



SÉRIE PENSANDO O DIREITO

Nº 48 - versão publicação

REGISTROS PÚBLICOS E RECUPERAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS

MJ/SAL - Pensando o Direito 2011-2012

Resumo do relatório de Pesquisa

Coordenação Geral

José Rodrigo Rodriguez (CEBRAP)

Coordenação Pará (Direito):

Girolamo Domenico Treccani (UFPA)

José Heder Benatti (UFPA)

Coordenação São Paulo (Geografia):

Ariovaldo Umbelino de Oliveira (USP)

Consultora e revisora acadêmica

Violeta Refkalefsky Loureiro (UFPA)

Pesquisadores Pará (Direito):

João Daniel Macedo Sá (UFPA)

Ana Carolina Pantoja Alves (UFPA).

Pesquisadores São Paulo (Geografia):

Camila Salles de Faria (USP)

Teresa Paris Buarque de Hollanda (USP)

Pesquisadores São Paulo (Direito):

Alessandro Hirata (FDRP-USP)

Geraldo Minuici (USP)

Marcos de Sá Nascimento (USP)

Maria Carolina Nery Selders (Cândido Mendes- RJ)

Gustavo Campoli Machado (FDRP-USP).

Colaboradora:

Andrea Cristina Zanetti (DIREITO GV)



Secretaria de
Assuntos Legislativos

Ministério da
Justiça







CARTA DE APRESENTAÇÃO INSTITUCIONAL

No marco dos cinco anos do Projeto Pensando o Direito, a Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ) traz a público novas pesquisas sobre temas de grande impacto público e social, buscando contribuir para a construção de um sistema normativo mais próximo da realidade e das necessidades da população brasileira.

Esta publicação consolida os resultados das pesquisas realizadas pelas instituições selecionadas na Convocação 001/2011. A cada lançamento de novas pesquisas, a SAL renova sua aposta no sucesso do Projeto, lançado em 2007 com o objetivo de qualificar e democratizar o processo de elaboração legislativa. Com essa iniciativa, a SAL inovou sua política legislativa ao abrir espaços para a sociedade participar do processo de discussão e aprimoramento do ordenamento normativo do país. Isso tem sido feito, entre outras formas, pelo fortalecimento do diálogo com o campo acadêmico a partir da formação de grupos multidisciplinares que desenvolvem pesquisas de escopo empírico, como esta aqui apresentada.

A inclusão do conhecimento jurídico de ponta no debate público tem estimulado tanto a academia a produzir e conhecer mais sobre o processo legislativo, quanto qualificado o trabalho da SAL e de seus parceiros. Essa forma de conduzir o debate sobre as leis contribui para o fortalecimento de uma política legislativa democrática, permitindo a produção plural e qualificada de argumentos utilizados nos espaços públicos, sobretudo perante o Congresso Nacional, o governo e a opinião pública.

O Projeto Pensando o Direito consolidou, desse modo, um novo modelo de participação social para a Administração Pública. Por essa razão, em abril de 2011, o projeto foi premiado pela 15ª edição do Concurso de Inovação na Gestão Pública Federal da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

Para ampliar a democratização do processo de elaboração legislativa, os resultados das pesquisas promovidas pelo Projeto são incorporados sempre que possível na forma de novos projetos de lei, de sugestões para o aperfeiçoamento de propostas em discussão, de orientação para o posicionamento da SAL e dos diversos órgãos da Administração Pública sobre os grandes temas discutidos no processo de elaboração normativa. Ademais, a publicização das pesquisas por meio da Série Pensando o Direito permite a promoção de debates com o campo acadêmico e com a sociedade em geral, demonstrando compromisso com a transparência e a disseminação das informações produzidas.





O presente caderno configura-se como a versão resumida de extensa pesquisa, disponível em sua versão integral no sitio eletrônico da SAL/MJ (<http://www.mj.gov.br/sal>), somando-se assim a mais de 40 publicações que contribuem para um conhecimento mais profundo sobre assuntos de grande relevância para a sociedade brasileira e para a Administração Pública.

Brasília, dezembro de 2012.

Marivaldo de Castro Pereira

Secretário de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça





APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Este resumo não tem o objetivo de constituir uma boa síntese do relatório de pesquisa entregue à secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça. Cumprir tal objetivo é impossível. Por muito boas razões, o relatório final se estende por mais de quatrocentas páginas e inclui o resultado do trabalho de campo em dois estados do Brasil, Pará e São Paulo, além de uma reflexão ampla e profunda sobre o problema fundiário brasileiro. Os interessados no tema devem consultar o relatório completo para se informar sobre o problema e tomar contato com os dados e argumentos que a equipe de pesquisa levantou.

O principal objetivo deste resumo, portanto, é motivar os leitores a ler o relatório final em sua versão completa. Aquele texto, tendo em vista os limites de tempo e recursos desta pesquisa, procura estar à altura da complexidade do problema enfrentado e ser fiel à extensão e à complexidade do trabalho que foi efetivamente realizado. Os membros da equipe de pesquisa reunida para realizar a tarefa proposta pelo edital de pesquisa, em sua maioria, dedicam-se a estes assuntos como tema de vida, o que permitiu produzir um estudo que contextualiza o estudo que fizemos em seu panorama mais geral, beneficiando-se de informações que tais pesquisadores vêm reunindo em um trabalho de muitos anos.

Refiro-me aqui especificamente às equipes lideradas pelos Professores Girolamo Domenico Treccani e José Heder Benatti da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Pará e Ariovaldo Umbelino Oliveira do curso de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

Posto isto, diante da necessidade de produzir um texto mais curto nosso trabalho de pesquisa para atender à estratégia de publicação do projeto “Pensando o Direito” que pretende, por boas razões também, atingir um público mais amplo, adotaremos aqui a estratégia de, muito sucintamente, ainda na parte introdutória deste texto, desfazer alguns mal entendidos sobre o problema que estudamos para, em seguida, apresentar de forma muito resumida, alguns dos resultados da pesquisa





Esta pesquisa reflete a opinião de seus autores e não a do Ministério da Justiça





REGISTROS PÚBLICOS E RECUPERAÇÃO DE TER- RAS PÚBLICAS

Resumo do relatório de Pesquisa
MJ/SAL - Pensando o Direito 2011-2012





SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA.... 5

O DIREITO COMO OBSTÁCULO..... 11

I. RELATÓRIO TÉCNICO DO TRABALHO DE CAMPO NO PONTAL DO PARANAPANEMA E SÃO FÉLIX DO XINGU/PA..... 14

1. INTRODUÇÃO..... 14

2. OS FUNDAMENTOS TEÓRICOS: O CARÁTER RENTISTA DO CAPITALISMO NO BRASIL..... 18

3. OS FUNDAMENTOS HISTÓRICOS: A FORMAÇÃO DA PROPRIEDADE PRIVADA DA TERRA NO BRASIL FUNDADA NA GRILAGEM..... 21

4. O DESCUMPRIMENTO DA LEGISLAÇÃO E A GRILAGEM DAS TERRAS PÚBLICAS DEVOLUTAS OU NÃO..... 26

5. BARBÁRIE EM PLENO SÉCULO XXI: OS CONFLITOS NO CAMPO E A VIOLÊNCIA..... 28

6. A CONCENTRAÇÃO DA TERRA, AS TERRAS DEVOLUTAS E OS LATIFÚNDIOS IMPRODUTIVOS..... 29

II. A PESQUISA DE CAMPO..... 35

1. PONTAL DO PARANAPANEMA (SP)..... 36

2. SÃO FÉLIX DO XINGU (PA)..... 41

III. CONFLITOS SOCIAIS E REGISTROS PÚBLICOS..... 44

1. ORIGEM PÚBLICA DA TERRA E OS DIFERENTES CAMINHOS PARA A INCORPORAÇÃO NO PATRIMÔNIO PARTICULAR..... 45





Esta pesquisa reflete a opinião de seus autores e não a do Ministério da Justiça

2.DIFERENTES TIPOS DE DOCUMENTOS INSTITUÍDOS PELA LEGISLAÇÃO FAVORECERAM A OCUPAÇÃO DESORDENADA (GRILAGEM) E GERARAM O CAOS FUNDIÁRIO....48

3. A DIMENSÃO DO CAOS FUNDIÁRIO, AS FORMAS MAIS COMUNS DE GRILAGEM E A DECLARAÇÃO DE NULIDADE DE TÍTULOS 52

4. TENTATIVAS DE COMBATE DA GRILAGEM: O EXEMPLO DA CORREGEDORIA DO TRIBUNAL DO AMAZONAS E DA CORREGEDORIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ..... 54

4.1 Ações de cancelamento..... 57

4.2.Provimento nº 13, de 21 de junho de 2006, da Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior: bloqueio dos registros irregulares....59

4.3. Comissão Permanente de Monitoramento, Estudo e Assessoramento das Questões Ligadas à Grilagem: o caos fundiário é mapeado e é delineada uma estratégia de combate à grilagem..... 60

4.4. Combate à grilagem: a posição do TJE/PA e a decisão do CNJ em relação ao cancelamento administrativo de registros..... 62

5. O CAOS FUNDIÁRIO SE REFLETE NO CADASTRO DO INCRA E DA RECEITA FEDERAL.... 68

6. VIOLÊNCIA E GRILAGEM: DUAS FACE DA MESMA MOEDA..... 73

7. COMBATE À GRILAGEM: UM DESAFIO PARA A SOCIEDADE BRASILEIRA.... 75

8. SUGESTÕES DE COMBATE À GRILAGEM..... 82

8.1. Uma nova metodologia para regularizar: a Varredura Fundiária Territorial....82

8.2. Outras ações complementares a regularização fundiária.... 84

8.3. Mudanças do gerenciamento da estrutura fundiária do país....89



O DIREITO COMO OBSTÁCULO

José Rodrigo Rodriguez

Tal estratégia pretende, com efeito, deixar claras para os leitores as razões pelas quais esta pesquisa, que parte de um problema jurídico em sentido estrito, a anulação de registros de terras pelo poder judiciário brasileiro, sentiu a necessidade de recorrer a saberes de outra natureza para chegar a seu resultado final. O segundo objetivo deste texto, portanto, é mostrar que o direito, no caso do conflito de terras, é hoje um obstáculo para a solução dos problemas que o Brasil enfrenta. Apenas uma mudança no modo de enfocar o problema será capaz de fazer avançar as soluções pelas quais todos nós ansiamos.

Antes de seguir adiante, cabe dizer que esta pesquisa visou comparar a situação dos conflitos de terra no Pontal do Paranapanema em São Paulo e em São Félix no Pará para compreender o papel dos registros públicos neste contexto, com o objetivo de obter informações que possam informar propostas de políticas públicas sobre o tema. Foram visitadas duas áreas escolhidas em função de sua representatividade no contexto dos conflitos de terra das duas regiões, das quais se fez contextualização histórica e uma verificação *in locu*, em visitas realizadas no ano de 2012, do uso efetivo e atual da terra.

Tal contextualização histórica nos levou a um resultado de pesquisa importante que cabe a este texto ressaltar. Há uma dívida histórica do estado Brasileiro, pública e notória, na demarcação das terras públicas e devolutas em diversos estados brasileiros, que será explicada resumidamente adiante e foi analisada com mais detalhes no relatório em sua versão completa. Tal dívida, que se configura na passagem do século XIX para o século XX, é secundada por evidências de fraudes clamorosas e falhas gritantes nos registros de imóveis que têm sido denunciadas e constatadas há muitos anos, especialmente nas áreas em que o conflito de terras é mais acirrado e violento.

Esta equipe de pesquisa teve oportunidade de constatar tal situação, como outros pesquisadores antes dela, ao entrar em contato com os cartórios de registros de imóveis das duas regiões, que não dispõem dos dados completos sobre as propriedades visitadas o que torna impossível reconstituir o histórico do registro da propriedade, senão por uma pesquisa específica que, para começar, se debruçasse sobre arquivos que não estão disponíveis para acesso público. Além disso, por óbvio, tendo em vista o contexto de suspeitas de fraude e imprecisão que mencionamos acima, infelizmente não se pode confiar nos dados que se possa efetivamente obter nos dias de hoje.

Tal inconsistência e falta de informação apontam para uma omissão histórica dos poderes públicos no que se refere ao controle do território brasileiro que não cabe à academia remediar ou mitigar, mas sim apontar e interpretar. E tal interpretação passa pela constatação de que, neste caso específico, o direito é uma das causas do problema





e não sua solução. Até onde esta equipe pode ver, a maneira pela qual a questão que enfrentamos se encontra formatada é um obstáculo aparentemente intransponível para sua solução.

O problema que enfrentamos, portanto, não será resolvido por uma eventual reforma da lei dos registros públicos e, parece muito improvável, não encontrará remédio na investigação do histórico da cadeia dominial das áreas em disputa. É impossível elaborar tal histórico a partir dos dados disponíveis para o público hoje. Para que ele fosse feito, de fato, seria necessário reorganizar os arquivos dos cartórios de registros, que se encontram incompletos e dispersos, e reconstituir historicamente a dinâmica do conflito de terras em cada localidade pelo menos nos últimos dois séculos.

Tudo isso para tentar compreender a racionalidade da gestão das terras pelos poderes públicos, a dinâmica dos conflitos fundiários em cada localidade e tentar desvendar todas as eventuais fraudes praticadas. Fraudes estas, cujas evidências estão documentadas pela literatura especializada disponível, pela colheita de provas de vários processos judiciais e por reportagens veiculadas pela imprensa. Por exemplo, para citar apenas um, foi constatado por esta pesquisa que uma das localidades visitadas, a Fazenda Belauto em São Félix do Xingu, é objeto de 16 títulos registrados em cartório.

Uma situação fática como esta cria um paradoxo impossível de se superar quando encaramos a questão do ponto de vista do direito. Ao menos nas áreas estudadas, não se pode pressupor nem a validade dos títulos, nem a boa fé dos eventuais ocupantes da área, tampouco a de titulares de eventuais pretensões sobre elas em razão de negócios jurídicos quaisquer. Todo eventual conflito sobre a posse ou a propriedade destes imóveis, bem como a discussão sobre eventuais negócios que digam respeito a eles, levanta, *incontinenti*, a demanda por uma investigação detalhada da cadeia dominial de cada um deles.

Ocorre que, justamente, a impossibilidade de se obter tal informação fica patente para qualquer um que gaste algum tempo que seja estudando o problema. A formatação jurídica destes conflitos exige, para sua solução, informações impossíveis de se obter hoje ou, mesmo que obtidas, inconsistentes ou simplesmente falsas. Insistir neste caminho, demandar informações sobre a cadeia dominial, ao que tudo indica, significa condenar a sociedade brasileira a girar em falso eternamente, patinando sobre problemas que só podem ser resolvidos se sairmos do debate puramente jurídico-dogmático para formatar tais conflitos sociais com outra roupagem.

Se, ao menos nas áreas estudadas e em outras, marcadas por conflitos igualmente violentos, estamos diante de uma “irrealidade fundada em títulos” comprovada por todas as evidências, por todas as fontes que se pode consultar nos dias de hoje e, ainda, se a segurança do registro é, em tese, condição *sine qua non* para o processamento jurídico desses conflitos, ou bem se elimina a fonte do “delírio dogmático” em que o direito está hoje mergulhado ou vamos continuar a nos comportar, nós, juristas, como se estivéssemos completamente alienados da realidade do mundo.





Por mais paradoxal que isso possa soar para um jurista, em especial no que diz respeito a eventuais (improváveis neste caso) terceiros de boa-fé, tudo leva a crer que a solução adequada para o conflito nestas áreas seria encontrar uma forma extrajudicial de regularizar os registros, talvez com a anulação das matrículas e convocação de todos os eventuais prejudicados, inclusive a União e os estados, para uma negociação que leve em conta sim eventuais fraudes e documentos jurídicos, mas que se revista de natureza eminentemente política. Um procedimento que se ponha a salvo da camisa de força do debate completamente infrutífero sobre a cadeia dominial.



I - RELATÓRIO TÉCNICO DO TRABALHO DE CAMPO NO PONTAL DO PARANAPANEMA E SÃO FÉLIX DO XINGU/PA

Ariovaldo Umbelino de Oliveira
Camila Salles de Faria
Teresa Paris Buarque de Hollanda

1. Introdução

Este resumo do relatório técnico refere-se aos trabalhos de campo realizados no Pontal do Paranapanema/SP entre 05 e 08 de janeiro, e em São Félix do Xingu/PA entre 15 e 25 de abril de 2012. Faz parte do Projeto "RECUPERAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS E MODERNIZAÇÃO DO REGISTRO DE IMÓVEIS", que é pesquisa para a SAL-MJ e PNUD do Projeto *Pensando o Direito*, realizado pelo CEBRAP em convênio com a *Universidade Federal do Pará*.

Os trabalhos de campo foram realizados por Ariovaldo Umbelino de Oliveira (professor titular de Geografia Agrária da FFLCH-USP - CREA no. 144.205/AP), Camila Salles de Faria (mestre em Geografia pela FFLCH-USP - CREA-SP: 5.062.515.623) e Teresa Paris Buarque de Hollanda (bacharel em Geografia pela FFLCH-USP).

O relatório técnico foi elaborado a partir da concepção ética de que o servidor público tem o dever de cumprir e zelar pelo que está estritamente escrito na legislação, e pelos princípios legais que regem o patrimônio público da União. O relatório completo contém os seguintes itens: os objetivos, os fundamentos teóricos sobre o caráter rentista do capitalismo no país, os fundamentos históricos da formação da propriedade da terra, os trabalhos de campo no Pontal do Paranapanema e em São Félix do Xingu/PA.

Este projeto, além de analisar as questões mais gerais sobre a reincorporação ao patrimônio das terras "griladas" e o aperfeiçoamento do atual sistema registral, visa verificar os impactos sociais da decisão de cancelamento de registros de títulos em matrículas de imóveis rurais ocorrida por força do Pedido de Providências nº 0001943-67.2009.2.0.0000, em trâmite no Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Para alcançar este objetivo, segundo o texto da página 7 e 8, o estudo propôs-se estudar



(...) os imóveis situados nos Municípios paraenses de São Félix do Xingu e Altamira (...) cujas áreas públicas tenham sido objeto de atribuição a titularidade privada e, posteriormente, tenham tido questionado o ato de atribuição, qualquer que tenha sido a qualificação do título de atribuição, por decisão administrativa ou judicial.

Com a seleção da área geográfica, procurar-se-á identificar quais são os imóveis, qual o documento que supostamente legitimou a apropriação privada e sua origem, a existência de matrícula ou transcrição, a natureza jurídica do título de domínio público e privado, ainda que este padeça de vícios de legalidade e legitimidade, assim como também eventuais vícios do registro eventual do título em albo imobiliário.

Esta fase da pesquisa tem por escopo obter dados empíricos a respeito de áreas públicas que foram indevidamente griladas, identificando as origens da grilagem inicial e eventuais desdobramentos na cadeia de continuidade registral, procurando obter dados estatísticos que permitam identificar cada imóvel rural, sua área, a titularidade da pessoa jurídica de direito público, o ato de alienação de direito real ou posse a particular, o histórico de titulares até o presente momento, eventual decisão administrativa de cancelamento do registro ou da matrícula em si e também a existência de medidas judiciais objetivando a retomada da área por parte do Poder Público.

Este estudo fornecerá dados suficientes para construir um estudo de caso de um ou dois municípios fortemente impactados pela grilagem, decisão do CNJ de cancelamento de matrículas e procedimentos judiciais, identificando quantitativa e qualitativamente os critérios de atribuição da propriedade *lato sensu* ou posse a particulares e os fundamentos da ilegalidade ou ilegitimidade desta atribuição.

A par deste trabalho de pesquisa estabeleceu-se a necessidade de levantar a dimensão social que o processo gerou e, para tal, foi proposta a necessidade da pesquisa de campo

Em decorrência de discussões realizadas pela equipe de pesquisa, optou-se por realizar também um trabalho de campo na região do Pontal do Paranapanema, em São Paulo, com a finalidade de comparar os processos desencadeados naquela região e a área selecionada no Pará. A escolha do Pontal do Paranapanema foi feita por ser uma região que tem sido objeto de intervenção do governo estadual no sentido de criar legislações próprias estaduais e, simultaneamente, de realizar as ações discriminatórias que tem permitido efetivar a separação das terras de domínio público daquelas do domínio privado, e realizar assentamentos de reforma agrária, em atendimento ao pleito político dos movimentos socioterritoriais que lá atuam.

Com a introdução dessa nova área na pesquisa, priorizou-se, no Pará, o município de São Félix do Xingu como foco da pesquisa.



A equipe de trabalho de campo entende que toda ação ilegal que visa transferir terra pública para bens de terceiros constitui grilagem, e não interpreta esse processo como restrito apenas ao ato inicial de acesso à terra pública, tratando todos os atos seguintes, em princípio, como passíveis de “boa fé”, o que tornaria também, em princípio, os demais compradores destas terras públicas, devolutas ou não, portadores de direitos. Mais ainda, merecedores de políticas públicas que possam sanar os eventuais delitos cometidos em nome da “boa fé”. Essa definição é ressaltada aqui já que explicita certa tensão na compreensão da equipe em relação à questão do papel da propriedade privada da terra na sociedade brasileira e em relação à formação da propriedade capitalista e familiar da terra no país.

