de terras da Amazônia em corretoras virtuais, com fortes indícios de fraude e grilagem. Muitas vezes, os próprios anúncios avisavam que o registro em CRI para a área comercializada não existia. Mais recentemente, uma auditoria do TCU (Brasil, 2020a) identificou a existência de 134 anúncios públicos de oferta de imóvel na internet sem título cuja única documentação declarada era um Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR), a certificação de georreferenciamento e/ou um processo de regularização em andamento, documentos esses que não comprovam o domínio. Além disso, uma reportagem da BBC News Brasil (2021) jogou luz sobre vendas em redes sociais de imóveis grilados, inclusive em Terras Indígenas de Rondônia, efetuadas apenas com a documentação da inscrição do imóvel no CAR.

Foto: Bruno Kelly / Amazônia Real

Essas fraudes são também consequência da falta de transparência e integração das bases de dados cadastrais, bem como da baixíssima fiscalização sobre os dados declarados, da precariedade de informações sobre os títulos antigos expedidos pelos órgãos fundiários e da falta de investimento em tecnologias que permitam a identificação e a emissão de alertas de fraudes. Outro fator importante consiste na necessidade de investimento cada vez maior na impessoalidade, reduzindo ao máximo a relação direta do interessado com o servidor que opera as bases de dados, buscando combater a corrupção.

Além disso, os sistemas e os órgãos públicos responsáveis pela gestão desses cadastros podem ser vulneráveis a ataques cibernéticos que buscam a inserção de dados falsos. Tais riscos podem ter graves consequências para os agentes públicos, caso sua conta de acesso aos sistemas for alvo de ataques. Isso porque, se a tentativa de invasão e alteração dos dados não for detectada, esses agentes podem aparecer como os responsáveis pela inserção dos dados falsos. Contudo, vale destacar a evolução tecnológica promovida através de mecanismos de segurança digital e auditorias[51].

Em um cenário em que os riscos de fraudes nos cadastros são múltiplos, é também fundamental que seja garantida a transparência por meio da publicização de todas as informações produzidas e manejadas nas bases de dados cadastrais para viabilizar o controle social e facilitar a fiscalização dos órgãos de controle. A Lei de Acesso à Informação (LAI) (nº 12.527/2011) autoriza essa publicização, reservando os dados considerados sigilosos. É importante ressaltar que a adequação à recente Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) (nº 13.709/2018) não permite a redução da transparência das informações de interesse público.

Isso posto, atualmente o governo vem reduzindo a publicidade dos dados, a exemplo da prática recente do INCRA, que retirou uma série de informações que eram públicas do SNCR. Todos os cadastros (SNCR, CAR, SIGEF, CAFIR) também mantêm restrições de acesso às informações, como a indisponibilização do nome completo, do CPF/CNPJ dos possuidores de imóveis e da situação registral desses imóveis. Isso é essencial não só para a fiscalização da sociedade civil, mas também para empresas privadas que tenham compromisso real com a sustentabilidade, tornando possível a verificação de procedência dos produtos, e com o investimento responsável na compra e na venda de imóveis rurais. Vale mencionar, ainda, outras deficiências técnicas, como a impossibilidade de baixar os dados no nível nacional ou estadual no CAR (isso só pode ser efetuado por munícipio) (Rajão *et al.*, 2021).

51 Por exemplo, no SNCR, foi aprimorada a segurança no cadastramento de usuários (agentes públicos) e senhas do sistema para prevenir a invasão de contas desses agentes com o objetivo de inserir dados falsos. Em adição, a inscrição de novos imóveis por agentes do INCRA é agora limitada à região de competência da Superintendência do agente.

ÓRGÃOS E POLÍTICAS FUNDIÁRIAS

O INCRA é o principal órgão do sistema de administração fundiária na esfera federal. Cabe a esse órgão a realização do ordenamento fundiário nacional e a execução da reforma agrária e da regularização fundiária em terras públicas federais. A autarquia também tem por atribuição a inscrição dos imóveis públicos e privados no SNCR e a certificação do perímetro georreferenciado desses imóveis por meio do SIGEF. Ainda, o INCRA é responsável pela discriminação, pela arrecadação e pela destinação das terras devolutas federais. Por sua vez, os Institutos de Terras são órgãos públicos estaduais responsáveis pela gestão das terras públicas estaduais, inclusive as terras devolutas estaduais. Isso inclui a arrecadação e a destinação de terras estaduais, bem como a regularização fundiária em tais terras.

Existe um grande déficit de recursos financeiros, humanos e técnicos nas instituições fundiárias para cumprir com suas responsabilidades (World Bank, 2014). De forma geral, o INCRA vem sofrendo um desmonte institucional, bem como de restrições orçamentárias e de insuficiência no seu quadro de funcionários para poder cumprir suas missões (Brasil, 2020a; 2020b; SindPFA, 2020). Tais restrições se traduzem também em incapacidades para investir na reforma dos seus instrumentos tecnológicos, como o aprimoramento dos sistemas de fiscalização, controles nos cadastros e a integração de seus bancos de dados fundiários com os de outros órgãos públicos.

A situação é geralmente pior nos Institutos de Terras estaduais. Um estudo do Imazon (2015) mostra, por exemplo, que o Instituto de Terras do Pará (ITERPA) adota salários pouco competitivos e, por consequência, pouco atrativos, com baixa capacidade de retenção de pessoal. Em adição, o quadro de funcionários é insuficiente para cumprir com todas as atribuições do órgão. Agregado a esse fator, temos vários estados com situação fundiária vulnerável que sequer têm órgão de terras em suas estruturas institucionais.

Por fim, existem vários órgãos públicos que participam de políticas fundiárias. Por exemplo, o Imazon (2021a) identificou 22 órgãos públicos que atuam em algum tipo de regularização fundiária, o que leva a dificuldades de coordenação e de eficácia para a gestão e a destinação de terras.

Regularização fundiária e anistia para ocupações ilegais de terras

Uma das principais atribuições dos órgãos fundiários para contribuir com o aperfeiçoamento da governança de terras e com a luta contra a grilagem é a execução da política de regularização fundiária. A regularização fundiária de posses em terras públicas pode ser definida como "o mecanismo pelo qual o poder público reconhece a ocupação legítima e outorga o domínio pleno ou a concessão da área reivindicada, transferindo o patrimônio público para o domínio particular" (Rocha *et al.*, 2019[52], p. 169 *apud* Climate Policy Initiative, 2021a). Em um contexto caraterizado pela profusão das posses ausentes dos sistemas cadastrais e registrais, a regularização fundiária de tais áreas com as devidas cautela e fiscalização tem um papel fundamental no reforço da segurança jurídica dos direitos de propriedade, assim como para a prevenção dos conflitos fundiários e o fortalecimento da governança de terras (TI; FAO, 2011).

Ao longo da consolidação do Estado brasileiro, várias políticas no nível estadual e federal tentaram enfrentar esse problema ao desenvolver políticas de legitimação das posses e regularização fundiária rural[53]. Embora tais políticas sejam necessárias e tenham um objetivo legítimo, os grileiros, que não deveriam se beneficiar desses programas, têm conseguido adquirir terras públicas por meio de fraudes e práticas corruptas.

O Programa Terra Legal (Lei nº 11.952/2009, posteriormente alterada pela Lei nº 13.365/2017) inaugurou um novo capítulo no ordenamento fundiário no Brasil ao criar uma estrutura para impulsionar uma ampla política de regularização fundiária na Amazônia Legal. Os critérios de elegibilidade para a regularização fundiária que ele estabeleceu são indicadores de como o legislador efetuou a distinção entre quem pode legitimamente se beneficiar da regularização das terras e quem não pode. Portan-

52 ROCHA, I. *et al.* Manual de Direito Agrário Constitucional: Lições de direito agroambiental. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.
53 A Constituição de 1946 (art. 156) previa a legitimação de posses de até 25 ha e foi progressivamente ampliada. Por exemplo, a Emenda nº 10 de 1964 da Constituição aumentou a área máxima para 100 hectares.

to, a definição desses critérios não é uma questão trivial e tem consequências fundamentais para o combate à grilagem, por efetuar a separação entre quem deve ser considerado como posseiro legitimo pela administração e quem deve ser considerado como um invasor de terras públicas. Os critérios estabelecidos pela lei que orientam a regularização fundiária são descritos no Quadro 8.

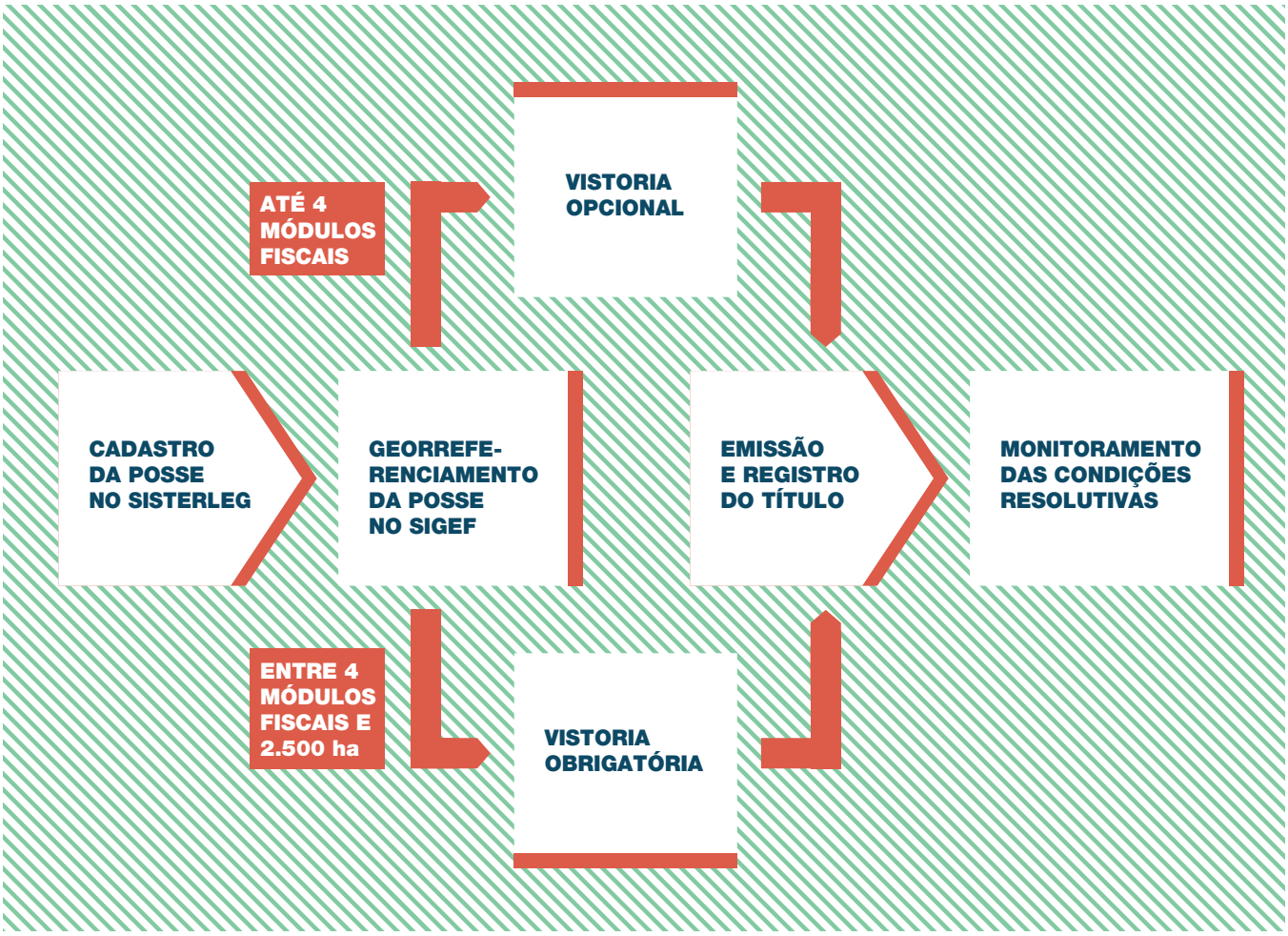
Quadro 8: *Critérios de regularização de posses em terras públicas federais, conforme a Lei nº 11.952/2009, alterada pela Lei nº 13.465/2017*

ÁREA DO IMÓVEL	POSSE ATÉ 1 MÓDULO FISCAL[54] (processo simplificado por autodeclaração)	POSSE ENTRE 1 E 4 MÓDULOS FISCAIS	POSSE ENTRE 4 MÓDULOS FISCAIS E 2500 HECTARES
CRITÉRIOS RELATIVOS AO REQUERENTE	• Nacionalidade brasileira • Não ser proprietário de outro imóvel no território nacional • Não ter sido beneficiado pelo programa de reforma agrária ou de regularização fundiária rural • Não ser funcionário público de órgãos fundiários ou da SPU		
CRITÉRIOS RELATIVOS AO IMÓVEL	• Cultura efetiva e exploração direta, mansa e pacífica anterior a 22 de julho de 2008 para obter o título de forma generosa ou a preço reduzido • Possibilidade de regularização de posse anterior ao 23/12/2011 mediante o pagamento do valor máximo da terra nua		
DOCUMENTOS	• Documentos de identificação pessoais • Certificação de georreferenciamento no SIGEF	• Documentos de identificação pessoais • Inscrição do imóvel no Cadastro Ambiental Rural (CAR) • Certificação de georreferenciamento no SIGEF	
FISCALIZAÇÃO	• Sensoriamento remoto • Cruzamento de dados • Verificação da ausência de infrações às leis ambientais, trabalhistas ou de conflitos fundiários • Vistoria opcional		• Sensoriamento remoto • Cruzamento de dados • Verificação da ausência e infrações às leis ambientais e trabalhistas, ou de conflitos fundiários • Vistoria presencial obrigatória
PREÇO	• Adquirido gratuitamente	• Comprado abaixo do valor de mercado • (10 a 30% do valor mínimo de referência da terra nua)	• Comprado abaixo do valor de mercado • (30 a 50% do valor mínimo de referência da terra nua)
CONDIÇÕES RESOLUTIVAS (VALIDADE DE 10 ANOS)	• Inalienabilidade do imóvel • Manutenção da cultura efetiva • Cumprimento da legislação ambiental, em particular, do Código Florestal • Não exploração de mão de obra em condição análoga à de escravo • Condições e formas de pagamento da taxa para adquirir o título da área regularizada		

54 Um módulo fiscal equivale entre 5 e 110 hectares, conforme o município.

O processo de regularização por meio do Programa Terra Legal começa com o cadastro da posse no Sistema Terra Legal (Sisterleg), onde é efetuado o cruzamento dos dados com demais bancos de dados oficiais para verificar o cumprimento dos critérios requeridos para se beneficiar da regularização. Depois, são efetuados a delimitação e o georreferenciamento da posse por um profissional credenciado pelo INCRA, que insere os dados espaciais no SIGEF[55], onde é verificada a ausência de sobreposições com outros imóveis. Por fim, antes da emissão do título, vistorias devem ser efetuadas para posses maiores do que 4 módulos fiscais, assim como para imóveis associados a infrações ambientais, conflito agrário ou indícios de fraudes, entre outros[56] (Figura 9).

Figura 9: *Etapas da regularização fundiária de posses em terras públicas federais no Programa Terra Legal (fonte: Decreto nº 10.592/2020, adaptação de Imazon, 2011)*



Com a adoção da MP nº 870/2019, a antiga estrutura administrativa do Programa Terra Legal, vinculada originalmente ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e posteriormente à Casa Civil, foi extinta, e a execução da regularização fundiária nas terras públicas da Amazônia Legal foi transferida para o INCRA[57]. As frequentes mudanças na estrutura institucional do Progra-

55 Ressalta-se que a inserção de dados no SIGEF visando à regularização fundiária não se refere ao uso da plataforma para a certificação do perímetro de imóveis registrados, já que tal processo exige a existência de uma matrícula, o que não ocorre para posses que são objeto de processos de titulação. Trata-se de outro tipo de uso do SIGEF para georreferenciar posses em processo de regularização realizado por servidores do INCRA ou por uma empresa licitada para esse fim.

56 Decreto nº 10.592/2020 e Instrução Normativa nº 104/2021 do INCRA.

57 Portanto, vale ressaltar que, mesmo que a estrutura administrativa criada para cuidar do Programa tenha sido extinta, o programa em si ainda existe.

ma têm prejudicado a celeridade e a agilidade dos processos de regularização. Desde 2014, o ritmo de emissão de títulos não parou de diminuir e foi zerado no primeiro semestre de 2019 (Brasil, 2020a). Isso porque, além da instabilidade institucional, a transferência da regularização fundiária em terras federais para o INCRA em 2019 não foi acompanhada de recursos humanos e financeiros adicionais para lidar com essa nova atribuição[58]. Portanto, o Programa Terra Legal se encontra atualmente paralisado, o que já não permite a regularização de posses em terras públicas federais.

A adoção da Lei nº 13.465/2017 para reformar a regularização fundiária foi bastante polêmica. Entre os pontos mais contestados, a reforma aumentou o tamanho máximo dos imóveis de 1.500 para 2.500 hectares, assim como flexibilizou o marco temporal ao autorizar a regularização das áreas ocupadas anteriormente a dezembro de 2011, enquanto o limite estabelecido pela Lei nº 11.952/2009 era dezembro de 2004. De acordo com Brito *et al.* (2019), com essa mudança legislativa, mais de 19,6 milhões de hectares de terras não destinadas se tornaram passíveis de serem regularizados, e a mudança pode levar ao desmatamento de entre 1,1 e 1,6 milhão de hectares de floresta.

A legalização de ocupações irregulares é um processo antigo que resulta, em parte, da inércia do Estado para destinar as terras devolutas, e se manifesta pela adoção periódica de reformas que regularizam a invasão de terras desde 1850. Diante do fato consumado das ocupações irregulares, o Estado periodicamente anistiou essas invasões por meio da legitimação da posse ou, agora, da regularização fundiária, criando, assim, uma situação de legalização contínua das ocupações irregulares (Prieto, 2020).

Ao criar um marco temporal bem definido para a regularização fundiária, o Programa Terra Legal tentou quebrar esse ciclo. Porém, as mudanças introduzidas pela Lei nº 13.465/2017, e agora com os novos debates legislativos no Congresso sobre a reforma dos critérios da regularização fundiária, geram expectativas de nova flexibilização do marco temporal e de aumento da área passível de regularização para promover a legalização das ocupações irregulares, recriando o círculo vicioso. Isso porque se cria uma expectativa de que as terras que são invadidas hoje vão se beneficiar de uma anistia por meio de uma futura reforma da regularização fundiária (Imazon, 2021). Nesse cenário, é provável que novas invasões ocorram e que o Estado esteja sob pressão para regularizar o fato consumado. Portanto, a estabilidade do marco temporal e da extensão das áreas passíveis de regularização tem uma importância fundamental para evitar a sinalização de anistias futuras para a grilagem de terras.

Fraudes e deficiências na regularização fundiária em terras federais

A regularização fundiária pode ser particularmente atraente para quem quer adquirir indevidamente terras públicas, especialmente porque a fiscalização do governo é frágil. Existem várias táticas para fraudar o processo de regularização fundiária em terras federais. De forma geral, isso ocorre com a inserção de informações falsas nos sistemas utilizados no processo de regularização para que a terra grilada possa se encaixar nos critérios da regularização fundiária.

O primeiro risco de fraude tem a ver com a ocupação efetiva da área para a qual é efetuado um pedido de regularização. Grileiros não hesitam em usar uma série de artifícios para simular a ocupação do imóvel, como a inscrição fraudulenta da parcela nos diferentes cadastros (SNCR, CAR, SIGE), o desmatamento da área e a sua ocupação com gado ou outras atividades agropecuárias ilegais (Caso 5). O INCRA tem buscado lutar contra essas práticas ao desenvolver controles por meio de sensoriamento remoto, através do qual é possível obter informações sobre a ocupação efetiva, conforme o marco temporal. Porém vale ressalvar que essas informações precisam ser verificadas por meio de vistorias no campo. Por exemplo, não é possível identificar de forma precisa através do sensoriamento remoto a forma de ocupação das terras, tampouco se houve conflito ou expulsão de famílias vulneráveis do local (Sparovek *et al.*, 2020).

58 Essa situação levou o TCU a concluir, em uma auditoria do Programa Terra Legal, o seguinte: "A paralisação das operações do Programa Terra Legal em 2019 leva a situação fundiária da Amazônia Legal a cenários semelhantes aos dos anos oitenta, [...]: 'intensificando um ambiente de instabilidade jurídica, propiciando a grilagem de terras, o acirramento dos conflitos agrários e o avanço do desmatamento'" (Brasil, 2020a, p.18).

retorne ao
mapa de casos

OPERAÇÃO CASTANHEIRA

CASO 5: REGULARIZAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS INVADIDAS NA AMAZÔNIA

A Operação Castanheira deflagrada em 2014 pelo MPF desmantelou uma organização criminosa que buscava a invasão de terras no Pará ao longo da rodovia BR-163, inclusive dentro da Floresta Nacional do Jamanxin, desde pelo menos 2006. As áreas invadidas eram depois desmatadas e comercializadas por até R$ 20 milhões por fazenda. A atuação da organização criminosa envolvia a criação de gado e também a retirada da madeira valiosa das terras griladas. Conforme o levantamento efetuado pelo MPF, enquanto a região concentrava 10% de todo o desmatamento da Amazônia com uma taxa semanal de mais de 3.400 hectares, após a operação Castanheira, essa taxa caiu para 900 hectares.

De acordo com as denúncias apresentadas pelo MPF, um corretor imobiliário identificava áreas da União que apresentavam "oportunidades" para a grilagem de terras, e oferecia as terras públicas griladas para investidores do sul e sudeste do Brasil. Depois que essas áreas eram desmatadas, um advogado "fabricava" documentos falsos para comprovar a posse. Esses documentos incluíram contratos de arrendamento ou contratos de cessão de direitos posseiros em nome de testas-de-ferro para distanciar os crimes dos líderes do esquema de grilagem.

Além dos documentos forjados, o MPF identificou CARs igualmente em nome de testas-de-ferro para fazer com que eles assumissem a responsabilidade pela "limpeza das florestas", crime que precedia a grilagem de terras. Portanto, tal manobra buscava criar obstáculos para a fiscalização ambiental do IBAMA. Por fim, pesquisas conduzidas por Torres, Doblas e Alarcon (2017) revelaram que existiam pedidos de regularização fundiária para várias das áreas griladas pela organização criminosa para obter o título da área.

Fonte: MPF, 2014a ; Torres; Doblas; Alarcon, 2017

Foto: G-COM MT / MYKE TOSCANO

Grileiros também se utilizam de fraudes que consistem no uso de "laranjas" e "testas-de-ferro" para dissimular o verdadeiro beneficiário da área e cumprir ficticiamente os critérios de regularização relativos às caraterísticas dos requerentes, como a interdição de ser proprietário de outro imóvel, por exemplo. Essa prática inclui também o fracionamento indevido de imóveis para garantir a regularização de áreas superiores aos limites impostos pela legislação, ou para se beneficiar do processo simplificado. Isso ocorre porque, com tais fraudes, é possível esconder grandes áreas griladas atrás de várias pequenas posses fictícias com beneficiários supostamente diferentes (Torres 2018) (Caso 6).

retorne ao mapa de casos

OPERAÇÃO SHOYU

CASO 6: CORRUPÇÃO E FRAUDES NO SIGEF E EM PROCESSOS DE TITULAÇÃO

As investigações do MPF e da PF na segunda fase da Operação Shoyu, deflagrada em 2019 no Amapá[59], levaram à identificação de uma organização criminosa liderada pelo então Secretário de Desenvolvimento Rural e ex-Presidente da Aprosoja (Associação dos Produtores de Soja e Milho) no Amapá. O grupo buscava fraudar o processo de regularização em terras públicas federais a fim de expandir o cultivo da soja no Estado, em benefício de grandes produtores rurais, inclusive a família do próprio Secretário. O esquema de grilagem denunciado consistia na inserção de dados falsos no SIGEF para que membros da família do Secretário pudessem se beneficiar indevidamente da regularização fundiária por meio do Programa Terra Legal.

Essas fraudes, constantes na denúncia do MPF, podem ser divididas em dois tipos: declaratórias e técnicas. Nas fraudes declaratórias, os interessados buscavam prestar informações falsas para cumprir os requisitos legais de regularização fundiária dos imóveis. Nesse objetivo, os acusados declaravam que eram agricultores residentes no Estado do Amapá e que ocupavam as áreas durante o tempo exigido pela lei. Entretanto, na realidade, eles residiam nos estados do Mato Grosso e de São Paulo, e exerciam atividades econômicas sem vínculo com a agropecuária.