É importante afirmar-se como princípio norteador deste questionamento o fato de que a história da apropriação privada da terra no país ocorreu, majoritariamente, através da grilagem, como se mostrará neste relatório.

Há um viés interpretativo da história e da construção do direito agrário no Brasil que abriu a possibilidade política da interpretação de que a posse de qualquer dimensão (mesmo acima dos limites constitucionais em todos os tempos) gerava ao seu possuidor direitos, mesmo quando a legislação em vigor prescrevia o contrário, e em algumas vezes imputava-lhe penas pelo crime cometido. Este princípio interpretativo criou, no imaginário social das elites do país, a histórica postura de buscar reter de forma ilegal a maior parte das terras do Brasil.

Não há desconhecimento, porém, dos direitos construídos historicamente pelos posseiros. Como define o artigo 191 da Constituição Federal de 1988, *Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade*. (grifo nosso). Também não há desconhecimento dos termos da Lei nº 6.383 de 07/12/1976, *que dispõe sobre o Processo Discriminatório de Terras Devolutas da União: Art. 9º - Encontradas ocupações, legítimas ou não, serão lavrados os respectivos termos de identificação, que serão encaminhados ao órgão competente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, para as providências cabíveis*.

Há sim, na história da apropriação privada da terra pública, devoluta ou não, dois procedimentos políticos quase que permanentes. De um lado, a elaboração de normas jurídicas para a *absolvição das infrações cometidas, e de outro, um permanente descumprimento das leis que dispõem sobre os bens imóveis da União*: é o caso do artigo 20 do Decreto-Lei 9.760/1946, que tem como texto: *Aos bens imóveis da União, quando indevidamente ocupados, invadidos, turbados na posse, ameaçados de perigos ou confundidos em suas limitações, cabem os remédios de direito comum* (grifo nosso). O mesmo acontece com o artigo 10 da Lei 9.636/1998 que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, onde está escrito que: *Constatada a existência de posses ou ocupações em desacordo com o disposto*



nesta Lei, a União deverá imitir-se sumariamente na posse do imóvel, cancelando-se as inscrições eventualmente realizadas. Parágrafo único. Até a efetiva desocupação, será devida à União indenização pela posse ou ocupação ilícita, correspondente a 10% (dez por cento) do valor atualizado do domínio pleno do terreno, por ano ou fração de ano em que a União tenha ficado privada da posse ou ocupação do imóvel, sem prejuízo das demais sanções cabíveis. (grifo e negrito nosso) E, também, com o artigo 20 da Lei no 4.947/1966, que fixa normas de Direito Agrário e tem o seguinte texto: Invadir, com intenção de ocupá-las, terras da União, dos Estados e dos Municípios: Pena: Detenção de 6 meses a 3 anos. (grifo nosso)

2. Os Fundamentos Teóricos: O Caráter Rentista do Capitalismo no Brasil

Esses fundamentos teóricos¹ têm como objetivo central colocar a propriedade da terra, sua fundamentação e distribuição no centro das discussões sobre a questão agrária no Brasil. Busca-se analisar a formação da propriedade da terra como parte constitutiva do desenvolvimento capitalista moderno no Brasil compreendido como sendo desigual e contraditório², revelando seu caráter rentista, que persiste atualmente. Está entre suas principais contradições as diferentes formas da apropriação da terra e a atuação da concentração da propriedade privada capitalista da terra como processo de concentração da riqueza e, portanto, do capital.

No livro III de O Capital, Marx foi explícito em indicar que a sociedade capitalista moderna tinha pelo menos três classes fundamentais: “os proprietários de mera força de trabalho, os proprietários de capital e os proprietários da terra, cujas respectivas fontes de rendimentos são o salário, o lucro e a renda fundiária, portanto, assalariados, capitalistas e proprietários da terra, constituem as três grandes classes da sociedade moderna, que se baseia no modo capitalista de produção”.³

Este estudo procurará compreender a origem da propriedade da terra e, particularmente, os novos mecanismos que o capital monopolista criou para sujeitar a renda da terra, sem necessariamente ter que se apropriar da propriedade privada capitalista da terra. Mecanismos que passaram a permitir que o capital monopolista se desenvolvesse sem necessariamente levar à extinção a classe camponesa.

Para José de Souza Martins, o desenvolvimento do capitalismo no Brasil indica que:

“A propriedade da terra é o centro histórico de um sistema político persistente. Associada ao capital moderno, deu a esse sistema político uma força renovada, que bloqueia tanto a constituição da verdadeira sociedade civil, quanto da cidadania de seus membros [...]. No Brasil, o atraso é um instrumento de poder [...]. Ao contrário do que ocorria com o modelo clássico da relação entre terra e capital, em que a terra (e a renda territorial, isto é, o preço da terra) é reconhecida como entrave a circulação

¹ Os fundamentos teóricos apresentados são parte do texto “O processo de constituição da propriedade privada da terra no Brasil” de Ariovaldo Umbelino de Oliveira e Camila Salles de Faria, publicado nos anais do XII Encontro de Geógrafos da América Latina realizado em Montevideu, Uruguai, em 2009. Disponível em: <http://egal2009.easyplanners.info/area06/>. Acesso em junho de 2012.

² LUXEMBURG, R. A Acumulação de Capital - Zahar Ed. Rio de Janeiro, 1976.

³ MARX, Karl. O Capital - Volume III - livro terceiro - tomo 2 - Coleção Os Economistas - volume V - Nova Cultural, São Paulo, 1986, p.317.



e reprodução do capital. No modelo brasileiro o empecilho à reprodução capitalista do capital na agricultura não foi removido por uma reforma agrária, mas pelos incentivos fiscais. O empresário pagava pela terra, mesmo quando terra sem documentação lícita e, portanto produto de grilagem, isto é, de formas ilícitas de aquisição. Em compensação, recebia gratuitamente, sob a forma de incentivo fiscal, o capital de que necessitava para tornar a terra produtiva. O modelo brasileiro inverteu o modelo clássico. Nesse sentido, reforçou politicamente a irracionalidade da propriedade fundiária no desenvolvimento capitalista, reforçando consequentemente, o sistema oligárquico nela apoiado [...], portanto, [...] comprometeu os grandes capitalistas com a propriedade fundiária e suas implicações políticas”.⁴ (grifo e negrito nosso)

MARTINS escreveu também que, no caso brasileiro, se está diante de um processo em que: “[...] o capital transformou-se em proprietário da terra [...] agora e aqui estamos diante de um modelo antidemocrático de desenvolvimento capitalista, apoiado num pacto político, gestado durante a ditadura militar, que casou numa só figura única: latifundiários e capitalistas.”⁵

O estudo da propriedade da terra e, consequentemente, da questão agrária, deve levar em conta o processo contraditório e combinado do desenvolvimento do modo capitalista de produção no Brasil. Ou seja, ao mesmo tempo em que este desenvolvimento avança reproduzindo relações especificamente capitalistas fundada no trabalho assalariado, produz também, igual e contraditoriamente, relações camponesas de produção, a peonagem e suas diferentes formas de “escravidão pela dívida”, etc., necessárias à sua lógica mundial de acumulação e de desenvolvimento.⁶

Dessa forma, a questão da propriedade da terra torna-se fundamental no desenvolvimento contraditório e desigual do capital no Brasil.

É a partir da relação entre a propriedade da terra e a renda fundiária que seu proprietário, mesmo sem produzir absolutamente nada, pode enriquecer. Particularmente quando se apropria de uma parcela de terra sem dispêndio de dinheiro algum, como ocorre no processo de grilagem. Portanto, o grileiro apropria-se ilegalmente de uma terra pública e, a partir desta apropriação ilegal, pode apropriar-se da renda fundiária que ela gera. No processo de grilagem da terra pública, devoluta ou não, pode também com a sua venda, igualmente ilegal, obter dinheiro que pode ser convertido em capital. É dessa forma que ocorre o processo de produção do capital através da apropriação legal ou ilegal da renda fundiária.

4 Martins, J. S. *O Poder do Atraso*, São Paulo, Hucitec, 1994, pp. 13, 79 e 80.

5 *Idem*. *Op. cit.*, p. 15.

6 LUXEMBURG, Rosa, *Op. cit.*, 1976; SHANIN, Teodor. *La classe Incomoda*, Alianza ed., Madrid, 1993; AMIN, Samir e VERGOPoulos Kostas. *Questão Agrária e o Capitalismo*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1977; MARTINS, José Souza: *O cativo da Terra*. São Paulo, Hucitec, 1979; *Expropriação e Violência (A questão política no campo)*. São Paulo, Hucitec, 1980; *Os Camponeses e a Política no Brasil*, Petrópolis, Vozes, 1981; *A Militarização da Questão Agrária no Brasil (Terra e poder: o problema da terra na crise política)*. Petrópolis, Vozes, 1984; *A Reforma Agrária e os limites da democracia na “Nova República”*, São Paulo, Hucitec, 1986a; *Não há terra para plantar neste verão - o cerco das terras indígenas e das terras de trabalho no renascimento político do campo*. Petrópolis, Vozes, 1986b; *Caminhada no chão da Noite - Emancipação e libertação nos Movimentos Sociais do Campo*. São Paulo, Hucitec, 1989; *A Chegada do Estranho*, Hucitec, São Paulo, 1993; *O Poder do Atraso*, *Op. cit.*, 1994; *Fronteira*, Hucitec, São Paulo, 1997; e, *Exclusão e a nova desigualdade*, Paulus, São Paulo, 1997.





É através do processo de acesso ilegal à terra pública, devoluta ou não, principalmente pelas elites brasileiras, que se dá um dos caminhos da produção não capitalista do capital. Aqui se situa, portanto, o caráter rentista do capitalismo no país.

Assim, a grilagem das terras públicas devolutas ou não constituem o instrumento através do qual as elites brasileiras foram ampliando o controle do território nacional, de modo a impedir o acesso à terra àqueles que não têm terra. Por isso sua luta histórica contra a reforma agrária, já que a terra sem nada produzir enriquece seu proprietário. Aqui está a raiz da concentração fundiária no Brasil.

Esse processo de disputa pela terra tem sua origem histórica no período colonial, quando a concessão das sesmarias se fazia apenas aos “homens de bem da corte”. Logo, fechava-se o acesso à terra aos sem terras. É também por isso que o campesinato que se formou no país é fundamentalmente um campesinato sem terra, que buscou o acesso à terra pela abertura da posse, instrumento também apropriado pelas elites para ampliar seu acesso ao controle de vastas extensões de terra pública. E isto se fez mesmo quando a legislação proibia a posse.



3. Os Fundamentos Históricos: A Formação da Propriedade Privada da Terra no Brasil Fundada na Grilagem⁷

A origem da propriedade da terra no Brasil deriva dos diferentes processos históricos pelos quais o país passou, e especificamente da forma gradativa através da qual o capital submeteu a terra à sua lógica econômica exploração.⁸

Como já foi dito, a ilegalidade da grilagem das terras tornou-se modo corrente de obtenção da propriedade privada da terra. Combinou-se na história o ato de burlar a legislação em vigor e, depois, elaborar novo ato legal para validar a ilegalidade cometida.

No caso do processo de tomada das terras dos povos indígenas e, de certo modo, das terras da Espanha, se deu sob o manto da lei de sesmarias de Portugal.

Essa Lei, segundo MARÉS, tornou-se o instrumento legal que previa a expropriação das terras improdutivas. O autor destacou que a razão fundante para a aplicação do estatuto das sesmarias no Brasil Colonial estava na contradição entre as transformações que o capitalismo nascente imprimia na Europa, em direção à necessidade do trabalhador livre, e, ao contrário, no Brasil imprimiu o trabalho escravo. Ou seja, na Europa o processo era da reprodução ampliada do capital e no Brasil e na América Colonial, era a produção do capital fundado no trabalho escravo.

Assim, para MARÉS, a formação da propriedade da terra e a liberdade do trabalho capitalista nascente na Europa não foram transpostas pelos portugueses para o Brasil Colonial mas, ao contrário e contraditoriamente, derivaram da rapina, usurpação e da escravidão.

A distribuição das sesmarias no Brasil Colonial obedeceu à lógica da formação das grandes propriedades descoladas do princípio de que o acesso à terra deveria ser regido pela sua ocupação produtiva efetiva, previsto nas Ordenações emanadas de Portugal. Além disso, o estatuto sesmarial gradativamente deixava de ser aplicado em Portugal,

⁷ Esta parte do relatório deriva do "Relatório do projeto Atlas da Terra Brasil" elaborado para o CNPq, 2012, inédito por Ariovaldo U. Oliveira e Camila S. de Faria

⁸ No relatório final há uma extensa discussão sobre os meios de apropriação de terras públicas durante o período colonial, o Império e a República.



depois das Ordenações Filipinas, porém na Colônia, ao contrário, passou a ser regulado por legislações especiais, representadas pelas Cartas Régias de 1695 e 1697 e pelo Alvará de 1770.

Essa legislação específica e seu descumprimento legal estão na base da estrutura latifundista que se formou no Brasil Colonial e que talhou no interior do direito agrário brasileiro o **princípio dominialista** a que se refere o jurista Ruy Cirne Lima. Assim, gradativamente, a legislação das sesmarias no país descolou-se da legislação lusitana para tornar-se legislação específica da Colônia.

Entre os primeiros argumentos para a emissão do texto da legislação sesmarial específica para o Brasil Colonial, de 1795, estavam os abusos e desmandos que eram praticados na Colônia quando das concessões dos títulos de sesmarias.

Foi por este caminho de burla constante enraizado no próprio Estado que a formação da propriedade da terra vai chegar ao Brasil como país independente. E chegou sem aquela marca que havia herdado, mas não implantado, de que o marco regulatório da propriedade deveria ser uma lei de direitos, ou seja, é uma lei de obrigações fundada no cultivo da terra.

Assim, a forma como o desrespeito à legislação da sesmaria estabeleceu-se no país, calcado no princípio dominialista, fez com que o Brasil chegasse à independência com o título de propriedade privada da terra representado pelo título de concessão de sesmaria, mas destituído de seu principal atributo, a obrigação do cultivo.

A nova concepção que foi sendo gestada, ainda presente na atualidade, veio no ventre das garantias dos direitos individuais, lembra MARÉS. Foi assim que na sociedade brasileira a propriedade privada plena e absoluta da terra passou a ser garantida como um direito individual de seu proprietário usá-la ou não ao seu livre arbítrio.

O texto da Constituição Imperial de 1824 foi claro e objetivo na afirmação do direito individual sobre a propriedade, e o garantiu em toda sua plenitude, abrindo caminho para o caráter pleno e absoluto dela.

Assim, chega-se ao nó górdio da questão agrária brasileira daquele momento histórico da transição Colônia e Império e, sobretudo, do trabalho escravo para o trabalho livre, e para tal a substituição da propriedade do escravo para a propriedade da terra como instrumento patrimonial de garantia das operações financeiras. No período entre 1822 e 1850, a rigor do ponto de vista legal existiam como título de propriedade privada da terra apenas os títulos de sesmarias que foram confirmadas. É óbvio que a propriedade do senhor sobre os escravos ainda era a fonte de hipotecas. Os primeiros livros de registro das hipotecas, cuja lei é de 1843, já contém registro de escravos e de terras dadas em garantias nos negócios. Neste mesmo período histórico se consolidou no imaginário social das elites latifundiárias nacional a concepção de que a ocupação de grandes extensões ilegal e ilegítima era sinônimo de posse baseada no princípio familiar e camponês de abrir





terra, “*tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família tendo nela sua moradia*”. A construção desse imaginário social como direito passível de legitimação praticamente impediu no Direito a construção de jurisprudência que consolidasse estas ocupações de grandes extensões ilegais e ilegítimas, com terceiros e com força armada do jagunçado, como grilagem e não posse – no sentido do artigo 191 da Constituição Federal.

MARÉS mostra esta contradição e lembra que o combate contra a posse e os posseiros sempre existiu por parte do Estado. Entretanto, em relação ao combate à grilagem pouco ou quase nada se faz.

A Lei Nº 601 de 18 de Setembro de 1850, conhecida como Lei de Terras, consolidou em termos jurídicos a constituição da propriedade capitalista da terra no Brasil e a transformação da terra em mercadoria, pois a partir desta lei as terras devolutas somente poderiam ser obtida por meio da compra (artigo 1º). Tratou esta lei de revalidar as sesmarias não confirmadas e legitimar as posses até a dimensão de uma sesmaria (em princípio 3 X 1 légua - 6.992,94 ha), mas que tivessem cultivos, desde que medidas e levadas a registro em livros próprios nas freguesias (artigos 4º, 5º, 7º e 8º). Resumindo, todos os títulos de sesmarias concedidos ou os grilos das terras reais e ou imperiais, eufemisticamente chamadas de “posses mansas e pacíficas” puderam ser legalizadas por aqueles que as grilaram. Porém, após a lei isto não era mais possível, pois somente a Coroa Imperial podia vender as terras devolutas em hasta pública. A Lei ainda definiu, por meio da exceção, o que era terra devoluta (artigo 3º) levando muitos erroneamente a associar a terra devoluta como sinônimo as terras de ninguém. Na lei estava garantida punição para aqueles que ocupassem as terras devolutas ilegalmente: mandava expressamente para a prisão, além de exigir multa e indenização pela destruição da vegetação natural (artigo 2º). Dentre as terras devolutas estava assegurado a reserva para os indígenas através do artigo 12º.

Outro ponto fundante da Lei de Terras de 1850 foi a separação entre o domínio garantido pelo título e a posse. O título da terra tornou-se pela lei superior à posse efetiva. Assim, aquele que tinha efetivamente a posse da terra estava destituído do direito sobre ela. E garantiu, portanto, ao portador do título da terra que, mesmo sem nunca tê-la ocupado de fato, tivesse o domínio sobre a mesma, ou seja, o direito de propriedade privada da terra.

Com a entrada em vigor da Constituição de 1891, teve início um período de transição, pois os estados foram gradativamente organizando seus Serviços de Terras, enquanto a União ficava restrita às suas novas jurisdições: faixa de fronteira e faixa de marinha.

Desta forma, a Lei de Terras continuava sua vigência enquanto os estados não elaborassem suas Constituições e leis, além do que serviu de princípio e norma no que se refere à revalidação de sesmarias, legitimação de posses e discriminação das terras devolutas, a partir da República, sob tutela direta das elites latifundiárias brasileiras.

Para que a Lei de Terra realizasse a demarcação das terras devolutas seriam necessárias quatro medidas simultâneas: a revalidação das sesmarias depois de sua medição e





demarcação; a legitimação das posses; a elaboração de um cadastro das terras; e a proibição de novas posses após 1854. Porém, isto não aconteceu, pois o cadastro de terras não foi constituído e um pequeno número de sesmarias foi revalidado, como ocorreu com as posses e suas legitimações.

Assim, a lei que proibira as novas posses continuava como um instrumento legal para impedir que os imigrantes e os ex-escravos pudessem chegar à propriedade da terra e assim, mantê-los disponíveis para o trabalho livre nas propriedades existentes. Neste sentido, a manutenção da lei garantia o processo através do qual os detentores das posses (grandes ou pequenas) poderiam ter acesso à propriedade privada da terra, tornando-se assim proprietários. Portanto, estava mantida a via administrativa para consecução deste objetivo.

Para Ligia Osório Silva a liberalidade em relação aos detentores de posses, principalmente grandes, foi a característica fundamental da legislação aprovada pelos estados sobre as terras devolutas sob seu domínio.

Como poucos estados fizeram sua lei de terras própria, no plano jurídico prevalecia a concepção de que a lei de 1850 era uma lei administrativa. Portanto, o direito de conquista gerara a base do domínio público do Estado sobre a terra, ou seja, o domínio eminente. Para o Império, não era permitido legalmente independentemente de título do Estado, o direito de aquisição das terras devolutas por ocupação. Entretanto, este processo continuou existindo e desafiando a legislação ao gerar o costume do “regime jurídico da ocupação privada”. É evidente que a Lei de Terras visou vedar integralmente a aquisição direta de terras devolutas por particulares, prevalecendo, dessa forma, a venda de lotes coloniais. Mesmo assim, desde o Império até a Primeira República, não prevaleceu entre os juristas a concepção de que as terras devolutas pertenciam ao domínio público do Estado. Havia na doutrina tradicional uma quase unanimidade de que as terras devolutas faziam parte “dos bens patrimoniais (domínio privado) do Estado”. Inclusive, esta foi a posição consagrada no Código Civil de 1916.

A partir de 1964, com a promulgação da Lei do Estatuto da Terra, Lei no 4.504 de 30 de novembro, a propriedade privada da terra passa a ser submetida ao cumprimento da função social.

A Constituição Federal de 1988 recepcionou este princípio, transformando-se no principal fundamento regulador do direito de propriedade privada da terra no país. Limitou, também, a posse a 50 hectares e continuou proibindo o usucapião em terras públicas, e passou a explicitar o vínculo da destinação das terras públicas e devolutas com a reforma agrária, e sua limitação quando destinada à alienação ou concessão acima de 2.500 hectares:

Artigo 188. A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.



§ 1º - A alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional.

Assim, a legislação brasileira com relação à propriedade da terra tem estes primados constitucionais, além de um conjunto de leis que regulam as terras públicas devolutas ou não, em relação a sua destinação e apropriação. Entre elas estão a Lei nº 6.383/1976, que *dispõe sobre o Processo Discriminatório de Terras Devolutas da União*; a Lei 9.636/1998, que *dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União*; a Lei nº 4.947/1966, que *fixa normas de Direito Agrário*.

A legislação brasileira atual limita a legitimação das posses em terras devolutas a 100 hectares e contém as medidas cabíveis que o gestor público tem a obrigação de fazer cumprir.

De uma forma geral, também o judiciário nacional, salvo exceções, tem agido como regra na aplicação da punição existente na legislação aos pequenos posseiros, porém tem sido de certo modo condescendente com os médios e grandes grileiros das terras públicas devolutas ou não.

A partir de 2005, modificações foram introduzidas na Lei referente à área da Amazônia Legal.

Como exemplo da elaboração de normas jurídicas para a absolvição das infrações cometidas podemos citar a MP 458 (Lei nº 11.952 de 25/06/2009), que passou a permitir a regularização fundiária de imóveis públicos grilados na Amazônia Legal com até 15 módulos fiscais, desde que inferior a 1.500 hectares. É oportuno lembrar que há ações de inconstitucionalidade da mesma tramitando no STF. É regra nestes casos de descumprimento da Constituição Federal e da legislação em vigor o argumento de que a Lei nº 11.952/2009 vai, através do Programa Terra Legal, beneficiar os pequenos posseiros. De fato, eles são a grande maioria dos beneficiários dos efeitos da lei, porém já existe legislação que dispõe sobre os casos de pequenos posseiros (artigo 191 da Constituição Federal citado anteriormente, Lei nº 6.383/1976, etc.). No entanto, jamais o governo federal divulgou os dados referentes à área ocupada pelos imóveis com mais de quatro módulos fiscais.

Frisa-se, portanto, que a lei foi criada para beneficiar quem grilou terra pública, como aconteceu também no caso da Lei de Terras de 1850, com seus artigos 40, que permitiu revalidar as sesmarias que não haviam sido confirmadas, e com o 50, que possibilitou legitimar as posses quaisquer que fossem suas dimensões, embora as proibissem a partir da vigência da lei.



4. O Descumprimento da Legislação e a Grilagem das Terras Públicas Devolutas ou Não⁹

A grilagem das terras públicas da Amazônia tem sido produto das políticas públicas dos diferentes governos federais desde o século passado. Neste período ocorreram mudanças na estratégia de ação do agronegócio para apropriação privada das terras públicas da Amazônia.

O uso da grilagem foi sendo sofisticado. Agora, não é mais necessário envelhecer os documentos com a ajuda dos grilos. Dois novos recursos passaram a ser utilizados. Em primeiro lugar, a estratégia de tentar regularizar as terras por meio de “laranjas”, via falsas procurações. Foi o período denominado de “grilagem legalizada” durante os governos militares. Colocava-se o nome de outras pessoas de quem era procurador e assim conseguia-se “comprar” do governo militar ou dos estaduais uma área maior do que a Constituição permitia.

A denúncia deste expediente culminou com a introdução do artigo 51 nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988, onde está prevista a revisão por Comissão Mista do Congresso Nacional de “todas as doações, vendas e concessões de terras públicas com área superior a três mil hectares, realizadas no período de 1º de janeiro de 1962 a 31 de dezembro de 1987”. Entretanto, até hoje o Congresso nada fez para providenciar esta revisão.

Em 1976 a CPI do Sistema Fundiário registrou denúncias de grilagem de terras, decorrentes de “1 – compra, pelo grileiro, do direito de posse de pequenas áreas com benfeitorias, sem confrontações ou limites; 2 – registro de títulos de ocupação da posse no livro de Registro de Imóveis; 3 – falsificação de títulos e seus registros posteriores no Registro de Imóveis; 4 – registro de simples escritura de compra e venda, sem existir a linhagem das transmissões ou cadeia dominial; 5 – hipotecas de grandes áreas às instituições creditícias, sem estarem registradas no livro próprio; 6 – sentenças declaratórias de usucapião, proferidas por juízes de direito, sobre áreas de grande extensão, sem dar vistas dos autos quer à União, ao Estado, ou à Prefeitura; e 7 – ações possessórias julgadas procedentes em favor de grileiros que justificaram a propriedade com meros certificados

⁹ OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. *A Questão Agrária no Brasil: não reforma e contrarreforma agrária no governo Lula*. In: *Conselho Regional de Economia, Sindicato dos Economistas e Centro de Estudos para o Desenvolvimento*. [Org.]. *OS ANOS LULA - contribuições para um balanço crítico*. 1a. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2010, v. 01, p. 287-328.



de cadastro do INCRA”.¹⁰

Em 2001, o relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a ocupação de terras públicas na região amazônica registrou uma verdadeira pérola da grilagem naquela região: “duas áreas registradas no Cartório de Canutama - AM, a Fazenda Eldorado e Santa Maria, com uma área de UM BILHÃO E QUINHENTOS MILHÕES DE HECTARES; e a outra, a Fazenda Boca do Pamafari, com uma área de DOZE BILHÕES DE HECTARES”. É bom lembrar que o Brasil tem somente 851 milhões de hectares.¹¹

Na década de 80, com o I Plano Nacional de Reforma Agrária e a nova Constituição Federal de 1988, o destino das terras públicas passou a ser regido pelo artigo 188: “A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.” Mesmo assim, há nos protocolos do INCRA das diferentes superintendências da Amazônia Legal, pedidos para “comprar” todas as terras públicas arrecadadas e discriminadas.

Em decorrência deste preceito legal, uma nova estratégia passou a ser montada para continuar favorecendo os grileiros. Parte dos funcionários do INCRA passou a “oferecer” e “reservar” ilegalmente, as terras públicas para os grileiros e indicar o caminho “legal” para obtê-las.

Cabe esclarecer que o INCRA, desde os governos militares, arrecadou e/ou discriminou nos estados da Amazônia Legal 105,8 milhões de hectares. Deste total, até o ano de 2003, haviam sido destinados 37,9 milhões de hectares, e, havia sem destinação 67,9 milhões assim distribuídos: Rondônia 4,9 milhões de hectares; Acre 6,3; Amazonas 20,9; Roraima 9,3; Pará 17,9; Amapá 0; Tocantins 1,1; Mato Grosso 5,8 e Maranhão 1,7. Todas estas terras estão “cercadas e apropriadas privadamente” por grileiros madeireiros, pecuaristas, sojeiros, etc. Os funcionários do INCRA que “venderam” ilegalmente quase todo este patrimônio público da reforma agrária passaram a propor, junto com o governo Lula, “soluções jurídicas” para legalizar os delitos cometidos. Dois caminhos foram utilizados como alternativas de legalização: o uso da reforma agrária e da regularização fundiária. É a chamada contra-reforma agrária do segundo mandato.¹²

Entretanto, vez ou outra os procuradores do INCRA e a justiça tem atuado no sentido de coibir a prática da grilagem.

¹⁰ Diário do Congresso Nacional, Seção I, Suplemento, 28/09/1979.

¹¹ http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/ReL_Fin_CPI_TerrasAmazonia_pdf.pdf. Acesso em junho de 2012.

¹² Esta afirmação envolvendo parte dos funcionários do INCRA deriva de um grande número de operações da Polícia Federal que resultou em prisões. No site da PF pode-se encontrá-las: Desfalque, Gaia, Salmo, Alimenta, Tellus, Donatário, Faroeste, Pluma, Lacreia, e etc. Cabe destacar a última operação que veio a público envolvendo funcionário do INCRA de Brasília, flagrado na Operação Monte Carlo suspeito de favorecer o grupo de Cachoeira na regularização de uma fazenda.





5. A Barbárie em Pleno Século XXI: Os Conflitos no Campo e a Violência

No Brasil, o processo histórico de destinação e apropriação das terras públicas, devolutas ou não, está relacionado a um descumprir permanente da legislação por parte principalmente das elites latifundiárias. Este processo trouxe consigo o crescimento da violência no campo. Nos últimos dez anos (2002/2011) a Comissão Pastoral da Terra - CPT registrou a ocorrência total de 10.512 conflitos por terra, com uma média anual de 1051 conflitos.¹³ O que quer dizer que tem ocorrido em média quase três conflitos por dia no país.

Entre os sujeitos sociais envolvidos nos conflitos de disputa pelas terras contra, particularmente, as elites latifundiárias, destacam-se os camponeses posseiros, que face ao fechamento do cerco das terras públicas e devolutas pelas elites, principalmente na Amazônia Legal, com o beneplácito inclusive das políticas governamentais, a partir de 2008 ampliaram suas ações e fizeram recrudescer os conflitos, gerando o retorno à barbárie dos anos dos governos militares naquela região.¹⁴

Os conflitos também envolvem povos indígenas e quilombolas, que travam lutas crescentes pelos seus territórios.

Assim, os dados sobre conflitos no campo revelam um quadro crescente de violência que tem sido gerado pela voracidade com que as elites latifundiárias tentam, a qualquer preço, apropriar-se de uma área cada vez maior de terra levando o país a manter uma das maiores concentrações na distribuição de terras do mundo.

¹³ OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. "Os posseiros voltam a assumir o protagonismo da luta camponesa pela terra no Brasil. In: Comissão Pastoral da Terra - CPT. (Org.). *Conflitos no Campo Brasil 2010*. 1a. ed. Goiânia: CPT, 2011, v. 1, p. 55-62

¹⁴ OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. *A MP458 e a contra-reforma agrária na Amazônia*. In: CPT Comissão Pastoral da Terra. (Org.). *Conflitos no Campo Brasil 2009*. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010, v. 1, p. 18-28.



6. A Concentração da Terra, as Terras Devolutas e os Latifúndios Improdutivos¹⁵

A chamada modernização da agricultura veio acompanhada de crescente concentração fundiária.

O Atlas Fundiário Brasileiro publicado pelo INCRA, em 1996, indicava que 62,4% da área dos imóveis cadastrados foram classificados como **não produtivos**, e apenas 28,3% como produtivos. Foi, portanto, por isso que na década de 90 as lutas pela reforma agrária aprofundaram-se, e o Estado teve que responder com políticas públicas de assentamentos fundiários.

Mesmo assim, a realidade existente nos dados cadastrais do INCRA em 1998 indicava que 1,6% (57.881) dos imóveis com mais de 1.000 ha, de um total de 3.587.987 imóveis rurais, continuavam ocupando 52,9% (216.824.528 ha) de uma área total de 415.570.812 ha. Enquanto isso, as pequenas propriedades com menos de 100 ha representavam 85,3% dos imóveis rurais (3.061.525), e ocupavam uma superfície de 16,5% (68.674.638 ha).

O índice de Gini que era de 0,833 em 1992, passou para 0,843 em 1998, aumentando, pois, a concentração fundiária no Brasil.

Na primeira década do século XXI, como nas décadas anteriores, continuou ocorrendo um grande crescimento na área ocupada pelos latifúndios, porém, cresceu também a área ocupada pelas pequenas propriedades, invertendo significativamente o processo de diminuição, presente na década de 70 e 80.

Quando se compara a área ocupada entre 2003 e 2010, verifica-se que ela aumentou em 151.395.537 ha. Deste total as grandes propriedades aumentaram sua área em 114,6 milhões de hectares (75,7%). As pequenas ficaram com apenas 13,8 milhões de ha (9,1%), e as médias com 22,9 milhões de hectare (15,2%).

O Brasil possui uma área territorial de 851 milhões de hectares. De acordo com o II PNRA (2003), desta área total as unidades de conservação ambiental ocupavam 102 milhões de hectares, as terras indígenas 128 milhões de hectares, e a área total dos imóveis cadastrados no INCRA era de aproximadamente 420 milhões de hectares. Há

¹⁵ OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. *A Questão Agrária no Brasil: não reforma e contrarreforma agrária no governo Lula*. In: Conselho Regional de Economia, Sindicato dos Economistas e Centro de Estudos para o Desenvolvimento. (Org.). *OS ANOS LULA - contribuições para um balanço crítico*. 1a. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2010, v. 01, p. 287-328.

ainda 30 milhões de hectares dessa área ocupada pelas águas territoriais internas, áreas urbanas e por rodovias e posses que deveriam ser regularizadas, e outros 170 milhões de hectares de terras devolutas, a grande maioria cercada ilegalmente, particularmente pelos grandes proprietários. Posteriormente, o IBGE, através do Censo Agropecuário de 2006, também detectou a presença de 310 milhões de hectares de terras devolutas, que aquele órgão equivocadamente denominou de “terras com outras ocupações”.

Estas terras devolutas estão distribuídas por todo o país. A região Norte possui mais de 80 milhões de hectares de terras devolutas, das quais 40 milhões no estado do Amazonas e 31 milhões no Pará. A região Nordeste tem mais de 54 milhões de hectares de terras devolutas, sendo que a Bahia tem mais de 22 milhões de hectares, e o Piauí mais de 9 milhões de hectares. A região Sudeste por sua vez, tem um total de mais de 16 milhões de hectares de terras devolutas e entre os estados com maior presença está Minas Gerais com mais de 14 milhões de hectares. A região Sul tem mais de 9 milhões de hectares de terras devolutas e o estado do Rio Grande do Sul tem mais de 6 milhões de hectares destas terras. A região Centro-Oeste concentra por sua vez, cerca de 12 milhões de hectares das terras devolutas, e o estado de Mato Grosso sozinho tem mais de 9 milhões de hectares delas.

Assim, quase um quarto do território brasileiro ainda são terras devolutas, ou seja, terras públicas não discriminadas. Entre os estados esta distribuição percentual apresenta-se da seguinte forma:

- menos de 10%: RO, RR, AP, TO, SP, PR, MS e GO;
- entre 10 e 20%: AC, MA, ES, RJ, SC e DF;
- entre 20 e 30%: AM, PA, SE, MG e RS;
- entre 30 e 40%: PI, CE, RN, PB e PE;
- entre 40 e 50%: AL.

Na Amazônia Legal estão 8.615.521 hectares ocupados por pequenas propriedades, 10.598.447 hectares ocupados por médias propriedades e 48.029.248 hectares de imóveis classificados como grandes propriedades, somando portanto mais de 58 milhões de hectares de terras declaradas no Cadastro do INCRA, não possuem documentos de propriedade, logo, terras griladas da União, e, possivelmente dos estados da região. São tipicamente réus confesso com relação à ocupação ilegal de terras públicas que os órgãos competentes toleram ilegalmente na ilegalidade.

No estado do Pará os dados de 2010 revelam que há 26.747.247 hectares ocupados por 97.841 imóveis declarados no Cadastro do INCRA que não possuem documentos comprobatórios de propriedade. Deste total, há 86.906 imóveis (88,8%) que são passíveis de legitimação, 4.949 imóveis (5,1%) classificados como médias propriedades, e outros 5.772 imóveis (5,9%) que são grandes propriedades.

Os minifúndios e pequenas propriedades, passíveis de legitimação, ocupam 5.069.691 hectares (18,9% da área) e as médias propriedades ocupam 2.804.170 hectares (10,5%).



As grandes propriedades abocanharam 18.597.507 hectares (69,5%), e são terras não passíveis de legitimação pelo Programa Terra Legal.

Dessa forma, pelo menos 69,5% das terras públicas devolutas ou não griladas no Estado do Pará não poderão ser legitimadas ou sequer legalizadas pela legislação em vigor. E mais, estão declaradas como réus confessos no cadastro do INCRA, que absolutamente nada faz para retomá-las como manda a legislação em vigor

Quadro 1 - ESTADO DO PARÁ - 2010

Imóveis declarados sem documentos de propriedade

PARÁ	TOTAL DE IMÓVEIS.	%	TOTAL DE ÁREA	%
TOTAL	97.341	100	26.747.247	100
Minifúndio	56.038	57,3%	1.777.760	6,6%
Pequena Propriedade	30.868	31,5%	3.291.931	12,3%
Média Propriedade	4.949	5,1%	2.804.170	10,5%
Grande Propriedade	5.772	5,9%	18.597.507	69,5%
Não Classificada	214	0,2%	275.879	1,0%

Fonte: INCRA

Com o município de São Félix do Xingu o cenário não é diferente pois nele há, excluindo Terras Indígenas, Unidades de Conservação ambiental (exceto APA) e assentamentos do INCRA, um total estimado de 1.959.666 ha passíveis de serem titulados. Esta área inclui os terrenos acrescidos de marginais (artigo 3o) e os terrenos marginais do artigo 4o do Decreto-Lei no 9.760/1946, e estão distribuídos em 578.952 ha ao sul, 82.986 ha ao norte, e 249.889 ha ao centro, que conta também com a área da APA Triunfo, que é de 1.047.839 ha (embora a área total da APA seja de 1.679.280 ha, porque abarca também o município de Altamira). Cabe esclarecer que esta área total ainda inclui a área dos terrenos marginais do artigo 4o do Decreto-Lei no 9.760/1946, que estão sob jurisdição da federal na Secretaria do Patrimônio da União - SPU.

Levando-se em conta os dados declarados no cadastro em 26/01/2010, há 1.906 imóveis ocupando 1.139.793 hectares que não possuem documentos comprobatórios de propriedade. Entre eles há 753 (79%) em 132.273 hectares (11,6%) que são minifúndios e pequenas propriedades passíveis de legitimação. Entretanto, há 164 imóveis (8,6%) cuja





legitimação em princípio é possível pelo Programa Terra Legal, porém, como há no STF ações de inconstitucionalidade da lei que ampara este programa (Lei 11.952/2009) esta legitimação não deveria ser feita, para preservar o patrimônio público. Há também, no mínimo, fora de qualquer possibilidade legal de legitimação, e, ao contrário, na completa ilegalidade declarada, 230 imóveis (12,1%) apropriando-se de 871.002 hectares (76,4%). Além disso, entre aqueles que declaram possuírem documentos comprobatórios de propriedades, certamente há muitos cujos documentos são também ilegais. Assim, também neste caso o INCRA está informado da ilegalidade da apropriação de terras públicas devolutas ou não, e tem competência e dever legal para retomá-las, porém deixa estes imóveis na completa ilegalidade, apropriando-se dos bens públicos e obtendo renda da terra de suas explorações comerciais. E, o que é pior, sequer retoma estes imóveis para implantar o programa de reforma agrária que a Constituição de 1988 e o Estatuto da Terra impõem-lhe como dever público.

É por isso que São Félix do Xingu tornou-se o município com o maior rebanho bovino do país, com mais de 2 milhões de cabeças. Trata-se da pecuária de corte de mais baixo custo, pois nada ou quase nada se paga pela terra pública grilada.

Quadro 2 - SÃO FÉLIX DO XINGU - 2010

Imóveis declarados sem documentos de propriedade

SÃO FÉLIX DO XINGU	TOTAL DE IMÓVEIS	%	TOTAL DE ÁREA (ha)	%
TOTAL	1.906		1.139.793	
Minifúndio	587	30,8%	28.417	2,5%
Pequena propriedade	918	48,2%	103.857	9,1%
Média Propriedade	164	8,6%	126.468	11,1%
Grande Propriedade	230	12,1%	871.002	76,4%
Não Classificada	7	0,4%	10.050	0,9%

Fonte: Incra

Dessa forma, a apropriação privada da terra no Brasil tem sido feita através da grilagem das terras públicas, e elas representam cerca de 40% do território pátrio. Este é, pois, o nó górdio da questão agrária brasileira e o motivo central da luta sangrenta entre os latifundiários grileiros e os camponeses sem terra, que descobriram para os brasileiros





está especificidade da formação da propriedade privada da terra no Brasil.

Entre os 571,7 milhões de hectares cadastrados no INCRA em 2010 há um total de 5,1 milhões de imóveis. A área média nas grandes propriedades é de 2.433 hectares, enquanto nas pequenas é de 29 hectares, ou seja, 83 vezes menor. Entre estas grandes propriedades o INCRA, ao aplicar a Lei 8629/93 que definiu os índices de produtividade ainda com referência aos dados do Censo Agropecuário de 1975, encontrou 175 milhões de hectares de terras improdutivas, o que equivalia a 55% do total. Ou seja, a grande propriedade é, no Brasil, majoritariamente improdutiva e este é seu caráter fundamental. A terra não é apropriada privadamente para ser posta para produzir, pois a terra mesmo sem nada produzir permite ao seu proprietário a geração de riqueza. Ela funciona simultaneamente como reserva de valor (realizada na venda da propriedade) ou, o que é mais comum, como reserva patrimonial (utilizada como patrimônio colocado como garantia quando se vai ao sistema financeiro tomar empréstimos).

Este quadro está presente na Amazônia Legal, no Pará e no município de São Félix do Xingu, onde os dados mostram, respectivamente, um total de 123,9; 31,5 e 3,3 milhões de hectares ocupados pelas grandes propriedades classificadas com improdutivas pelo INCRA. É importante frisar que estas grandes propriedades improdutivas estão disponíveis para que o INCRA faça a desapropriação para fins constitucionais da realização da reforma agrária.

O objetivo das elites latifundiárias é continuar fazendo saques ao patrimônio público, ao apropriar-se privadamente da terra pública. Esta é a raiz patrimonialista da sociedade brasileira. É preciso afirmar que o Estado absolutamente nada faz para que a lei seja cumprida em favor da preservação do patrimônio público e do cumprimento constitucional, ao não abrir este patrimônio àqueles que não tem terra e mantê-lo nas mão de quem as tem sem legitimação.