Por sua vez, as fraudes técnicas foram efetuadas por dois engenheiros agrimensores credenciados pelo INCRA, denunciados por corrupção[60] pelo MPF por inserirem dados falsos no SIGEF sem trabalho de georreferenciamento no campo. Eles emitiam memoriais descritivos de posses sem ocupação efetiva dos interessados e com data de ocupação falsa. Além disso, eles fracionavam irregularmente a área em diversas posses em nome de membros da família do Secretário, que serviam de testas-de-ferro.

Foto: G-COM MT / MYKE TOSCANO

59 A operação Shoyu é apenas uma das numerosas ações do MPF no estado do Amapá, como as operações Terras Caídas e Miríade, que identificaram esquemas de fraude e corrupção semelhantes, com a inserção de dados falsos no SIGEF e o envolvimento de agrimensores credenciados e/ou funcionários do INCRA/Terra Legal, para se beneficiar ilegalmente da regularização fundiária e atender interesses privados. Essas operações foram o fruto do trabalho da Força-Tarefa do Estado do Amapá, estabelecida pela Procuradora-Geral da República para investigar a macrocriminalidade e os indícios de corrupção generalizada nos órgãos ambientais e fundiários do estado (PGR, 2019b).

60 Frisa-se aqui que, segundo o Ministério Público, os agrimensores credenciados pelo Poder Público são considerados como funcionários públicos equiparados e que, portanto, podem ser julgados por corrupção passiva.

Além das inserções de dados falsos, o chefe do Escritório de Regularização Fundiária no Amapá, pertencente ao Programa Terra Legal/Incra, foi igualmente denunciado pelo MPF por ter influenciado os processos de regularização para "agilizar" a titulação em favor da organização criminosa em troca de vantagem financeira indevida. Em decorrência, o MPF concluiu que, por meio desse esquema de corrupção, a família do Secretário obteve irregularmente os títulos das áreas griladas em 2018.

Fonte: MPF, 2021.

Foto: Arquivo / Agência Brasil

Os sistemas de controles automatizados desenvolvidos pelo INCRA conseguem detectar os casos mais simples de fracionamento indevido, como, por exemplo, quando há pedidos de regularização para áreas com caraterísticas muito semelhantes, ou quando os requerentes são da mesma família. Além disso, o sistema verifica os critérios relativos ao requerente por meio de cruzamento de bancos de dados e cadastros ao utilizar o CPF dos requerentes como chave para verificar a ausência de outra propriedade. Desse modo, o INCRA consegue excluir os casos em que os requerentes não cumprem os requisitos exigidos, bem como os que tentam camuflar essas fraudes através de nomes fictícios, embora os esquemas mais sofisticados sejam ainda bastante difíceis de se identificar.

Vale destacar também o risco de pedidos fraudulentos sobrepostos a imóveis, privados ou públicos, não passíveis de regularização fundiária. Embora esse risco tenha sido reduzido com o desenvolvimento de filtros no SIGEF para impedir sobreposições com outros imóveis inscritos no sistema, a insuficiência, a desatualização de inventários de terras públicas e a falta de integração dos cadastros têm prejudicado a eficácia desse processo.

Além disso, na auditoria do TCU (Brasil, 2020a), foi identificada também a inscrição de requerimentos claramente não passíveis de regularização (por exemplo, áreas superiores a 2.500 hectares). Contudo, irregularidades tão flagrantes nem sempre buscam a obtenção de um título de propriedade, e sim apenas o documento do protocolo que é utilizado como documentação precária para a comercialização das terras invadidas (Brasil, 2020a). Embora geralmente seja preferível tornar esses dados mais transparentes, diante desse problema, o TCU (Brasil, 2020a) recomendou a adição de filtros na versão pública do SIGEF para que não sejam acessíveis ao público os protocolos dos imóveis que apresentam indícios de grilagem.

Outro risco semelhante evidenciado pela Operação Karipuna (Caso 7) é o uso de documentos forjados vinculados a processos de regularização fundiária inexistentes para comercializar imóveis. Desse modo, adquirentes de boa-fé podem ser enganados, acreditando que compraram posses em processo de regularização.

retorne ao mapa de casos

OPERAÇÃO KARIPUNA

CASO 7: USO DE DOCUMENTOS FORJADOS PARA COMERCIALIZAR IMÓVEIS GRILADOS

A Operação Karipuna desmantelou uma organização criminosa que atuou entre 2016 e 2019 na venda ilegal de imóveis no interior da Terra Indígena Karipuna (RO), uma região sob pressão da atuação ilícita de madeireiros e grileiros, onde 11.000 hectares de floresta tinham sido destruídos nos anos anteriores à operação.

De acordo com a denúncia do MPF, a organização criminosa montou uma associação para supostamente ajudar seus membros a obter títulos de propriedade por meio de falsas promessas de regularização. Para dar uma aparência de legalidade aos processos, o grupo usava uma suposta empresa especializada em georreferenciamento para delimitar as parcelas. Porém, a investigação não encontrou nenhum serviço de georreferenciamento efetivamente prestado pela empresa, que sequer contava com engenheiros ou técnicos com capacidade técnica para efetuar tal tarefa. Mais de 500 pessoas foram enganadas por meio dessa associação, que tiveram que pagar cerca de R$ 10 mil reais por lote.

Documentos falsos ou sem valor jurídico, como o CAR, títulos “podres” do INCRA, ou documentos falsos de processo de regularização do Programa Terra Legal, eram usados como artifícios para apoiar

Foto: Dayse Porto / Terra de Direitos

as falsas promessas de regularização fundiária. O MPF afirma que um advo que colaborou com a organização criminosa se apresentava como um servidor do INCRA para dar ainda mais credibilidade ao grupo.

As investigações apontaram que a organização criminosa induzia os associados ao erro e os incitava a invadir áreas da Terra Indígena para demarcar os lotes fraudulentos que eles tinham adquirido. Os adquirentes eram pessoas humildes, com pouca instrução, que provavelmente não possuíam o conhecimento técnico ou os recursos para detectar que estavam sendo levadas ao erro e que acreditavam na regularização futura dos lotes. Por fim, há indícios de que o grupo teria reproduzido o mesmo modo de agir em outras regiões do Estado, tais como Rio Pardo, Nova Mamoré e Ouro Preto do Oeste, assim como na Floresta Nacional (FLONA) Bom Futuro, onde eram criadas associações de moradores semelhantes e falsas empresas de georreferenciamento.

Fonte: MPF, 2019a; 2019b; 2019c.

Os processos de regularização no INCRA enfrentam também dificuldades para ganhar celeridade (Sparovek *et al.*, 2020). Além de carências de recursos humanos e financeiros, os processos são travados pela alta taxa de judicialização e pela dificuldade do Programa Terra Legal em identificar os títulos antigos expedidos pelo INCRA dentro das terras públicas federais, o que cria um receio dos servidores do órgão fundiário de emitir títulos sobrepostos (Climate Policy Initiative, 2017). Ainda, como já destacado, as frequentes reformas legislativas e infralegais, como as mudanças nos critérios e na estrutura responsável para a execução da regularização fundiária, paralisaram o Programa Terra Legal.

Por fim, vale destacar também a falta de participação da sociedade civil e de comunidades locais na destinação de terras que são alvo de pedidos de regularização. Embora a Lei nº 11.952/2009 proporcione a criação de um comitê para garantir a participação social nos processos de regularização fundiária[61], tal órgão, necessário para a prevenção de conflitos fundiários, não existe atualmente (Imazon, 2021).

Institutos de Terras e titulação em terras estaduais

Os problemas destacados para a regularização fundiária no âmbito federal também se reproduzem nos Institutos de Terras estaduais, que muitas vezes se encontram em uma situação ainda mais precária que o INCRA, dispondo de recursos e sistemas de controle menos robustos, o que cria um terreno fértil para fraudes e corrupção.

Em primeiro lugar, os sistemas de informação dos órgãos fundiários estaduais são deficientes. Os próprios Institutos de Terras podem desconhecer o conjunto de títulos que foram emitidos por eles mesmos nas terras estaduais ao longo dos anos (Trecanni, 2009). Além disso, na Amazônia Legal, parte significativa das terras públicas estaduais ainda não foi arrecadada pelos Estados e não tem existência legal nos Registros de Imóveis, nem nos sistemas oficiais de informação (capítulo 2). Em adição, os bancos de dados existentes são muitas vezes desatualizados e incompletos, e requerem a apuração de documentos físicos para verificar as suas informações. Esses fatores criam uma situação em que os Institutos de Terras não têm as capacidades para estabelecer as bases de dados confiáveis necessárias para a implementação efetiva de políticas fundiárias estaduais (Imazon, 2021).

No que diz respeito à implementação da regularização fundiária no nível estadual, o Imazon (2021) indica que geralmente existe uma falta de padronização dos processos de regularização fundiária, o que abre a porta para a discricionariedade dos agentes públicos e pode colocar em xeque o princípio de impessoalidade da administração. Isso porque faltam orientações técnicas e jurídicas, bem como medidas de automatização dos processos de regularização.

Além disso, as leis de regularização de terras estaduais na Amazônia Legal têm vícios ainda mais graves que o marco legal federal. Embora exista, no nível federal, um marco temporal para a regularização fundiária, a maioria das leis estaduais não

61 Lei nº 11.952/2009, art. 35.

estabelece tal data limite. Portanto, a ausência de marcos temporais incentiva a invasão e o desmatamento de novas terras para comprovar a ocupação e solicitar a titulação de tais áreas. Isso também é possível porque nenhum dos estados da Amazônia Legal proíbe totalmente a titulação em terras desmatadas. Em adição, os estados onde existem datas limites para o início da ocupação sofrem das mesmas pressões políticas que ocorrem no nível federal para flexibilizar o marco temporal e anistiar periodicamente a grilagem de terras (Imazon, 2021). Por fim, a consulta e a participação de populações locais, inclusive de comunidades tradicionais e de povos indígenas, para a prevenção de conflitos fundiários na regularização de terras estaduais são extremamente limitadas (Imazon, 2021).

No que diz respeito à transparência, outro estudo do Imazon (2018) revela que os órgãos fundiários estaduais da Amazônia ainda precisam avançar bastante em relação ao cumprimento da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011). Em relação à transparência ativa, de forma geral, observou-se que os órgãos tendem a divulgar mais informações administrativas (organização, receitas, despesas, etc.), mas falham ao divulgar informações sobre ações e resultados. Dessa forma, informações relevantes como, por exemplo, a emissão de títulos através de venda ou doação, a arrecadação e a matrícula de áreas públicas estaduais, bem como a classificação de informações sigilosas e resultados de vistorias não são publicadas ou são parcialmente publicadas pelos órgãos de terras (por exemplo, o órgão pode apresentar dados sobre emissão de títulos, mas não apresenta CPF e dados espaciais). Em muitas ocasiões, essas lacunas são o resultado da precariedade dos Institutos de Terras, dos processos e da ausência de informação geoespacial dos títulos.

Já em relação à transparência passiva, o estudo avaliou positivamente tanto as plataformas virtuais de recebimento de pedidos de informação (e-SICs) quanto a taxa e os prazos de respostas dos órgãos. Entretanto, os órgãos fundiários obtiveram um péssimo resultado em testes de pedidos de informação feitos por correspondência: apenas um respondeu, mas fora do prazo. O estudo conclui que: "há grande deficiência na divulgação de dados sobre ações e resultados dos órgãos, o que dificulta o entendimento sobre o que de fato essas instituições estão fazendo e prejudica iniciativas de controle social no tema fundiário" (Imazon, 2018, p. 61).

Riscos de corrupção nos órgãos fundiários

Para facilitar as fraudes, grileiros têm encontrado, nos órgãos fundiários, alguns agentes públicos dispostos a oferecer seus serviços para facilitar a apropriação indevida de terras públicas e encontrar mecanismos para legalizar a aquisição irregular das mesmas (Rodriguez *et al.*, 2012; Umbelino, 2015). No INCRA, por exemplo, existem diversos precedentes de inquéritos policiais e Processos Administrativos Disciplinares (PAD) para investigar a conduta de servidores por indício de fraudes nos cadastros e em processos de regularização, que levaram até à demissão de servidores e a processos judiciais.

Vale ressaltar aqui que os comportamentos corruptos de alguns servidores não podem ser considerados como representativos das instituições como um todo. Assim como em qualquer órgão público responsável pela gestão de mercados de alto valor, os órgãos fundiários são vulneráveis à corrupção particularmente quando carecem de recursos para o seu bom funcionamento, incluindo baixos salários de seus servidores. De forma geral, os riscos de corrupção nos órgãos fundiários ocorrem toda vez que houver relações pessoais e diretas entre servidores públicos e beneficiários dos processos, em particular quando tais situações não são acompanhadas de sistemas de integridade, transparência e controle.

O primeiro risco é a inserção ou a validação de informações falsas nos sistemas de informação em troca de propina ou de outra vantagem indevida, seja para gerar documentos que dão uma aparência de domínio sobre uma área, seja para facilitar a titulação por meio da regularização fundiária ou da reforma agrária. Por exemplo, servidores corruptos do INCRA podem resolver sobreposições e disputas na inscrição de imóvel no SIGEF a favor de quem ofereceu uma vantagem indevida. Agentes públicos também podem favorecer essas pessoas em recursos contra o indeferimento automático de inscrição de imóvel no cadastro ou em processos de regularização fundiária.

Esse risco também existe nos Institutos de Terras estaduais em que os processos de titulação são menos padronizados e exigem uma intervenção pessoal maior do que na esfera federal. Além da inserção de informações falsas, existe um maior risco de servidores públicos corruptos desrespeitarem requisitos legais para emitir títulos a favor de quem os oferece propina (Caso 8).

retorne ao
mapa de casos

OPERAÇÕES NO ITERAIMA

CASO 8: ADVOCACIA ADMINISTRATIVA, CORRUPÇÃO E FRAUDES EM PROCESSOS DE TITULAÇÃO NO ITERAIMA

Por meio de uma ação civil pública, o MPF denunciou, em 2012, um esquema de corrupção no Instituto de Terras e Colonização do Estado de Roraima (ITERAIMA) voltado para a expedição de títulos em violação à legislação. Segundo o MPF, servidores do ITERAIMA, o então governador do estado de Roraima da época e sua família estavam envolvidos no esquema. A esposa do governador se beneficiou do programa de regularização de terras e teria recebido um título do ITERAIMA sem cumprir os requisitos legais associados. Nesse sentido, o MPF identificou declarações falsas de ocupação da área com atividades produtivas e apontou que um imóvel não foi devidamente georeferrenciado e certificado pelo INCRA para evitar sobreposições com outros imóveis, entre outras irregularidades. A área também não era passível de regularização, sendo localizada na FLONA de Roraima.

Dois ex-presidentes do ITERAIMA teriam participado do esquema ao dispensarem as áreas de licitação. Além disso, um vídeo analisado pelo Ministério Público mostraria o então governador pressionando o presidente do ITERAIMA a emitir o título, em um ato de advocacia administrativa.

Alguns anos depois, em 2015, a Polícia Federal deflagrou a operação Vassalagem, que investigou uma organização criminosa que realizava fraudes em processos de regularização fundiária no ITERAIMA. A PF apontou que agrimensores inseriam dados de georreferenciamento falsos nos sistemas, enquanto gestores do ITERAIMA "garantiam" o deferimento dos pedidos de regularização a favor de laranjas.

Fonte: MPF, 2012; PF, 2015.

Foto: Marcelo Camargo / Agência Brasil

No que diz respeito à regularização fundiária em terras públicas da União e à certificação do georreferenciamento dos imóveis, os riscos de corrupção foram bastante reduzidos com a análise automática dos processos, incluindo eventuais sobreposições com outros imóveis cadastrados no sistema. Isto é, além de reduzir as interações pessoais com requerentes, os servidores que analisam as irregularidades detectadas pelo sistema têm que registrar uma justificativa quando não concordam com a avaliação automatizada, o que permite rastrear a origem de eventuais tentativas de fraudes na apuração de esquemas de grilagem.

Um último risco de corrupção aparece quando os órgãos fundiários não têm as capacidades para agilizar a análise dos processos e criam filas de protocolos envolvendo imóveis rurais e proprietários ou posseiros que, por vezes, dependem desse serviço para acessarem créditos, e para venderem ou regularizarem o imóvel. Nesses casos, alguns requerentes podem oferecer propinas para "agilizar" o processo e priorizar indevidamente seu requerimento.

Esse risco não incide apenas sobre órgãos fundiários, mas também sobre órgãos ambientais para a análise do CAR. O grande passivo de pendências no CAR e a futura obrigatoriedade do cadastro aprovado para obter um crédito rural ou para efetuar atos registrais geram pressões que podem levar a tentativas de "furar fila". Portanto, essa situação gera riscos de corrupção por parte dos proprietários, que poderão oferecer vantagens indevidas aos agentes dos órgãos ambientais para "agilizar" a validação do CAR.

Grilagem, extorsão e políticas fundiárias

As fragilidades da governança fundiária podem incentivar grileiros a recorrer a outra prática corrupta, a extorsão. Tal prática pode ser definida como o "ato de utilizar, direta ou indiretamente, o acesso a uma posição de poder para exigir cooperação ou compensação imerecida através de ameaça ou coação" (TI, 2020b). Em esquemas de grilagem, táticas de extorsão podem buscar a expulsão de posseiros, comunidades tradicionais e demais populações residentes nas áreas griladas por meio de pressões, ameaças e violências. Além disso, grileiros podem auferir lucros com práticas extorsivas. Por exemplo, no caso da operação Faroeste, grileiros ameaçavam produtores rurais com ações de reintegração de posses para obter pagamentos indevidos (Caso 2).

Beneficiários da reforma agrária[62] são particularmente vulneráveis a práticas extorsivas de grileiros que buscam a apropriação ilegal de lotes da reforma agrária. Isso porque parte dos beneficiários da reforma agrária sofre de graves faltas de infraestruturas básicas, serviços públicos, bem como de apoio do Estado para viabilizar o desenvolvimento do assentamento, situação que insere essas famílias em condições vulneráveis e suscetíveis à venda ilegal de lotes a particulares não elegíveis para a reforma agrária (Fearnside, 2001; IPAM, 2016; Carrero *et al.*, 2020). Grileiros podem explorar a situação de vulnerabilidade desses assentados ao pressioná-los e ameaçá-los para abandonar, ceder ou vender os seus lotes, a preços inferiores aos do mercado. Além das práticas de extorsão, esses esquemas de grilagem incluem frequentemente o uso de laranjas para esconder os verdadeiros grileiros e facilitar as fraudes (Caso 9).

62 Conforme o artigo 1 do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964), "considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade". Destaca-se que, ao passo que a regularização fundiária busca principalmente formalizar posses e fomentar a segurança jurídica na ocupação do território, a reforma agrária tem por primeiro objetivo a democratização do acesso à terra ao disponibilizar lotes para trabalhadores rurais sem terras. Porém, constata-se que pode existir uma convergência entre os objetivos dessas duas políticas fundiárias já que, por exemplo, a titulação de posseiros pode ser uma forma de democratização do acesso à terra ao reconhecer e proteger a ocupação informal de comunidades excluídas dos sistemas oficiais.

retorne ao
mapa de casos

OPERAÇÃO TERRA PROMETIDA

CASO 9: EXTORSÃO NA REFORMA AGRÁRIA E GRILAGEM DE TERRAS

Em 2014, por meio da operação Terra Prometida, o MPF e a PF denunciaram uma organização criminosa no Mato Grosso que atuava para se apropriar ilegalmente de terras da reforma agrária. De acordo com as investigações, os integrantes da organização teriam buscado expulsar ou comprar a baixo preço lotes de beneficiários da reforma agrária por meio de pressões e ameaças físicas. A situação dos lotes invadidos ou comprados ilegalmente teria sido subsequentemente regularizada por servidores corruptos do INCRA, que inseriram documentos falsos, como cartas de desistência, nos sistemas de controle.

Esses funcionários públicos também efetuaram vistorias fictícias para comprovar a ocupação efetiva de laranjas enquanto, na prática, os fazendeiros da organização criminosa se aproveitavam dessas terras para reconcentrar as parcelas destinadas à reforma agrária. De acordo com o Ministério Público, apenas 10% das parcelas do assentamento estavam ocupadas regularmente por causa desse esquema de corrupção.

Oitenta fazendeiros teriam sido envolvidos nesse esquema, que incidiria sobre cerca de mil lotes e cujas fraudes alcançariam R$ 1 bilhão. Além disso, o MPF também investigou políticos locais, inclusive ex-prefeitos de Itanhangá e de municípios vizinhos, grandes financiadores de uma ex-Ministra da Agricultura e dois irmãos de outro ex-Ministro da Agricultura.

Fonte: Umbelino, 2015; MPF, 2014b; 2015.

Foto: Marcos Vanqueiro / SECOM-MT

Muitas vezes, a compra ilegal de lotes é efetuada por proprietários de grande porte, levando à reconcentração das terras, em que pese a Lei nº 13.465/2017 tenha determinado o limite de 4 módulos fiscais possíveis de serem regularizados em assentamento (Carrero *et al.*, 2020; FASE, 2019).

Em um levantamento efetuado pelo IPAM (2016), tais práticas de grilagem e de reconcentração das terras também foram identificadas como uma das características mais comuns nos assentamentos com maiores taxas de desmatamento.

SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA E LUTA CONTRA AS OCUPAÇÕES ILEGAIS DE TERRAS

Riscos de captura nos órgãos policiais

Nas áreas onde a presença do Estado é mais fraca, a proteção dos direitos de povos indígenas, de comunidades tradicionais e de posseiros, assim como dos direitos de propriedade é baixa, pois, além das dificuldades de acesso, os órgãos de fiscalização e de policiamento sofrem com a escassez de recursos humanos e financeiros (Climate Policy Initiative, 2017). Porém, omissões e práticas corruptas dentro dos órgãos de segurança pública também podem contribuir com a impunidade em conflitos fundiários. Por exemplo, o Human Rights Watch (HRW) (2019) relata que, em alguns casos, a polícia local não considera como prioridade as ameaças de organizações criminosas envolvidas em esquemas de grilagem e outros crimes ambientais contra pessoas que apresentam um obstáculo a suas atividades ilícitas.

O estudo do HRW (2019) destaca, ainda, vários depoimentos que apontam que a polícia pode defender interesses econômicos e políticos locais mesmo quando são relacionados à grilagem de terras e à exploração ilegal de madeira. A corrupção dentro desses órgãos pode também levar policiais e servidores públicos a protegerem os interesses de organizações criminosas. Não é incomum, por exemplo, a formação de milícias privadas com policiais militares que participam diretamente da expulsão de posseiros para posterior invasão de terras (Caso 10).

Em tais situações, posseiros, povos indígenas e populações tradicionais são particularmente vulneráveis a tentativas de extorsão, por meio de intimidações e ameaças. Isso porque parte dessas comunidades está invisível aos olhos do Estado, pois não consta nos cadastros de terras. Por outro lado, os representantes do Estado já não cumprem plenamente seu papel de proteção e garantia de direitos, deixando tais populações vulneráveis a todo tipo de violência e opressão.

Nesse sentido, a Comissão Pastoral da Terra (CPT) (2020) destacou a frequente desconfiança sobre a atuação das polícias militar e civil por parte das populações ameaçadas, que percebem tais instituições como agentes de extorsão e violência. A CPT também tem denunciado a criminalização progressiva dos movimentos sociais que lutam contra invasões de terras. Por exemplo, em Rondônia, a própria Procuradora-Geral da República (PGR) já destacou, em 2019, a captura da polícia civil por organizações criminosas, o que conduziu a um cenário de impunidade generalizada por crimes em conflitos fundiários envolvendo esquemas de grilagem (Caso 11).

retorne ao
mapa de casos

OPERAÇÃO OJUARA

CASO 10: FORMAÇÃO DE MILÍCIA PRIVADA POR POLICIAIS MILITARES PARA A EXPULSÃO DE POSSEIROS

Em 2019, o MPF deflagrou a operação Ojuara, que investigou um esquema de grilagem nos munícipios de Boca do Acre e Lábrea, no Estado do Amazonas. Segundo o MPF, entre 2011 e 2019, um total de 86.091 hectares de floresta amazônica foram afetados pelas operações dos fazendeiros envolvidos em esquemas de grilagem de terras da União.

Os fazendeiros foram denunciados pelo pagamento de propina a policiais militares para que constituíssem uma milícia para apoiar a invasão de terras públicas. Os policiais tinham por função a expulsão dos posseiros e dos extrativistas das terras públicas que eram alvo dos grileiros. O MPF destaca, por exemplo, que existem fortes indícios de que os policiais militares tentaram matar um agricultor que coletava castanhas em terras da União invadidas e parcialmente desmatadas por um fazendeiro. Além disso, os policiais denunciados também eram responsáveis por dar cobertura aos trabalhadores com equipamentos destinados ao desmatamento, cobrar dívidas e tomar bens de pessoas que deviam aos fazendeiros, aproveitando-se da autoridade de polícia militar ao utilizarem veículos e fardas oficiais em operações intimidatórias.