Por fim, para evidenciar que o Incra possui sob seu controle 67,8 milhões de hectares de terras públicas passíveis de serem destinadas à reforma agrária, apresenta-se a seguir a tabela destas terras públicas por estados da Amazônia Legal.¹⁶

Quadro 3 - Terras públicas passíveis de destinação à reforma agrária nos estados da Amazônia Legal

UF	Terra Pública do Incra não destinada - Área (ha)
Amazônia Legal	67.823.810,00
Rodônia	4.907.824,00
Acre	6.291.734,00
Amazonas	20.962.020,00

¹⁶ No relatório completo encontra-se também os mapas georreferenciados do INCRA, com a distribuição territorial dessas terras e dos assentamentos de reforma agrária.



Esta pesquisa reflete a opinião de seus autores e não a do Ministério da Justiça

Roraiama	9.208.315,00
Pará	17.934.669,00
Amapá	-
Tocantins	1.301.876,00
Maranhão	1.730.924,00
Mato Grosso	5.756.448,00



II. A PESQUISA DE CAMPO

Os trabalhos de campo surgiram como possibilidade de desvelar os dados anteriormente apresentados. O estudo das duas áreas, Pontal do Paranapanema (SP) e São Félix do Xingu (PA) esclareceu que o processo de grilagem se deu, e ainda se dá, em grande parte do território brasileiro e que a retomada destas terras ocupadas ilegalmente ocorre timidamente por parte do Estado. Até porque ela deixou de ser somente um papel¹⁷ (título falso) em que o proprietário ia até o banco buscar financiamentos a juros ínfimos para uma ocupação da terra. Ocorrendo assim, maior concentração de riqueza, expressa pela dominação da terra, que se eleva ainda mais quando o “suposto dono da terra” a domina sem despendar dinheiro algum por ela, por meio do processo de grilagem – ou seja, quando o grileiro cerca a terra pública e desta passa a auferir renda fundiária.

Outro fato que merece destaque, na maioria dos casos, é que se trata de uma série de crimes no qual a grilagem está incluída. Ela vem acompanhada do desmatamento, que se configura na possibilidade de uma maior extração de renda fundiária proveniente da terra dedicada à agricultura ou à pecuária, e do lucro extraordinário, decorrente da exploração do trabalho de quem não tem terra, ou seja, em que parte do salário do trabalhador vai para o fazendeiro com a utilização da superexploração do trabalho ou até mesmo da “escravidão branca”; e da pistolagem que se revela como estratégia garantia da apropriação indevida da terra, assim como da maior extração de renda fundiária e do lucro extraordinário.

Neste sentido, a luta dos movimentos sociais pela terra se faz necessária enquanto contestação desta lógica (capitalista rentista) imposta. Fato fundamental para a escolha dos imóveis a serem pesquisados em campo.

17 O termo grilagem inicialmente vem de uma prática de falsificar o envelhecimento dos documentos. Estes, recém elaborados, eram colados uma caixa fechada com grilos. Semanas depois, os falsos documentos apresentavam manchas decorrentes das fezes dos insetos, além da presença de pequenos orifícios na superfície e bordas corroídas. Tudo isso para supostamente indicar a ação do tempo e tornar o documento apto a legitimação da posse.





1. Pontal do Paranapanema (SP)

A história desta região do oeste do estado de São Paulo é marcada por inúmeros conflitos fundiários, no qual tem como elemento o questionamento de diversos títulos de terras decorrentes da falsificação, tanto dos pareceres para a legitimação da posse como do próprio título ou mesmo das assinaturas. Outros dois mecanismos foram utilizados pelos grileiros, o primeiro foi permutar entre eles os documentos, de modo a tentar embaralhar a cadeia dominial. E o segundo, foi solicitar oficialmente aos órgãos governamentais autorizações para alocar imigrantes em sua fazenda grilada, gerando assim, cada vez mais documentos para tentar garantir a legitimação da posse.

Desta forma, as posses ilegais foram legitimadas na região e somente em 1995 em decorrência das pressões políticas geradas pelas ações de ocupações das fazendas griladas do patrimônio público pelo MST, que o governo estadual fez um diagnóstico da situação. Realizou um Plano com 3 fases. Sendo que, a primeira envolvia a arrecadação, as áreas devolutas e os assentamentos. A segunda tratava dos acordos nas áreas ainda não discriminadas. E, a terceira previa a elaboração de uma Lei Estadual de Terras. Porém, o Plano não foi integralmente realizado, com a morte de Mário Covas e a posse de Ackmin, houve um retrocesso, porque regularizou as terras devolutas até a extensão de 500 hectares, na 10ª Região Administrativa do Estado (lei 11.600/2003), sem ao menos identificar a legitimidade do título.

Nota-se a região foi dividida em perímetros para julgamento sobre a discriminação das terras, determinando essa é devoluta ou não. Assim, o cenário atual é de que entre as terras já discriminadas estão os perímetros julgados como devolutos e/ou particulares, aqueles julgados devolutos mas parcialmente legitimados, ou seja, uma parte ficou sob domínio do Estado, e outra sob o controle dos fazendeiros-grileiros.

Naquelas terras que ainda estão em processo de discriminação, encontram-se as terras nas quais ocorre a identificação e/ou separação entre os títulos de domínio de origem pública e de origem privada. Entre elas aquelas em que o Estado suspendeu e/ou paralisou as ações por algum motivo, ou mesmo não as iniciou.

A distribuição da extensão da área das diferentes situações jurídicas apresenta um total de 885.734 hectares de terras já discriminadas. Entre elas há 7.898 hectares de terras devolutas legalizadas integralmente para o domínio privado; 122.341 hectares de terras devolutas legalizadas parcialmente para o domínio privado; 32.462 hectares de terras devolutas ainda sem destinação legal; 226.027 hectares de terras devolutas retomadas e destinadas a assentamentos de reforma agrária; 321.785 hectares destinadas a preservação ambiental; e, 175.220 hectares de terras de domínio privado dos particulares. Por sua vez, as terras não discriminadas ocupam 498.503 hectares, sendo que 20.378 hectares são de terras em situação indefinidas onde ocorreu a desistência do Estado, e, 478.125 hectares



de terras indefinidas em disputa judicial, onde ocorrem ações discriminatórias por blocos de interesse.

Diante desta situação foram pesquisadas 8 áreas, sendo 6 Projetos de Assentamento e 2 Acampamentos.

O **Acampamento São Domingos**, Fazenda São Domingos, localizado no município de Sandovalina. A ação discriminatória deste perímetro data da década de 1930. No entanto, os autos desapareceram e a ação só foi retomada no final do século XX. Sendo que os fazendeiros-grileiros ganharam todas as ações, porém o Estado entrou com recurso e encontra-se em julgamento no STJ somente para a área da Fazenda São Domingos. Portanto, trata-se de um perímetro em que foi julgado e considerado particular por uma falha do estado, e somente parte (Fazenda São Domingos) poderá ser retomada enquanto terra pública.

A disputa por essas terras foi marcada por inúmeros episódios de violência contra os camponeses, resultado do conflito armado dos “seguranças” dos fazendeiros e de em 18 ocupações por mais de 250 famílias.

O **Projeto de Assentamento Guarani (Assentamento Dom Tomás)**, localizado no município de Sandovalina e consequentemente no mesmo perímetro do Acampamento São Domingos. Porém sua área foi considerada particular, sendo que o ITESP negociou a desapropriação da fazenda e a transformou em assentamento em 2001, para 68 famílias. As quais criam, majoritariamente, em seus lotes, gado leiteiro, porém mantém seus roçados de milho, feijão, mandioca, entre outros.

O Acampamento Irmã Gorete, que pleiteia a Fazenda Nazaré, localizado no distrito de Cuiabá Paulista, município de Marabá Paulista. A ação judicial deste perímetro não está concluída, porém em primeira instância todas as terras foram consideradas devolutas, que há vícios de origem nos títulos e que os mesmos deveriam ser cancelados. Iniciada a ação na década de 1960, sendo que em 2000 o Estado questiona 14 ações discriminatórias os títulos de 47 fazendas.

A Fazenda em questão pertence Agripino Lima, antigo político da região¹⁸ e possui 4,8 mil hectares. A luta por essa Fazenda iniciou-se na década de 1990, porém o Acampamento Irmã Gorete se formou a cerca de quatro anos por militantes do MST, resultado do agrupamento de famílias de outros acampamentos na região do Pontal do Paranapanema, as quais já ocuparam pelo menos 22 vezes a área em disputas e em muitas vezes foram retirados pela força policial e outras pelos jagunços do fazendeiro. Há no acampamento famílias a mais de uma década nessa situação de luta pela terra e vivendo em acampamentos.

Os **Projetos de Assentamento São Camilo**, localizado no município de Presidente

18 Ex-prefeito de Presidente Prudente e ex-deputado estadual. Nas últimas eleições (2012) teve sua candidatura impugnada para prefeito de Presidente Prudente e os direitos políticos suspensos até 2015.





Venceslau, e **Nossa Senhora das Graças**, localizado no município de Caiuá e no mesmo perímetro. O qual foi julgado como devoluto e canceladas 27 matrículas totalizando mais de 34 mil ha, no entanto, mais de 12 mil ha foram legalizados pelo Estado aos particulares ocupantes, e foram criados sete projetos de assentamentos, dentre os quais os dois supracitados.

O PA São Camilo derivou da retomada pelo Estado de São Paulo da Fazenda homônima. Este imóvel com área de 668,9341 hectares estava sob controle de Camilo Lopes. Embora a fazenda fosse historicamente dedicada à pecuária, na primeira década deste século foi sendo arrendada a cultivadores de soja como estratégia para caracterizá-la como produtiva, evitando assim, sua caracterização como improdutiva e, portanto, passível de desapropriação pelo Incra para a reforma agrária. Porém a fazenda foi comprada, depois de mais de 65 anos da decisão judicial que julgou devoluto o 4º Perímetro de Presidente Venceslau, de 50 anos do início processo de legitimação das terras pelo Estado, e de 5 anos depois das muitas ocupações pelos movimentos socioterritoriais, e o PA São Camilo foi implantado em 2009 com 25 lotes. Dedicam-se, em sua maioria, a pecuária leiteira e a hortifruticultura plantando maxixe, quiabo, abobrinha, milho verde, mandioca, mamão, berinjela, jiló, pimenta vermelha, etc. Fazem a feira toda quarta na cidade de Presidente Venceslau onde vendem a produção obtida.

O PA Nossa Senhora das Graças foi criado em 2009, conta com 66 famílias assentadas totalizando 1.538 hectares. Derivou da retomada pelo Estado de São Paulo da Fazenda homônima. Este imóvel com área de com 7 alqueires estava sob controle Luís Coelho Junior, onde mantinha a monoatividade da pecuária de corte. Segundo noticiado pela folha de São Paulo:

“As duas fazendas (Nossa Senhora das Graças e São Camilao) foram consideradas devolutas (públicas) pela Justiça em ações movidas pelo governo do Estado, que não considera legítimos os títulos de posse --há suspeita que as terras tenham sido griladas no século passado.

Os proprietários desistiram até mesmo dos recursos na Justiça para provar que as terras seriam particulares e resolveram vender as propriedades por meio de um acordo com o Estado, uma maneira de pôr fim à disputa judicial.”¹⁹

Foram quase 14 anos de luta em acampamento para aquisição do lote, sendo que mais de 8 anos somente na estrada vicinal próxima à fazenda. Contaram que a primeira visita à área foi em 1996, e já sabiam que se tratava de uma área devoluta. Resolveram lutar para transformá-la em lotes da reforma agrária.

Atualmente, a maioria das famílias assentadas obtém renda tanto da pecuária leiteira como da hortifruticultura, e somente 5 famílias praticam apenas a agricultura.

¹⁹ Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/foha/brasil/ult96u89865.shtml>. Acesso em janeiro de 2012.





O **Projeto de Assentamento São Bento**, localizado no município de Mirante do Paranapanema, foi criado em 1992 com 182 famílias totalizando uma área de 5.190 ha. A fazenda homônima em disputa, sob o domínio de Antônio Sandoval Neto, ex-prefeito de Presidente Prudente, foi em 1957 determinada pela justiça como terra devoluta, onde foi considerada falha no título de origem da cadeia dominial. Assim, em 1991 as famílias começaram a ocupar a área e passaram por 22 ações de despejo e sofreram constantes ameaças, até o acordo realizado pelo ITESP e o fazendeiro-grileiro. De acordo com Feliciano (2009), o Estado pagou pelas suas próprias terras um valor ainda superior à média dos preços de mercado, tornando assim extremamente vantajoso negociar com o Estado. A negociação das terras da fazenda São Bento foi transformada em uma relação de compra e venda, descaracterizando uma ação política de retomada das terras públicas.

Parte dos assentados veio dos acampamentos, o qual chegou a ter 970 famílias, e parte constituída dos antigos arrendatários da fazenda. Atualmente, além da criação de gado leiteiro, há cultivo de algodão, mandioca para produção de farinha e fécula, milho e feijão, entre outros. Segundo o assentado, as culturas anuais não são produzidas em grande quantidade já que elas removem muito o solo, e os solos da região são inapropriados para este tipo de cultivo.

O **Projeto de Assentamento Santa Rita** (Comunidade Santo Expedito), localizado no município de Tupi Paulista e no Perímetro, em que a ação judicial iniciou na década de 1930 e foi parcialmente legitimado. Por tal sentença aparece questionável pois

“Pra você ter uma idéia uma fazenda ao lado da Santa Rita em Tupi que era dos mesmos donos, uma foi regularizada e outra não por que não pediram.

Nós (ITESP) fizemos o levantamento e descobrimos isso. Ai o fazendeiro fez acordo e virou assentamento.” (Feliciano, 2009: 363)

São 31 famílias que moram no assentamento Comunidade Santo Expedito. Os lotes são de 18 a 20 hectares. As terras da Fazenda Santa Rita foram declaradas devolutas pelo Estado em 1943. Em 1997 o laudo de vistoria indenizatório da fazenda foi elaborado pelo ITESP.

Os assentados na Fazenda Santa Rita são, na maioria, antigos arrendatários em propriedades na região – a maioria de Junqueirópolis –, com experiência anterior no trabalho agrícola. Quando se tornaram assentados, muitos já possuíam alguns meios de produção e experiências com comercialização.

Em todo o entorno do assentamento há cana-de-açúcar; até o momento, nenhum assentado planta cana para a usina. O assentado relatou que os insumos jogados de avião na plantação de cana que cerca o assentamento cai na produção dos assentados, prejudicando esta.

A maior parte dos assentados tem cultura anual. De um modo geral os assentados





plantam milho, feijão e algodão desde o início do assentamento. Depois introduziram também outras produções, como urucum, leite, seringueira e algumas frutas, por exemplo, a acerola.

O **Projeto de Assentamento Dona Carmem**, localizado no município de Mirante de Paranapanema. A ação foi julgada e o perímetro considerado particular, mesmo tendo a Fazenda Cuiabá origem dominial na Fazenda Pirapó-Santo Anastácio, supracitado como uma das primeiras grilagens da região. As defesas dos fazendeiros-reús estavam baseadas na prescrição da ação e na discussão da boa fé.

Neste perímetro a luta pela terra pelos movimentos sociais e a possibilidade de sua retomada passou a ser baseada no questionamento da função social da terra e nos princípios de produtividade. E não mais por intervenção direta do Estado. Tendo neste perímetro o PA Roseli Nunes, de 55 famílias de 2004, e o PA Dona Carmem.

O PA Dona Carmem é fruto do acampamento homônimo formado oficialmente sob a responsabilidade do Incra em 2008, com 150 famílias ocupando 1.216 hectares. No entanto, ficamos sabendo no local que são 390 famílias ocupando a área, isto quer dizer que apenas 38% de sua população recebeu algum benefício do programa. Há portanto uma parte das famílias a área que seria destinada a reserva legal do assentamento.

Desta forma, por meio deste contexto é que se explica a concentração fundiária na região. Sendo que, os minifúndios e pequenos proprietários representam, segundo os dados do Incra de 2010, 84% dos imóveis rurais e ocupam apenas 20% das terras, enquanto os grandes proprietários equivalem a 5% dos imóveis rurais e ocupam 59% das terras. Estes dados revelam que, mesmo com a criação dos projetos de assentamento de reforma agrária, há uma grande concentração fundiária em que “há muita terra nas mãos de poucos”.

Outro fator importante que merece destaque é que a luta pela terra e para desconcentração fundiária se faz presente na forma de acampamentos, e portanto, há demanda para Reforma Agrária, o que falta é política governamental para fazê-la. Processo semelhante pode ser observado em São Félix do Xingu (PA).



2. São Félix do Xingu (PA)

Na região de São Félix do Xingu forma-se uma das principais do agronegócio da carne bovina do país. Essa pecuária se faz fundada em três pilares: a grilagem das terras públicas devolutas ou não, o desmatamento que desrespeita o código florestal em sua totalidade, e a violência combinada com a presença do trabalho escravo contemporâneo.

No entanto, os conflitos no campo, segundo os dados da CPT, aumentaram na Amazônia. Sendo eles, principalmente, assassinatos e ameaças de morte. Isto configura, também, como parte do processo de apropriação indevida dessas terras.

A grilagem de terras e o uso de formas não-contratuais de trabalho participam do processo de reprodução ampliada do capital. São utilizados para facilitar a acumulação em seu processo de expansão ou modernização, e garantir competitividade aos produtores rurais de regiões e situações de expansão agrícola. Até 2007, segundo o *Atlas do Trabalho Escravo*, a principal atividade em que era encontrado o trabalho análogo a escravidão era pecuária (49%), seguida pelo desmatamento de fato (19%).

O desmatamento no município de São Félix de Xingu se origina na década de 1970, com a expansão da ocupação não-indígena em Marabá. Porém, ele se intensifica na década de 1990, para contê-lo há a criação de uma série de Unidades de Conservação (em 2004 Reserva Extrativista Riozinho do Anfrísio; em 2005 a Estação Ecológica da Terra do Meio e o Parque Nacional da Serra do Pardo; em 2006 a Floresta Estadual do Iriri e a Área de Proteção Ambiental Triunfo do Xingu; e em 2008 Reserva Extrativista do Médio Xingu).

O município de São Félix do Xingu, segundo dados do INPE, era o primeiro município em extensão de desmatamento em 2011. Entre 2002 e 2010 foi o primeiro município com maior incremento de área desmatada, e em 2011 passou a sexto. Até 2011, o município havia desmatado 20,33% de sua área, que corresponde a mais de 17 mil km².

Foram nove áreas pesquisadas no município onde se detectou a presença dos processos supracitados, como se observará resumidamente a seguir. Para o município de São Félix do Xingu foi possível utilizar os dados do CAR (Cadastro Ambiental Rural), o que permitiu a sobreposição destas áreas georreferenciadas e produção de uma cartografia das áreas públicas ocupadas indevidamente ou não. Além do que é válido lembrar que a pesquisa focou as áreas previamente escolhidas pela equipe de pesquisadores UFPA, que detectou os títulos cancelados pela Corregedoria em 16/08/2010 por serem considerados falsos.

As **Fazendas Lagoa do Triunfo I a VII**, administrada pela Agropecuária Santa Bárbara e localizada no interior da APA Triunfo do Xingu. Trata-se de uma área pública que tinha sido cedida para colonização e extrativismo e que não poderia ser vendida, ainda mais a preço de



“banana”, como foi denunciado em reportagens. O grupo possui no sudoeste do Pará mais de 500 mil ha, sendo parte deles destinados a pecuária. Somente em São Félix do Xingu são 7 fazendas que somam 140 mil ha. Este também é apontado como o “maior devastador de floresta” no estado do Pará. Além disso, em 2012 o Grupo de Fiscalização Móvel resgatou trabalhadores em condições análogas à de escravo em fazenda da Agropecuária Santa Bárbara, em São Félix do Xingu.

A **Fazenda Santa Marta** está localizada na porção norte do município de São Félix do Xingu, cortada pela estrada municipal TransLevino, na área da Gleba São José arrecadada pelo Incra. A fazenda pertence ao atual prefeito de São Félix do Xingu, Antonio Paulino da Silva, conhecido também, pelo nome de Antonio Levino. Nota-se pelas imagens de satélite que não havia sinais de ocupação da pecuária na fazenda até a década de 1990.

As **Fazendas Santa Helena, Maciel e Maruá** estão localizadas na Gleba São José arrecadada pelo Incra, portanto terra da União, respeitado os direitos do Estado do Pará. Nota-se pelas imagens de satélite que não havia sinais de ocupação da pecuária nas fazendas até a década de 1990. Embora apareçam cadastradas como três áreas, tudo indica tratar-se de uma só unidade produtiva sob o nome da Fazenda Santa Helena, pois no trabalho de campo encontrou-se uma entrada única na área e uma única sede. Processo semelhante ocorre com a **Fazenda Barra do Dia**, localizada na mesma Gleba.

As **Fazendas da família Acioli**, estão localizadas na Gleba Maguari arrecadada pelo Incra, portanto terra da União, respeitado os direitos do Estado do Pará. Denunciado como um dos maiores grileiros da região.

O imóvel **Lote 18** está localizado no início da estrada TransLevino, no limite sul do Assentamento Tacredo Neves do Incra, na Gleba Maguari arrecadada pelo Incra, portanto terra da União. Até 1990, a área tinha apenas indícios de ocupação por posseiros e nenhuma outra exploração agropecuária. O que possibilita supor, que o imóvel possuía o título porém, nunca foi utilizado para ocupar a área que lhe correspondia.