Em troca dos seus "serviços", o MPF afirma que os policiais militares receberam como propina dinheiro vivo, gado e até um veículo. De acordo com o MPF, a relação escusa entre os fazendeiros e os policiais militares "não era segredo para ninguém na pequena cidade de Boca do Acre", sendo que "até o Comandante do Batalhão de Polícia Militar de Boca do Acre sabia".

Fonte: MPF, 2019d.

Foto: Fernando Augusto / Ibama

retorne ao
mapa de casos

INTERVENÇÃO NOS CONFLITOS AGRÁRIOS EM RO

CASO 11: CAPTURA DO APARELHO DE SEGURANÇA PÚBLICA ESTADUAL EM RONDÔNIA

Em 2019, a Procuradora-Geral da República (PGR), Raquel Dodge, pediu a federalização das investigações de graves violações de direitos humanos, inclusive de mortes e torturas em conflitos agrários no estado de Rondônia. Apesar da gravidade dos crimes, a PGR destacou a incapacidade e a ineficiência da Polícia Civil de Rondônia para investigá-los. Além disso, as próprias autoridades responsáveis pelas investigações e pelos julgamentos dos crimes (juiz, promotores e policiais) teriam recebido ameaças. De acordo com os dados da CPT citados pela PGR, 40 assassinatos associados ao caso teriam ocorrido na região do Vale do Jamari (RO) apenas em 2016 e 2017. A maioria das vítimas dos homicídios examinados eram lideranças de movimentos sociais que denunciaram grilagem de terras e exploração ilegal de madeira.

Nesse contexto, a PGR destacou, ainda, os indícios de corrupção no aparelho de segurança pública do Estado e de promiscuidade com organizações criminosas e proprietários de terras. Entre as falhas nas investigações da Polícia Civil, a PGR destacou o arquivamento de processos sem investigações reais, irregularidades formais nos inquéritos, a ausência de investigações sobre vários crimes, assim como a impossibilidade de se obter informações relativas à tramitação de vários inquéritos. Ainda, suspeita-se do envolvimento de agentes da Polícia Civil nos crimes. Nesse sentido, a PGR destacou relatos de que forças policiais trabalharam para proprietários de terras em troca de terrenos possivelmente grilados.

Por fim, de acordo com a PGR, membros de forças policiais contribuíram com a deslegitimação das vítimas e dos denunciantes por meio da criminalização de suas ações em defesa dos pequenos agricultores e dos movimentos sociais. A PGR destacou, por exemplo, que os meios de comunicações oficiais do Estado foram utilizados para acusar um ativista assassinado de terrorismo e de atos violentos contra policiais.

Fonte: PGR, 2019c.

Foto: Tommaso Protti / Greenpeace

Denunciantes e defensores ambientais são particularmente vulneráveis a ameaças e violências de organização criminosas que buscam silenciá-los (HRW, 2019), podendo levar até ao seu assassinato (Caso 12). Isso porque tais indivíduos têm um papel fundamental no apoio à detecção e à investigação de esquemas de grilagem (Caso 13).

retorne ao mapa de casos

OPERAÇÃO FAROESTE

CASO 12: ASSASSINATO DE DENUNCIANTES

Na Operação Faroeste (Caso 2), dois denunciantes foram assassinados. O primeiro era um corretor imobiliário que teria ouvido uma conversa entre o líder da organização criminosa e um testa-de-ferro sobre as propinas pagas aos magistrados. Ele registrou a denúncia em cartório e foi baleado em 2014 em plena luz do dia por um guarda municipal, o qual foi assassinado posteriormente em uma provável tentativa de "queima de arquivo" para evitar que os mandantes do homicídio do denunciante fossem identificados.

A segunda vítima, assassinada em junho de 2021, era um agricultor que tinha denunciado que pessoas vinculadas ao esquema de grilagem investigado pelo MPF na Operação Faroeste estavam invadindo as suas terras. Em denúncia à polícia, o agricultor afirmou ter sido ameaçado por 20 homens armados a deixar suas terras. A Polícia Civil da Bahia prendeu seis pessoas suspeitas de envolvimento no assassinato, inclusive três policiais militares. De acordo com a Associação dos Produtores Rurais da Chapada das Mangabeiras (Aprochama), isso ocorreu em um cenário de tensão crescente na região oeste do Estado da Bahia, onde produtores rurais são ameaçados para abandonar suas terras.

Fontes: PGR, 2019a; Correio, 2021; G1, 2021a; 2021b; 2021c; NewsBA, 2021.

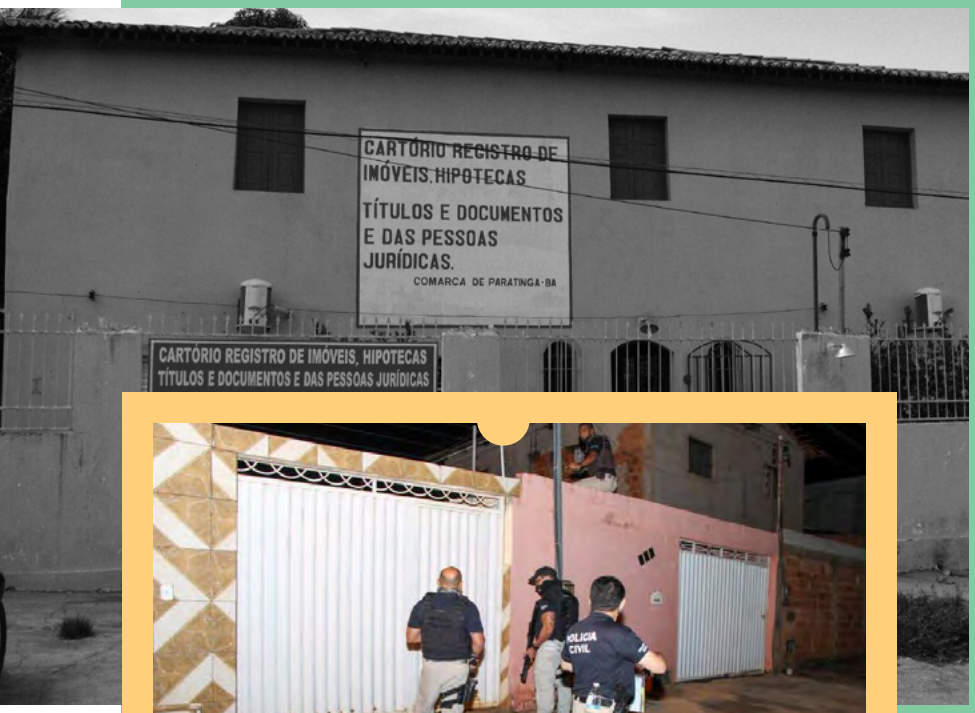


Foto: Wikimedia e SSP / Divulgação

retorne ao
mapa de casos

OPERAÇÃO KARIPUNA

CASO 13: PAPEL DOS DEFENSORES AMBIENTAIS NA LUTA CONTRA A GRILAGEM DE TERRAS

Conforme notícias de imprensa relativas às invasões na Terra Indígena Karipuna (Caso 7), indígenas tiveram um papel determinante durante a investigação das invasões de terras, com a identificação dos invasores. Apesar das ameaças de mortes, lideranças Karipuna contribuíram com a sensibilização da sociedade e de órgãos da ONU, o que levou finalmente o poder público a adotar medidas efetivas de combate às invasões. Além disso, eles reportaram os pontos de desmatamento para apoiar o trabalho de fiscalização das autoridades públicas.

Fonte: Mongabay, 2020.

Foto: Tiago Miotto / CIMI

Fiscalização das invasões de terras públicas

Cabe ao poder público retomar as terras públicas ocupadas ilegalmente e que não são passíveis de regularização. Cada órgão é responsável por fazer a gestão, regularizar (quando couber) e fiscalizar as ocupações das terras públicas que estão sob sua responsabilidade[63]. Contudo, a baixa capacidade operacional e orçamentária dos órgãos públicos é um dos empecilhos para a efetiva fiscalização das invasões de áreas públicas.

Em particular, a cooperação entre órgãos policiais, o Ministério Público e órgãos ambientais e fundiários é fundamental no combate à grilagem em terras públicas na Amazônia, para que as experiências, capacidades e competências legais complementares desses órgãos possam ser aproveitadas. Os órgãos ambientais, por exemplo, têm um papel fundamental na fiscalização das infrações ambientais associadas à grilagem de terras. Contudo, o enfraquecimento dos órgãos ambientais federais nos últimos anos, processo intensificado pelo governo federal atual[64], reduziu

63 Por exemplo o INCRA, a FUNAI, o IBAMA, o ICMBIO, a SPU, o DNIT, as Forças Armadas e os órgãos estaduais de terras e de meio ambiente devem proteger as terras sob sua responsabilidade

64 As instituições sofreram com cortes de orçamento sem precedentes, substituição de funcionários públicos por policiais militares sem experiência e intimidação de servidores públicos que desempenham operações efetivas contra crimes ambientais (Observatório Do Clima, 2021). O discurso de autoridades importantes do Executivo federal afirmando que não regularizará novas terras indígenas e quilombolas, além da narrativa que deslegitima a fiscalização e banaliza crimes ambientais como a grilagem de terras, também gerou efeitos negativos: os anúncios de afrouxamento e de redução da fiscalização levaram a um sentimento de tranquilidade e de impunidade por parte de grileiros. Esse clima de impunidade empoderou tais criminosos, que não hesitam a opor-se diretamente a ações de fiscalização do IBAMA e até a atacar membros de órgãos ambientais e da polícia federal (HRW, 2019; UOL, 2019).

sua capacidade de fiscalização e contribuiu com a impunidade por crimes ambientais e a grilagem de terras (CPT, 2020).

A essas dificuldades é importante adicionar os riscos de corrupção em ações de fiscalização, valendo destacar dois principais. De um lado, o vazamento de informações sigilosas sobre ações de fiscalização futuras por parte de agentes públicos corruptos. De outro, fiscais corruptos podem receber vantagens indevidas, como o pagamento de propina para ignorar crimes ambientais ou emitir relatórios de fiscalização e autos de infração com informações falsas (Caso 14).

retorne ao mapa de casos

OPERAÇÃO OJUARA

CASO 14: CORRUPÇÃO DE AGENTES DE FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL PARA ASSEGURAR A IMPUNIDADE DE GRILEIROS

Na operação Ojuara, que desmantelou um esquema de grilagem nos munícipios de Boca do Acre e Lábrea (AM) em 2019 (Caso 10), o MPF afirmou que o esquema contava com o apoio de agentes do IBAMA para assegurar a impunidade de agropecuaristas que cometiam crimes ambientais vinculados à grilagem de terras e à exploração ilegal de madeira. Um dos agropecuaristas investigados constituiu uma "verdadeira empresa especializada no desmatamento", por meio da oferta de serviços de supressão ilegal da floresta a fazendeiros da região. Para tanto, o grileiro invadia terras da União, explorava a madeira valiosa e desmatava a área para criar gado.

Um Superintendente e quatro agentes do IBAMA, que apoiavam os grileiros em troca de propinas, foram acusados de inserir dados falsos em relatórios de fiscalização ambiental e autos de infração, com intenção de adulterar a realidade, em particular relativa à localização e ao tamanho das áreas desmatadas. Os autos continham fotografias inexatas e sem coordenadas geográficas que não correspondiam às áreas embargadas/autuadas, bem como referência a consultas inexistentes a sistemas públicos de informação ambiental e fundiária (SIGEF, INCRA, SICAR), entre outras fraudes. Os acusados também foram denunciados por terem preenchido multas propositalmente em nome de laranjas, para evitar a responsabilização dos grileiros.

O Superintendente e um agente do IBAMA foram também acusados por vazamento de informações sigilosas, cujo objetivo era avisar os grileiros a respeito de possíveis ações de fiscalização futuras. Desse modo, os fazendeiros estavam "sempre cientes de fiscalizações e operações a serem realizadas na região".

Um inquérito policial demostrou também que, em um auto de infração ambiental, o Superintendente e um agente do IBAMA receberam propina para que não houvesse a apreensão de maquinário utilizado para o desmatamento ilegal, o que constitui crime de prevaricação. Após outra ação de fiscalização do IBAMA, os mesmos acusados não respeitaram os procedimentos legais de apreensão de uma caminhonete, restituindo-a indevidamente ao seu proprietário, que a utilizava para operações de desmatamento.

Por fim, o Superintendente do IBAMA foi também denunciado por ter estabelecido

uma empresa de consultoria junto com um empresário, a fim de prestar "serviços de consultoria" a grandes grileiros e desmatadores para elaborar as suas defesas administrativas em recursos contra as infrações ambientais autuadas.

Fonte: MPF, 2019e; 2019f.

Foto: Christiano Antonucci / SECOM-MT

Além da detecção e da sanção das invasões de terras, outro desafio consiste na retomada de terras públicas ocupadas ilegalmente. Por exemplo, em uma auditoria do Programa Terra Legal, o TCU (Brasil, 2020a) apontou a ausência de providências para a recuperação e a destinação das áreas cujos pedidos de regularização foram indeferidos, ou seja, terras ocupadas ilegalmente. Até o final de 2017, houve 5.080 processos indeferidos, o que representa 887 mil hectares de terras que ainda estão provavelmente sendo ocupadas ilegalmente e que poderiam ser destinadas para outro fim, já que o Estado não estava desenvolvendo ações para a retomada dessas terras no momento da auditoria do TCU.

Existem processos administrativos (confirmação da ilegalidade, notificação, etc.) e judiciais (reintegração de posse) estabelecidos para isso. Porém, esses processos são custosos e geralmente tomam muito tempo. Processos judiciais também sofrem da inércia do Judiciário, que pode resultar na inação diante das invasões de terras e na extensão do tempo das ocupações irregulares.

De outro modo, é necessário planejar com base em critérios objetivos o uso que vai ser feito das terras retomadas, para que se evite situações pouco sustentáveis e que fujam do controle do Poder Público (por exemplo, novas invasões). Mais uma vez, a retomada de terras públicas exige aprimorar os sistemas cadastrais para identificar invasões, bem como investir na destinação de terras públicas para definir soluções adequadas para essas áreas (capítulo 2).

Foto: Edilson Rodrigues / Agência Senado

IV.

A POLÍTICA DA GRILAGEM DE TERRAS

↑ SUMÁRIO

A capacidade de influência de grileiros pode ser bastante importante, atingindo com frequência e de várias maneiras o ambiente político, tanto local quanto nacional. Quando tal influência é sistemática e afeta o sistema de administração de terras de forma estrutural, essa situação pode ser qualificada de captura do Estado[65]. Isso ocorre quando as fragilidades das instituições públicas abrem uma janela de oportunidade para que grupos influentes e poderosos sejam capazes de dominar a distribuição de terras ao manipular a formulação de políticas públicas e influenciar os processos de tomada de decisão que estabelecem o acesso ao recurso (Lugon-Moulin, 2010).

Essa captura também pode surgir do alinhamento mais sutil de interesses entre empresas e elites políticas por meio de laços familiares, de amizade e de propriedade conjunta sobre ativos econômicos (TI, 2014). Pode ser diferenciada segundo os tipos de instituições-alvo da captura (Legislativo, Executivo, Judiciário, agências reguladoras, etc.), ou pelos tipos de atores que buscam capturar as instituições públicas (grandes empresas privadas, líderes políticos, oficiais de alta patente, grupos de interesse, entre outros) (Lugon-Moulin, 2010).

A corrupção pode exprimir-se também ao favorecer os interesses de quem financiou campanhas (TI; FAO, 2011) ou para manter o controle sobre o seu eleitorado (Wheatland, 2016). Também pode ocorrer por meio da compra de votos parlamentares e de decretos presidenciais, bem como por meio de práticas lícitas como o *lobby*[66] e as "portas giratórias"[67] (TI, 2014). Identificar e combater essa captura é particularmente difícil, uma vez que se trata de jogos de influência, podendo ocorrer sem ilicitudes (TI; FAO, 2011).

Segundo a OCDE (2021), o *lobby*[68] junto a servidores públicos e/ou o financiamento de partidos políticos e candidatos em campanhas eleitorais são as maneiras mais comuns de se obter acesso desigual ao processo decisório, capturando as políticas públicas. Entre as estratégias utilizadas pelos lobistas, o financiamento de *think tanks*, grupos de pesquisa, associações e organizações da sociedade civil, inclusive por meio de práticas de *astroturfing*[69], ilustram como tal atividade pode aumentar os riscos de corrupção e desaguar em influência indevida por meio do financiamento e da produção de informações tendenciosas (OCDE, 2021).

No Brasil, por exemplo, o Instituto Pensar Agro – braço administrativo da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) – realiza e produz uma série de pesquisas e propostas legislativas, que também são oferecidas aos parlamentares. Porém, o Instituto tem lacunas de transparência sobre suas fontes de financiamento. De acordo com um levantamento efetuado pelo De Olho nos Ruralistas,, o Instituto é financiado por 38 associações do agronegócio que, por sua vez, são compostas por pelo menos 22 das 50 maiores empresas do agronegócio do país (De Olho nos Ruralistas, 2019). De forma geral, o financiamento privado de pesquisas e produção de conhecimento pode gerar dados enviesados, de baixa qualidade e/ou parciais (OCDE, 2021).

De acordo com vários autores, existe um vínculo entre a atuação política e legislativa da FPA e os potenciais conflitos de interesse[70] e de captura do Estado que ocorrem para garantir a manutenção

65 A captura do Estado é considerada uma forma de corrupção política na qual os interesses de indivíduos, instituições, empresas ou grupos poderosos, dentro ou fora de um determinado país, influenciam significativamente os processos de tomada de decisão governamental em benefício próprio (adaptado de Lugon-Moulin, 2010; TI, 2014 e U4 Glossary, 2021). Por sua vez, a captura de políticas públicas é o processo consistente e repetitivo de se direcionar as decisões no ciclo de políticas públicas para que atendam a interesses privados de grupos ou indivíduos. É um termo que abrange qualquer situação na qual decisões tomadas em qualquer etapa do ciclo das políticas refletem interesses específicos (OCDE, 2017)

66 Para a Transparência Internacional (TI) e o U4 Anti-Corruption Resource Centre, o *lobby* pode ser definido por qualquer atividade realizada para influenciar as políticas e decisões de um governo ou de uma instituição em favor de uma causa ou resultado específico. Mesmo quando permitido por lei, se existirem níveis desproporcionais de influência – por empresas, associações, organizações e indivíduos –, esses atos podem causar prejuízo ao interesse comum (TI, 2020c; U4, 2020).

67 Movimento de indivíduos assumindo posições-chave entrando e saindo do setor público para o privado e vice-versa, o que pode gerar conflitos de interesses e aumentar os ricos de corrupção (adaptado de TI, 2020d).

68 O *lobby* pode ser realizado por uma ampla variedade de tipos de organizações e pode envolver diversos tipos de atividades, incluindo reuniões presenciais, financiamento de campanhas (onde tal atividade é permitida), inclusão de pauta em reuniões, bem como o engajamento com atividades de base (Nownes, 2017). Em adição, as atividades do *lobby* vão desde o fornecimento de informações, dados ou materiais de apoio aos tomadores de decisão até o monitoramento de atividades em andamento na arena política e o fornecimento de expertise e conhecimento para influenciar as percepções da mídia e dos tomadores de decisão sobre uma questão específica (Brulle, 2018).

69 Prática de mascarar os patrocinadores de uma mensagem ou organização com o intuito de fazer parecer que ela tenha um endosso público (OCDE, 2021).

70 Que incluem desde o interesse em expandir a terra disponível para as atividades de agropecuária até a garantia da manutenção de propriedade de terras. Segundo Castilho (2012), os dados de propriedade declarados na Justiça Eleitoral pelos políticos eleitos em 2008 e 2010 demostram que os políticos latifundiários no Brasil detêm parcela significativa do país (e migram sistematicamente suas posses para as fronteiras agrícolas). Em dados declarados eram 2,03 milhões de ha, segundo informações disponíveis no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), declaração de pessoa física. Estima-se que os mesmos políticos tenham pelo menos o equivalente a 3,3 milhões de ha. Em adição, havia 69 madeireiras e serrarias pertencentes a mais de 60 políticos (isso apenas entre os eleitos em 2008 e 2010). Várias dessas madeireiras também aparecem em notícias e investigações do IBAMA e da PF. E, ainda segundo análise do mesmo autor, os senadores são a classe política que mais possuem terras no país (média de 1000 ha por senador) (Castilho, 2012).

do poder no tema fundiário (Castilho, 2012; Cunha; Mello-Théry, 2017). Por meio de sua força política e influência no Congresso (Santos; Neto; Choi, 2018), a FPA tem conseguido promover propostas legislativas que buscam abrir caminhos para que o setor avance em suas atividades, em temas como a revisão dos processos de demarcação de Terras Indígenas e a regularização fundiária na Amazônia (De Carvalho; De Oliveira, 2021). Vale mencionar que, como todo setor, o agronegócio é diverso e parte do segmento tem preocupações socioambientais, enquanto outros membros buscam o desenvolvimento mais predatório da agropecuária.

Outro ponto de disputa e que vem sendo objeto de captura de políticas públicas e corrupção associada à grilagem é o fenômeno PADDD (sigla que significa "recategorização, redução e extinção de Áreas Protegidas" em inglês). Exemplos emblemáticos de PADDD são os casos da FLONA Jamanxim e da RESEX Jacy-Paraná, já citados. Tal fenômeno também é o resultado de diversas táticas como os chamados "jabutis" para inserir iniciativas de PADDD em propostas legislativas que não têm nenhuma relação com o tema (WWF-Brasil, 2019). Essas iniciativas fazem parte de uma estratégia mais ampla de desmonte do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), no qual setores do governo, do Congresso Nacional e das Assembleias Legislativas, em conluio com parte do setor agropecuário, grileiros e setor extrativo, buscam reduzir a área ou o grau de proteção de 80 mil km2 em áreas protegidas federais e estaduais (Grupo de Trabalho pelo Desmatamento Zero, 2017).

Atrelada às questões sobre demarcação de áreas protegidas está a pauta da regularização fundiária. Segundo Rajão (2021), existe conluio entre grileiros que estão pautando as mudanças legislativas e alguns legisladores. O autor, ao analisar os dados do Ministério Público, encontrou coincidências entre os processos de desmatamento nos anos 2018, 2019 e 2020 com o que se estava pleiteando enquanto área para regularização sem vistoria na MP 910/2019. O Caso 15 apresenta como os processos legislativos recentes sobre a regularização fundiária foram enviesados e aumentaram os riscos de grilagem de terras públicas.

retorne ao mapa de casos

CASO 15: DEBATES LEGISLATIVOS DA REFORMA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E CAPTURA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Desde 2019, propostas de alterações da lei de regularização fundiária de posses em áreas públicas federais (Programa Terra Legal) têm avançado rapidamente no Congresso Nacional (MP nº 910/2019; PL nº 510/2020 & PL nº 2633/2020). O Programa Terra Legal pode ser aprimorado, pois vem enfrentando dificuldades para cumprir seus objetivos, como a incapacidade do INCRA de resolver o grande passivo de requerimentos de titulação (Sparovek *et al.*, 2020). Contudo, as reformas propostas não visam resolver efetivamente os obstáculos atuais e flexibilizam alguns requisitos, favorecendo médios e grandes ocupantes e aumentando a vulnerabilidade às fraudes e à grilagem de terras (Climate Policy Initiative, 2021b). Entre os pontos discutidos está a modificação do marco temporal. Tal mudança não atende

os interesses da grande maioria dos produtores rurais, já que a proposta mais ambiciosa nesse sentido[71] eleva o número de imóveis passíveis de regularização em apenas 2% (Sparovek *et al.*, 2020), enquanto tal mudança gera insegurança jurídica e incentiva a grilagem ao sinalizar anistias para a invasão de terras (ver capítulo 3.3.).

Outro exemplo é a extensão da regularização simplificada por autodeclaração com dispensa de vistoria para imóveis de até 2500 hectares[72]. Tal mudança beneficia apenas 11% dos imóveis passíveis de regularização, ou seja, uma pequena parcela dos requerimentos de regularização, mas aumenta em 264% as áreas potencialmente alienadas por processos simplificados. Ao expandir o processo simplificado de regularização, desaparecem mecanismos imprescindíveis de controle, enquanto os processos de titulação já estão vulneráveis a tentativas de grilagem por meio de declarações falsas (ver Operação Shoyu – Caso 6) (Sparovek *et al.*, 2020).