A **Fazenda Mundial** está localizada na Gleba Maguari arrecadada pelo Incra, portanto também terra da União, respeitado os direitos do Estado do Pará.

A **Fazenda Belauto**, também denominada Rio das Lages, parte de sua área está sobreposta à porção sul da Gleba São José e à porção norte da Gleba Maguari arrecadadas pelo Incra, portanto, área de jurisdição federal. Em 2003 a fazenda foi sequestrada pela Justiça, devido à ação penal ajuizada pelo Ministério Público Federal de Goiás (MPF), quando descoberta sua utilização para prática do tráfico de drogas. Esta sob o controle de Leonardo Mendonça, envolvido com o tráfico de drogas internacional e que mantinha dentre seus bens a posse de 14 fazendas somente no Pará. Há também o crime de desmatamento que ele responde desde 1999. Assim, a Fazenda Belauto aparece na história como palco de diversos crimes: desmatamento, tráfico de drogas e grilagem. A fazenda foi retomada enquanto terra pública da União e cancelado os registros de imóveis, ao entender que há



uma falha na cadeia dominial em que não há transmissão do ITERPA para nenhum dos envolvidos. Ainda segundo lideranças locais de São Félix do Xingu, durante o processo apareceram 16 títulos diferentes para essa fazenda. Atualmente ela aparece como disputa de terras, já que deveria ser destinada a Reforma Agrária e não foi. Há um acampamento em seu interior há mais de um ano formado por aproximadamente 150 famílias que moravam na localidade Barra Mansa, localizada dentro da Terra Indígena Apyterewa, e foram desintrusados pela Força Nacional, em 2011. Porém, ela ainda continua arrendada e os acampados vivendo de forma precária e sem respostas do Incra.

A **Fazenda Comanche** está localizada na porção nordeste do município de São Félix do Xingu, dentro da Gleba São José arrecadada pelo Incra. Em 2001 um grupo de trabalhadores rurais ocupou a Fazenda Tratava-se de uma área que tinha sido “abandonada há 8 anos” e, por isso, ocupada pelos trabalhadores. Passaram por uma reintegração de posse “falsa” em 12 de setembro de 2003 e retornaram a ocupação em 2004, com 65 famílias. As 65 famílias dividiram a Fazenda entre elas, ficando cada uma com um lote de aproximadamente 1 a 2 alqueires. Afirmam que nunca foram atendidas pelo Incra. Hoje muitos vivem da produção de suas terras, sendo o cacau a principal cultura plantada e que são vendidos para a fábrica de chocolate.

A **Fazenda Terra Roxa** está ocupada por famílias sem-terra desde 2005. Há 136 famílias vivendo na área atualmente, em lotes já cortados de aproximadamente 10 alqueires. O INCRA de Marabá já fez uma vistoria há cerca de dois anos, e os moradores continuam aguardando a regularização de seus lotes.

Ressalta-se que há indícios - apresentados no relatório - da participação de servidores públicos nos conflitos fundiários, dentre os quais a participação no processo de grilagem da terra pública devoluta ou não.



III. CONFLITOS SOCIAIS E REGISTROS PÚBLICOS

Girolamo Domenico Treccani

José Heder Benatti

João Daniel Macedo Sá

Ana Carolina Alves

Este resumo do Relatório Técnico refere-se à **Origem pública das terras no Brasil e os diferentes caminhos para a incorporação no patrimônio particular**. Serão verificados alguns dos instrumentos utilizados para burlar a legislação e incorporar indevidamente terras públicas no patrimônio particular. Faz parte do Projeto “RECUPERAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS E MODERNIZAÇÃO DO REGISTRO DE IMÓVEIS”, que é pesquisa para a SAL-MJ e PNUD do Projeto *Pensando o Direito*, realizado pelo *CEBRAP* em convênio com a *Universidade Federal do Pará*.

Os trabalhos foram realizados por Girolamo Domenico Treccani (Mestre em Direito Agrário e doutor em Ciência e Desenvolvimento Socioambiental, professor de Direito da Universidade Federal do Pará), José Heder Benatti (Mestre em Direito e doutor em Ciência e Desenvolvimento Socioambiental, professor de Direito da Universidade Federal do Pará e pesquisador do CNPq.), João Daniel Macedo Sá (doutorando do curso de Pós-Graduação em Direito pela UFPA) e Ana Carolina Alves (mestranda do curso de Pós-Graduação em Direito pela UFPA).



1. Origem pública das terras no Brasil e os diferentes caminhos para a incorporação no patrimônio particular

A incerteza em relação à situação fundiária do Pará, da Amazônia e do Brasil é uma das causas dos graves conflitos sociais existentes e dificulta a adoção de medidas que favoreçam o reconhecimento dos direitos territoriais das populações tradicionais, o acesso a terra por parte dos agricultores familiares e demais categorias sociais e que garantam o desenvolvimento socioeconômico.

Para se conhecer melhor o fenômeno da apropriação indevida de terras públicas no Brasil, com uma ênfase especial no Estado do Pará, e sugerir instrumentos eficazes de seu combate a nível administrativo, legislativo e judicial, precisa-se reconstruir resumidamente o processo histórico de ocupação das terras do Brasil verificando-se o arcabouço legal existente.

Para entender esta dinâmica é necessário voltar às origens do direito de propriedade no Brasil. A ocupação do Brasil pode ser subdividida em quatro períodos: Regime Sesmarial (1500-1821), Regime de Posse (1821-1850), Regime da Lei de Terras (1850-1889) e Período Republicano (1889 até os nossos dias). Para verificar o surgimento do fenômeno da “*grilagem*” precisar-se-ia analisar detalhadamente a legislação em vigor em cada um destes períodos e verificar se os processos administrativos previstos na mesma foram respeitados.

Quando, a partir dos fins do século XVII, iniciaram os primeiros conflitos pela posse da terra, a coroa portuguesa, detentora do domínio sobre as terras brasileiras, baixou um sem número de leis, decretos, cartas régias, alvarás, provisões, resoluções e avisos para regulamentar o acesso à terra que, porém, não levavam na devida conta a realidade específica da colônia podendo ser consideradas como meras “ilusões gráficas”. A aplicação confusa, e até mesmo o abuso pelo não cumprimento desta legislação, favoreceu a consolidação do atual caos fundiário. Este sistema legal é, também, a fonte da dificuldade atual de definir o exato valor jurídico dos direitos dos detentores das cartas de sesmaria e demais documentos emitidos ao longo dos séculos. Ao lado destas dificuldades de interpretação legal constatou-se a ausência de uma efetiva política de destinação e controle sobre as terras publicas facilitando sua apropriação indevida e a pilhagem dos recursos naturais.





Apesar da dificuldade de se interpretar todas estas normas e, considerando que Portugal inicialmente não adotou uma legislação específica para regulamentar o processo de ocupação de suas colônias aplicando a Lei de Sesmaria, de 1375, se comprovou que, desde o começo do processo de ocupação por parte dos portugueses daquele que hoje constitui o território da República Federativa do Brasil, a legislação priorizou formalmente o uso produtivo da terra não permitindo sua ocupação para fins especulativos.

O cumprimento da “*função social da terra*” foi uma obrigação consagrada desde a expedição das primeiras Cartas de Sesmaria, que previam a possibilidade de confiscar as terras que não fossem “lavradas”²⁰ e permaneceu em vigor durante o período colonial, imperial, republicano até a Constituição Federal de 1988. Todo este arcabouço legal não logrou impedir que a realidade do campo brasileiro seja bem diferente: constata-se hoje a de ocupação irregular de terras públicas, a concentração da propriedade e a consolidação de latifúndios improdutivos acompanhada de casos de violação dos direitos humanos.

Apesar de não ser objeto desta pesquisa uma minuciosa e detalhada análise de toda a legislação fundiária, sopesando o pensamento de vários doutrinadores que abordaram o processo de ocupação de terras e a questão da regularização fundiária, a leitura da legislação e da jurisprudência, permitem apresentar uma conclusão incontestável: **todas as terras do Brasil eram originariamente públicas**. Esta afirmação tem um corolário lógico e inquestionável: **os particulares têm a obrigação legal de provar que os imóveis registrados em seu nome foram legitimamente destacados do patrimônio público por meio do devido processo legal**.

Neste sentido se manifestaram vários autores (Altair de Souza Maia; Márcia Farias; Fábio Alves; M. P. Campos Siqueira; Humberto Machado de Oliveira; Benedito Ferreira Marques; Wellington Pacheco Barros; Edson Ferreira de Carvalho e Antonino Moura Borges e Maria Helena Diniz)²¹. Seu pensamento foi assim resumido por Rocha, Treccani, Benatti et al.²²:

“Este fato histórico [descoberta] faz com que o direito de propriedade, no Brasil, tenha sua origem do desmembramento do patrimônio público; as terras eram assim originariamente públicas e, até hoje, elas podem ser consideradas propriedade de particulares só se estes comprovarem que houve o destaque do imóvel do patrimônio público e estas terras foram obtidas a justo título e por meio do devido processo legal.

Estas posições doutrinárias encontraram respaldo em várias decisões jurisprudenciais que constituíram a base jurídica do Provimento nº 13/2006 da Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, que não só reconhece o

20 Já a ementa da Lei de Sesmaria é significativa: “Obriga a prática da lavoura e o semeio da terra pelos proprietários, arrendatários, foreiros e outros”. Caso não cumprissem com esta obrigação os detentores destas terras de veriam: “perdê-las para o comum”. Os historiadores comprovam que esta norma foi aplicada em Portugal, mas existem poucos registros de sua utilização no Brasil.

21 No relatório final são apresentadas as diferentes posições destes doutrinadores.

22 ROCHA, Ibrahim. TRECCANI, Girolamo Domenico. BENATTI José Heder. HABER, Lilian Mendes. FRIZA, Rogério Arthur Chaves. Manual de Direito Agrário Constitucional. Lições de Direito Agroambiental. Belo Horizonte: Editora Fórum. 2010. p. 59.





domínio originariamente público das terras, mas determina que cabe ao particular o ônus de provar o contrário:

Considerando que **no Brasil todas as terras são originalmente públicas**, já que havidas por direito de conquista à Coroa Portuguesa e com a independência passaram a pertencer à nação brasileira, **assim, qualquer pessoa que se intitule proprietário de terras no país, tem que provar que seu imóvel foi desmembrado validamente do patrimônio público**, sendo os bens públicos imprescritíveis e insusceptíveis de usucapião. (grifo nosso)

A decisão do Ministro Gilson Dipp (Pedido de Providências nº 0001943-67.2009.2.00.0000)²³ adotou uma posição claramente em defesa do patrimônio público e determina a quem cabe ônus da prova e qual a presunção de domínio em caso de ausência de registro imobiliário:

Fixado o pressuposto legal de que **ao particular é que cabe a prova de seu domínio**, fica fácil demonstrar a assertiva técnica de constituir **presunção legal a dominialidade pública** quando inexistir prova da propriedade particular pelo registro respectivo ou na falta dele por qualquer outro modo admissível em direito (grifo nosso).

²³ Uma das jurisprudências mais antigas, e também uma das mais citadas, é o voto do Ministro Aliomar Baleeiro, no RE-51-290, na Ação Discriminatória em que foi parte o Estado de Goiás (Rev. Trim. Jur., Vol. 48, abril de 1969, págs. 53/54). O Ministro Corregedor do CNJ apresenta algumas decisões que confirmam esta posição: "v.g. os acórdãos nos RE 61.890 Baleeiro; RE 52.331 Evandro Lins; RE 285.098 M. Alves; ACO 317 Ilmar Galvão; RE 72.020 Alckmin; RE 78.112 Djaci; RE 84.063 Leitão; RE 90.985 Rafael Mayer; RE 71.298 Barros Monteiro; RE 86.234 M. Alves; Rp. 913 Soares Munõz; RE 80.416 Cunha Peixoto; ACO 132 Baleeiro; RE 51.290 Evandro Lins".





2. Diferentes tipos de documentos instituídos pela legislação favoreceram a ocupação desordenada (*grilagem*) e geraram o caos fundiário

A análise histórica permitiu comprovar que a prática deste ilícito foi favorecida pela vasta e confusa gama de documentos expedidos nestes cinco séculos. A atual situação de existência de documentações duvidosas é fruto de legislações do tempo colonial, imperial e republicano que favoreceram a expedição de um grande número de modalidades de documentos sem que, em muitos casos, ficasse evidente o limite entre os que transmitem títulos de domínio e os que são meros registros de situações jurídicas em fase de consolidação.

Entre os documentos expedidos ao longo do tempo pelos diferentes órgãos responsáveis pela alienação de terras públicas podemos listar: 1 - Cartas de Sesmaria (confirmadas ou não)²⁴; 2 - Registros Paroquiais ou Registros do Vigário; 3 - Registros Torrens²⁵; 4 - Títulos de Posse²⁶; 5 - Títulos de Legitimação²⁷; 6 - Títulos Provisórios²⁸; 7 - Títulos Definitivos²⁹; 8 - Títulos de Arrendamento; 9 - Títulos de Aforamento³⁰; 10 - Títulos de Ocupação; 11 - Títulos Coloniais; 12 - Títulos de Ocupação de Terras Devolutas; 13 - Autorizações de Detenção; 14 - Autorizações de Licença de Título Precário³¹; 15 - Autorizações de Utilização de Bens Públicos.³²

24 No levantamento da Comissão 153 matrículas teriam sua origem em 33 cartas de sesmaria. Destacam-se entre elas os 31 registros, 126.164,8122 ha, que fazem referência à Carta concedida a Catharina da Silva em 20/04/1756 e confirmada em 17/07/1760 que se localizaria no município de Monte Alegre. Conforme Silveira, Ítala Bezerra da. Cabanagem: uma luta perdida, Belém: PARÁ. Secretaria de Estado da Cultura, 1994, p. 196, porém, esta Carta, teria sido expedida com uma área de 6.534 ha, tendo tido um aumento de 518% entre a área original e aquela registrada e bloqueada hoje. A mesma autora (p. 223) confirma a carta expedida em favor de Pedro de Oliveira Freitas, mas a mesma estaria localizada no Piauí. Este caso de cartas que se localizam no Piauí e são utilizadas no Pará não é isolado, deve-se ao fato do Piauí integrar, junto ao Amapá, Amazonas, Maranhão e Pará o Grão Pará (1621-1822).

25 A pesquisa encontrou 31 Registros Torrens com uma área de 847.690,86 ha.

26 A Comissão encontrou matrículas que teriam origem em 199 Títulos de Posse com uma área total de 1.433.696,06 ha.

27 Foram levantados 55 Títulos de Legitimação de Posse com uma área de 192.677,83 ha.

28 Apesar de não serem documentos translativos de domínio, foram encontrados 17 Títulos Provisórios com 40.948,00 ha.

29 Foram encontrados 83 Títulos Definitivos expedidos pelo governo federal, com uma área de 514.611,09 e 1325 emitidos pelo Governo do estado do Pará com 5.305.320,15 ha.

30 Os CRIs registraram 24 Aforamentos com 89.991,20 ha.

31 Apesar de não poder ser levado a registro imobiliário, foram encontrados 19 destes documentos com 56.926,00 ha emitidos pelo governo estadual.

32 O Roteiro "Perguntas e Respostas da Portaria de Adimplemento de Cláusulas Resolutivas", anexo à Portaria MDA nº 80, de 21 de dezembro de 2010 apresentava: "quinze tipos de títulos identificados no Sistema de Regularização e Titulação de Terras (SRTT) e outros que porventura





O órgão executor da política fundiária federal, depois de apresentar outras vinte situações jurídicas diferentes, reconhece que podem existir outras modalidades de documentos expedidos pelo poder público e de registros que comprovam a propriedade além daquelas listadas acima, fazendo referência a: **“Outros Documentos levados a registro e que garantam a seu detentor direito o real da área envolvida”**³³(grifo nosso).

O fato é que, conforme foi demonstrado no Relatório Final de pesquisa, os Governos (Federal e Estaduais) desconhecem a totalidade dos diferentes tipos documentos emitidos nestes cinco séculos. Considerando que se trata de documentos que comprovam direitos reais oponíveis a qualquer tempo *erga omnes*, é indispensável não só que sejam rastreadas todas estas modalidades, mas, também, que a sociedade saiba em nome de quem foram expedidos estes documentos, qual o seu tamanho e onde os mesmos se localizam.

A pesquisa verificou que o caos fundiário existente hoje é fruto de um processo de ocupação desordenada que começou ainda durante o tempo colonial e se intensificou durante o “período de posse” (1822-1850). A tentativa de solucionar esta situação por meio da Lei de Terras (Lei nº 601, de 1850) também não teve o êxito esperado tendo sido criado mais um documento de duvidosa interpretação jurídica: o registro do vigário, também conhecido como registro paroquial³⁴.

Com a estadualização das terras promovida pela Constituição Federal de 1891 (art. 64) criou-se uma nova dinâmica, pois atribuiu-se a estes entes a responsabilidade pela regularização das terras devolutas não localizadas na faixa de fronteira ou de segurança nacional.

No caso do Pará a pesquisa comprovou o papel peculiar e central desempenhado pelo **título de posse** no ordenamento jurídico e na política fundiária estadual: não só foi o título utilizado por mais tempo (de 1891 a 1995), mas também o mais utilizado: cerca de cinquenta a sessenta mil. Na análise dos diferentes tipos de documentos registrados pelos Cartórios foram avaliadas as diferentes posições doutrinárias e o tratamento dado pela legislação estadual.

A situação de caos fundiário se agravou ulteriormente nas últimas quatro décadas devido à progressiva expansão da fronteira. Durante o regime militar foi apregoada a falsa ideologia que apresentava a Amazônia como um vazio demográfico, como uma “terra sem ninguém”. Justificava-se, desta maneira, a política de “integração nacional”

tenham sido emitidos pelo Incra e não constam da lista abaixo: 1. Título de Propriedade; 2. Título Definitivo transferido com Anuência; 3. Título Definitivo sujeito a re-ratificação; 4. Contrato de Compra e Venda; 5. Contrato de Direito Real de Uso; 6. Contrato de Promessa de Compra e Venda; 7. Contrato de Concessão de Domínio de Terras Públicas; 8. Contrato de Concessão de Terras Públicas; 9. Título Definitivo Liberado; 10. Autorização de Ocupação; 11. Título de Domínio; 12. Licença de Ocupação; 13. Contrato de Cessão de Uso; 14. Contrato de Alienação de Terras Públicas; 15. Autorização Provisória de Titulação (grifo nosso).

33 Ver Portaria INCRA nº 578, de 16 de setembro de 2010.

34 Apesar do artigo da segunda parte do art. 93 do Decreto 1318/1854 prever: “As declarações, de que tratam este e o artigo antecedente, não conferem algum direito aos possuidores” e o art. 102 determinar que as declarações teriam que ser feitas apesar de conterem erros notórios, alguns tribunais consideram que estes registros são mais que um mero cadastro dando-lhes a possibilidade de transferir domínio.





que federalizou mais de 75% do território estadual.

Com a federalização das terras estaduais operada pelo Decreto-Lei 1.164, de 1º de abril de 1971³⁵, este quadro ficou ainda mais indefinido, pois, até hoje, existem dúvidas sobre quais são as terras estaduais e quais as federais. **Esta indefinição de competências, fruto da federalização das terras públicas realizada sem os devidos cuidados documentais e geoespaciais, foi um dos fatores que favoreceram a grilagem.** Por isso qualquer trabalho de regularização fundiária atual terá que avaliar os trabalhos realizados no passado pelos órgãos fundiários: existem várias denúncias de áreas tituladas pelo Estado em terras da União ou tituladas pela União em terras sob jurisdição do Estado.

Analisando os efeitos do Decreto-Lei 1.164/1971 a CPI da Câmara dos Deputados³⁶ constatou como a:

[...] ausência de uma política de atuação conjunta e uniforme entre os diversos órgãos federais e estaduais responsáveis pelo trato das questões fundiárias, quer pela inexistência de um único sistema de cadastro, circunstância que facilitou, em muito, a proliferação de grilagens, transferências fraudulentas, esbulho de terras indígenas, invasões e destruições de áreas de preservação ambiental (grifo nosso)

Dez anos depois se percebe como as causas denunciadas pela CPI permanecem e representam um desafio para o poder público no processo de ordenamento do Estado do Pará.

Se o poder público federal destinou terras sob sua responsabilidade só depois de tê-las formalmente incorporadas ao patrimônio escriturado por meio dos diferentes instrumentos previstos em nosso ordenamento jurídico (de maneira especial por meio da arrecadação, desapropriação e compra)³⁷, esta prática nem sempre foi adotada pelo governo estado do Pará, pois, apesar de ter arrecadado de 1977 a 2012, 279 imóveis, com uma área de 19.703.930,1464 hectares, ainda existem mais de 15 (talvez 20) milhões de hectares de terras devolutas estaduais a serem arrecadadas.

Para sanear estas sobreposições de títulos é necessário verificar, caso a caso, a utilização das diferentes possibilidades de ratificação destes títulos por parte do órgão que detém a titularidade da gleba. Por isso é de fundamental importância que os Ministérios da Justiça, Desenvolvimento Agrário e Meio Ambiente apoiem a criação da Câmara Técnica de Conciliação, composta por representantes dos Ministérios Públicos Estadual e Federal, do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, da Procuradoria Geral do Estado e da Advocacia Geral da União, que terá a função de propor soluções, no

³⁵ O Decreto-Lei 2.375 de 24 de novembro de 1987, que revogou o Decreto-Lei 1.164/1971, manteve no domínio da União as: "situações jurídicas, já constituídas ou em processo de formação", pouco alterando o quadro anterior.