Desse modo, sob o pretexto de agilizar a regularização fundiária, foram propostos retrocessos que dão espaço às fraudes e à grilagem de terras. Além disso, o enviesamento das reformas propostas se manifesta também nos processos legislativos que ocorreram sem espaço para debate público ou participação da sociedade civil. De fato, diversas táticas processuais têm sido utilizadas nos trâmites legislativos para acelerar a adoção de projetos de lei e eliminar o diálogo com a sociedade civil[73].

Foto: Marcos Oliveira / Agência Senado

Outra forma de corrupção política se dá por meio de advocacia administrativa para "facilitar" trâmites administrativos e garantir a omissão do Estado em vista das irregularidades que grileiros cometem. O Caso 16 apresenta um exemplo emblemático de possível advocacia administrativa em esquema de exploração ilegal de madeira e de grilagem, no qual o ex-Ministro do Meio Ambiente Ricardo Salles é investigado (ver também o Caso 8).

71 Antes da sua expiração, a MP 910/2019 possibilitava a regularização de posses anteriores a 2014 em regra geral (e até 2018 em casos específicos), ao passo que, atualmente, a Lei permite a titulação de posses anteriores a 2008 (2011 em casos específicos).
72 Reforma proposta no PL nº 510/2021, o mais ambicioso nesse aspecto enquanto o marco legal atual, limita o processo simplificado aos imóveis de até 4 módulos fiscais (até 440 hectares nos munícipios que possuem os maiores módulos fiscais).
73 Vale mencionar, por exemplo, a tramitação de projetos de lei por meio do regime de urgência, a inclusão em pauta de tais projetos horas antes da sua votação e até o uso do mecanismo de Medida Provisória reservado para situações de relevância e urgência para acelerar o processo legislativo sem o devido debate democrático.

retorne ao
mapa de casos

OPERAÇÃO HANDROANTHUS

CASO 16: PATROCÍNIO DE INTERESSES PRIVADOS E OBSTRUÇÃO A AÇÕES DE FISCALIZAÇÃO[74]

Em abril de 2021, o Superintendente da Polícia Federal no Estado do Amazonas mandou uma notícia-crime ao STF denunciando o então Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, por patrocínio de interesses privados e tentativa de obstrução na Operação Handroanthus, que investigava um esquema de exploração ilegal de madeira e de grilagem.

De acordo com a notícia-crime, os títulos utilizados para justificar o domínio sobre as terras onde houve exploração de madeira foram adquiridos por meio de um contrato de permuta com o Instituto de Terras do Pará (ITERPA). A permuta ocorreu porque o Estado do Pará tinha licitado, nos anos 80, áreas localizadas em terras da União. No entanto, o que levou à suspeita de possíveis fraudes na titulação foi o fato de que os titulares das novas terras doadas por meio da permuta não teriam nenhuma relação com os beneficiários originais da licitação. Além disso, destaca-se que os beneficiários originais não participaram nem assinaram o contrato de permuta. Portanto, de acordo com a notícia-crime, "as partes permutantes estariam dispondo de propriedade alheia". Ainda, a polícia também não encontrou os documentos relativos à licitação original, nem os títulos que teriam sido emitidos em decorrência dessa licitação e que foram permutados.

Nesse contexto, a Polícia Federal iniciou investigações para apurar o caso e apreendeu mais de 200.000 m3 de madeira por causa de indícios de usurpação de terras públicas através de fraudes documentais, entre outras suspeitas de irregularidades. Em reação, após uma reunião com os madeireiros investigados, o Ministro Salles criticou a demora da investigação e apontou para uma "provável" regularidade da madeira explorada, afirmando que os documentos apresentados pelos madeireiros eram "coerentes de não haver a propagada ilegalidade". O Ministro deu um prazo de uma semana para que se apresentasse os laudos das investigações, apesar de não ter autoridade sobre a atuação da Polícia Federal. Em adição, publicou uma sucessão de declarações e postagens em redes sociais apoiando os madeireiros investigados.

Portanto, de acordo com o delegado responsável pela operação, por meio dessas ações para pressionar e deslegitimar as investigações, o Ministro e um Senador acusado de atos semelhantes "de forma consciente e voluntária, e em unidade de desígnios, dificultam a ação fiscalizadora do Poder Público no trato de questões ambientais, assim como patrocinam, direta [ou indiretamente], interesses privados (de madeireiros) e ilegítimos perante a administração pública, valendo-se de suas qualidades de funcionários públicos".

Fonte: PF, 2021.

74 Vale ressaltar que cabe à Justiça determinar se a conduta do ex-Ministro foi criminosa, pois as investigações estavam em seu início quando foi elaborado o relatório. Porém, se os fatos relatados pelo delegado forem procedentes, isso significa que Salles teve um comportamento claramente antiético, que se encaixa no que a Transparência Internacional chama de corrupção, ou seja, o abuso de poder confiado para ganhos privados.

Foto: Polícia Federal / Divulgação

A indicação de agentes privados para ocupação de cargos para posições do Executivo e a contratação de ex-agentes públicos por empresas e associações privadas (um fenômeno frequentemente chamado, e já citado, de "portas giratórias") também se configuram como uma janela de oportunidade para a ocorrência de influência indevida. Nesse último caso, o ex-agente pode passar a utilizar as conexões, as informações e o prestígio adquiridos durante o tempo no cargo público para influenciar as decisões de órgãos e autoridades, defendendo interesses privados e podendo prejudicar e interferir propositalmente na correta formulação e/ou execução da legislação e da política fundiária (Caso 17). Isso ocorre quando tais indicações não seguem requisitos técnicos e de referência profissional, bem como salvaguardas de integridade, mas têm como finalidade pautar a agenda governamental para atender a determinados grupos de interesse ou mesmo a uma demanda privada específica. Ressalva-se que tais práticas de portas giratórias e os riscos de corrupção associados não são limitados a um setor particular ou a um campo ideológico e podem envolver também membros da sociedade civil organizada.

retorne ao
mapa de casos

OPERAÇÃO SHOYU

CASO 17: PATROCÍNIO DE INTERESSES PRIVADOS NO GOVERNO DO AMAPÁ

Na primeira fase da Operação Shoyu, deflagrada em 2019, o MPF evidenciou situações de advocacia administrativa e portas-giratórias, que resultaram no patrocínio de interesses privados de grandes produtores de soja, envolvidos em esquemas de grilagem no Amapá. Nesse sentido, de acordo com as denúncias apresentadas pelo MPF, o ex-Presidente do extinto Instituto de Meio Ambiente e Ordenamento Territorial do Amapá (IMAP) orientava servidores do órgão a lavrarem multas ambientais contra sojeiros para substituir multas aplicadas pelo IBAMA relativas às mesmas infrações. O valor das multas aplicadas pelo IMAP era idêntico para diferentes infratores (R$ 60 mil) e era muito menor que aquelas aplicadas pelo IBAMA (entre R$ 200 mil e R$ 1 milhão).

O MPF afirmou que o ex-Presidente e outros três servidores do IMAP também "facilitavam" trâmites administrativos que envolviam produtores de soja. De acordo com o MPF, o ex-Presidente do IMAP, junto com outros membros do governo do Amapá e com o Diretor Presidente da Aprosoja-AP, articulou uma reunião na sede do IBAMA em Brasília com o presidente do órgão para defender interesses de sojeiros. O ex-Presidente do IMAP teria recebido uma promessa de financiamento de campanha de meio milhão de reais para uma possível candidatura ao cargo de deputado federal, em troca do seu "apoio" para promover os interesses de sojeiros.

Os fatos relatados pelo MPF demostram também claros indícios de portas giratórias entre o setor da soja e o governo do Amapá, além dos riscos de corrupção associados. Isso ocorreu quando o Diretor Presidente da Aprosoja-AP foi nomeado como Secretário de Desenvolvimento Rural do Estado. De acordo com o MPF, ele foi um dos principais articuladores da reunião em Brasília, foi um dos produtores beneficiados pelo esquema das multas citado anteriormente. Desse modo, ele continuava beneficiando os sojeiros ao agilizar os procedimentos de interesse do grupo mesmo sendo Secretário de Desenvolvimento Rural do Amapá. O Secretário foi então exonerado do cargo, segundo recomendação do MPF. Na segunda fase da operação Shoyu, o MPF afirmou que o então Secretário liderou uma organização criminosa voltada para a grilagem de terras no Estado, através de fraudes e corrupção de funcionários públicos (Caso 6). A situação do ex-Presidente do IMAP é outro caso de portas giratórias já que era sócio de uma empresa de consultoria ambiental para sojeiros junto ao mesmo órgão.

Fonte: MPF, 2019g; 2019h; 2019i; 2019j; 2021.

Foto: G-COM MT / Myke Toscano

Foto: Google Maps

Em adição ao exposto, a grilagem pode levar à captura das instituições públicas locais de diferentes formas. Isso porque ela pode ser um fator de consolidação do poder econômico e político de elites locais (IPAM, 2006). Por exemplo, no âmbito local foram observados riscos de captura do Estado por meio de conflitos de interesses, favorecendo as atividades de grilagem de terras na região da Amazônia Legal durante a realização das eleições municipais em 2020.

Segundo dados da Agência Pública (2020a), um total de 118 candidatos a prefeito e a vice-prefeito eram donos de madeireiras ou produtores agropecuários e tinham a "ficha suja" no IBAMA por terem cometido algum tipo de crime ambiental (desmatamento, queimadas, exploração de floresta nativa em áreas protegidas, entre outros). Para além dos problemas socioambientais, tal situação é problemática por aumentar os riscos de corrupção por meio do patrocínio de interesses privados na condução de suas atividades no Executivo, uma vez eleitos. Ainda sobre o mesmo processo eleitoral, a Repórter Brasil (2021) denunciou o envolvimento de políticos locais em esquemas de grilagem como um dos principais entraves na solução dos problemas fundiários da região.

Como visto, a grilagem de terras e a corrupção política têm uma forte relação e criam um círculo vicioso onde a corrupção viabiliza a grilagem e fomenta a impunidade. Por sua vez, a grilagem também gera receitas substanciais para as elites políticas e econômicas envolvidas nesses esquemas. Dessa maneira, tais elites consolidam seu poder e seu controle sobre a máquina do Estado, o que aumenta a vulnerabilidade dos órgãos públicos à corrupção (MacInnes, 2015) e dificulta a implementação das reformas políticas e institucionais necessárias para a melhoria da governança de terras (Lugon-Moulin, 2010).

Dessa forma, resolver o problema da baixa qualidade da governança fundiária no Brasil envolve lidar com as questões de captura do Estado. Por sua vez, a captura se estabelece por meio de um combinado de situações caracterizadas pelo conflito de interesses, pela advocacia administrativa e pela influência indevida. É legitimo que todo setor tenha acesso a tomadores de decisões de forma equilibrada. Porém, a existência de atores que buscam consolidar a grilagem de terras com influência e capacidade de articulação em desproporção à dos demais segmentos interessados/afetados pelo tema é problemática. É por meio da influência e do acesso desigual aos tomadores de decisão que ocorre o enviesamento sobre o desenho e a implementação das políticas públicas, que já não buscam atender ao interesse público, mas sim aos interesses de grupos específicos.

Foto: Alberto César Araújo / Amazônia Real

V.

A ANATOMIA DA GRILAGEM: ATORES, PROCESSOS, RISCOS DE CORRUPÇÃO E CRIMES ASSOCIADOS

↑ SUMÁRIO

QUEM SÃO OS ATORES DA GRILAGEM?

Os grandes esquemas de grilagem são complexos e envolvem organizações bem estruturadas. A grilagem é o resultado da ação coordenada de vários atores para disponibilizar os recursos financeiros, a capacidade de intimidação e de influência, bem como as competências técnicas para viabilizar as fraudes e outros crimes associados. Portanto, é essencial entender o sistema de atores envolvidos nesses processos. A partir de casos analisados e de estudos sobre o tema, é possível identificar sete grandes grupos de atores que participam de esquemas de grilagem:

GRILEIROS

Líderes dos esquemas de grilagem, eles são os "empreendedores" que financiam a grilagem de terras e, às vezes, se aproveitam de sua influência política para facilitar os crimes. Os grileiros podem ser pecuaristas, sojeiros, madeireiros, empresários locais ou até elites econômicas e políticas de outras regiões do Brasil. É comum encontrar, por exemplo, elites econômicas das regiões Sul e Sudeste que investiram em terras griladas na Amazônia Legal. Tais empreendedores não precisam se deslocar até as áreas griladas e podem atuar de forma remota. Em consequência, é difícil identificar os financiadores e organizadores dos esquemas por meio de ações de fiscalização "clássicas" no campo.

INTERMEDIÁRIOS

Viabilizam ou facilitam a realização dos crimes associados à grilagem. O papel de tais intermediários pode incluir negociações com os demais integrantes da organização criminosa, a cooptação de interessados de boa ou má fé pela compra de terras griladas, a contratação de trabalhadores em condições precárias ou a elaboração de documentos, entre outros.

"PISTOLEIROS" E MILICIAS PRIVADAS

Responsáveis por limitar o acesso às terras griladas, intimidar ou silenciar denunciantes e/ou expulsar as populações legítimas das terras invadidas, às vezes por meio de estratégias de extorsão. Tais milícias podem também envolver policiais locais corruptos.

AGENTES PÚBLICOS

Organizações criminosas podem também envolver agentes públicos que se aproveitam de suas funções para facilitar esquemas de grilagem em troca de vantagens indevidas.

Funcionários de órgãos fundiários – podem contribuir com esquemas de grilagem ao emitir títulos fraudulentos, inserir e validar dados falsos nos sistemas cadastrais e de regularização fundiária ou fazer vistas grossas em processos de fiscalização.

Fiscais ambientais – agentes de órgãos ambientais federal e estaduais podem garantir a impunidade dos grileiros responsáveis por infrações ambientais ao fazerem vistas grossas, ou por meio de fraudes nos laudos e vazamentos de informações sigilosas relativas a operações futuras, entre outros.

Magistrados – os juízes e desembargadores podem vender decisões judiciais para confirmar registros fraudulentos em troca de vantagens indevidas. Isso pode ocorrer tanto em processos de fiscalização dos Registros de Imóveis pelas Corregedorias Gerais de Justiça quanto em litígios.

Agentes públicos em cargos de comissão ou em cargos eletivos – podem exercer influência indevida nos órgãos fundiários e ambientais de forma pontual (ex. facilitando fraudes em cadastros ou processos administrativos) ou sistêmica (ex. paralisando as atividades de fiscalização ou flexibilizando normas de regularização fundiária).

TRABALHADORES BRAÇAIS

Efetuam o trabalho manual por um salário bastante baixo ou em situação de trabalho análoga à escravidão. São o elo mais frágil da cadeia, sendo muitas vezes presos em flagrante pelas operações policiais.

ESPECIALISTAS

Proporcionam seus "serviços" aos grileiros em troca de remuneração, propina ou até terras griladas, para explorar as debilidades da governança e do sistema de administração de terras. Constata-se que a complexidade desses crimes gera uma economia paralela onde alguns intermediários se tornam profissionais da grilagem e se especializam nas fraudes necessárias para grilar terras, às vezes com um alto grau de sofisticação. Fazem parte desse grupo:

Advogados e/ou corretores imobiliários – podem identificar "oportunidades" de investimento e "fabricar" registros fraudulentos para obter o título de propriedade do imóvel, às vezes corrompendo servidores públicos.

Registradores e/ou tabeliões de notas – podem forjar registros e escrituras ou organizar deliberadamente a precariedade dos seus registros para dissimular fraudes.

Agrimensores, agrônomos e outros técnicos da área – podem inserir dados falsos nos sistemas cadastrais. Eles também podem buscar "oportunidades" de grilagem ao identificar vazios nos cadastros que possam ser utilizados para a inscrição de imóveis falsos.

"LARANJAS" E "TESTAS-DE-FERRO"[75]

São usados para emprestar seus dados de identificação para inscrever os imóveis nos sistemas de informação públicos. Tais atores podem ser necessários para fracionar indevidamente os imóveis em processos de regularização fundiária e/ou para se esconder o verdadeiro "dono" das terras, dificultando sua identificação e responsabilização.

Ressalva-se que os esquemas de grilagem nem sempre contam com todos esses grupos de atores e que o envolvimento dos mesmos é bastante variável. De qualquer forma, esse mapeamento mostra como esquemas de grilagem de terras podem alcançar um alto grau de sofisticação. Portanto, a grilagem de grande escala exige algum nível de recurso técnico e financeiro, não sendo uma atividade acessível para pessoas de baixa renda. Para conseguir dar uma aparência de legalidade ao roubo de terras, é necessário articular e remunerar uma série de atores com capacidades bem específicas, assim como ter condições para arcar com os custos das atividades realizadas para grilar terras.

MODO DE AGIR DA GRILAGEM DE TERRAS

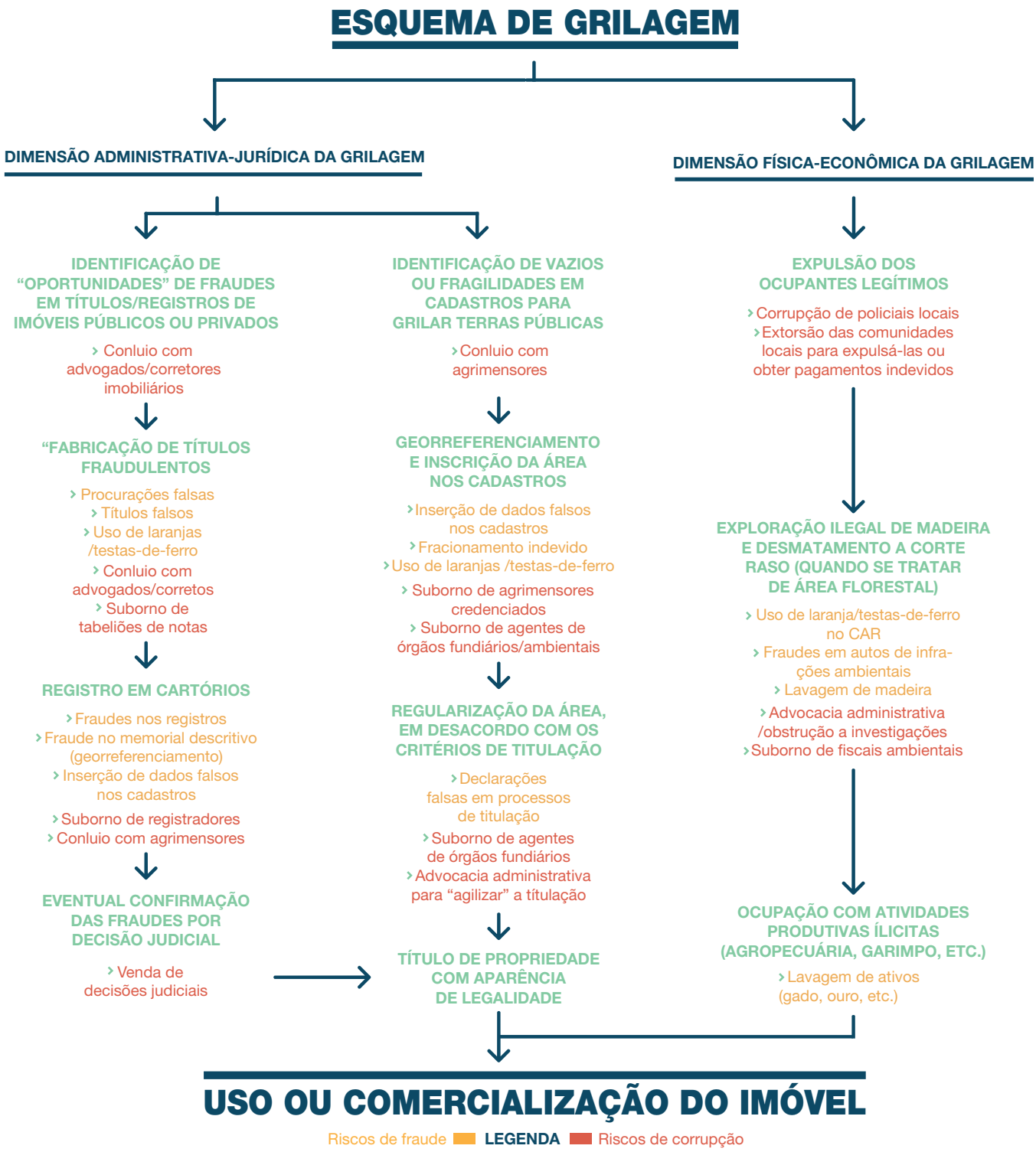
Não existe um processo padronizado da grilagem de terras. Organizações criminosas sempre inovam para encontrar novas maneiras de lucrar a partir da apropriação indevida de terras, tanto privadas quanto públicas. Porém, é possível identificar características comuns em vários esquemas documentados, valendo mencionar duas dimensões dos esquemas de grilagem. A primeira diz respeito ao plano físico-econômico, no qual a grilagem se manifesta pela ocupação efetiva da terra grilada, e a segunda ao plano administrativo-jurídico, onde o grileiro dá uma aparência de licitude à invasão das terras (Brasil, 2001; CPT 2020).

A ocupação "administrativa-jurídica" pode estar acompanhada da ocupação "física-econômica" efetiva da área, ou pode ser baseada apenas em documentos administrativos e jurídicos sem que haja invasão física da terra. É o caso da "grilagem de papel" que não pretende explorar efetivamente a área, mas que busca, por exemplo, vender um imóvel ou adquirir um financiamento a partir de um título fraudulento. Por

75 Neste contexto, os "laranjas" são os indivíduos cujos dados cadastrais (CPF e nome, por exemplo) são utilizados sem seu conhecimento para movimentar e registrar bens e ativos e para dissimular a identidade do verdadeiro gerente, proprietário, acionista ou beneficiário final. Por sua vez, o testa-de-ferro é o indivíduo que empresta voluntariamente seus dados cadastrais (CPF e nome, por exemplo) para movimentar e registrar bens e ativos e para dissimular a identidade do verdadeiro gerente, proprietário, acionista ou beneficiário final.

outro lado, a grilagem pode ser só econômica quando ela busca apenas explorar a área invadida. Isso pode ocorrer quando há uma omissão do Estado ao fiscalizar a ocupação em terras públicas ou ao proteger os direitos dos ocupantes legítimos da área (Brasil, 2001). A Figura 10 buscou mapear quais são as etapas recorrentes de esquemas de grilagem, apresentando os riscos de fraude e corrupção em cada etapa. Vale mencionar que são etapas e riscos possíveis que não necessariamente se manifestam em todo caso já que existem variações na forma pela qual a grilagem se concretiza. Além disso, trata-se de uma simplificação dos processos de grilagem, já que as etapas nem sempre são lineares além de existirem conexões possíveis entre as dimensões "física-econômica" e "administrativa-jurídica", como veremos mais à frente. No entanto, a identificação dessas tendências gerais ajuda a entender as estratégias desenvolvidas para grilar terras e como combatê-las.

Figura 10: *Possíveis etapas de esquemas de grilagem*



No que diz respeito à dimensão física-econômica, a grilagem pode começar com a expulsão de posseiros e comunidades tradicionais por policiais locais corruptos ou milicias privadas que usam atos de violência, ameaças e táticas de extorsão nesse objetivo. Em áreas florestais (terras públicas na Amazônia, por exemplo), isso pode ocorrer antes ou simultaneamente à exploração ilegal dos recursos naturais valiosos, como a madeira e o ouro. Para comercializar tais produtos, organizações criminosas dependem de táticas de lavagem para "esquentar" esses recursos naturais (MPF 2020; TI Brasil, em publicação). Depois, os grileiros podem desmatar a área e plantar capim para transformá-la em pastagem. Fiscais ambientais podem assegurar a impunidade dos grileiros em relação aos crimes ambientais cometidos ao vazarem informações sobre ações de controle ou ao fazerem vistas grossas. O desmatamento da área não só leva ao aumento do valor da terra e da sua liquidez nos mercados imobiliários (Reydon, 2011), como também serve para simular a ocupação efetiva da área, o que facilita a obtenção de título de propriedade por meio da regularização fundiária (Torres; Doblas; Alarcon, 2017).

Em paralelo, a dimensão administrativa-jurídica da grilagem pode ser dividida em dois caminhos possíveis para se obter um título de imóvel com aparência de legalidade. A primeira alternativa consiste na "fabricação" e no registro de títulos de propriedade fraudulentos. Nesse caso, o esquema pode começar pela identificação de matrículas ou títulos vulneráveis à fraude, com a participação possível de advogados ou corretores imobiliários. Isso pode também incluir fraudes nas escrituras, eventualmente com procurações falsas ou em conluio com um tabelião de notas para forjar a aquisição de um imóvel. Outra opção consiste na emissão indevida de títulos por servidores de órgãos fundiários em troca de propina ou de outra vantagem indevida sem respeitar os critérios e processos legais requeridos para se beneficiar de tal título. Em seguida, é necessário registrar o título em um Cartório de Registro de Imóveis, eventualmente com o apoio de advogados ou registradores corruptos. Por fim, é possível que decisões judiciais intervenham para fechar o ciclo e confirmar o direito de propriedade sobre a área grilada por meio de registros fraudulentos.