³⁶ BRASIL, CONGRESSO. CÂMARA DOS DEPUTADOS, COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DESTINADA A INVESTIGAR A OCUPAÇÃO DAS TERRAS PÚBLICAS NA REGIÃO AMAZÔNICA. *Ocupação das Terras Públicas na Região amazônica. Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito*, Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações. 2002. p 235.

³⁷ Apesar disso não existem dados oficiais disponíveis para verificar quantos imóveis foram arrecadados pela União, qual sua dimensão e localização.



âmbito administrativo, para as divergências entre os dados fornecidos pelos partícipes, exclusivamente no âmbito dos objetivos do Acordo de Cooperação Técnica cujo conteúdo será detalhado abaixo.

O resultado da política de integração nacional que favoreceu o deslocamento para a região amazônica de milhares de famílias, foi o aumento exponencial dos conflitos agrários (o Pará transformou-se durante décadas na terra das mortes anunciadas e no campeão de violência) e do desmatamento ilegal. O campo paraense passou a ser a destaque nacional nas manchetes relativas à situação de ocupação irregular de terras públicas acompanhada de casos de violação dos direitos humanos.

Apesar da relevância de sistematizar o acervo fundiário como forma de conhecer a realidade, evitar sobreposição nas titulações e prevenir conflitos, foram poucas as tentativas dos diferentes governos estaduais de sistematizar as informações sobre os detentores das terras públicas: **até a presente data os órgãos fundiários estadual (ITERPA) e federal (INCRA), não possuem estatísticas confiáveis e as informações mais elementares: quantos títulos foram expedidos no tempo colonial (sesmarias confirmadas e não³⁸), imperial (registros do vigário) e republicanos (os títulos de posse e demais formas de titulação realizadas pelos governos federais e estaduais); para quem foram expedidos; qual seu tamanho e, menos ainda, onde ficam as áreas que se incorporaram no patrimônio particular tendo sido regular e legalmente destacadas do patrimônio público. O problema central, porém, é a desconexão entre os papéis, a legislação e o que existe no chão.**

Esta situação é ainda mais criticável quando se levam em consideração os ditames da Constituição Federal (art. 15 do ADCT) que Estadual (art. 15) que visam rever a legalidade das titulações realizadas nas últimas décadas e que, até a presente data, não tiveram qualquer eficácia prática, pois seja o Congresso Nacional que o órgão fundiário estadual descumpriram suas obrigações constitucionais.

Para avaliar melhor a situação fundiária deveriam ser analisados todos os títulos expedidos pelo ITERPA e pelo INCRA verificando quais os direitos e as obrigações dos beneficiários previstas na legislação em vigor no momento da expedição dos mesmos. Esta avaliação permitiria se certificar se o não cumprimento de eventuais pendências por parte do beneficiário levaria a nulidade do título ou se estas podem ainda ser supridas. Este trabalho só será possível depois da digitalização de todos os processos.

38 Alguns doutrinadores entendem que as cartas de sesmaria não confirmadas constituem domínio pleno. Discordamos deste entendimento, pois fosse se assim, nem a Lei 601/1850 nem as sucessivas leis estaduais teriam exigido a "revalidação" das mesmas. Considerando o grande número de cartas não confirmadas é necessário que o Supremo Tribunal Federal decida esta questão.



3. A dimensão do caos fundiário, as formas mais comuns de grilagem e a declaração de nulidade de títulos.

O “Livro Branco da Grilagem”³⁹ afirma que a grilagem remonta desde tempos coloniais e a destaca como geradora da violência contra posseiros e índios. Outra afirmação do mesmo documento é assustadora: “*O INCRA encontrou indícios de irregularidades em 80% das áreas pesquisadas*” (1999, p. 10).

A CPI da Câmara dos Deputados realizada em 2002 chegou a afirmar que existiriam 100.000.000,0000 (cem milhões) de hectares de terras griladas no Brasil, a grande maioria na Amazônia: Amazonas (55.000.000), Pará (31.000.000) e Acre (3.593.000)⁴⁰.

O advogado **paraense Dr. Otávio Mendonça**, em seu depoimento à CPI das Terras na Amazônia, em 25 de maio de 2000, classificou as fraudes usadas para grilar terras na Amazônia nas seguintes categorias⁴¹:

a) fraude nos títulos: assinaturas, nomes, dizeres, datas e números falsificados; referência a livros de cadastros inexistentes, canhotos rasurados e descoincidentes;

b) fraudes nos processos: títulos registrados sem processos, sem editais ou sem obedecer às formalidades legais;

c) fraudes na demarcação: demarcações feitas na prancheta, sem ter ido a campo. Inexistem cadernetas de campo, plantas e colocação de marcos. Há a multiplicação de léguas, alterações nas denominações dos limites naturais, esticando ou encolhendo linhas;

d) fraudes na localização: muitas terras vendidas sem se saber sua localização ou vendidas mais de uma vez. São os famosos títulos “pluma” ou “pena” que estão

³⁹ BRASIL. MINISTÉRIO DE POLÍTICA FUNDIÁRIA E DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. INCRA. Livro Branco da Grilagem de Terras no Brasil. Brasília: MINISTÉRIO DE POLÍTICA FUNDIÁRIA E DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. 1999, p. 7.

⁴⁰ BRASIL. CONGRESSO. CÂMARA DOS DEPUTADOS, COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DESTINADA A INVESTIGAR A OCUPAÇÃO DAS TERRAS PÚBLICAS NA REGIÃO AMAZÔNICA. Ocupação das Terras Públicas na Região amazônica. Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito, Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações. 2002.

⁴¹ Ibidem, p. 593-594.





à procura de um lugar onde cair;

e) fraudes nos registros: os cartórios chegaram a registrar como propriedade qualquer documento que lhes era entregue, até simples contratos de compra e venda de posses ou certidões administrativas de processos (por exemplo, cadastro do INCRA e recibos de pagamento de ITR);

O atual presidente do ITERPA, Dr. Carlos Lamarão reconheceu recentemente que: “Cem por cento de nossos títulos não têm correspondência exata com a real localização das terras”

A partir deste e outros depoimentos a CPI, que buscou investigar diversos acontecimentos envolvendo a apropriação indevida e ilegal de extensas áreas de terras pertencentes ao patrimônio público, chegou a identificar os responsáveis pela grilagem e a violência contra trabalhadores: **as políticas de ocupação da Amazônia adotadas pelo governo federal e estadual.**⁴²

Esta CPI detectou como se consolidam as diversas irregularidades que favorecem a grilagem⁴³ e todas as descrições detalhadas no Relatório Final são formas de legalizar arbitrariamente o domínio de terras, ou seja, são diferentes mecanismos utilizados para grilar o patrimônio público. 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.

O Dr. Jairo de Moura Pereira, assessor da presidência que coordena a Comissão Permanente de Análise de Documentos (CPAD), afirma que em muitos casos a fraude documental pode ser evitada observando-se alguns detalhes dos documentos que são apresentados como títulos.

Sua análise aponta uma realidade que favorece a grilagem: ao longo das últimas três décadas a Comissão produziu 3.250 relatórios. “Desse montante, 483 relatórios foram comprovados falsos, agora é lamentável dizer que desse total apenas 71 documentos foram objetos de decreto do governador que declarou falsidade”. **Sem uma ação integrada entre o ITERPA que ofereça os elementos probatórios, o gabinete do governador na edição dos decretos declaratórios e a Procuradoria Geral do Estado na proposição das medidas jurídicas competentes para reaver as terras ocupadas indevidamente, se continuará a ter documentos falsos sendo utilizados para justificar a grilagens.**

⁴² Ver TALENTO, Aguirre. Para criar cadastro, Incra e Receita vão revisar registros de terra. In <http://www1.folha.uol.com.br/poder/1083387-para-criar-cadastro-incra-e-receita-va-revisar-registros-de-terra.shtml> Acesso em 30/04/2012.

⁴³ Ver BRASIL. CONGRESSO. Ob. Cit., p. 37-38.





4. Tentativas de combate da grilagem: o exemplo da Corregedoria do Tribunal do Amazonas e da Corregedoria do Tribunal de Justiça do Estado do Pará

A partir de uma denúncia apresentada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), entre os meses de março e dezembro de 2001, a Corregedoria do Tribunal de Justiça do Amazonas⁴⁴ fez correção nos livros de registro de imóveis de 17 (dezessete) Comarcas do interior, cerca de 1/3 dos Cartórios, encontrando um expressivo número de registros de imóveis rurais que tinham origem em simples declarações de posse registrados fraudulentamente em nome de particulares, ou, quando existia título legítimo de propriedade, este tinha a área original do imóvel significativamente ampliada, em detrimento do patrimônio fundiário federal. Em outros casos ações de usucapião, tramitaram como se fossem relativas a terras particulares, quando, realidade, incidiam sobre terras públicas integrantes do patrimônio fundiário da União Federal. Estas ações não observaram os procedimentos previstos na legislação, como a intimação dos confinantes, dos representantes das fazendas públicas (federal, estadual e municipal) e do Ministério Público.

O levantamento comprovou a existência de municípios com uma área registrada superior à totalidade do seu território. Esta investigação permitiu que a Corregedoria decretasse o cancelamento administrativo de registros irregulares relativos a 48.478.357,558 hectares de terras que foram devolvidos ao patrimônio fundiário federal neste Estado.⁴⁵

Sugere-se que a Corregedoria do Tribunal de Justiça do Amazonas, em conjunto com o MDA, realize as correções em todos os demais Cartórios.

⁴⁴ MENDONÇA LIMA, Marinildes Costeira de. *Relatório das Correções Extraordinárias nos Registros de Terras Rurais no estado do Amazonas. Governo do Estado do Amazonas. Secretaria de Cultura Turismo e Desporto: Manaus. 2002, p. 13-14*

⁴⁵ O cancelamento foi efetuado tendo como referência a Lei Federal nº 6.379, de 05 de dezembro de 1979. Diante do recurso administrativo 132/2003, o Tribunal anulou a Resolução 04/2001 da Corregedoria-Geral de Justiça que, porém foi restabelecida integralmente pelo Conselho Nacional de Justiça (Pedido de Providências nº 268).



No caso do estado do Pará constatou-se que com a abertura da rodovia Belém- Brasília (BR 010), no começo da década de sessenta do século XX, intensificou-se a emissão de títulos por parte do governo estadual. A situação de insegurança jurídica gerada pela sobreposição de documentos e pelos registros irregulares chegou a ser tão grave que em 20 de outubro de 1977 o Desembargador Nelson Silvestre Rodrigues baixou o Provimento nº05 da Corregedoria-Geral da Justiça, afirmando textualmente:

a) **Todo e qualquer título de propriedade ou posse de imóvel constante como expedido pelo Governo do Estado do Pará**, que for levado a cartório de Registro de Imóveis para matrícula, registro ou averbação de qualquer ato, **deverá ser considerado falso até prova em contrário** e, conseqüentemente suscitada dúvida, consoante dispõe a lei de Registros Públicos (Lei 6.015, de 31.12.73) em seus artigos 193 e seguintes, observadas ainda as recomendações do Provimento 2/77 desta Corregedoria:

b) **Em toda e qualquer transação com imóvel, cuja cadeia dominial envolver título expedido, ou dado como expedido pelo Governo do Estado do Pará levado a registro após a vigência do Dec. Lei 1.164, de 01.04.71, os senhores Tabeliães deverão suscitar dúvida no documento que lhes for apresentado**, para qualquer transação, observadas também as recomendações contidas no Provimento nº2/77, deste órgão; (grifo nosso)

Verifica-se uma total inversão do que está estabelecido na legislação que garante uma presunção de veracidade aos atos emanados pelo poder público. Uma medida, porém, que bem ilustra a gravidade da situação e necessidade de enfrentar a ocorrência de uma ocupação e titulação desordenada.

As considerações acima mostram como o problema fundiário do Estado do Pará é antigo e ao longo dos anos diversas foram as tentativas de combater a apropriação indevida das terras públicas. Entre essas tentativas estão os Provimentos da Corregedoria de Justiça do TJE-PA que visavam o bloqueio ou cancelamento dos Títulos expedidos pelo Governo do Estado e/ou dos Registros de Imóveis.

A partir de 27 de outubro de 1987 até 31 de outubro de 2005 a **Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Pará editou 35 Provimentos de Cancelamento de registros irregulares** envolvendo 57 imóveis com uma área de 1.233.323,8145 hectares (relação dos Provimentos e dos imóveis em anexo). **A base legal destes cancelamentos era a Lei federal nº 6.739, de 5 de dezembro de 1979**, que dispõe sobre a Matrícula e o Registro de Imóveis Rurais. Muitos destes cancelamentos foram fruto das investigações do ITERPA que davam origem a Decretos que declaravam a nulidade do título definitivo.

Sobre os Provimentos da Corregedoria do TJE-PA pode-se dizer que todos os Provimentos anteriores à CF 1988 determinaram o cancelamento do Registro de Imóveis, ao passo que após a Constituição Federal de 1988, os Provimentos passaram a determinar tanto

o cancelamento quanto o bloqueio dos Registros de Imóveis que se enquadrassem nos itens descritos nos Provimentos.

Estes Provimentos identificaram alguns dos instrumentos utilizados para a apropriação ilegal das terras públicas: inexistência dos títulos; inexistência dos processos que teriam dado origem ao título ou do talonário onde o mesmo teria sido registrado, fraudes na cadeia dominial, deslocação do imóvel, ampliação da área.

No **Relatório Especial sobre o Cartório Extrajudicial do Único Ofício da Comarca de Portel**, o Dr. José Torquato Araújo de Alencar, Juiz Corregedor, em 05 de outubro de 2006, comprovou que vários imóveis, pretensamente de propriedade de Jonas Akila Morioka, não só tiveram com suas áreas alteradas, mas foi utilizado um “velho expediente”: modificar os limites para que áreas localizadas longe entre si para que passassem a ser contíguas englobando, desta maneira, terras públicas:

[...] a maioria de tais áreas, nos memoriais, são posicionadas em locais diversos dos que constam em seus limites naturais, como que para se constituírem em áreas contínuas e, o que é mais grave, várias delas sofrem um brutal aumento de área: a matrícula nº 174, que possui apenas 21 ha (vinte um hectares), pelo memorial, passa a ter 21.000 ha (vinte e um mil hectares); a de nº 175, com apenas 550 ha (quinhentos e cinquenta hectares), passa, pelo memorial, a ter 550.000 ha (quinhentos e cinquenta mil hectares); a de nº 179, com apenas 98 ha (noventa e oito hectares), passa a ter 98.000 ha (noventa e oito mil hectares); a de nº 227, com apenas 43 ha (quarenta e três hectares), passa, pelo memorial, a ter 43.000 ha (quarenta e três mil hectares); a de nº 258, com apenas 121 ha (cento e vinte e um hectares), passa, pelo memorial, a ter 121.000 ha (cento e vinte e um mil hectares); a de nº 259, com apenas 200 ha (duzentos hectares), passa, pelo memorial, a ter 200.000 ha (duzentos mil hectares), umentando a totalidade dessa já imensa área originária de 661.042 ha (seiscentos e sessenta e um mil e quarenta e dois hectares), para 1.693.009 ha (um milhão, seiscentos e noventa e três mil e nove hectares) (grifo nosso).

Destaca-se que Jonas Akila Morioka, em 15 de outubro de 2010, ajuizou no Supremo Tribunal Federal o Mandado de Segurança nº 29375 contra o cancelamento de seu registro afirmando ter: “adquirido no ano de 1990, por meio de escrituras públicas de compra e venda 84 imóveis...”: **se tivessem sido adotadas as medidas cabíveis quando foi descoberta a fraude, estas matrículas teriam sido canceladas anos atrás.**

Entre 13 de março de 2001 e 31 de outubro de 2006 foram editados 14 Provimentos determinando o bloqueio de registros irregulares envolvendo 116 imóveis com uma área total de 2.339.035,6141 hectares. Estes Provimentos representam uma nova posição adotada pela Corregedoria: a não recepção por parte da Constituição Federal de 1988 do disposto na Lei nº 6.739/79.



A continuidade das denúncias relativas à grilagem fez com que a Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior do Tribunal de Justiça do Estado do Pará realizasse, nos anos de 2004 a 2006, Correições Especiais em 54 comarcas, tendo constatado que vários municípios possuíam áreas registradas que superavam em algumas vezes sua superfície territorial. Em vários Cartórios de Registro de Imóveis foi verificada a ausência de alguns dos livros previstos como obrigatórios na legislação em vigor.

Analisando a correição realizada na comarca de Acará a Desa. Osmarina Onadir Sampaio Nery, Corregedora Geral de Justiça das Comarcas do Interior, constatou: **“O que se contém nestes autos é um retrato da desorganização cartorial e fundiária do Estado do Pará”**. As irregularidades são um escândalo e abrangem um período de apenas 10(dez) anos de um Cartório antigo como o do Acará. (grifo nosso)”

O trabalho realizado no cartório de Registros de Imóveis da Comarca de Senador José Porfírio ensejou a expedição do Provimento CJCI nº 008, de 17 de maio de 2006. Além de voltar a destacar que os Títulos de Posse não constituem domínio, a Corregedoria mostra como seria difícil acreditar que estes documentos tenham sido registrados um século depois de sua expedição. O mais grave, porém, é **que a grilagem muitas vezes não é um crime isolado, mas é utilizada para obter outras vantagens ilegais**, neste caso, servindo de: “garantia de dívidas fiscais e previdenciárias junto à Fazenda Federal e ao INSS”.

A correição realizada em São Félix do Xingu concluiu⁴⁶:

O Cartório transformou o Sr. JOVELINO NUNES BARBOSA certamente no maior proprietário de terras do planeta, se é que tal pessoa efetivamente existe, pois nos atos de transmissão praticados ele aparece sempre representado por procurador. O que se contém nestes autos é um retrato de como um Cartório pode, com atos fraudulentos, apropriar em nome de particulares milhares de hectares de terras públicas (grifo nosso).

4.1 Ações de cancelamento.

Desde o final da década de 90, o Instituto de Terras do Pará (ITERPA) ajuizou ações de cancelamento de registros irregulares, sem porém muito êxito como reconhece um dos “considerando” do Provimento 13/2006:

Considerando que as **medidas pontuais** que vêm sendo adotadas por esta Corregedoria e pelo ITERPA no sentido de equacionar o problema **têm se mostrado insuficientes**, ante a dimensão que a grilagem de terras atingiu em nosso Estado (grifo nosso).

46 RELATÓRIO ESPECIAL SOBRE AS MATRÍCULAS N.ºS 971, 1.498, 1.708 e 1709, em nome de Jovelino Nunes Batista no Cartório extrajudicial da comarca de São Félix do Xingu. Belém, 14 de julho de 2006. JOSÉ TORQUATO ARAÚJO DE ALENCAR. Juiz auxiliar da Corregedoria)





Nos últimos anos Para o MPF no Pará moveu 25 Ações Cíveis Públicas que solicitam o cancelamento de registros de títulos de propriedade maculados de vícios, e por isso, insuscetíveis de gerar domínio; áreas com localização completamente diferente daquela que consta nas certidões de registro de imóveis; áreas sobrepostas com terras públicas, devidamente arrecadadas e anteriormente registradas em nome da União (incluindo Unidades de Conservação ou já destinadas a assentamentos de reforma agrária ou sobrepostas com áreas quilombolas, regularizadas por Títulos de Reconhecimento de Domínio, ou com terras indígenas). Algumas ações evidenciam que os imóveis tinham sido dados como garantia para a concessão de crédito por parte de bancos públicos; outras para quitar dívida junto a Previdência Social. Em vários casos os registros irregulares eram utilizados para justificar Planos de Manejo Florestal para a extração de madeira em áreas distintas das que constam nos títulos.

A Procuradoria Geral do Estado do Pará - PGE ajuizou cerca de 100 ações para combater a grilagem de terras.

A maioria dessas ações foi ajuizada em decorrência dos registros dos imóveis terem sido objeto de análise de processos administrativos que permitiram comprovar a falsificação de Títulos Definitivos de Venda de Terras supostamente expedidos pelo Governo do Estado do Pará, seja através da Secretaria de Obras, Terras e Águas ou através do Instituto de Terras do Pará - ITERPA e que tinham sido objeto de Decretos Estaduais de falsidade.

A análise dos processos em tramitação na Justiça Federal mostra que só em 16 (dezesesseis) foram sentenciados. Os dados mostram que o cancelamento de registros irregulares feito por meio de ações pontuais não se revela eficaz, pois apenas **58,33% das ações que tramitam na Justiça Federal foram sentenciadas**. Já para a Justiça Estadual este resultado é ainda menor: só **foram julgadas 13,93% das ações**. O quadro é ainda mais desanimador quando se leva em consideração que 30 ações, isto é, 34,5% das ações ajuizadas pela PGE/ITERPA, estão tramitando há mais de dez anos. Diante da gravidade da situação o cancelamento administrativo é o melhor caminho seja de um ponto jurídico que operacional.