A segunda alternativa é a fraude em processos de regularização fundiária, que incide apenas em terras públicas, principalmente na Amazônia Legal. Nessa estratégia, grileiros podem contar com os serviços de agrimensores, que identificam "vazios" nos cadastros e inserem dados falsos para simular posses. Depois, com o requerimento de regularização fundiária, grileiros podem pagar propina a agentes públicos para facilitar o processo. A intervenção corrupta de agentes públicos pode ser necessária para "ignorar" o fracionamento indevido e o uso de laranjas e validar a ocupação efetiva do imóvel, assim como para efetuar vistorias encenadas na área a ser regularizada, entre outros.

Existem também variações na sequência das etapas apresentadas na Figura 10, de acordo com as particularidades de cada esquema, bem como conexões possíveis entre as dimensões econômica e administrativa-jurídica da grilagem. Existem casos nos quais a ocupação econômica do imóvel precede a reivindicação dos direitos de propriedade, como, por exemplo, para provar a ocupação efetiva de uma terra pública, no intuito de se beneficiar da regularização fundiária. Inversamente, também é possível que fraudes cartoriais sejam usadas para, mais tarde, facilitar a ocupação física da terra grilada. Isso pode ocorrer quando grileiros começam por "montar" uma matrícula falsa sobreposta a outros imóveis (públicos ou privados) para, depois, exigir a reintegração de posse e a expulsão dos seus ocupantes legítimos. Esses são apenas alguns exemplos entre muitas outras possibilidades de conexões entre as duas dimensões da grilagem de terras.

Por fim, o processo de grilagem pode incluir a venda das terras invadidas a terceiros, ao final do processo ou em uma das etapas anteriores. A venda de imóveis grilados não só ajuda o grileiro a gerar lucros e a se distanciar das irregularidades efetuadas ao transmitir o título fraudulento a um terceiro, como também dificulta a identificação das fraudes que deram origem ao título falso. Isso porque cada registro adicional dá uma aparência de legalidade suplementar a esse título fraudulento, já que tal registro passou pela análise de um oficial de cartório (Brasil, 2001).

CRIMES ASSOCIADOS À GRILAGEM DE TERRAS

A grilagem e a corrupção na governança de terras enfraquecem o Estado de Direito e criam um ambiente no qual diversos crimes podem prosperar. Ao corromper agentes do Estado, os grileiros impedem que os mecanismos de prevenção, detecção e repressão de ilegalidades funcionem efetivamente, criando um terreno fértil para a ocorrência de vários ilícitos que viabilizam invasões de terras públicas e privadas.

Embora a invasão de terras públicas seja o crime[76] cujo vínculo com a grilagem é o mais evidente, existem vários outros crimes diretamente associados a tais esquemas. Em primeiro lugar, a grilagem é, por definição, viabilizada por fraudes, seja nos cadastros e em processos administrativos, seja em Registros de Imóveis. As fraudes podem também envolver a participação de atores corruptos, tanto públicos quanto privados, que apoiam as operações das organizações criminosas (ver, em anexo, a tipificação desses crimes nos estudos de caso).

Além disso, a grilagem de terras públicas tem um vínculo muito forte com crimes ambientais, especialmente quando ocorre em áreas florestais, em particular em terras públicas da Amazônia Legal. Tais crimes ambientais são estabelecidos pela Lei nº 9.605/1998 e incluem, por exemplo, desmatar sem autorização, degradar Unidades de Conservação, destruir a fauna e provocar incêndios em floresta. Existem também alguns outros crimes ambientais vinculados à exploração ilícita de recursos naturais que podem estar associados a esquemas de grilagem, como a exploração ilegal de madeira (ver a operação Handroanthus – Caso 16 – por exemplo) ou o garimpo ilegal (ex.: A. Pública, 2019), entre outros.

Como já destacado, a grilagem de terras é responsável por conflitos fundiários que podem levar a graves atos de violência para expulsar posseiros ou comunidades tradicionais em terras públicas ou até os proprietários legítimos quando a grilagem afeta terras privadas. Em 2020, a Comissão Pastoral da Terra (CPT) (2021) levantou 1.576 ocorrências de conflitos por terras[77] provocados por supostos proprietários ou agentes públicos, o que representa um forte aumento nos últimos anos e o número mais elevado já registrado pela entidade desde 1985. A CPT (2021) ainda registrou 81.225 famílias que tiveram suas terras invadidas em 2020, entre as quais 71,8% são indígenas, destacando a vulnerabilidade particular desse grupo a tais conflitos.

A CPT destaca também que houve uma transformação da violência no campo. Os assassinatos têm sido substituídos tanto por ameaças para provocar medo quanto pela criminalização dos movimentos sociais através da intimidação e da abertura de processos judiciais contra ativistas e pessoas que se opõem a grileiros. São formas mais discretas de violência, mas que servem como instrumentos de coerção igualmente eficazes (CPT, 2020).

Tem-se, ainda, que a grilagem de terras públicas envolve frequentemente o uso de trabalho em situação análoga à escravidão para efetuar o trabalho físico vinculado à grilagem de terras. Esses trabalhadores podem abrir picadas, explorar a madeira e desmatar a área grilada, entre outros (Caso 18). Além disso, verificou-se que algumas organizações criminosas que atuam em esquemas de grilagem de terras também estavam envolvidas com o tráfico de drogas (ex.: Amazônia Real, 2021).

76 A invasão de terras públicas é criminalizada pelo artigo 20 da Lei nº 4.947/1966.

77 A CPT define os conflitos por terras como "eventos que se caracterizam pelas seguintes violências coletivas contra as famílias ocupantes das áreas em disputa: expulsão ou despejo; ameaças de expulsão ou de despejo; destruição de casas, roças e outros bens; e ação de pistoleiros e milícias privadas, nas quais é comum a participação de membros das forças públicas de segurança, como Polícias Civil e Militar" (CPT 2020, p.102).

retorne ao
mapa de casos

OPERAÇÃO RIOS VOADORES

CASO 18: USO DE TRABALHADORES EM CONDIÇÕES ANÁLOGAS À ESCRAVIDÃO EM ESQUEMAS DE GRILAGEM

Na operação Rios Voadores (Caso 4), conduzida em 2016, o IBAMA encontrou 11 acampamentos com um total de 40 trabalhadores. De acordo com as denúncias apresentadas pelo MPF, os trabalhadores eram privados de sua liberdade por meio de dívidas. Essas dívidas eram contraídas através da aquisição de motosserras e eram pagas por meio de horas de trabalho. Além das dívidas, os "gatos" (aliciadores de trabalhadores), mantinham os trabalhadores submetidos a jornadas de trabalho exaustivas sob vigilância de capangas, ao passo que o isolamento das áreas de trabalho contribuía para a privação da liberdade. Assim, o MPF concluiu que os trabalhadores eram mantidos em condições análogas à escravidão.

Foto: Fernando Augusto / Ibama

Os pecuaristas e demais integrantes da organização criminosa foram denunciados uma segunda vez por trabalho escravo usado para desmatar áreas em outra fazenda. Dessa vez, foi encontrado um acampamento com 10 trabalhadores em condições degradantes. O MPF constatou, por exemplo, a ausência de condições sanitárias mínimas, como banheiro e água potável, assim como a inexistência de proteção contra intempéries climáticas e ataques de animais selvagens.

Fonte: MPF, 2016d; 2016e; 2016f; 2016g.

Por fim, a grilagem de terras também pode estar associada a esquemas de lavagem de ativos. As organizações criminosas desenvolvem táticas de lavagem de dinheiro não apenas para dar uma aparência de legalidade aos lucros gerados pelas diversas atividades ilegais, mas também para dissimular o pagamento de propinas. Para tanto, existem várias técnicas que visam dificultar o rastreamento dessas operações financeiras pelas autoridades públicas e contornar os controles e medidas antilavagem. Tais práticas incluem, por exemplo, a triangulação de operações financeiras de origem ilegal por meio de laranjas, testas-de-ferro ou empresas de fachada, movimentações financeiras em espécies e o fracionamento artificial de fluxos financeiros, entre outros métodos (Caso 19 & Caso 20). Além disso, existem relatos de que até a compra e a venda de terras griladas podem fazer parte de táticas de lavagem de dinheiro oriundo de outras atividades ilícitas, como esquemas de corrupção ou o tráfico de drogas, entre outros (ex.: Amazônia Real, 2020; Carrero *et al.*, 2020).

retorne ao
mapa de casos

OPERAÇÃO OJUARA

CASO 19: LAVAGEM DE DINHEIRO DE ATIVIDADES ILÍCITAS

No esquema de corrupção e grilagem desmontado pela operação Ojuara, a organização criminosa dissimulou a origem ilícita do dinheiro proveniente das atividades criminosas. No caso das propinas recebidas por agentes do IBAMA, as investigações do MPF apontam que o dinheiro era recebido por testas-de-ferro ou por empresas próximas aos servidores investigados. Já o líder de uma "empresa" especializada em desmatamento, exploração ilegal de madeira, grilagem de terras e criação de gado em terras griladas usava táticas semelhantes para ocultar a origem ilícita dos bens e valores oriundos de sua atividade criminosa. Ele mantinha bens, como veículos de alto padrão e fazendas, assim como valores milionários, em nome de sua companheira, que servia como testa-de-ferro.

Fonte: MPF, 2019f; 2019k.

Foto: Vinícius Mendonça / Ibama

retorne ao
mapa de casos

OPERAÇÃO FAROESTE

CASO 20: LAVAGEM DE DINHEIRO VINCULADA AO PAGAMENTO DE PROPINAS

Para ocultar a origem ilícita dos valores milionários pagos como propinas no esquema de grilagem investigado pela operação Faroeste, o MPF constatou a criação de estruturas complexas de lavagem de dinheiro. Foram utilizadas diversas táticas para dificultar o rastreamento das propinas até as contas dos advogados e magistrados que negociavam e proferiram as decisões judiciais enviesadas a favor da organização criminosa.

Entre as táticas denunciadas pelo MPF, vale mencionar: (i) a criação e a estruturação de uma holding para criar outras empresas e quebrar o rastro financeiro da propina, com movimentações em espécie e fragmentadas (para escapar de alertas de transações financeiras suspeitas), bem como para ocultar bens de luxo em nome de terceiros; (ii) grande número de contas bancárias para misturar os valores recebidos como propina com as remunerações lícitas (por exemplo, salários) e, assim, dificultar a associação do pagamento de vantagens indevidas a decisões judiciais; (iii) uso de testas-de-ferro e laranjas, como familiares de magistrados que sabiam do pagamento de propinas e agricultores humildes que, sem consentimento, tiveram o nome utilizado no recebimento de vantagens indevidas; (iv) simulação de empréstimo e quitação de dívidas, como no caso de uma magistrada que teria dissimulado empréstimo de um familiar e utilizado a vantagem indevida de R$ 400 mil para pagar uma dívida de R$ 550 mil.

Nesse contexto, o papel do COAF (Conselho de Controle de Atividades Financeiras) foi fundamental para apoiar as investigações e evidenciar o pagamento de propinas aos magistrados corruptos. Para tanto, o COAF contribuiu com a identificação de movimentações financeiras suspeitas nas contas dos integrantes da organização criminosa, incompatíveis com suas atividades econômicas lícitas. A identificação de operações financeiras suspeitas nas contas de laranjas e testas-de-ferro também demostrou o uso de intermediários para dificultar o rastreamento das propinas.

Fonte: PGR, 2019a.; 2020a; 2020b; 2020c; 2020d.

Foto: SSP / Divulgação

Por outro lado, vale destacar outros esquemas de lavagem associados à grilagem de terras, que alargam a percepção do senso comum sobre lavagem ao contemplarem também outros ativos, como bens produzidos pelas atividades ilícitas localizadas nas terras griladas, tais como: bois, grãos, madeira ou ouro de origem ilegal. Por meio de diversas práticas de fraude e corrupção nos sistemas de rastreamento e de controle, os grileiros e seus associados ocultam a origem ilícita desses bens (MPF, 2020; TI Brasil, em publicação). A dissimulação da aquisição de imóveis por meio das numerosas fraudes descritas neste relatório também pode ser considerada como um esquema de "lavagem de imóveis". Geralmente, o objetivo dessas manobras é reintroduzir o produto do crime (terra, recursos naturais, etc.) na economia lícita.

Vale destacar, ainda, a lavagem de gado como um tipo particularmente relevante na grilagem de terras na Amazônia. Tal tipo de lavagem busca contornar os controles para possibilitar a comercialização do gado criado em áreas embargadas por infrações ambientais. Como a invasão de terras públicas é geralmente associada à tais infrações ambientais, a grilagem pode ser um dos fatores que levam ao embargo de uma área. Uma importante estratégia de lavagem de gado consiste na triangulação das vendas, ou seja, em transferir animais oriundos de terras desmatadas ilegalmente e possivelmente griladas para fazendas intermediárias regulares que, por sua vez, vendem a frigoríficos e supermercados, que supostamente efetuam os controles de origem. Muitas vezes, esses compradores apenas verificam os fornecedores diretos e, portanto, não detectam o gado oriundo de área desmatada quando transitam (pelo menos, no papel) por fazendas regulares (A. Pública, 2020b; Amigos da Terra, 2020) (Caso 21).

retorne ao mapa de casos

OPERAÇÃO RIOS VOADORES

CASO 21: LAVAGEM DE GADO E GRILAGEM DE TERRAS

Na operação Rios Voadores, os integrantes da organização criminosa foram também denunciados pelo MPF por dissimular a origem e a localização do gado criado nas áreas griladas e desmatadas. Para enganar os controles, pouco antes da comercialização, o gado criado em área embargadas por desmatamento era transferido para fazendas regulares. A manobra permitia aos criminosos obter a documentação necessária para realizar a venda do gado aos frigoríficos, como denunciou o MPF à Justiça Federal. As fazendas utilizadas estavam em nome de testas-de-ferro, pessoas cujos nomes serviam para ocultar as identidades dos verdadeiros donos. No entanto, a equipe de investigação verificou que notas fiscais emitidas pelos frigoríficos compradores do gado acabaram sendo registradas em nome de integrantes do grupo criminoso.

Fonte: MPF, 2016h; 2016i.

Foto: Helton Ribeiro / Incra SP

Foto: Bruno Kelly / Amazônia Real

RISCOS DE FRAUDE E CORRUPÇÃO VINCULADOS COM A GRILAGEM DE TERRAS

As operações estudadas neste relatório, as entrevistas, bem como a literatura sobre o tema, levaram à identificação de 21 riscos de corrupção[78] e demais práticas indevidas associadas a esquemas de grilagem. O Quadro 9 reúne todos esses riscos, destacando: (1) o tipo de prática indevida; (2) a descrição de tal prática; (3) os atores comumente envolvidos; e (4) o objetivo e/ou as consequências de tais práticas. Destaca-se que, para essa análise, usamos os termos no sentido das suas definições comumente aceitas pelo campo anticorrupção, o que pode significar diferenças quando comparadas às definições jurídicas no Brasil.

Frisa-se, ainda, que os atores mencionados no quadro representam geralmente o lado da "demanda" das práticas corruptas. Existe também o lado da "oferta" da corrupção e das demais práticas indevidas, ou seja, quem oferece propina, remuneração ou outra forma de vantagem indevida para que os atores do lado da "demanda" atuem de forma indevida. Tais "corruptores" incluem os grileiros (agropecuaristas, madeireiros, investidores imobiliários, etc.) que lideram a organização criminosa e seus representantes, como os advogados e demais intermediários que atuam no seu nome.

78 Ressalta-se que o conceito de corrupção usado neste relatório não está limitado ao suborno e inclui toda prática cujo objetivo for a obtenção de ganhos privados por meio de abusos de poder.

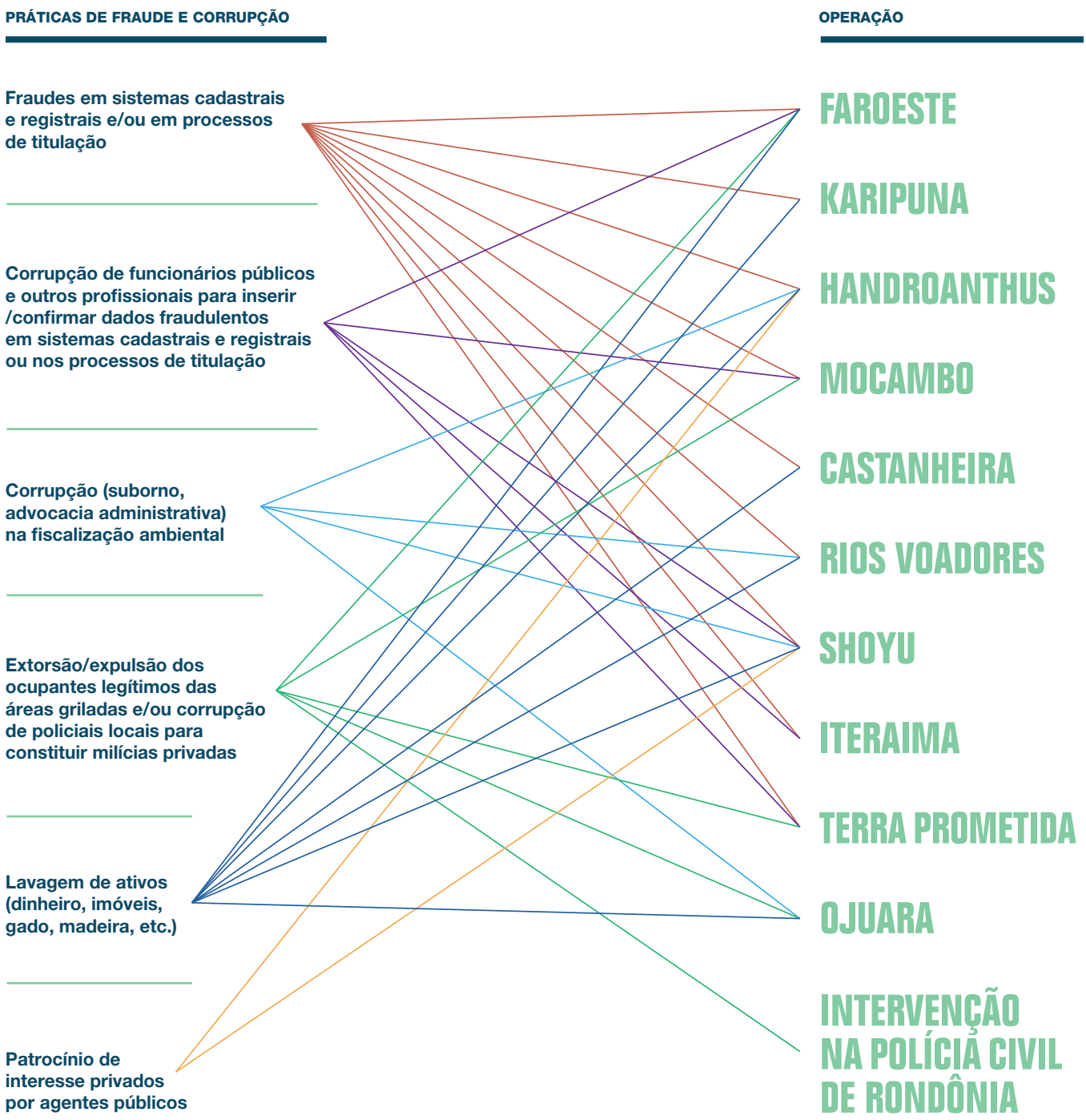
Quadro 9: *Riscos de fraude, corrupção e demais práticas indevidas vinculados à grilagem de terras*

TIPO DE RISCO	PRÁTICA	ATORES COMUMENTE ENVOLVIDOS (DEMANDA)	OBJETIVO /CONSEQUÊNCIA DIRETA
FRAUDE	Uso de contrato, escritura, título, ou procuração falsa	Advogados, corretores imobiliários, tabeliões de notas, registradores	Simular a aquisição de um imóvel para dar a aparência de legalidade a um registro irregular
FRAUDE	Fraudes nos Registros de Imóveis	Advogados, corretores imobiliários, registradores	Simular direitos de propriedade a partir de atos registrais irregulares
FRAUDE	Fraude na certificação do georreferenciamento de um imóvel registrado (SIGEF/memorial descritivo)	Agrimensores credenciados, funcionários do INCRA	Alterar ilegalmente a localização ou os limites de um imóvel
FRAUDE	Inscrição de imóveis fictícios no SIGEF, no SNCR e/ou no CAR	Agrimensores e outros profissionais afins, funcionários do INCRA	Cumprir os requisitos legais para atos registrais; simular a posse de um imóvel grilado; fraude na regularização fundiária e ambiental
FRAUDE	Uso de laranjas ou testas-de-ferro no CAR	Agrimensores e outros profissionais afins	Escapar de sanções para infrações ambientais
FRAUDE	Fracionamento indevido de imóveis e uso de laranjas e testas-de-ferro como requerentes em processos de titulação	Agrimensores credenciados, funcionários de órgãos fundiários	Simular pequenas posses para se beneficiar da regularização fundiária
SUBORNO	Inserção ou validação de dados falsos em cadastros e processos de titulação.	Agrimensores credenciados, funcionários de órgãos fundiários e ambientais	Auxiliar grileiros a fraudar os sistemas cadastrais; viabilizar a titulação de terras griladas que não se encaixam nos critérios da regularização fundiária
SUBORNO	Priorização indevida de agentes corruptores ("furar fila") em processos de administrativos (análise de dados cadastrais, licitação, regularização fundiária e ambiental, entre outros)	Funcionários de órgãos fundiários e ambientais	Titulação indevida com eventuais desigualdades no acesso às terras; prejuízo para os cidadãos que atuam de forma ética
SUBORNO	Omissões em ações de fiscalização ambiental (laudos fraudulentos, não apreensão de máquinas, etc.)	Fiscais de órgãos ambientais	Ineficácia das ações de fiscalização e impunidade para os crimes ambientais associados à grilagem de terras
SUBORNO	Vazamento de informações sigilosas sobre operações de fiscalização futuras	Fiscais de órgãos ambientais, agentes de órgãos de segurança pública	Ineficácia das ações de fiscalização e impunidade para os crimes (inclusive ambientais) associados à grilagem de terras
CONLUIO /SUBORNO	Cooptação de profissionais para facilitar fraudes em Registros de Imóveis	Registradores, tabeliões de notas, advogados, corretores imobiliários	Auxiliar grileiros a simular direitos de propriedade a partir de atos registrais irregulares

SUBORNO	Venda de decisões judiciais em uma ação judicial ou nas correições efetuadas pela Corregedoria Geral de Justiça do estado	Magistrados (inclusive na qualidade de Corregedor Geral de Justiça)	Decisões judiciais indevidas a favor de grileiros: regularização de matrículas precárias; abertura ou cancelamento de matrículas; reintegração de posse (entre outros)
SUBORNO	Constituição de milícias privadas envolvendo agentes de segurança pública	Agentes de órgãos de segurança pública	Garantir a impunidade da organização criminosa; extorquir, expulsar e/ou intimidar os ocupantes legítimos da área grilada e denunciantes potencias
EXTORSÃO	Ameaças e atos de violências contra os ocupantes legítimos de um imóvel	Agentes de órgãos de segurança pública, "pistoleiros"	Obter pagamentos indevidos das pessoas extorquidas ou a expulsão das mesmas para grilar suas terras
ADVOCACIA ADMINISTRATIVA	Uso de influência política para obstruir investigações contra esquemas de grilagem	Políticos eleitos, agentes públicos em cargos comissionados de órgãos ambientais e fundiários	Impunidade para os crimes (inclusive ambientais) associados à grilagem de terras
ADVOCACIA ADMINISTRATIVA	Uso de influência na administração para facilitar a titulação em programas de regularização fundiária	Políticos eleitos, agentes públicos em cargos comissionados, funcionários de órgãos fundiários	Viabilizar a regularização de terras griladas que não se encaixam nos critérios da regularização fundiária
INFLUÊNCIA INDEVIDA	Influência de atores privados na administração pública para defender interesses de grileiros	Agentes privados	Facilitar fraudes em processos de titulação; frear investigações; evitar sanções para crimes cometidos (entre outros)
PORTAS GIRATÓRIAS	Movimento de indivíduos assumindo posições-chave entrando e saindo do setor público para o privado e vice-versa	Agentes privados e públicos em cargos vinculados à gestão fundiária ou ambiental	Riscos de conflitos de interesse, de influência indevida e de advocacia administrativa para defender interesses de grileiros em órgãos ambientais e fundiários
CAPTURA DE POLÍTICAS PÚBLICAS	Enviesamento de debates legislativos sobre políticas fundiárias e ambientais para facilitar práticas indevidas vinculadas à grilagem de terras	Políticos eleitos, agentes privados	Alteração de leis e políticas públicas fundiárias para facilitar práticas indevidas vinculadas à grilagem de terras
LAVAGEM	Lavagem de ativos de origem ilegal (imóveis, gado, madeira, ouro, entre outros) por meio de fraudes, buscando dar uma aparência de legalidade aos bens	Grileiros, agropecuaristas, madeireiros e garimpeiros que desenvolvem atividades ilegais, agentes públicos corruptos	Comercialização de bens produzidos por meio de atividades produtivas ilegais nas terras griladas; comercialização da terra grilada.
LAVAGEM	Lavagem de dinheiro para dissimular a origem criminosa dos lucros e propinas provenientes de esquemas de grilagem	Líderes de esquemas de grilagem, agentes públicos	Dissimular fluxos financeiros ilícitos dificultando a identificação e a responsabilização dos beneficiários dos esquemas de grilagem

Obviamente, esses riscos de fraude e corrupção não se aplicam a todo caso. Cada organização criminosa se aproveita das fragilidades da governança fundiária de forma única, adaptando parte dessas táticas indevidas ao contexto específico no qual se encaixa o esquema. Desse modo, nas operações analisadas, identificamos, a partir dos documentos examinados, várias dessas táticas em cada caso (Figura 11). Novamente, trata-se de uma análise mais conceitual do que jurídica dos riscos de fraude e corrupção. Porém, também foi realizado um levantamento dos crimes denunciados pelo Ministério Público nessas operações (em anexo).