Entre as decisões da Justiça Federal destaca-se aquela adotada em 25 de outubro de 2011 pelo juiz Hugo Gama Filho, da 9ª Vara de Belém que determinou o cancelamento da matrícula 6.411 do CRI de Altamira: uma área registrada em nome da Incenxil que se dizia dona de mais de 4,6 milhões de hectares, possivelmente a maior propriedade rural privada do mundo.



4.2. Provimento nº 13, de 21 de junho de 2006, da Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior: bloqueio dos registros irregulares.

Apesar dos esforços do Tribunal, a legitimidade de muitos registros é confusa. Constatase a falta de uma fiscalização eficiente e a quase absoluta impunidade dos fraudadores que permitiu a consolidação da *grilagem*.

Nas últimas duas décadas o Instituto de Terras do Pará reconheceu a necessidade de proteger as terras públicas da ação dos “grileiros”, seja declarando a falsidade de centenas de títulos pretensamente emitidos pelo governo estadual, seja ajuizando dezenas de ações de cancelamento de registros irregulares.

Neste quadro a atuação da Desembargadora Osmarina Onadir Sampaio Nery, Corregedora de Justiça das Comarcas do Interior foi decisiva para criar um instrumento de combate à Grilagem.

O Provimento ICIJ nº 13, de 21 de junho de 2006, depois de reconhecer que: “**vários municípios do interior com áreas registradas que superam em uma, duas ou mais vezes a sua superfície territorial, e todos nós conhecemos o tamanho de nossos municípios, alguns deles maiores que vários países**” e os critérios constitucionais que o Poder Público deveria respeitar na emissão dos títulos, apontava um dos principais instrumentos jurídicos responsável por esta situação: o “**Título de Posse**”⁴⁷. Este documento foi o mais importante do ordenamento fundiário paraense seja por ter permanecido em vigor de 1891 (Decreto Estadual nº 410, de 08/10/1891 e seu Regulamento de 28/10/1891) até 1995 (Decreto Estadual nº 1.054, de 14/02/1996), seja por terem sido expedidos:

Cerca de cinquenta a sessenta mil Títulos de Posse, com limites imprecisos e apenas uma pequena parte deles foi legitimada, entretanto, ainda assim, quase um século depois, a partir da década de setenta, milhares deles foram indevidamente levados a registro nos Cartórios de Registro de Imóveis do Estado.

Considerando que a partir de 1934 todas as constituições federais⁴⁸ determinaram o **controle legislativo sobre alienação e concessão de terras públicas: acima de determinados limites era proibida a alienação ou concessão sem a prévia e expressa autorização do Senado. A partir de 1988 esta responsabilidade passou a ser do Congresso Nacional.** O Provimento 13/2006 determinou o bloqueio dos registros que desrespeitaram

47 Considerando as divergências doutrinárias entre quem defende que o Título de Posse é um documento translativo de domínio e quem não o considera como tal, é fundamental que o Supremo Tribunal Federal se manifeste.

48 As constituições de 1934 (art. 130), 1937 (155) e 1946 (156, § 2º) os limites eram de 10.000 ha. A Emenda Constitucional nº 10, de 1964 (art. 6º), reduziu para 3.000 ha; medida mantida em 1967 (164, par. único) e 1969 (art. 171) e ulteriormente reduzida para 2.500 ha em 1988 (art. 188, § 1º). Em 1989 as Constituições de vários estados adotaram o mesmo princípio: a partir de determinados limites seria permitida a alienação de terras pública só depois da autorização legislativa: Amazonas (art. 18, 1.000 ha); Amapá (art. 206, 500 ha); Espírito Santo (art. 250, 150 ha); Maranhão (art. 31, 200 ha); Minas Gerais (art. 62, 100 ha); Pará (art. 241, 1.500 ha); Paraná (art. 54, XXX, 100ha); Rio de Janeiro (art. 251, 50 ha); Rio Grande do Norte (art. 119, 50 ha); Rondônia (art. 170, 1.000 ha); Roraima (art. 33, VI, 2.500 ha); Santa Catarina (art. 148, 25 ha).





os limites constitucionais. Normas posteriores permitiram o desbloqueio, desde que fosse comprovada a autorização.

4.3. Comissão Permanente de Monitoramento, Estudo e Assessoramento das Questões Ligadas à Grilagem: o caos fundiário é mapeado e é delineada uma estratégia de combate à grilagem.

Com a criação da Comissão Permanente de Monitoramento, Estudo e Assessoramento das Questões Ligadas à Grilagem (Portaria nº 271, de 31 de janeiro de 2007, do Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Pará), foram realizadas investigações que comprovaram a existência de milhares de registros que deveriam ser melhor analisados por conterem indícios de irregularidades quanto à sua origem e tamanho, conforme foi detalhado no Relatório Final de pesquisa.

Analisado as informações relativas a imóveis bloqueados, a Comissão confirmou que vários municípios apresentam áreas registradas que superam a superfície dos mesmos, como se existissem vários andares. Levando-se em consideração que a maioria dos CRIs não remeteram a integralidade das informações registradas, mas só as matrículas que foram bloqueadas e canceladas (imóveis com tamanho acima de 2.500 hectares) a situação real é muito mais grave que aquela apontada neste levantamento.

Os municípios com mais papel registrado e bloqueado do que terra são: Vitória do Xingu (138.465,49%) Tucumã (1.299,74%); São Domingos do Capim (1.078,85%); Gurupá (528,01%); Moju (514,63%); Ourém (395,72); São Félix do Xingu (343,91%); São João do Araguaia (253,06%); Anajás (154,63%); Tomé Açu (150,48%); Santana do Araguaia (148,53%); Portel (136,36%); Acará (133,72%); Igarapé-Miri (104,77%). A soma destes registros no estado do Pará chega a ser quase quatro vezes superior à sua superfície (396,56%) (ver Tabela 2 no anexo 2 no Relatório Final).

Estes fatos geraram uma situação absurda: até setembro de 2009 no Pará, quando o CNJ determinou o cancelamento de uma matrícula com mais de 410 milhões de ha, a soma das áreas bloqueadas nos cartórios de registros de imóveis era superior às dimensões geográficas do estado desafiando uma das mais elementares leis da física: dois corpos ocupando ao mesmo tempo o mesmo espaço. O levantamento da Comissão Permanente de Monitoramento, Estudo e Assessoramento das Questões Ligadas à Grilagem atesta que se todos os 10.386 registros bloqueados existentes nos cartórios de Registros de Imóveis fossem válidos, o Pará teria uma área registrada 3,9 vezes maior que seu tamanho: o Estado tem uma área de 124.768.951,5000 ha, enquanto a área bloqueada era de 494.786.345,3070 ha. Isso sem levar em consideração que existem milhares de registros não bloqueados que não foram incluídos neste levantamento.

Constatou-se que a fiscalização junto aos cartórios de registro imobiliário foi ineficiente



permitindo multiplicar “as terras de papel”, isto é aquelas que não conseguem comprovar sua origem e o destaque do patrimônio público.

Outro problema comum criado pelo atual sistema de registros públicos é a duplicidade de cadeias sucessórias que se criam quando é criado um novo Cartório de Registro de Imóveis. Neste caso a Corregedoria deveria fiscalizar que todos os imóveis localizados na nova comarca sejam efetivamente registrados no novo CRI e que sejam encerradas as matrículas anteriores no CRI originário. Neste sentido entendemos necessário modificar a Lei de Registro Público (Lei nº 6015/1973), pois enquanto seu art. 169, II determina a necessidade de registrar um imóvel em todas as comarcas onde o mesmo se localiza, o artigo 170 da mesma lei não exige um novo registro no cartório desmembrado do antigo contribuindo a aumentar a incerteza: “Art. 170 - O desmembramento territorial posterior ao registro não exige sua repetição no novo cartório. (Incluído pela Lei nº 6.216, de 1975)”.

A falta desta obrigação força o poder público a ter que consultar todos os cartórios onde se localiza um imóvel objeto de arrecadação ou desapropriação pois a inexistência do registro no atual Cartório da situação do imóvel, considerando a precariedade das averbações que nem sempre são realizadas como se comprovou acima, não enseja necessariamente que não existam outras matrículas. No estado do Pará este fato é mais grave quando se leva em consideração que nos últimos vinte anos do século passado passamos de 89 para 144 municípios⁴⁹.

Pode-se aplicar aqui a mesma preocupação manifestada pelo CNJ em 14 de setembro de 2009 em relação à matrícula Matrícula 1.822 do Registro de Imóveis de Altamira, que tem originalmente a área de 75.190 hectares que deu origem ao registros de 410.247.202,33 ha (isto é quatrocentos e dez milhões, duzentos e quarenta e sete mil, duzentos e dois hectares e trinta e três centiares), ou seja, as parcelas representam 5.456 vezes a área da matriz:

Como não se fazem averbações de controle, essa e as demais matrículas do Registro de Imóveis de Altamira poderão continuar a dar origem a outras tantas parcelas quantos forem os títulos lavrados, de modo que **essas matrizes acabam se constituindo em fontes inesgotáveis e perpétuas de origem para a filiação de novas unidades imobiliárias** (grifos o original).

Sem estes cuidados e fiscalizações a grilagem continuará a prosperar até que seja adotado um sistema centralizado, com base estadual, de Registros de Imóveis.

Os trabalhos da Comissão foram prejudicados pelo fato de vários documentos remetidos pelos Cartórios de Registros de Imóveis, não obstante terem sido solicitadas certidões de inteiro teor, não apresentaram como e quando se deu o destaque do patrimônio público. Apesar disso foi possível verificar a origem de alguns registros imobiliários bloqueados.

49 Neste período devido aos sucessivos desmembramentos de municípios, o imóvel “Fazenda Bamerindus” que se localizava inicialmente em Conceição do Araguaia (criado pela Lei 1.091, de 03 de novembro de 1909) integrou os municípios de Xinguara (Lei nº 5.028 de 13 de maio de 1982); São Geraldo do Araguaia (Lei nº 5.441 de 10 de maio de 1988) e hoje se localiza em Piçarra (Lei nº 5.934 de 29 de dezembro de 1995). Um levantamento cartorial deverá ser feito em todos estes CRIs.





Analisando os dados se percebe o grande número de Registros dos quais não se conhecem as origens: 2.684.

Se a eles forem somados os demais registros que possivelmente não garantem domínio (Outros documentos levados a registro) e os 157 títulos expedidos pelo estado não translativos de domínio (Título de Posse, Provisório, Autorização Licença de Título Precário) se chega a 7.647 registros que precisariam de uma análise mais acurada, isto é 81,52% do total dos documentos registrados.

Um problema adicional gerado pelos documentos antigos se agravou a partir de 2004 com a massificação do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB): de um lado muitos agricultores familiares foram convidados a plantar dendê, do outro lado várias empresas passaram a comprar terras, fossem elas cobertas por Títulos Definitivos, Títulos de Posse não legitimados, Títulos Provisórios ou meras posses gerando um clima de insegurança.

Muitos dos Títulos Provisórios que estão sendo adquiridos atualmente foram emitidos na década de sessenta com áreas superiores aos atuais limites constitucionais, ao mesmo tempo estão sendo negociadas áreas contíguas a estes títulos. Entende-se que neste caso a alienação das terras estaduais, o eventual destaque daqueles imóveis do patrimônio público, está sendo realizada agora. Por isso é indispensável que seja solicitada a autorização legislativa da área total em processo de aquisição e não de cada título isoladamente.

As informações sobre os diferentes tipos de documentos que deram origem a registros cancelados cuja análise foi detalhada no Relatório Final de pesquisa.

4.4. Combate à grilagem: a posição do TJE/PA e a decisão do CNJ em relação ao cancelamento administrativo de registros

Diante de tantas irregularidades e da existência de registros efetuados sem especificar a origem e sem a devida comprovação do destaque do imóvel do patrimônio público, nasce a discussão sobre qual o melhor caminho para o cancelamento destas matrículas.

Em seu trabalho a Comissão Permanente de Monitoramento, Estudo e Assessoramento das Questões Ligadas à Grilagem sugeriu ao Tribunal que fosse utilizada a Lei nº 6.739, de 5 de dezembro de 1979 que dispõe sobre a Matrícula e o Registro de Imóveis Rurais.

Em 02 de março de 2009 a Des^a. Maria Rita Lima Xavier, Corregedora de Justiça das Comarcas do Interior (Processo nº 2008700667-6), rejeitou o pedido de cancelamento administrativo apresentado pela Comissão Permanente de Monitoramento, Estudo e Assessoramento das Questões Ligadas à Grilagem.

A Corregedora reconheceu a existência de vícios de origem nos registros, mas entendeu



não ser possível seu cancelamento administrativo, sendo permitido exclusivamente o caminho do cancelamento individual de cada uma das matrículas que apresentam nulidades.

Motivo de preocupação é uma das afirmações da Corregedora que chega a hipotizar o recrudescimento dos conflitos fundiários com o cancelamento administrativo dos registros:

há necessidade de um cuidadoso estudo de cada caso, pois várias dessas áreas, cujo título na origem é viciado, foram desmembradas em áreas menores e foram adquiridas por terceiros de boa-fé, que estão atualmente explorando a terra, sendo que o cancelamento geral das matrículas na área administrativa, ao invés de ser uma solução ao grave problema fundiário do Estado, poderá agravá-lo com uma onda de invasões;

Vale ressaltar que as diferentes minutas apresentadas pela Comissão sempre ressaltaram a necessidade de ser editado um Provimento que garantisse o contraditório e a ampla defesa dos em cujo nome estão registradas estas matrículas.

O que foi detectado, não só pela Comissão, mas pelas próprias correções realizadas pela Corregedoria, não são meras falhas formais, mas do desrespeito de normas constitucionais expressas, facilmente identificáveis no ato da matrícula sem ser necessária qualquer perícia: não se pode acreditar que um oficial de cartório de registro de imóveis desconheça a constituição do seu país! Não se trata da Constituição atual, mas desde 1934.

Ainda na vigência da Constituição de 1967, o Procurador Geral da República ajuizou a Representação de Inconstitucionalidade nº 1.070-8-DF questionando o cancelamento administrativo.

Um dos pontos fundamentais a ser debatido no combate à grilagem é se é possível cancelar administrativamente um registro baseado em título nulo. Entende-se que se o “negócio jurídico” que lhe teria dado causa nunca existiu no mundo jurídico, temos uma situação de vício no próprio ato registral - de inexistência do título - passível de cancelamento em sede administrativa (nulidades de “*pleno jure*”).

Para Vicente Cavalcanti Cysneiros⁵⁰ em casos de nulidade do título causal de domínio, deve-se concluir para a inexorável insubsistência das escrituras ou registros que se baseiam neles.

A ausência de autorização legislativa leva ao desrespeito de formalidades essenciais e substanciais à validade dos atos dessa natureza, invalidando não só o título mas, também, a matrícula dele decorrente.

Os registros devem ter como base situações legitimamente constituídas, e não situações

⁵⁰ CYSNEIROS, Vicente Cavalcanti. *Direito Agrário no Brasil. Aquisição de Imóvel Rural Por Estrangeiro*. Brasília: Fundação Petrônio Portela - MJ. 1982, Vol. 9, p. 101.





contrárias ao direito. Sendo atos administrativos, na medida em que forem realizados em desconformidade com a lei que disciplina a sua edição, cabe à administração invalidá-lo.

Diante da recusa do Tribunal de Justiça do Estado do Pará de determinar o cancelamento administrativo dos registros irregulares a Comissão Permanente de Monitoramento, Estudo e Assessoramento das Questões Ligadas à Grilagem recorreu ao Conselho Nacional de Justiça cuja Corregedoria reconheceu a validade do cancelamento administrativo (Pedido de Providências n.º 0001943-67.2009.2.00.0000).

Acolhendo este pedido o Ministro Gilson Dipp, Corregedor do Conselho Nacional de Justiça, em 16 de agosto de 2010, decretou o cancelamento dos registros realizados tendo como fundamento títulos que desrespeitaram os limites constitucionais, acatando a tese do cancelamento administrativo e de que cabe ao particular o ônus da prova.

O cancelamento abre uma possibilidade impar para a sociedade paraense: gerenciar seu patrimônio fundiário não a partir de documentos “nulos”, “podres”, mas da ocupação efetiva.

Contra a decisão do Corregedor do CNJ foram ajuizados dez Mandados de Segurança⁵¹. Entre os argumentos utilizados pelos autores está o fato de não ter sido garantida a ampla defesa. Esqueceram-se de dizer que durante quatro anos os detentores destes registros que têm como origem documentos emitidos contrariando a Constituição, poderiam ter exercido seu direito ao contraditório para desbloquear seus registros (art. 4º do Provimento 013/2006), e pouco mais de duzentos solicitaram este benefício.

Na maioria dos casos fazem referência a títulos “legitimamente outorgados por órgão do Poder Público estadual”, mas o Poder Público estadual nunca poderia expedir qualquer título legítimo que contrariasse a Constituição Federal.

Alguns Mandados de Segurança foram ajuizados sem que fossem apresentadas provas que seus autores tivessem sido afetados em seu direito de propriedade, pois não juntaram sequer cópia de um único título de propriedade cujo registro cartorial tenha sido cancelado.

Trata-se de registros eivados de nulidades absolutas e, apesar dos autores invocarem a prescrição: a desobediência a normas constitucionais expressas nunca pode prescrever e não é necessária sua decretação por meio de ações específicas. Caso contrário estaria se criando uma nova forma usucapião de terras públicas por meio de ato registral fraudulento, o que, evidentemente, seria um absurdo jurídico.

A atual insegurança jurídica existente no campo paraense não nasce pelo cancelamento

⁵¹ Ver os seguintes Mandados de Segurança: 29312: Simava; MS 29375 Morioka; MS 30040 São Bento; MS 30215 Alfa Participações; MS 30220 Arca; MS 30222 Novacon; MS 30231 Unifloresta todos remetidos para a apreciação da Ministra Hellen Gracie que em 30 de junho de 2011 deferiu liminar reestabelecendo o bloqueio dos registros até a decisão final. Com a aposentadoria da ministra o processo tem hoje como relatora a ministra Rosa Weber (art. 38 do RISTF). Mais recentemente foram ajuizados os MS 31.156 Jacundá; MS 31.365 remetidos para a apreciação da Ministra Rosa Weber e o MS 31.681 Antonio Cabral Abreu distribuído para o Ministro Luiz Fux.



de registros maculados por evidente desrespeito à Constituição Federal, mas à possibilidade destes registros permanecerem produzindo, nem que seja de maneira ilusória, algum tipo de efeito.

Como bem lembrou a Advocacia Geral da União em seu agravo no MS 29312 a ação do órgão de correição dos cartórios veio não para desestabilizar o sistema registral, mas devolver-lhe a credibilidade.

As considerações acima não obrigam o poder público a ajuizar ações de cancelamento, o devido procedimento administrativo invalidador já está previsto na Lei n.º 6.739/1979 (art. 1º) que poderá ser aperfeiçoado pelo Tribunal exigindo do Requerido o georreferenciamento da área objeto do pedido de cancelamento.

Os atos de registro que resultam na emissão de matrículas nulas de pleno direito, devem ser anulados pelo próprio Poder Público no exercício da função administrativa, como é o caso da Corregedoria do Tribunal ou do CNJ.

Afirmar que o detentor de registro comprovadamente nulo precisa de ulteriores proteções que não permitam o cancelamento administrativo do registro violaria o Art. 169 do Código Civil: **“O negócio jurídico nulo não é suscetível de confirmação, nem convalesce pelo decurso do tempo”.** Não existe prescrição quando se viola princípio constitucional.

A constatação que existem nulidades absolutas, que nada ou ninguém poderá convalidar leva ao cancelamento administrativo de registro.

O fato do parágrafo único do art. 191 da Constituição Federal proibir a aquisição de imóveis públicos por usucapião vem somar-se ainda mais ao entendimento de que do eventual registro de documentos que não são aptos a transferir a propriedade decorre a nulidade absoluta destas matrículas no Cartório de Registro de Imóveis.

Nas últimas décadas aconteceram milhares de ocupações informais e ilegais que perduraram durante anos obrigando a União (e os governos estaduais) a rever constantemente as normas relativas à regularização fundiária ampliando as faixas de legalização das ocupações.

Não se pode aceitar que alguém se aproprie de um bem público, usufrua gratuitamente do mesmo e obrigue o poder público a indenizar eventuais benfeitorias constituídas por ele.

É de fundamental importância que o Ministério da Justiça, o Ministério do Desenvolvimento Agrário e a Advocacia Geral da União, em conjunto com a Procuradoria da República, acompanhem de perto a tramitação dos Mandados de Segurança em tramitação no STF citados acima, pois o que está em discussão são os pontos cruciais de todo o debate relativo ao combate a grilagem: a) origem pública da propriedade das terras no Brasil; b) cabe ao particular o ônus de provar o devido destaque do patrimônio público

de um imóvel registrado em seu nome; c) possibilidade do cancelamento administrativo de registro que violou normas constitucionais e demais normas legais.