Figura 11: Classificação dos estudos de caso por tipo de fraude ou corrupção



Por fim, vale destacar que o risco de captura de políticas públicas não envolve situações específicas e, por isso, não aparece nos estudos de caso. Porém, esse risco incide sobre a governança fundiária como um todo ao enviesar a formulação, a implementação e a avaliação de políticas fundiárias. Esse risco pode também afetar os recursos financeiros, humanos e tecnológicos disponíveis para se desenvolver um sistema de administração fundiária eficiente.

Foto: Vinicius Mendonça / Ibama

CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

↑ SUMÁRIO

Por meio deste relatório, tentamos mostrar a complexidade do problema da grilagem, assim como suas raízes na débil governança fundiária e suas ramificações. As fragilidades da governança fundiária impossibilitam o Estado de conhecer efetivamente o território, seu uso e sua ocupação, além de deixarem os Registros de Imóveis, os cadastros e os processos de regularização fundiária vulneráveis às fraudes que viabilizam a grilagem. Os estudos de caso demostram, ainda, que essas fraudes estão associadas a esquemas de corrupção que se aproveitam das falhas no sistema de administração da terra para favorecer os interesses de grileiros, envolvendo atores do setor privado, dos governos estaduais e federal, do Judiciário e do Legislativo.

Não existe uma solução única para eliminar os riscos de fraude e de corrupção associados à grilagem. É necessário mobilizar todos os atores vinculados direta e indiretamente à governança fundiária e identificar os problemas e soluções, considerando diferentes perspectivas. Para tanto, recomendamos a adoção de medidas relacionadas a quatro eixos: (1) reduzir as deficiências na governança fundiária que abrem espaço para a ocorrência de práticas corruptas e fraudulentas; (2) reforçar a transparência e as ferramentas de controle social para que a sociedade civil organizada, os meios de comunicação e os cidadãos possam garantir a preservação do interesse público na gestão fundiária; (3) reforçar os sistemas de controle e de fiscalização dentro dos sistemas de administração de terras, visando à identificação e à repressão da grilagem; e (4) mobilizar o arcabouço anticorrupção e antilavagem para combater as práticas corruptas vinculadas à grilagem de terras. A seguir apresentamos as medidas necessárias para alcançar esses quatro grandes objetivos e para reduzir os riscos de fraude e corrupção por eixo.

Foto: Felipe Werneck / Ibama

1. GOVERNANÇA FUNDIÁRIA

A consolidação da governança fundiária é essencial para a implementação efetiva de políticas públicas fundiárias sustentáveis, transparentes e justas. Sistemas de governança mais robustos também limitam as possibilidades de fraude e de corrupção e agilizam a realização de auditorias, controles e ações de fiscalização da ocupação do território, visando à proteção do meio ambiente e dos direitos, tanto os de comunidades tradicionais e povos indígenas quanto os de produtores rurais, pequenos e grandes.

Nesse objetivo, faz-se necessário modernizar e sanear os Registros de Imóveis para reduzir as tentativas de fraudes e corrupção que buscam "fabricar" títulos de propriedade (Recomendações 1.1.). É também fundamental aprimorar a qualidade, a transparência e a integração dos cadastros, por meio do estabelecimento de um cadastro fundiário multifinalitário integrado com os Registros de Imóveis (Recomendações 1.2). Além disso, o importante estoque de terras públicas e devolutas federais e estaduais não designadas são terras vulneráveis à grilagem e, portanto, o Estado deve arrecadar e destinar tais áreas (Recomendações 1.3.). Por fim, é preciso dar agilidade à regularização fundiária para clarificar a ocupação do território e aumentar a segurança jurídica dos direitos dos posseiros. Porém, se for desenvolvida e implementada sem o cuidado e os controles necessários, especialmente se não for respeitado o marco temporal determinado em lei, ela pode se tornar contraprodutiva e fomentar a insegurança jurídica ao criar expectativas de anistias futuras para a ocupação irregular de terras e, com isso, incentivar a grilagem (Recomendações 1.4.).

Ressalta-se que várias dessas ações exigem um aumento dos recursos financeiros, humanos e tecnológicos de diversos órgãos públicos (Institutos de Terras estaduais, INCRA, órgãos ambientais, entre outros) que sofrem com a falta de investimentos há muitos anos, situação que os impossibilita de cumprir integralmente suas missões. Portanto, faz-se necessário adotar orçamentos adequados aos órgãos e promover a capacitação técnica dos servidores públicos. Isso porque o desmanche desses órgãos exacerba as fragilidades existentes e cria novas oportunidades para as fraudes e a corrupção.

Recomendações 1.1. Modernizar e sanear os Registros de Imóveis

ATORES RESPONSÁVEIS	RECOMENDAÇÕES
CNJ, CORREGEDORIAS GERAIS DE JUSTIÇA, CARTÓRIOS DE REGISTRO DE IMÓVEIS	Incentivar oficiais de cartórios a reforçar os controles sobre os Registros de Imóveis para reduzir os riscos de grilagem. Isso inclui, por exemplo, a identificação das situações de duplicidade de matrícula, das sobreposições entre matrículas ou de cadeia dominial inverossímil.
	Apurar e sanear possíveis erros nas informações espaciais dos Registros de Imóveis (por exemplo, coordenadas que não fecham o polígono do perímetro do imóvel, ou quando não é possível localizar a área no território).
	Digitalizar os Registros de Imóveis e os processos associados, bem como integrar todos os cartórios no Sistema de Registro de Imóveis Eletrônicos (SREI).
	Sistematizar as informações dos Registros de Imóveis (inclusive caraterísticas do imóvel, seu proprietário, seu número de identificação nos cadastros, assim como os dados espaciais) em um inventário estatístico transparente que identifique também as situações de fragilidade (sobreposições e vazios, por exemplo).
CNJ	Aprovar e implementar a minuta de provimento que estabelece um procedimento padronizado para a realização do inventário estatístico dos Registros imobiliários por município elaborada pelo Laboratório de Inovação, Inteligência e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (LIODS/CNJ), estabelecido pelo CNJ (ato nº16/2020).
ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES	Desenvolver atividades de capacitação para registradores em matérias associadas ao saneamento dos Registros, bem como à detecção e ao combate às fraudes relativas à grilagem.

Recomendações 1.2. Aprimorar a integração e a qualidade dos cadastros

ATORES RESPONSÁVEIS	RECOMENDAÇÕES
INCRA, RECEITA FEDERAL, SFB, CNJ, CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	Criar um cadastro multifinalitário que integre as informações dos diferentes sistemas (SNCR, SIGEF, CAR, CAFIR, entre outros) e dos Registros de Imóveis em um banco de dados único com informações jurídicas, fundiárias, de uso da terra, fiscais e ambientais de cada parcela, garantindo total transparência sobre as informações cadastrais. Tal esforço inclui a criação ou a designação de um órgão colegiado com as capacidades necessárias para liderar o processo e articular os órgãos relevantes.
INCRA, INSTITUTOS DE TERRAS ESTADUAIS, ÓRGÃOS AMBIENTAIS	Desenvolver sistemas de controle para introduzir filtros, negar inscrições e eliminar parcelas inverossímeis nos cadastros e nos processos de regularização fundiária e ambiental.
	Investir na infraestrutura de segurança digital para evitar a inscrição de dados falsos e demais práticas fraudulentas nos processos administrativos por meio de ciberataques.
	Assegurar as capacidades necessárias para que o INCRA, os Institutos de Terras e os órgãos ambientais estaduais possam analisar, em um tempo razoável, a inscrição de imóveis nos cadastros.
INCRA	Aplicar a Lei nº 5.868/1972 e o decreto 72.106/1973, que criou o SNCR e determinou o recadastramento de imóveis rurais[79], algo que deveria ser feito a cada cinco anos para fiscalizar a situação em campo.

Recomendações 1.3. Destinar as terras não designadas

ATORES RESPONSÁVEIS	RECOMENDAÇÕES
EXECUTIVO FEDERAL E ESTADUAIS, INCRA, INSTITUTOS DE TERRAS ESTADUAIS	Efetuar a arrecadação das terras devolutas e destinar as terras não designadas para determinar modalidades claras de ocupação, adequadas às condições socioambientais dessas áreas. Tais processos de destinação devem ser efetuados por meio de um grupo interministerial e com processos participativos envolvendo a sociedade civil.
EXECUTIVO FEDERAL E ESTADUAIS (ÓRGÃOS AMBIENTAIS, ÓRGÃOS FUNDIÁRIOS, FUNAI, ENTRE OUTROS)	Avançar na consolidação das terras públicas cujo uso já foi determinado pelo Poder Público e no saneamento das ocupações irregulares dessas áreas por meio de ações de regularização e de desapropriação, entre outros.

Recomendações 1.4. Aprimorar os processos de titulação em terras públicas

ATORES RESPONSÁVEIS	RECOMENDAÇÕES
INSTITUTOS DE TERRAS ESTADUAIS	Automatizar os processos de titulação, digitalizar e vetorizar os processos antigos, e construir bancos de dados numéricos sobre os títulos para facilitar a fiscalização de tais processos, bem como a transparência e o acompanhamento processual pelo interessado e outros.
	Distribuir automaticamente e aleatoriamente os processos e limitar as interações entre funcionários públicos e beneficiários da titulação em terras estaduais para preservar a impessoalidade e a imparcialidade da administração.
INCRA, INSTITUTOS DE TERRAS ESTADUAIS	Investir em tecnologias (sensoriamento remoto, entre outros) para a análise automática dos processos de regularização fundiária visando agilizar a identificação de fraudes (por exemplo, fracionamento indevido, ocupação efetiva da área, etc.) sem substituir as vistorias no campo.
LEGISLATIVO FEDERAL E ESTADUAIS	Evitar qualquer reforma do marco legal da regularização fundiária que sinalize anistias futuras para a ocupação irregular de terras públicas, como alterações do marco temporal e da área máxima passível de regularização, ou que abra novas oportunidades para a ocorrência de fraudes.
LEGISLATIVO FEDERAL E ESTADUAIS	Garantir a estabilidade institucional e os recursos necessários para que os órgãos fundiários possam implementar efetivamente a regularização fundiária com os cuidados necessários e para que os posseiros elegíveis sejam efetivamente titulados.

79 A última revisão/recadastramento foi em 1992 (Reydon *et al.*, 2017).

2. TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL

A *accountability* dos atores da governança fundiária não resulta apenas da atuação dos órgãos públicos, mas também da fiscalização realizada pela sociedade civil, pelos meios de comunicação e pelos cidadãos (TI, 2018a). Para agilizar esse controle social, faz-se necessário garantir a transparência e o acesso efetivo aos processos administrativos, cadastros e Registros de Imóveis (Recomendações 2.1). A transparência e a integridade também devem ser reforçadas na esfera política para mitigar os riscos de conflitos de interesses e de influência indevida (Recomendações 2.2.).

Em adição, denunciantes e defensores ambientais contribuem com o controle social nas questões fundiárias ao participarem da detecção dos esquemas de grilagem e das práticas corruptas associadas. Porém, eles sofrem ameaças e retaliações por parte dos atores que buscam intimidá-los e silenciá-los. Portanto, é importante aprimorar os mecanismos que protegem quem revela e/ou sofre abusos relativos à grilagem de terras. Nesse sentido, o Acordo de Escazú[80], que foi assinado, mas ainda não ratificado, pelo Brasil, tem disposições que poderiam trazer avanços para a proteção dos defensores ambientais, bem como para reforçar a transparência ambiental, e que podem orientar os aprimoramentos necessários (Recomendações 2.3).

Recomendações 2.1. Aumentar a transparência da governança fundiária e sua abertura à participação social

ATORES RESPONSÁVEIS	RECOMENDAÇÕES
CNJ, CARTÓRIOS DE REGISTRO DE IMÓVEIS	Disponibilizar gratuitamente e em formato aberto os dados do futuro inventário eletrônico dos Registros de Imóveis (ver Recomendações 1.1.) para facilitar o controle social.
CNJ	Garantir a transparência ativa e o acesso em formato aberto no que toca aos beneficiários finais de imóveis[81] em Registros de Imóveis, com o objetivo de facilitar ações de fiscalização, inclusive da sociedade civil[82].
INCRA, INSTITUTOS DE TERRAS ESTADUAIS, SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO, RECEITA FEDERAL	Aprimorar a transparência dos cadastros e sistemas de informação dos órgãos públicos do sistema de administração de terras (em especial o CAR, o SNCR e o SIGEF), garantindo a disponibilização integral, atualizada e em formato aberto de todos os dados, incluindo as informações de identificação dos posseiros e proprietários.
INCRA	Criar um banco de dados oficial exaustivo das posses não tituladas e dos territórios de povos indígenas e comunidades tradicionais ainda não demarcados/reconhecidos para dar visibilidade a tais populações e aumentar a sua proteção.
INSTITUTOS DE TERRAS ESTADUAIS	Trabalhar na adequação dos processos de regularização fundiária com a Lei de Acesso à Informação (LAI) (12.527/2011), disponibilizando os dados sobre os beneficiários da titulação e as áreas que foram regularizadas em formato aberto, entre outros.
CONTROLADORIAS GERAIS DOS ESTADOS E DA UNIÃO, INCRA, INSTITUTOS DE TERRAS ESTADUAIS, ÓRGÃOS AMBIENTAIS	Promover a capacitação dos funcionários dos órgãos fundiários e ambientais (particularmente no nível estadual) acerca da LAI para fomentar uma cultura de transparência.

80 Fomentar a transparência e a integridade política

81 O termo beneficiário final "é utilizado para contrastar com a noção de proprietário legal, que pode ser uma pessoa física (por exemplo, um acionista nomeado) ou outro CNPJ, que está registrado como proprietário de um ativo, mas que nem sempre tem o direito de desfrutar de seus benefícios" (Collaço; Reis; Morgado, 2021, p. 10). Para mais detalhes sobre a importância da transparência dos beneficiários finais em temas socioambientais, consultar: < https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/novas-medidas-e-temas-socioambientais >. Acesso em 15 de setembro de 2021.

82 Para mais detalhes sobre beneficiários finais de imóveis, ver o guia da Transparência Internacional (2018b) sobre o tema. Acesso em : https://www.transparency.org/en/publications/towards-transparency-in-land-ownership-a-framework-for-research.

Recomendações 2.2. Fomentar a transparência e a integridade política

ATORES RESPONSÁVEIS	RECOMENDAÇÕES
LEGISLATIVOS E EXECUTIVOS FEDERAIS E ESTADUAIS	Criar registros públicos, transparentes e acessíveis em formato aberto de todas as reuniões que autoridades públicas, inclusive políticos eleitos, tiverem com representantes de interesses privados.
	Criar registros de interesses publicamente acessíveis em formato aberto e obrigatórios para políticos eleitos e agentes públicos em cargos comissionados, para que possam ser identificados potenciais conflitos de interesse.
	Estabelecer períodos de quarentena obrigatórios para quem tiver exercido cargo no setor privado antes de assumir um cargo público relacionado às atribuições previamente desempenhadas, assim como para a contratação de ex-agentes públicos por empresas e associações privadas do mesmo setor a fim de diminuir as chances de conflitos de interesse.
	Estabelecer critérios técnicos e objetivos para a indicação de cargos em comissão.

Recomendações 2.3. Reforçar a proteção de denunciantes e defensores ambientais

ATORES RESPONSÁVEIS	RECOMENDAÇÕES
EXECUTIVO FEDERAL, CONGRESSO NACIONAL	Encaminhar o Acordo de Escazú para o Congresso Nacional para que ele possa ser ratificado.
EXECUTIVOS FEDERAL E ESTADUAIS, CONTROLADORIAS GERAIS DOS ESTADOS E DA UNIÃO, MINISTÉRIO PÚBLICO, DEFENSORIA PÚBLICA	Adotar medidas para proteger a identidade e a integridade física e psicológica de denunciantes, inclusive para protegê-los de represálias e retaliações no ambiente do trabalho.
	Desenvolver um sistema interativo de monitoramento de conflitos fundiários e ambientais, permitindo que as vítimas denunciem abusos públicos e privados através dele de forma segura e anônima.
MINISTÉRIO PÚBLICO, DEFENSORIA PÚBLICA, JUDICIÁRIO, ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA	Garantir o acesso efetivo à Justiça e à segurança para pequenos posseiros, proprietários, povos indígenas e comunidades tradicionais que sofrem ameaças, práticas de extorsão, expulsão e violência, utilizadas por organizações criminosas para grilar terras.

3. SISTEMAS DE CONTROLE E DE FISCALIZAÇÃO CONTRA A GRILAGEM DE TERRAS

O Poder Público dispõe de vários sistemas de controle e de fiscalização que contribuem com o combate às infrações associadas à grilagem de terras. Porém, muitas vezes, esses sistemas são deficientes e não conseguem impedir a ocorrência de novos esquemas de grilagem.

Nesse sentido, as Corregedorias de Justiça devem dar agilidade à eliminação das matrículas que não se sustentam juridicamente, para que elas não sejam aproveitadas em esquemas de grilagem (Recomendações 3.1.). Além disso, é preciso aprimorar a coordenação entre os órgãos envolvidos nesses controles e nas ações de fiscalização de infrações associadas à grilagem (Recomendações 3.2.). Por fim, os atores econômicos das cadeias produtivas que podem ser vinculadas à grilagem devem ser mobilizados para reduzir os riscos de ilicitudes nessas cadeias e bloquear as fontes de lucros dos grileiros (Recomendações 3.3.).

Recomendações 3.1. Aprimorar a fiscalização e o controle dos Registros de Imóveis pelas Corregedorias Gerais de Justiça

ATORES RESPONSÁVEIS	RECOMENDAÇÕES
CNJ, CORREGEDORIAS GERAIS DE JUSTIÇA	Investir no saneamento dos Registros de Imóveis pelas Corregedorias Gerais de Justiça por meio do cancelamento (inclusive administrativo) e da retificação das matrículas irregulares.
	Padronizar a fiscalização dos Registros de Imóveis com objetivos, instrumentos e orientações claramente determinados para garantir um patamar de qualidade nas fiscalizações.
	Desenvolver atividades de capacitação em direito agrário, ambiental, notarial e registral para juízes corregedores e assessores, assim como estabelecer capacidades em tecnologias geoespaciais para auxiliar as ações de fiscalização em Registros de Imóveis.
	Aprimorar a troca de experiência e de boas práticas, a coordenação e o diálogo entre as Corregedorias Gerais de Justiça para o aprimoramento da governança fundiária, da fiscalização dos cartórios e do saneamento dos Registros. Tal esforço pode incluir, por exemplo, a reprodução do Fórum Fundiário dos Corregedores-Gerais da Justiça da Região do MATOPIBA-MG em escala nacional.
CNJ, CORREGEDORIAS GERAIS DE JUSTIÇA, CARTÓRIOS DE REGISTRO DE IMÓVEIS. MINISTÉRIO PÚBLICO	Incentivar os registradores a comunicarem, ao Juiz corregedor e ao Ministério Público, suspeitas de fraudes em declarações e documentos entregues nos atos registrais.
TRIBUNAIS DE JUSTIÇA	Garantir a organização de concursos de provas e títulos para a titularidade de Cartórios de Registro de Imóveis dentro de um prazo razoável para assegurar a impessoalidade e as capacidades técnicas dos oficiais de cartórios.

Recomendações 3.2. Aumentar a eficiência e a coordenação dos órgãos responsáveis pela fiscalização das infrações associadas à grilagem de terras

ATORES RESPONSÁVEIS	RECOMENDAÇÕES
ÓRGÃOS AMBIENTAIS, FUNDIÁRIOS E POLICIAIS, MINISTÉRIO PÚBLICO, COAF	Aumentar a eficiência do compartilhamento de informações e a coordenação entre os órgãos que fiscalizam infrações relativas à grilagem de terras e às práticas de fraude, corrupção e lavagem associadas.
ÓRGÃOS POLICIAIS, ÓRGÃOS AMBIENTAIS	Adotar procedimentos de execução e avaliação de fiscalizações, bem como protocolos que limitam os riscos de vazamento de informações sigilosas sobre ações de fiscalização (inclusive por meio de ciberataques).
EXECUTIVO E LEGISLATIVO FEDERAL E ESTADUAIS	Garantir a estabilidade institucional e os recursos necessários para que os órgãos ambientais possam realizar efetivamente as ações de fiscalização ambiental e de sanção administrativa pelos ilícitos ambientais associados à grilagem de terras.
ÓRGÃOS AMBIENTAIS	Aprimorar o processo de sanção administrativa ambiental garantindo, por exemplo, a autuação dos responsáveis por desmatamento e outros ilícitos ambientais em terras griladas.

Recomendações 3.3. Responsabilizar os atores econômicos que podem ser afetados pela grilagem

ATORES RESPONSÁVEIS	RECOMENDAÇÕES
MINISTÉRIO PÚBLICO, CONSELHOS DE CORRETORES DE IMÓVEIS	Fiscalizar e estabelecer sistemas de controles nas corretoras de imóveis e nas plataformas virtuais (inclusive redes sociais) que atuam no mercado de imóveis para garantir a regularidade das transações efetuadas e evitar que imóveis grilados sejam comercializados.
INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS, CARTÓRIOS, INCRA, INSTITUTOS DE TERRAS ESTADUAIS, ÓRGÃOS AMBIENTAIS	Trabalhar junto com instituições (públicas e privadas) que prestam serviços financeiros para barrar o acesso a crédito usando terras griladas como garantia, por exemplo, com um maior compartilhamento de dados com os órgãos fundiários, órgãos ambientais e cartórios.
ATORES DE CADEIAS PRODUTIVAS LIGADAS À GRILAGEM DE TERRAS (AGROPECUÁRIA, MADEIRA, OURO, ENTRE OUTROS)	Desenvolver sistemas que consigam fiscalizar efetivamente a origem dos bens adquiridos para lutar contra a lavagem de ativos produzidos ilegalmente em terras griladas (gado, grãos, madeira e ouro, por exemplo).

4. PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM

Como buscamos demonstrar ao longo deste relatório, a corrupção e a lavagem de ativos são práticas que viabilizam esquemas de grilagem de terras . Apesar dos recentes retrocessos, o Brasil avançou nas últimas décadas na construção de um arcabouço legal e institucional de prevenção e combate à corrupção e à lavagem de dinheiro que conseguiu desmantelar poderosas organizações criminosas e identificar seus líderes. Essas instituições devem ser mobilizadas para dar agilidade à luta contra a grilagem de terras (Recomendações 4.1). Ao lado das investigações judiciais, os controles internos e externos efetuados pelos Tribunais de Contas e Controladorias podem contribuir com a prevenção e o combate à fraude e à corrupção, em particular quando envolvem o patrimônio público, como no caso de terras públicas (Recomendações 4.2.). Além das medidas corretivas, o combate à grilagem deve envolver os diferentes atores relevantes em ações de sensibilização, prevenção, detecção e investigação das fraudes e práticas de corrupção e de lavagem vinculadas (Recomendações 4.3).

Recomendações 4.1. Mobilizar o arcabouço anticorrupção e antilavagem para combater a grilagem de terras

ATORES RESPONSÁVEIS	RECOMENDAÇÕES
MINISTÉRIO PÚBLICO, ÓRGÃOS POLICIAIS, COAF, RECEITA FEDERAL	Considerar os crimes de organização criminosa, corrupção, fraude e crimes financeiros (como a lavagem de dinheiro e a sonegação de tributos) ao investigar esquemas de grilagem e identificar líderes de organizações criminosas e agentes corruptos envolvidos.
COAF, CNJ	Mobilizar instrumentos de prevenção e combate à lavagem para coibir a "lavagem de imóveis", ou seja, as táticas usadas para dar uma aparência de licitude aos imóveis rurais de origem fraudulenta.
ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL (OAB), CNJ, ASSOCIAÇÕES DE REGISTRADORES E NOTÁRIOS, CONSELHOS DE CORRETORES DE IMÓVEIS	Responsabilizar os profissionais que podem servir de *enablers* (viabilizadores) de fraudes em Registros de Imóveis e de esquemas de lavagem de ativos (advogados, corretores imobiliários, registradores, tabeliões de notas, etc.). Isso inclui a aplicação efetiva dos códigos de ética, do registro de informações para o conhecimento pleno dos seus clientes inclusive os beneficiários finais ("*know your customer*"), de mecanismos para o conhecimento pleno dos seus parceiros e fornecedores ("*know your partner*"; "*know your supplier*"); e da transmissão de alertas de suspeitas de esquemas de grilagem, de fraude e de lavagem aos órgãos competentes.
ENCCLA (ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO)	Priorizar anualmente ações relacionadas à grilagem de terras e a crimes ambientais para analisar e recomendar reformas de modo que as instituições anticorrupção e antilavagem possam ser mobilizadas para coibir esses crimes.
CNJ, COAF	Aproveitar o potencial do provimento 88/2019 do CNJ e das demais medidas de combate à lavagem a serem adotadas pelos cartórios para adaptá-los e mobilizá-los na luta contra a grilagem de terras.

Recomendações 4.2. Mobilizar os órgãos de controles internos e externos para identificar e combater as práticas de fraude e corrupção

ATORES RESPONSÁVEIS	RECOMENDAÇÕES
TRIBUNAIS DE CONTAS DOS ESTADOS E DA UNIÃO E CONTROLADORIAS GERAIS DOS ESTADOS E DA UNIÃO	Desenvolver auditorias e monitorar os processos de destinação de terras públicas e de titulação. Em particular, os Tribunais de Contas deveriam avaliar a efetividade das medidas de proteção de terras públicas contra invasões, bem como os processos de alienação dessas áreas, visto que terras públicas fazem parte do patrimônio público.
	Efetuar auditorias e demais análises dos riscos de fraudes e corrupção nos órgãos, cadastros e sistemas de informação fundiários e ambientais, e emitir recomendações para prevenir e mitigar tais riscos.

Recomendações 4.3. Fomentar uma cultura de integridade e de transparência dos atores da governança fundiária

ATORES RESPONSÁVEIS	RECOMENDAÇÕES
CNJ, ENCCLA	Analisar as lacunas atuais e as possíveis soluções para a prevenção, a detecção e a repressão da corrupção dentro do Judiciário.
CONTROLADORIAS GERAIS DOS ESTADOS E DA UNIÃO, ÓRGÃOS DO SISTEMA DE ADMINISTRAÇÃO TERRAS	Promover e implementar planos de integridade e de prevenção à fraude e à corrupção adaptados aos riscos identificados nos órgãos públicos que participam do sistema de administração de terras.

O combate à grilagem é fundamental para a preservação do meio ambiente, bem como para a proteção dos direitos de comunidades tradicionais, dos povos indígenas e dos produtores rurais. É necessário acabar com a impunidade das organizações criminosas que se apropriam do patrimônio público e de propriedades de particulares. Os esquemas que envolvem fraude, suborno, extorsão, influência indevida, lavagem, dentre outras práticas, que foram evidenciados nos casos estudados neste relatório são exemplos de como ocorre a grilagem e seus impactos.

Tentamos, por meio desse relatório, efetuar o diagnóstico tanto das principais fragilidades na governança fundiária quanto dos riscos de fraude e corrupção que viabilizam a grilagem de terras. Agora, faz-se necessário investir nas soluções para consolidar o sistema de administração de terras, bem como para reduzir esses riscos. Transparência, Integridade e Governança são palavras-chave nesse esforço, que deve envolver órgãos públicos, sociedade civil e setor privado.

Foto: Roque de Sá / Agência Senado

REFERÊNCIAS

Foto: César Nogueira / Amazônia Real

INTRODUÇÃO

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Investigar a Ocupação de Terras Públicas na Região Amazônica.** Relator Sérgio Carvalho. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

CASTILHO, A. L. **Partido de Terra: como os políticos conquistam o território brasileiro.** São Paulo: Contexto, 2012.

CGEE; IPAM; SAE. **REDD no Brasil: um enfoque amazônico Fundamentos, critérios e estruturas institucionais para um regime nacional de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal-REDD.** 3. Ed. Brasília: CGEE; SAE/PR, 2012.

CPT. **Conflitos no campo Brasil 2019.** Goiânia: CPT, 2020.

FAO; FILAC. **Forest governance by indigenous and tribal peoples: An opportunity for climate action in Latin America and the Caribbean.** Santiago: FAO, 2021.

FEARNSIDE, P. M. Land-tenure issues as factors in environmental destruction in Brazilian Amazonia: The case of Southern Pará. **World Development**, v. 29, n. 8, p. 1361–1372, 2001.

FOLHA DE S. PAULO. Maisonnave, F. **Invasores terão até 98% de desconto para regularizar terras em unidades de conservação de RO**. São Paulo, 23 de maio de 2021a. Opinião. Disponível em: < https://www1.folha.uol.com.br/pinião/2021/04/terras-sem-lei-e--suas-consequencias-economicas.shtml?origin=folha >. Acesso em: 19 de agosto de 2021.

FOLHA DE S. PAULO. Wildmann, I. **Terras sem lei e suas consequências econômicas**. São Paulo, 29 de abril de 2021b. Opinião. Disponível em: < https://www1.folha.uol.com.br/pinião/2021/04/terras-sem-lei-e-suas-consequencias-economicas.shtml?origin=folha >. Acesso em: 19 de agosto de 2021.

IMAZON. **Evolução da pressão Jamanxim (2006 a 2017)**. Belém: Imazon, 2017.

IPAM. O Fogo e o Desmatamento em 2019 e que vem em 2020. **Amazônia em Chamas**, n. 3, 2020.

IPAM. Desmatamento, Fogo e Pecuária em Terras Públicas. **Amazônia em Chamas**, n. 8, 2021.

KRUID, S. *et al.* Beyond Deforestation: Carbon Emissions From Land Grabbing and Forest Degradation in the Brazilian Amazon. **Frontiers in Forests and Global Change**, v. 4, n. July, 2021.

LOVEJOY, T.; NOBRE, C. Amazon Tipping Point: Last Chance for Action. **Science Advances**. v. 5, n. 12, 2019.

PRIETO, G. Nacional por usurpação: a grilagem de terras como fundamento da formação territorial brasileira. In: UMBELINO, A. (Ed.). **A grilagem de terras na formação territorial brasileira**. p. 131–178. São Paulo: USP, 2020.

RODRIGUEZ, J. R. *et al.* Registros Públicos e Recuperação de Terras Públicas. **Série Pensando o Direito**, n. 48, 2012.

SEEG. **Análise das emissões brasileiras de gases a efeito de estufa e suas implicações para as metas climáticas do Brasil 1997 - 2020**. 2021

SILVA, R. G. DA C.; MICHALSKI, A. A caminho do Norte: cartografia dos impactos territoriais do agronegócio em Rondônia (Amazônia ocidental). **Confins**, n. 45, 2020.

WORLD BANK. **Why it matters in Registering Property - Doing Business - World Bank Group**. 2020. Disponível em: < https://www.doingbusiness.org/en/data/exploretopics/registering-property/why-matters >. Acesso em: 27 de julho de 2021.

WWF-BRASIL. **PADDD em unidades de conservação na Amazônia**. Brasília: WWF Brasil, 2019.

O QUE É A GRILAGEM DE TERRAS ?

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Investigar a Ocupação de Terras Públicas na Região Amazônica**. Relator Sérgio Carvalho. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

DE SCHUTTER, O. **Tainted Lands: Corruption in Large-Scale Land Deals**. ICAR; Global Witness, 2016.

IPAM. **A Grilagem de Terras Públicas na Amazônia Brasileira**. Brasília: MMA, 2006.

MACINNES, M. Land is life: An analysis of the role 'grand' corruption plays in enabling elite grabbing of land in Cambodia. In: MILNE, S.; MAHANTY, S. (Eds.). . **Conservation and Development in Cambodia: exploring frontiers of change in nature, state and society**. p. 95-119. Abingdon: Routledge, 2015.

PRIETO, G. Nacional por usurpação: a grilagem de terras como fundamento da formação territorial brasileira. In: UMBELINO, A. (Ed.). **A grilagem de terras na formação territorial brasileira**. p. 131–178. São Paulo: USP, 2020.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (TI). **Land and Corruption Topic Guide**. Berlin: Transparency International, 2018a.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (TI); FAO. Corruption in the Land Sector. **TI Working Paper**, n. 4, 2011.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (TI). **Corruptionary**. Berlin: Transparency International, 2020a. Disponível em: < https://www.transparency.org/en/corruptionary/ >. Acesso em: 08 de julho de 2021.

WHEATLAND, B. Corruption risks and mitigation measures in land administration. **U4 Expert Answer**, n. 5, 2016.

FRAGILIDADES DA GOVERNANÇA FUNDIÁRIA

AZEVEDO-RAMOS, C.; MOUTINHO, P. No man's land in the Brazilian Amazon: Could undesignated public forests slow Amazon deforestation? **Land Use Policy**, v. 73, n. April, p. 125–127, 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Investigar a Ocupação de Terras Públicas na Região Amazônica**. Relator Sérgio Carvalho. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC 015.859/2014-2. Acórdão nº 627/2015 - Plenário. **Relatório de Auditoria de Conformidade no Programa Terra Legal**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2015.

CLIMATE POLICY INITIATIVE (CPI). **Panorama dos Direitos de Propriedade no Brasil Rural**. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2021a.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002.

FAO. Good governance in land tenure and administration. **Land Tenure Studies**, n. 9, 2007.

FAO. **Voluntary guidelines on the responsible governance of tenure of land, fisheries and forests in the context of national food security**. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2012.

HENSSEN, J. Basic Principles of the Main Cadastral Systems in the World. In : **Annual Meeting of Commission 7, Cadastre and Rural Land Management, of the International Federation of Surveyors (FIG): Proceedings of the Seminar Modern Cadastres and Cadastral Innovations**, 1995, Delft.

IMAZON. **Legislação Fundiária Brasileira Incentiva Grilagem e Desmatamento na Amazônia**. Belém: Imazon, 2021. Acesso em: 15 jun. 2021.

IPAM. **A Grilagem de Terras Públicas na Amazônia Brasileira**. Brasília: MMA, 2006.

IPAM. Desmatamento, Fogo e Pecuária em Terras Públicas. **Amazônia em Chamas**, n. 8, 2021b.

MEIRELLES, H. L.; BURLE FILHO, J. E.; BURLE, C. R. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

PALMER, D. *et al.* Towards Improved Land Governance. **FAO: Land Tenure Working Paper**, n. 11, 2009.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará, Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior. **Provimento 13/2006. Dispõe sobre a averbação de BLOQUEIO de Matrículas de áreas rurais nos Cartórios do Registro de Imóveis nas Comarcas do Interior e dá outras providências**. Belém: Tribunal de Justiça do Estado de Pará, 2006.

PIAUÍ. Tribunal de Justiça do Estado do Piauí, Corregedoria Geral da Justiça - Núcleo de Regularização Fundiária. **Atlas Territorial do Estado do Piauí**. Teresina, 2020.

REYDON, B. P. *et al.* **Governança de terras**. Brasília: FAO/SEAD, 2017.

RODRIGUEZ, J. R. *et al.* Registros Públicos e Recuperação de Terras Públicas. **Série Pensando o Direito**, n. 48, 2012.

SCAVONE JR., L. A. **Direito Imobiliário: Teoria e Prática**. 7. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

SPAROVEK, G. *et al.* Who owns Brazilian lands? **Land Use Policy**, v. 87, n. 87, 2019.

SPAROVEK, G. *et al.* **Análise dos efeitos da MP 910/2019 do parecer do Senador Irajá Abreu na destinação das glebas públicas federais na Amazônia legal**. São Paulo: USP/UFMG, 2020.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (TI). **Land and Corruption Topic Guide**. Berlin: Transparency International, 2018a.

TRECCANI, G. D. **O Título de Posse e a Legitimação de Posse como Formas de Aquisição da Propriedade**. 2009.

WHEATLAND, B. Corruption risks and mitigation measures in land administration. **U4 Expert Answer**, n. 5, 2016.

WORLD BANK. **Brazil Land Governance Assessment**. Washington, D.C.: World Bank, 2014.

RISCOS DE FRAUDE E CORRUPÇÃO NO SISTEMA DE ADMINISTRAÇÃO DE TERRAS

A. PÚBLICA. Barcelos, I; Barros, C. **Crime e grilagem com uso do CAR. 2 de agosto de 2016**. Disponível em: < https://apublica.org/2016/08/crime-e-grilagem-com-uso-do-car/>. Acesso em: 19 de agosto de 2021.

ATC-GO. Faria, Gustavo. **Gustavo Pereira Faria mostra em caso concreto a importância do concurso público para assunção de cartórios**. Goiás, 23 de março de 2017. Disponível em: < https://atcgoias.org.br/gustavo-pereira-faria-mostra-em-caso-concreto-a--importancia-do-concurso-publico-para-assuncao-de-cartorios/>. Acesso em: 19 de agosto de 2021.

AZEVEDO-RAMOS, C. *et al.* Lawless land in no man's land: The undesignated public forests in the Brazilian Amazon. **Land Use Policy**, v. 99, n. January, 2020.

BBC NEWS BRASIL. **Documentário: BBC revela venda ilegal de terras na Amazônia pelo Facebook**. 2021. 41 min. Disponível em: < https://www.youtube.com/watch?v=QpTMqTo_ycc> . Acesso em: 19 de agosto de 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Investigar a Ocupação de Terras Públicas na Região Amazônica**. Relator Sérgio Carvalho. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC 031.961/2017-7. Acórdão nº 727/2020 - Plenário. **Relatório de Auditoria de Conformidade no Programa Terra Legal**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2020a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC 006.885/2019-5. Acordão nº 93/2020 - Plenário. **Relatório de levantamento: Avaliação dos Mecanismos Criados pelo Poder Público para Garantir a Segurança Jurídica ao Agronegócio. Mapeamento dos Riscos no Processo de Regularização Fundiária**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2020b.

BRITO, B. *et al.* Stimulus for land grabbing and deforestation in the Brazilian Amazon. **Environmental Research Letters**, v. 14, n. 6, 2019.

CARRERO, G. C. *et al.* Deforestation Trajectories on a Development Frontier in the Brazilian Amazon: 35 Years of Settlement Colonization, Policy and Economic Shifts, and Land Accumulation. **Environmental Management**, v. 66, p. 966–984, 2020.

CLIMATE POLICY INITIATIVE (CPI). **Insecure Land Rights in Brazil**. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2015.

CLIMATE POLICY INITIATIVE (CPI). **Evolution of Land Rights in Rural Brazil: Frameworks for Understanding, Pathways for Improvement**. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2017.

CLIMATE POLICY INITIATIVE (CPI). **Panorama dos Direitos de Propriedade no Brasil Rural**. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2021a.

CLIMATE POLICY INITIATIVE (CPI); INICIATIVA PARA O USO DA TERRA (INPUT). **Onde Estamos na Implementação do Código Florestal? Radiografia do CAR e do PRA nos Estados Brasileiros**. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2020.

CNJ. **Auto Circunstanciado de Inspeção Serviços Notariais e Registrais do Estado do Pará. Portaria no 151 de 06 de julho de 2009**. Brasília: CNJ, 2009.

CNJ. **Bloqueadas matrículas de terras griladas no PI. 2012**. Brasília: CNJ, 8 de fevereiro de 2012. Disponível em: < https://www.cnj.jus.br/bloqueadas-matriculas-de-terras-griladas-no-pi/i>. Acesso em: 19 de agosto de 2021.

CORREIO. **Agricultor que denunciou grileiros da Faroeste é morto em Barreiras**. 13 de junho de 2021. Disponível em: < https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/agricultor-que-denunciou-grileiros-da--faroeste-e-morto-em-barreiras/ >. Acesso em: 31 de agosto de 2021.

CPT. **Conflitos no campo Brasil 2019**. Goiânia: CPT, 2020.

FASE. Mais Proprietários e Menos Assentados: Como e Por Que a Atual Política Fundiária Ampliará a Concentração de Terras. **Série Direito à terra e ao território**, n. 01, p. 1–24, 2019.

FEARNSIDE, P. M. Land-tenure issues as factors in environmental destruction in Brazilian Amazonia: The case of Southern Pará. **World Development**, v. 29, n. 8, p. 1361–1372, 2001.

FIG. FIG Statement on the Cadastre. **FIG Policy Statement**, nº 11. 1995

FIORAVANTI, C. As terras imaginárias do Pará: **Revista Pesquisa Fapesp**. Revista Pesquisa Fapesp, v. 279, 2019.

FOLHA DE S. PAULO. Freire, S.; Gondim, J. P. **Tribunal do Maranhão aposenta juiz suspeito de grilagem**. São Paulo, 19 de agosto de 2010. Disponível em: < https://www1.folha.uol.com.br/poder/2010/08/785838-tribunal-do-maranhao-aposenta-juiz--suspeito-de-grilagem.shtml>. Acesso em: 19 de agosto de 2021.

G1. **Agricultor que denunciou esquema de grilagem na Operação Faroeste é assassinado em Barreiras, BA**. 14 de junho de 2021a. Disponível em: < https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/2021/06/14/agricultor-que-denunciou-esquema-de-grilagem-investigado-pela--operacao-faroeste-e-assassinado-em-barreiras-oeste-da-ba.ghtml >. Acesso em: 31 de agosto de 2021.

G1. **Operação Faroeste: Três PMs e dois empresários são presos suspeitos de matar homem que denunciou esquema na BA**. 21 de julho de 2021b. Disponível em: < https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/2021/07/21/operacao-faroeste-policia-prende-suspeitos-de-matar-empresario-que-denunciou-grileiros-no-oeste-da--ba.ghtml >. Acesso em: 31 de agosto de 2021.

G1. **Sexto suspeito de envolvimento na morte de agricultor que denunciou esquema de grilagem é preso na Bahia**. 25 de julho de 2021c. Disponível em: < https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/2021/07/25/sexto-suspeito-de-envolvimento-na-morte--de-agricultor-que-denunciou-esquema-de-grilagem-e-preso-na--bahia.ghtml >. Acesso em: 31 de agosto de 2021.

GREENPEACE. **Grilagem de terras na Amazônia: Negócio bilionário ameaça a floresta e populações tradicionais**. 2005.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Máfias do Ipê. Como a Violência e a Impunidade Impulsionam o Desmatamento na Amazônia Brasileira**. São Paulo: Human Rights Watch, 2019.

IMAZON. **A regularização fundiária avançou na Amazônia? Os dois anos do programa Terra Legal**. Belém: Imazon, 2011.

IMAZON. **Regularização Fundiária no Pará: Afinal, qual o problema?** Belém: Imazon, 2015.

IMAZON. **Transparência de Órgãos Fundiários Estaduais na Amazônia Legal**. Belém: Imazon, 2018.

IMAZON. **10 Fatos Essenciais sobre Regularização Fundiária na Amazônia Legal**. Belém: Imazon, 2021.

IPAM. **Desmatamento nos Assentamentos da Amazônia: histórico, tendências e oportunidades**. Brasília: IPAM, 2016.

ISA. Pires, V. **Tentativa de regularizar terras com CAR causa polêmica. 17 de Julho de 2017**. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/tentativa-de-regularizar--terras-com-car-causa-polemica>. Acesso em: 23 de agosto de 2021.

MARTINS, D. O Cancelamento Administrativo do Registro Imobiliário como Instrumento de Combate à Grilagem de Terras Públicas. **Publicações da Escola da AGU Pós-Graduação**, v. 34, n. 1, 2014.

MIGALHAS. **Operação Westminster: Juiz Federal preso em SP e o mercado das facilidades**. 17 de julho de 2020. Disponível em: < https://www.migalhas.com.br/quentes/330809/juiz-federal-preso--em-sp-e-o-mercado-das-facilidades>. Acesso em: 19 de agosto de 2021.

MONGABAY. Angelo, M. **Como o povo Karipuna expulsou criminosos de suas terras na Amazônia**. 10 de dezembro de 2020. Disponível em: < https://brasil.mongabay.com/2020/12/como-o--povo-karipuna-expulsou-criminosos-de-suas-terras-na-amazonia/ >. Acesso em: 31 de agosto de 2021.

MPE-TO. **Operação Mocambo: Ação Penal - Processo nº 0000395-92.2015.827.2732**. 2015.

MPE-TO. **Operação Mocambo: Ação Penal - Processo nº 0000146-10.2016.827.2732**. 2016a.

MPE-TO. **Operação Mocambo: Ação Penal - Processo nº 0001082-35.2016.827.2732**. 2016b.

MPE-TO. **Operação Mocambo: Ação Penal - Processo nº 0001083-20.2016.827.2732**. 2016c.

MPE-TO. **Operação Mocambo: Ação Penal - Processo nº 0000377-03.2017.8.27.2732**. 2017a.

MPE-TO. **Operação Mocambo: Ação Penal - Processo nº 0000472-33.2017.8.27.2732**. 2017b.

MPF. **MPF ingressa com ação contra ITERAIMA, Estado de Roraima e Incra por irregularidades na transferência de terras**. 6 de maio de 2012. Disponível em: < https://pr-rr.jusbrasil.com.br/noticias/3180180/mpf-ingressa-com-acao-contra-iteraima-estado--de-roraima-e-incra-por-irregularidades-na-transferencia-de-terras >. Acesso em: 31 de agosto de 2021.

MPF. **Operação Castanheira: Ação Penal - Processo nº 0001843-57.2014.4.01.3908**. 2014a.

MPF. **Operação Terra Prometida: Esquema de compra de lotes da reforma agrária em MT envolve empresários, políticos e servidores**. 27 de novembro de 2014b. Disponível em < http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/esquema-de-compra-de-lotes--da-reforma-agraria-em-mt-envolve-empresarios-politicos-e-servidores >. Acesso em: 31 de agosto de 2021.

MPF. **Operação Terra Prometida: MPF e Governo de MT se reúnem para discutir situação no Assentamento Itanhangá/Tapurah**. 2015. Disponível em: < http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/pfdc/informacao-e-comunicacao/informativos-pfdc/edicoes-2015/janeiro-1/mpf-e-governo-de-mt-se-reunem-para-discutir-situacao-no-assentamento-itanhanga-tapurah >. Acesso em: 31 de agosto de 2021.

MPF. **Operação Rios Voadores: Ação Civil Pública Ambiental - Processo nº 0001503-60.2016.4.01.3903**. 2016a.

MPF. **Operação Rios Voadores: Ação Penal - Processo nº 0003080-73.2016.4.01.3903**. 2016b

MPF. **Operação Rios Voadores: MPF/PA recomenda à Adepará disponibilização de dados ao IBAMA**. 2016c. Disponível em: < http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/noticias-pa/rios-voadores-mpf-recomenda-a-adepara-disponibilizacao-de-dados-ao--ibama >. Acesso em: 31 de agosto de 2021.

MPF. **Operação Karipuna: Ação Penal - Processo nº 1003295-18.2019.4.01.4100**. 2019a.

MPF. **Operação Karipuna: Força-Tarefa Amazônia participa da Ação SOS Karipuna**. 17 de junho de 2019b. Disponível em: < https://mpf.jusbrasil.com.br/noticias/722173952/forca-tarefa-amazonia-participa-da-acao-sos-karipuna >. Acesso em: 31 de agosto de 2021.

MPF. **Operação Karipuna: Força-Tarefa Amazônia denuncia nove pessoas por invasão e loteamento da terra indígena Karipuna**. 14 de agosto de 2019c. Disponível em: < https://mpf.jusbrasil.com.br/noticias/743955593/forca-tarefa-amazonia-denuncia-nove-pessoas-por-invasao-e-loteamento-da-terra-indigena--karipuna >. Acesso em: 31 de agosto de 2021.

MPF. **Operação Ojuara: Ação Penal - Processo nº 0008219-73.2019.4.01.3200**. 2019d.

MPF. **Operação Ojuara: Ação Penal - Processo nº 0008218-88.2019.4.01.3200**. 2019e.

MPF. **Operação Ojuara: Ação Penal - Processo nº 0008221-58.2019.4.01.3200**. 2019f.

MPF. **Operação Shoyu – Segunda Fase: Ação Penal - Processo nº 1003667- 23.2020.4.01.3100**. 2021.

NEWSBA. **Agricultor que denunciou réus da Operação Faroeste é assassinado em Barreiras**. 14 de junho de 2021. Disponível em: < https://newsba.com.br/2021/06/14/agricultor-que-denunciou--reus-da-operacao-faroeste-e-assassinado-em-barreiras/ >. Acesso em: 31 de agosto de 2021.

OAB-RJ. **CNJ investiga juiz que atua em Búzios**. Rio de Janeiro, 07 de março de 2010. Disponível em: <https://oab-rj.jusbrasil.com.br/noticias/2109052/cnj-investiga-juiz-que-atua-em-buzios>. Acesso em: 19 de agosto de 2021.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **"Pushing the Whole Lot Through": The second year of environmental havoc under Brazil's Jair Bolsonaro** . 2021.

OBSERVATÓRIO DO REGISTRO. **Legitimação de posse à brasileira**. 18 de outubro de 2008. Disponível em: < https://cartorios.org/2008/10/18/legitimacao-de-posse-a-brasileira/>. Acesso em: 19 de agosto de 2021.

OBSERVATÓRIO DO REGISTRO. **O Registro Imobiliário não é isso – nem aquilo. O que é?** 11 de junho de 2012. Disponível em: <https://cartorios.org/2012/06/11/o-registro-imobiliario-nao-e-isso--nem-aquilo-o-que-e/>. Acesso em: 19 de agosto de 2021.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará, Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior. **Provimento 13/2006. Dispõe sobre a averbação de bloqueio de Matrículas de áreas rurais nos Cartórios do Registro de Imóveis nas Comarcas do Interior e dá outras providências**. Belém: Tribunal de Justiça do Estado de Pará, 2006.

PF. **PF investiga esquema criminoso de grilagem de terras na Amazônia**. 16 de dezembro de 2015. Disponível em: < http://www.pf.gov.br/agencia/noticias/2015/12/pf-investiga-esquema-criminoso-de-grilagem-de-terras-na-amazonia >. Acesso em: 31 de agosto de 2021.

PGR. **Operação Faroeste: Ação Penal - Processo nº 940**. 2019a.

PGR. **PGR cria força-tarefa no Amapá para investigar esquema de corrupção vinculado a políticos, empresários e servidores**. 27 de Agosto de 2019b. Disponível em: < http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/pgr-cria-forca-tarefa-no-amapa-para-investigar--esquema-de-corrupcao-vinculado-a-politicos-empresarios-e--servidores >. Acesso em: 19 de agosto de 2021.

PGR. **Incidente de deslocamento de competência (Conflitos agrários em Rondônia). - Processo n.º 0276703-67.2019.3.00.0000**. 2019c.

PGR. **Operação Faroeste: Ação Penal - Processo nº 953**. 2020a.

PGR. **Operação Faroeste: Ação Penal - Processo nº 965**. 2020b.

PGR. **Operação Faroeste: Ação Penal - Processo nº 985**. 2020c.

PGR. **Operação Faroeste: Ação Penal - Processo nº 986**. 2020d.

PGR. **Operação Faroeste: Ação Penal - Processo nº 987**. 2021.

PRIETO, G. **Nacional por usurpação: a grilagem de terras como fundamento da formação territorial brasileira**. In: UMBELINO, A. (Ed.). A grilagem de terras na formação territorial brasileira. p. 131–178. São Paulo: USP, 2020.

RAJÃO, R. *et al.* **Uma breve História da Legislação Florestal Brasileira**. 1. ed. Rio de Janeiro: Expressão, 2021.

REYDON, B. P. *et al.* **Governança de terras**. Brasília: FAO/SEAD, 2017.

ROCHA, I. *et al.* **Manual de Direito Agrário Constitucional: Lições de direito agroambiental**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

RODRIGUEZ, J. R. *et al.* Registros Públicos e Recuperação de Terras Públicas. **Série Pensando o Direito**, n. 48, 2012.

SANTOS, D.; DE CASSIA, R. **O Cancelamento de Registro de Imóveis e suas Consequências no Combate à Grilagem de Terras no Estado do Pará**. XXVI Encontro Nacional do CONPEDI Brasília - DF. Brasília: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, 2017.

SINDPFA. Ramthum, R. **Análise: orçamento do Incra nos últimos anos sofre com falta de planejamento e foco**. Brasília, 24 de novembro de 2020. Disponível em: <https://sindpfa.org.br/noticia/analise-orcamento-do-incra-nos-ultimos-anos-sofre-com-falta-de--planejamento-e-foco/>. Acesso em: 19 de agosto de 2021.

SPAROVEK, G. *et al.* Who owns Brazilian lands? **Land Use Policy**, v. 87, n. 87, 2019.

SPAROVEK, G. *et al.* **Análise dos efeitos da MP 910/2019 do parecer do Senador Irajá Abreu na destinação das glebas públicas federais na Amazônia legal**. USP/UFMG, 2020.

THE INTERCEPT. Torres, M.; Branford, S. A Máfia do Desmatamento: **A saga da Famiglia Vilela, os maiores pecuaristas e destruidores de floresta do Brasil**. 22 de março de 2017b. Disponível em : <https://theintercept.com/2017/03/22/a-saga-da-famiglia-vilela-os-maiores-pecuaristas-e-destruidores-de-florestas-do-brasil/ >. Acesso em: 31 de agosto de 2021.

TJ-MT. Arruda, L. **Ação de cartorário resulta na prisão de falsários**. Cuiabá, 18 de novembro de 2013. Disponível em: <http://www.tjmt.jus.br/Noticias/32342#.YR58w99v_tS>. Acesso em: 19 de agosto de 2021.

TORRES, M. Grilagem para principiantes: guia de procedimentos básicos para o roubo de terras públicas. In: MARQUES, M.I.M. *et al.* **Perspectivas de Natureza: geografia, formas de natureza e política**. p. 285-314. São Paulo: Annablume, 2018.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (TI); FAO. Corruption in the Land Sector. **TI Working Paper**, n. 4, 2011.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (TI). **Corruptionary: Extortion**. Berlin: Transparency International , 2020b. Disponível em: < https://www.transparency.org/en/corruptionary/extortion >. Acesso em: 08 de julho de 2021

TRECCANI, G. D. Concentração fundiária e grilagem no Pará. **Le Monde Diplomatique Brasil**, nº 78, 2014.

TRECCANI, G. D. **O Título de Posse e a Legitimação de Posse como Formas de Aquisição da Propriedade**. Belém: 2009.

UMBELINO, A. Reforma Agrária, Grilagem das Terras Públicas e a Luta pela Terra e Território no Brasil. **Por una América Latina unida y sostentable**, 2015.

UOL. Madeiro, C. **Corrupção, grilagem e violência: como o crime organizado desmata a Amazônia**. 27 de agosto de 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2019/08/27/corrupcao-grilagem-e-violencia-como-o-crime-organizado-desmata-a-amazonia.htm>. Acesso em: 19 de agosto de 2021.

WORLD BANK. **Brazil Land Governance Assessment**. Washington, D.C.: World Bank, 2014.

WWF Brasil. **Validação do CAR: realidade e desafios**. Brasília, 29 de setembro de 2017. Disponível em: <https://www.wwf.org.br/?61082/Validao-do-CAR-realidade-e-desafios>. Acesso em: 19 de agosto de 2021.

A POLÍTICA DA GRILAGEM

A. PÚBLICA. Maciel, A. *et al.* **Na Amazônia, 118 políticos com multas ambientais concorrem às eleições**. 7 de outubro de 2020a. Disponível em: < https://apublica.org/2020/10/na--amazonia-118-politicos-com-multas-ambientais-concorrem--as-eleicoes/#Link3>. Acesso em: 08 de julho de 2021.

BRULLE, R. J. The climate *lobby*: a sectoral analysis of *lobby*ing spending on climate change in the USA, 2000 to 2016. **Climatic Change**, v. 149, n. 3–4, p. 289–303, 2018.

CASTILHO, A. L. **Partido da Terra: como políticos conquistam o território brasileiro**. São Paulo: Contexto, 2012.

CLIMATE POLICY INITIATIVE (CPI). **Nova Investida contra a Legislação Fundiária: Projeto de Lei no 510/2021 retoma os retrocessos da MP no910/2019 e Beneficia Invasores de Terras Públicas**. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2021b.

CUNHA, P. R.; MELLO-THÉRY, N. A.. Financiamento privado de campanha eleitoral: o agronegócio bancando a queda do Código Florestal Brasileiro de 1965. **Guaju**, v. 3, n. 2, p. 3, 2017.

DE CARVALHO, J. T; DE OLIVEIRA, A. R. O agronegócio no Brasil: o discurso da fração de classe reinante. **Rev. NERA Presidente Prudente**, v. 24, n. 58, pp. 28-55, 2021.

DE OLHO NOS RURALISTAS. Arroyo, P. **Multinacionais são financiadoras ocultas da Frente Parlamentar da Agropecuária**. 21 de maio de 2019. Disponível em: < https://deolhonosruralistas.com.br/2019/05/21/multinacionais-sao-financiadoras-ocultas-da-frente--parlamentar-da-agropecuaria/ >. Acesso em 10 de março de 2021.

GRUPO DE TRABALHO PELO DESMATAMENTO ZERO. **Nota técnica: Por que o Congresso deve rejeitar projeto que aumentará o desmatamento da Amazônia?** 2017.

LUGON-MOULIN, A. **Understanding State Capture**. Turim: International Training Center. 2010. Disponível em: < https://www.un-ilibrary.org/content/journals/25190709/2010/6/19/read>. Acesso em: 08 de julho de 2021.

MACINNES, M. Land is life: An analysis of the role 'grand' corruption plays in enabling elite grabbing of land in Cambodia. In: MILNE, S.; MAHANTY, S. (Eds.). **Conservation and Development in Cambodia: exploring frontiers of change in nature, state and society**. p. 95-119. Abingdon: Routledge, 2015.

MPF. **Operação Shoyu - Primeira Fase:**
Ação Penal – Processo nº 0000889-34.2019.4.01.3100. 2019g.

MPF. **Operação Shoyu - Primeira Fase:**
Ação Penal – Processo nº 0001074-72.2019.4.01.3100. 2019h.

MPF. **Operação Shoyu - Primeira Fase: MPF denuncia ex-presidente do Instituto de Meio Ambiente do Amapá por extravio de documentos e obstrução de Justiça**. 21 de fevereiro de 2019i. Disponível em: < http://www.mpf.mp.br/ap/sala-de-imprensa/noticias-ap/mpf-denuncia-ex-presidente-do-instituto-de-meio--ambiente-do-amapa-por-extravio-de-documentos-e-obstrucao--de-justica-1 >. Acesso em: 31 de agosto de 2021.

MPF. **Operação Shoyu - Primeira Fase: Ex-presidente do Imap é preso acusado de comandar fraudes para beneficiar produtores de soja**. 14 de fevereiro de 2019j. Disponível em: < http://www.mpf.mp.br/ap/sala-de-imprensa/noticias-ap/ex-presidente-do-imap-e--preso-acusado-de-comandar-fraudes-para-beneficiar-produtores--de-soja >. Acesso em: 31 de agosto de 2021.

MPF. **Operação Shoyu - Segunda Fase: Ação Penal - Processo nº 1003667-23.2020.4.01.3100**. 2021.

NOWNES, A. *Lobby*ing: The preconditions of an anti-corruption promise. **U4 issue**, v. 4, n. 8, 2017.

OCDE. Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making. **OECD Public Governance Reviews**. Paris: OECD Publishing, 2017,

OCDE. *Lobby***ing in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access**. Paris: OECD Publishing, 2021.

PF. **Operação Handroanthus:**
Notícia-Crime - Processo nº 1000642-56.2021.4.01.3200. 2021.

RAJÃO, R. **Regularização fundiária e sua conexão com desmatamento por Raoni Rajão**. Reunião GT OTRF de 28.05.21. 2021

REPÓRTER BRASIL. Cowie, S. **A eleição de um desmatador e o roubo de terras no 'novo arco da destruição' da Amazônia**. 07 de janeiro de 2021. Disponível em: < https://reporterbrasil.org.br/2021/01/a-eleicao--de-um-desmatador-e-o-roubo-de-terras-no-novo-arco-da-destruicao--da-amazonia/ >. Acesso em: 08 de julho de 2021.

SANTOS, M. R.; NETO, P. T. M.; CHOI, R. Y. J. Boletim de Inovação e Sustentabilidade: Crimes Ambientais e *Lobby*. **BISUS**, v. 1, p. 1–69, 2018.

SPAROVEK, G. *et al.* **Análise dos efeitos da MP 910/2019 do parecer do Senador Irajá Abreu na destinação das glebas públicas federais na Amazônia legal**. USP/UFMG, 2020.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (TI); FAO. Corruption in the Land Sector. **TI Working Paper**, n. 4, 2011.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (TI). **Topic Guide: Political Corruption**. Berlin: Transparency International, 2014. Disponível em: < https://knowledgehub.transparency.org/guide/topic-guide-on--political-corruption/5181 >. Acesso em: 08 de julho de 2021.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (TI). **Corruptionary:** *Lobby***ing**. Berlin: Transparency International, 2020c. Disponível em: < https://www.transparency.org/en/corruptionary/*lobby*ing>. Acesso em: 08 de julho de 2021.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (TI). **Corruptionary: Revolving Door**. Berlin: Transparency International, 2020d. Disponível em: < https://www.transparency.org/en/corruptionary/revolving--door >. Acesso em: 08 de julho de 2021.

U4. **Glossary:** *Lobby***ing**. Bergen: U4, 2020. Disponível em:< https://www.u4.no/terms#*lobby*ing> Acesso em: 08 de julho de 2021.

WWF BRASIL. **PADDD em unidades de conservação na Amazônia**. Brasília: WWF Brasil, 2019.

A ANATOMIA DA GRILAGEM: ATORES, PROCESSOS E CRIMES ASSOCIADOS

A. PÚBLICA. Barros, C. **Mortes, garimpo e grilagem assolam assentamento mais incendiado do Pará**. 3 de setembro de 2019. Disponível em: < https://apublica.org/2019/09/mortes--garimpo-e-grilagem-assolam-assentamento-mais-incendiado-do--para/#Link1> . Acesso em: 19 de agosto de 2021.

A. PÚBLICA. Domenici, T.; Oliveira, R. **Lavagem de gado dentro de terra indígena no Mato Grosso foi parar na JBS**. 5 de agosto de 2020b. Disponível em: <https://apublica.org/2020/08/lavagem--de-gado-dentro-de-terra-indigena-no-mato-grosso-foi-parar-na--jbs/> . Acesso em: 19 de agosto de 2021.

AMAZÔNIA REAL. Fearnside, P. M. **O Desmatamento da Amazônia Brasileira: 8 – Lavagem de dinheiro, exploração madeireira e mineração**. 23 de novembro de 2020. Disponível em: < https://amazoniareal.com.br/o-desmatamento-da-amazonia-brasileira-8--lavagem-de-dinheiro-exploracao-madeireira-e-mineracao/> . Acesso em: 19 de agosto de 2021.

AMAZÔNIA REAL. Pontes, F. **Grileiros e madeireiros de Rondônia invadem Acre. Rio Branco**. 02 de julho de 2021. Disponível em: <https://amazoniareal.com.br/grileiros-e-madeireiros-de-rondonia-invadem-acre/> . Acesso em: 19 de agosto de 2021.

AMIGOS DA TERRA. **TAC da Carne no Pará e Compromisso Público da Pecuária: A Importância da Rastreabilidade da Carne na Redução dos Desmatamentos na Amazônia**. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Investigar a Ocupação de Terras Públicas na Região Amazônica**. Relatório, conclusões e recomendações. Relator Sérgio Carvalho. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001. 705 p.

CARRERO, G. C. *et al.* Deforestation Trajectories on a Development Frontier in the Brazilian Amazon: 35 Years of Settlement Colonization, Policy and Economic Shifts, and Land Accumulation. **Environmental Management**, v. 66, p. 966–984, 2020.

CPT. **Conflitos no campo Brasil 2019**. Goiânia: CPT, 2020.

CPT. **Conflitos no campo Brasil 2020**. Goiânia: CPT, 2021.

MPF. **Operação Rios Voadores:**
Ação Penal - Processo nº 0001607-52.2016.4.01.3903. 2016d

MPF. **Operação Rios Voadores:**
Ação Penal - Processo nº 0001924-50.2016.4.01.3903. 2016e

MPF. **Rios Voadores: MPF/PA denuncia AJ Vilela e mais sete por trabalho escravo**. 3 de agosto de 2016f. Disponível em: < http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/noticias-pa/rios-voadores-mpf-denuncia-aj-vilela-e-mais-sete-por-trabalho-escravo >. Acesso em: 31 de agosto de 2021.

MPF. **AJ Vilela é denunciado pela segunda vez à Justiça por desmatamento, grilagem e trabalho escravo**. 17 de outubro de 2016g. Disponível em : < http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/noticias-pa/aj-vilela-e--denunciado-pela-segunda-vez-a-justica-por-crimes-ambientais-invasao--de-terras-publicas-falsidade-ideologica-frustracao-de-direitos-trabalhistas-e-trabalho-escravo >. Acesso em: 31 de agosto de 2021.
MPF. **Operação Rios Voadores:**
Ação Penal - Processo nº 0003286-87.2016.4.01.3903. 2016h.

MPF. **Operação Rios Voadores: Venda de gado era feita por meio de esquema de lavagem de dinheiro**. 19 de dezembro de 2016i. Disponível em : < http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/noticias-pa/rios-voadores-venda-de-gado-era-feita-por-meio-de-esquema-de--lavagem-de-dinheiro >. Acesso em: 31 de agosto de 2021.

MPF. **Operação Ojuara:**
Ação Penal - Processo nº 0008221-58.2019.4.01.3200. 2019f.

MPF. **Operação Ojuara:**
Ação Penal - Processo nº 0008220-58.2019.4.01.3200. 2019k.

MPF. **Mineração Ilegal de Ouro na Amazônia: Marcos Jurídicos e Questões Controversas**. Brasília: Ministério Público Federal, 2020.

PGR. **Operação Faroeste: Ação Penal - Processo nº 940**. 2019a.

PGR. **Operação Faroeste: Ação Penal - Processo nº 953**. 2020a.

PGR. **Operação Faroeste: Ação Penal - Processo nº 965**. 2020b.

PGR. **Operação Faroeste: Ação Penal - Processo nº 985**. 2020c.

PGR. **Operação Faroeste: Ação Penal - Processo nº 986**. 2020d.

REYDON, B. P. O desmatamento da floresta amazônica: causas e soluções. **Política Ambiental**, n. 8, p. 143–155, 2011.

RODRIGUEZ, J. R. *et al.* Registros Públicos e Recuperação de Terras Públicas. **Série Pensando o Direito**, n. 48, 2012.

TORRES, M.; DOBLAS, J.; ALARCON, D. F. **"Dono É Quem Desmata": Conexões entre grilagem e desmatamento no sudoeste paraense**. Altamira: Instituto Agronômico da Amazônia, 2017.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL (TI BRASIL). **Exploração ilegal de madeira: uma história de fraude, corrupção e lavagem**. SSão Paulo: Transparência Internacional Brasil, em publicação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

COLLAÇO, F.; REIS, V.; MORGADO, R. Novas Medidas contra a Corrupção e sua Relevância para Temas Socioambientais. **Transparência Internacional Brasil - Policy Paper**, 2021.

REYDON, B. P. *et al.* **Governança de terras**. Brasília: FAO/SEAD, 2017.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (TI). **Land and Corruption Topic Guide**. Berlin: Transparency International, 2018a.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (TI). **Towards Transparency in Land Ownership**: a Framework for Research on Beneficial Land Ownership. Berlin: Transparency International, 2018b.

ANEXO

1 O quadro foi elaborado a partir dos crimes denunciados pelo Ministério Público no âmbito das Operações analisadas. O quadro não apresenta as Operações no ITERAIMA e a Operação Terra Prometida pois não tivemos acesso às respectivas denúncias, assim como a Intervenção da PGR na Polícia Civil de Rondônia na qual analisamos documentos referentes ao incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal.
2 O caso da operação Handroanthus é baseada apenas na notícia-crime (Processo nº 1000642-56.2021.4.01.3200) relativa às suspeitas de advocacia administrativa e não é o resultado da análise de denúncias do Ministério Público.
3 Lei nº 8.429/1992, Art. 9º, inciso I (recebimento de propina), e art. 11, inciso I (extravio de sonegação de documento oficial)
4 Lei nº 8.429/1992, Art. 11, incisos I e II (omissão de prisão)

Crimes denunciados pelo Ministério Público nas operações analisadas no relatório[1]

	OPERAÇÃO	CASTANHEIRA	RIOS VOADORES	SHOYU (2ª FASE)	OJUARA	MOCAMBO	FAROESTE	KARIPUNA	HADROANTHUS[2]
CRIMES ASSOCIADOS À FRAUDE	Estelionato (art. 171 do CP)					X		X	
	Falsificação de Documento Público (art. 297 do CP)					X			
	Falsificação de Documento Particular (art. 298 do CP)	X		X					
	Falsidade Ideológica (art. 299 do CP)	X	X	X		X			
	Uso de Documento Falso (art. 304 do CP)	X				X			
	Inserção de Dados Falsos em Sistema de Informações (art. 313-A)			X					
	Uso indevido de documento fundiário (art. 19 da Lei 4.947/66)			X					
CRIMES ASSOCIADOS À CORRUPÇÃO	Extravio e sonegação de documento (art. 314 do CP)		X						
	Corrupção Passiva (art. 317 do CP)		X	X	X		X		
	Prevaricação (art. 319 do CP)				X				
	Advocacia administrativa (art. 321 do CP)								X
	Corrupção Ativa (art. 333 do CP)		X	X			X		
	Divulgação de informações sigilosas (art. 153, §1º-A do CP)				X				
	Auto-Acusação Falsa (art. 341 do CP)	X							
	Embaraço de investigação sobre OCRIM (art. 2º, §1º da Lei nº 12.850/2013)		X				X		
	Obstrução de fiscalização ambiental (art. 69 da Lei nº 9.605/98)	X							X
CRIMES DE LAVAGEM	Lavagem (art. 1º, §2º da Lei nº 9.613/98)	X	X	X	X		X	X	
APROPRIAÇÃO CRIMINOSA DE BENS PÚBLICOS	Invasão de terras da União (art. 20 da Lei 4.947/66)	X		X				X	
	Furto de bens da União (madeira) (art. 155, §4º, IV, do CP)	X							
CRIMES AMBIENTAIS	Desmatamento em Unidades de Conservação (art. 40 da Lei nº 9.605/98)	X							
	Provocar incêndio em floresta (art. 41 da Lei nº 9.605/98)	X	X						
	Impedir a regeneração da floresta (art. 48 da Lei nº 9.605/98)	X	X						
	Desmatamento de terras públicas sem autorização (art. 50-A da Lei nº 9.605/98)	X	X					X	
	Elaboração de documento falso (art. 69-A da Lei nº 9.605/98)				X				
OUTROS CRIMES	Redução a Condição Análoga à de Escravo (art. 149 do CP)		X						
	Frustração de direito assegurado por lei trabalhista (art. 203 do CP)		X						
	Associação Criminosa (art. 288 do CP)	X			X	X			
	Constituição de milícia privada (art. 288-A do CP)				X				
	Organização Criminosa (Lei nº 12.850/13)	X	X	X		X	X	X	X
ILÍCITO ADMINISTRATIVO	Falsidade Ideológica (art. 299 do CP)		X[3]		X[4]				

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL
Brasil

JUNTE-SE A NÓS

Engaje

Siga as nossas redes e se mantenha atualizado no que estamos fazendo para promover transparência e integridade no Brasil.

ti_interbr

transparencia-internacional-brasil

transparenciainternacionalbr

transparenciainternacionalbrasil

Doe

Sua contribuição nos ajuda a lutar por um mundo mais justo, íntegro e transparente, promovendo as melhores práticas anti-corrupção e trazendo luz para o que pode ser feito em face de retrocessos. Combater a corrupção é lutar por um mundo onde todos os direitos são respeitados.

transparenciainternacional.org.br/doe

Transparência Internacional – Brasil
Associação Transparência e Integridade
Av. Brigadeiro Luis Antonio, 2367 - Sala 514
São Paulo, SP