Considerando que o Provimento 13/2006 e a decisão do ministro Dipp do CNJ utilizam como único critério de referência a área dos títulos que descumpriram as normas previstas nas constituições federais a partir de 1934 em não comprovando a necessária autorização legislativa, **as 3.627 matrículas que apresentam área igual ou inferior a 2.500 hectares ou as que sequer fazem alusão ao tamanho do imóvel, não deveriam ter sido bloqueadas/canceladas.**

Esta observação ganha uma ulterior relevância quando se leva em consideração as recentes informações repassadas por alguns Cartórios de Registros de Imóveis para a Comissão Permanente de Monitoramento, Estudo e Assessoramento das Questões Ligadas à Grilagem mostram que alguns Cartórios de Registros de Imóveis estão cancelando matrículas com uma área inferior a 2.500 ha. Estes cancelamentos não podem se enquadrar na decisão do ministro Dipp: **em lugar de resolver o problema mais confusão está sendo feita ensejando a possibilidade de novas e demoradas ações judiciais.**

A possibilidade de “requalificar” as matrículas foi prevista na decisão da Ministra Eliana Calmos, Corregedora do Conselho Nacional de Justiça, de 22 de setembro de 2010. Para cumprir com esta determinação foram baixadas a Instrução CJCI nº 002, de 23 de agosto que determinou que fosse averbado à margem das matrículas canceladas. Até o final de 2012 foram requalificadas 46 matrículas com uma área total de 124.462,1734 hectares. Na mesma data tinham sido canceladas **3.160 matrículas com uma área total de 440.912.162,0433 ha.**

A maneira com a qual estão sendo efetuados estes cancelamentos poderá ser objeto de futuras ações judiciais que podem colocar em cheque todos os esforços de combate à grilagem. Só o acompanhamento efetivo dos cancelamentos e requalificação dos registros por parte da Corregedoria e da Comissão pode garantir o sucesso desta iniciativa.

O desrespeito aos limites constitucionais não é, porém, a única das nulidades que ensejam o cancelamento administrativo dos registros. Por isso, ainda em dezembro de 2010, a Comissão Permanente de Monitoramento, Estudo e Assessoramento das Questões Ligadas à Grilagem apresentou à Corregedoria do CNJ uma minuta de Provimento de cancelamento destes registros irregulares. Outra minuta foi apresentada para a Corregedoria das Comarcas do Interior do Tribunal de Justiça do Estado do Pará em março de 2012, visando garantir o contraditório e a ampla defesa para os detentores de registros sujeitos ao cancelamento administrativo. Esta minuta auxiliou na edição do **Provimento Conjunto das Corregedorias de Justiça das Comarcas do Interior do Estado e da Região Metropolitana de Belém nº 10, de 17 de dezembro de 2012** (TJ/PA - Diário da Justiça 07/01/2013)⁵², que dispõe sobre

⁵² Na mesma data foi publicado o Provimento Conjunto nº 09, de 17 de dezembro de 2012- CJRMB/CJCI, que dispõe sobre o Código de Normas dos Serviços Notariais e de Registro de Imóveis do Estado do Pará, que poderá se tornar um importante instrumento de sistematização das normas relativas a registros.



o PROCEDIMENTO DE REQUALIFICAÇÃO DAS MATRÍCULAS CANCELADAS pela decisão do Conselho Nacional de Justiça no Pedido de Providências n. 0001943-67.2009.2.00.0000, bem como sobre o PROCEDIMENTO DE CANCELAMENTO DE MATRÍCULAS DE IMÓVEIS RURAIS, fundamentado em documentos falsos ou insubsistentes de áreas rurais, nos Cartórios do Registro de Imóveis nas Comarcas do Interior do Estado do Pará.

O artigo 4º não permite a requalificação de matrículas decorrentes de títulos nulos e, no parágrafo, são apresentados alguns dos documentos não translativos de domínio:

Art. 4º. Não serão objeto de requalificação, além das matrículas e registros decorrentes de títulos nulos de pleno direito, os assentamentos imobiliários vinculados a documentos que não configurem a transferência da propriedade imóvel ou, ainda, a títulos não admitidos como registráveis pela lei nacional (Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e alterações posteriores).

Parágrafo Único - Incidem nas previsões do caput deste artigo, dentre outras, as seguintes situações:

I - Matrícula de Imóvel que tenha como origem carta de sesmária não confirmada;

II - Matrícula de Imóvel que tenha como origem Título de Posse não legitimado pelos sucessivos órgãos de terras do Estado do Pará;

III - Matrícula de Imóvel que tenha como origem somente a Declaração de Cadastro do INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária;

IV - Matrícula de Imóvel que tenha como origem simples Licença de Ocupação, Títulos Provisórios, ou outros documentos que não configurem o domínio das respectivas áreas;

V - Matrícula de Imóvel que tenha como origem título representativo de domínio expedido pelo MDA/INCRA/GETAT/GEBAM ou GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ/ITERPA com dimensões superiores ao limite máximo permitido pelas Constituições Federais e Estaduais vigentes à época em que foram expedidos;

VI - Matrícula de Imóvel que tenha sido objeto de ato governamental (Decreto) declarando a falsidade ou nulidade dos respectivos títulos.

O Provimento prevê também o cancelamento administrativo de matrículas irregulares que tramitará perante o Juiz da Vara Agrária. O procedimento previsto acima visa garantir o contraditório e a ampla defesa para os detentores de registros sujeitos ao cancelamento administrativo.





5. O caos fundiário se reflete nos cadastros de INCRA e da Receita Federal

A quem pertencem as terras do Brasil, e de maneira especial, da Amazônia? Vimos que a resposta a esta pergunta básica não é tão facilmente encontrável: se comprovou que os Cartórios de Registros de Imóveis que de um ponto de vista legal deveriam esclarecer qualquer dúvida, apresentam dados inconsistentes, seja dum ponto de vista jurídico, seja de forma espacial.

O primeiro cadastro brasileiro foi previsto no art. 13 da primeira Lei de Terras do Brasil (Lei 601/1850) que instituiu o assim chamado “registro paroquial” ou do “vigário”, regulamentado pelos artigos 91-108 do Decreto 1318/1854.

Uma nova tentativa de se criar um cadastro foi prevista pelo Art. 46 do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964). Com a ajuda das unidades Municipais de Cadastramento (UMC) entre os anos de 1965 e 1966 foram cadastrados cerca de 3,2 milhões de imóveis, com uma área superior a 307 milhões de hectares.

Para dar visibilidade e valorizar este instrumento de política pública o Certificado de Cadastro passou a ser exigido todas as vezes que um proprietário quisesse desmembrar, arrendar, hipotecar, vender ou prometer em venda imóveis rurais.⁵³

A partir de 1970 o INCRA⁵⁴ passou a ser responsável pelos recadastramentos que a lei previa deveriam ser feitos a cada cinco anos.

A obrigatoriedade de apresentar a Certidão de cadastro foi reforçada pela Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, que criou o Sistema Nacional de Cadastro Rural e previu as penalidades em caso de seu descumprimento.

Desde 1985 o cadastro do INCRA mostrava que vários municípios paraenses tinham uma área cadastrada maior que aquela territorial: Acará (121,76%), Paragominas (122,47%),

53 Art. 22 - A partir de 1º de janeiro de 1967, somente mediante apresentação do Certificado de Cadastro, expedido pelo IBRA e previsto na Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, poderá o proprietário de qualquer imóvel rural pleitear as facilidades proporcionadas pelos órgãos federais de administração centralizada ou descentralizada, ou por empresas de economia mista de que a União possua a maioria das ações, e, bem assim, obter inscrição, aprovação e registro de projetos de colonização particular, no IBRA ou no INDA, ou aprovação de projetos de loteamento.

§ 1º - Sem apresentação do Certificado de Cadastro, não poderão os proprietários, a partir da data a que se refere este artigo, sob pena de nulidade, desmembrar, arrendar, hipotecar, vender ou prometer em venda imóveis rurais.

54 O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA é uma autarquia criada pelo Decreto nº. 1.110, de 09 de julho de 1970. Hoje está vinculada ao Ministério do desenvolvimento Agrário - MDA.



Tomé Açu (140,73%) e Moju (234,49%).

A Lei nº 8.022, de 12 de abril de 1990, transferiu para a Receita Federal a competência de administração das receitas arrecadadas pelo INCRA, inclusive o cadastramento. Nascia, desta maneira, um novo cadastro e, no prazo de pouco mais de vinte anos o Cadastro do INCRA e da Receita Federal passaram a seguir por caminhos tão diferentes que hoje enquanto o Cadastro do INCRA no Pará tem 135.623 imóveis, com uma área de 61.924.301,2382 ha (49,63%) do território estadual, o da Receita tem 119.322 imóveis e ocupa 53.134.432,0000 ha (42,59%).

Também no caso do cadastro da Receita, existem municípios com mais área cadastrada do que a área territorial: **Juruti** (309,15%); **Moju** (307,15%); **São Domingos do Capim** (184,92%); **Tomé-Açu** (124,99%); **Rondon do Pará** (106,35%); **Brejo Grande do Araguaia** (103,09%); **Ourém** (101,31%).

Apesar de varias medidas adotadas nos últimos anos, de maneira especial as **Portarias INCRA nº 558**, de 15 de dezembro de 1999 que determinou o recadastramento dos imóveis rurais com área acima de dez mil hectares chegando a atingir 3.579 imóveis rurais com uma área estimada de 120 milhões de hectares no Brasil, a maioria deles (2.385, isto é 67%) na região Amazônica (95 milhões de hectares⁵⁵); a **Portaria INCRA nº 596**, de 05 de julho de 2001, que envolveu 76 milhões de hectares dos imóveis com área entre 5 mil e 9.999 hectares, e a **Portaria Conjunta MDA/INCRA nº 10**, de 1º de dezembro de 2004 que dispõem sobre procedimentos a serem adotados em relação aos imóveis rurais com situação jurídica de posse por simples ocupação, a situação continua duvidosa e suspendeu a emissão do protocolo de requerimento do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) em posses localizadas na Amazônia Legal. Observa-se que 1.438 “supostos” proprietários que deteriam 46,15 milhões de hectares, não solicitaram ratificação dos títulos que foram cancelados.

Analisando os dados cadastrais atuais se percebe como dos 851.381.547,8000 hectares que é a superfície brasileira, só 605.387.746,06 ha, isto é, 71,11% estão cadastrados⁵⁶. Os imóveis cadastrados seriam 5.498.505. Isso mostra que o Estado brasileiro não sabe quem se apropriou do território nacional, nem se esta ocupação foi realizada legal ou ilegalmente.

Apesar disso, 1.355 municípios brasileiros, isto é, quase 25%, apresentam uma área cadastrada superior à sua superfície territorial. Em compensação o cadastro de 16 municípios cobre menos de 1% de sua superfície.

⁵⁵ Segundo o IMAZON a Portaria 558/1999 teria permitido o cancelamento de 20 milhões de hectares de imóveis irregulares e o cancelamento dos cadastros de 66.000 posses. In BARRETO Paulo. PINTO Andréia. BRITO, Brenda. HAYASHI, Sanae. Quem é dono da Amazônia? Uma análise do recadastramento de imóveis rurais. Belém: IMAZON. Março de 2008. p 53.

⁵⁶ O Sindicato de peritos agrários apresenta números diferentes daqueles divulgados pelo INCRA. Detectou que fazendo a soma da área de todos os imóveis rurais cadastrados no (INCRA), o território brasileiro alcançaria 9,1 milhões de km². Ver ARRUDA Roldão, No papel, Brasil é dois Estados de SP maior do que o oficial, In O Estado de S. Paulo, 02 de fevereiro de 2013 | 21h 44, in <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,no-papel-brasil-e-dois-estados-de-sp-maior-do-que-o-oficial,992268,0.htm> acesso em 3 de fevereiro de 2013.



No caso do Estado do Pará só 49,63% da área está cadastrada, em compensação 25 municípios, isto é 17%, têm uma área cadastrada maior que seu território. O cadastro do INCRA relativo às terras públicas apresenta informações incompatíveis com os dados apresentados por outros órgãos (ITERPA, SEMA, ICMBio e FUNAI).

O primeiro passo seria redefinir os objetivos do cadastro incluindo todas as áreas públicas independentemente dos órgãos que as administram.

Esperava-se que a Certificação de imóveis pudesse melhor este quadro incluindo o elemento espacial ao documental. A Norma de Execução 96, de 15 de setembro de 2010 representava um grande avanço, pois concretizava o princípio da espacialidade dando maior segurança ao Sistema Nacional de Cadastro de Imóveis Rurais. A análise técnica (ponto 4 do Anexo) parte de algumas premissas a serem observadas: **4.1.1 O domínio é considerado como comprovado, portanto, não se admite certificação que incida área de mera posse.**

Esta Norma, porém, foi revogada pela Norma de Execução nº 105 de 26 de novembro de 2012 que remete aos Cartórios a responsabilidade comprovar o domínio do imóvel:

A certificação da poligonal objeto do memorial descritivo pelo INCRA não implicará reconhecimento do domínio ou a exatidão dos limites e confrontações **indicados pelo proprietário, bem como não dispensará a qualificação registral, atribuição exclusiva do oficial de registro de imóveis.**

Se observa que esta posição do INCRA, porquanto formalmente legal⁵⁷, **retira toda a confiabilidade do processo de certificação fazendo permanecer a insegurança jurídica que se pretendia combater.**

No "Informativo" da Diretoria do Ordenamento da Estrutura Fundiária Coordenação Geral de Cartografia, publicado na sexta, 01 fevereiro 2013, às 14:54 ha:

O Incra informa que, a partir de fevereiro de 2013, o procedimento de certificação de imóveis rurais vai mudar. A certificação passará a ser realizada de forma automatizada, por meio do Sistema de Gestão Fundiária (Sigef).
[...]

Após o envio dos dados, caso não seja detectada sobreposição ou qualquer outra falha técnica, o credenciado poderá solicitar a certificação. Neste momento, serão gerados os documentos (planta e memorial descritivo) assinados digitalmente, podendo ser impressos e levados ao registro de imóveis.

⁵⁷ Esta posição já estava prevista no § 2º do Art. 9º, do Decreto nº 4.449, de 30 de outubro de 2002, que regulamenta a Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001.



O novo sistema agiliza a certificação, mas a transforma num mero cadastro declaratório (mais um). De pouco adianta afirmar que o ordenamento jurídico brasileiro outorga aos Cartórios de Registros de Imóveis a obrigação de fiscalizar o cumprimento das exigências legais na hora da matrícula, quando este controle falhar, e nosso relatório comprova sobejamente que o sistema falhou inúmeras vezes nas últimas quatro décadas teremos uma situação juridicamente fantástica: **se antes tínhamos documentos sem valor que não atestavam devidamente a localização do imóvel, agora teremos segurança em relação à localização de imóveis que não existem no mundo jurídico, por terem sido cancelados pelo CNJ.**

A certificação deveria ter como objetivo fundamental montar uma base cartográfica georreferenciada confiável que possa espelhar a realidade jurídico-fundiária nacional e que permita verificar quais imóveis foram efetivamente destacados do patrimônio público e quais permanecem como mera ocupação e agregar a esta informação documental a localização exata do imóvel. Por isso deveria ser obrigatória a apresentação da cadeia dominial que permita evidenciar quando e como se deu este destaque.

A Nota/PFE/INCRA/SR01/nº 145, de 21 de junho de 2011, reconhecia que:

Grande parte das certidões de inteiro teor expedidas por Cartórios de Registros de Imóveis do Estado do Pará **não registram dados do título de origem**, não comprovando devidamente, desta maneira, o destaque destes imóveis do patrimônio público para o particular (grifo nosso).

Pelo princípio da cautela que deveria nortear o administrador público deveria serem adotadas medidas que garantam maior segurança.

Analisando os imóveis certificados em São Félix do Xingu se comprova que uma parte considerável dos mesmos teve seu registro cancelado recentemente (ver Of. nº 132/2012, de 19/06/2012 do CRI). Com o cancelamento do registro a área certificada perde sua sustentação jurídica.

Percebe-se que o descontrole fundiário não se dá só nos registros cartoriais, mas também nos dados cadastrais: não se pode combater a grilagem sem um cadastro confiável. Por isso sugere-se a **imediata implementação da Lei 10.271/2001: a efetiva implantação do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR, georreferenciado ao Sistema Geodésico Brasileiro, com base comum de informações, gerenciada conjuntamente pelo INCRA e pela Secretaria da Receita Federal, produzida e compartilhada pelas diversas instituições públicas federais e estaduais produtoras e usuárias de informações sobre o meio rural brasileiro.**

Nessa caminhada, particular importância adquiriu o **Cadastro Ambiental Rural**, criado pelo Decreto Estadual nº 2.593, de 27 de novembro de 2006, que pode ser definido como um certificado que garante que a propriedade rural está ambientalmente correta, ou está





tomando providências necessárias nesse sentido. Através da interpretação de cartas topográficas oficiais e imagens de satélite permite conhecer a situação ambiental dos imóveis, sendo obrigatório para todos os imóveis rurais, mesmo aqueles que não exerçam qualquer atividade economicamente ativa.

Além de seus aspectos ambientais é de fundamental importância na localização dos imóveis, pois, apesar de ter origem meramente declaratória, pode ajudar a visualizar a localização dos imóveis permitindo a montagem de um “mosaico” que ajuda a verificar onde os ocupantes de imóveis públicos e particulares se encontram. Em 05 de fevereiro de 2013 o site da SEMA apresentava uma listagem com 70.832 cadastros.⁵⁸

Com a edição do Decreto federal nº 7.830, de 17 de outubro de 2012, que dispõe sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural, o Cadastro Ambiental Rural e estabelece normas de caráter geral aos Programas de Regularização Ambiental o CAR assume caráter nacional e poderá ser um importante instrumento de controle do uso da terra e demais recursos naturais.

⁵⁸ Ver <http://monitoramento.sema.pa.gov.br/simlam/>



6. Violência e grilagem: duas Faces da mesma moeda

No art. 37 do Decreto nº 24.647/1934, as cooperativas agrícolas foram proibidas de adA consequência mais grave produzida pelo caos fundiário foi a violência no campo que se instalou na região Amazônica e, de maneira toda especial no Estado do Pará tornando-o, durante décadas, o campeão nacional de crimes contra os(as) trabalhadores(as) rurais: estimativas da Comissão Pastoral da Terra – CPT, que desde 1985 acompanha sistematicamente os conflitos no campo, apresentam um quadro de mais de setecentas pessoas assassinadas no campo no Pará. Nas últimas quatro décadas dados da CPT e FETAGRI apontam para existência de mais de 2.300 conflitos de terra no Estado do Pará envolvendo dezenas de milhares de famílias disputando mais de 20 milhões de hectares. Os conflitos aconteceram em 125 dos 143 municípios do estado, isto é em quase 88% deles.

No Relatório Especial sobre o cartório extrajudicial do único ofício da comarca de Portel, em 05 de outubro de 2006, o Dr. José Torquato Araújo De Alencar, Juiz Corregedor, comprovava a estreita ligação entre grilagem e violência:

O pior de tudo isso é que, do município de PORTEL, foram desmembrados os hoje municípios de PACAJÁ e ANAPÚ, **sendo, assim, fácil explicar o porque dos graves conflitos fundiários nessa região, onde foi vítima a missionária americana Doroty Stang**, pois de outras regiões do País, quem compra uma dessas áreas griladas, vem ao local tomar posse, sendo que, via de regra, encontram **humildes posseiros no local que se vêem, de uma hora para outra, expulsos pelo dito “proprietário”, sendo que, quando resolvem resistir, muitas vezes têm as suas vidas eliminadas.** [grifo nosso].

Violência e grilagem são, porém, uma conjugação de crimes que não se restringe ao Pará com bem mostra Victor Asselin⁵⁹ que fala de “operação limpeza da área” nas terras griladas no Maranhão e mostra a cumplicidade dos órgãos de defesa da ordem e do poder público de maneira mais geral. Segundo ele: **“grilagem e a violência eram frutos de uma ação planejada”**.

Trinta anos depois da primeira edição do seu livro, um relatório produzido em 2010 com dados da CPT, MST, FETRAF, Sociedade Maranhense dos Direitos Humanos e FETAEMA indicava que em mais de meio milhão de hectares de terra do Maranhão existem conflitos. Segundo Asselin⁶⁰: “Incentivar fraudes cartoriais feitas em terras públicas sem dar existência

⁵⁹ ASSELIN, Victor. *Grilagem. Corrupção e Violência em Terras do Carajás*. Imperatriz (MA): Ética, 2009, 2ª Edição. p. 121

⁶⁰ ASSELIN Victor: ‘Itérma e Incra estão a serviço do latifúndio’ In *Vias de Fato. Jornalismo no Maranhão a serviço da causa popular*. Adital



Esta pesquisa reflete a opinião de seus autores e não a do Ministério da Justiça

aos posseiros que nelas trabalham só pode gerar conflitos”.

O Relatório, de 14 de setembro de 2009, da Comissão especial criada pelo CNJ para investigar os Cartórios de Registros de Imóveis de Altamira e Vitória do Xingu, comprovou a íntima relação entre grilagem e conflitos. Este quadro de violência fez com que o Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, Desembargador Milton Augusto de Brito Nobre, baixasse a Portaria nº 0904, de 26 de junho de 2006 constituindo uma “Comissão destinada para acompanhar a tramitação de processos relacionados a fatos em que foram vítimas trabalhadores em conflitos pela posse da terra”. O mesmo Tribunal, em conjunto com o Conselho Nacional de Justiça, disponibilizou em seu site informações sobre a tramitação dos processos que visam apurar as responsabilidades destes crimes. O conhecimento e a apresentação de sugestões sobre a estrutura fundiária estadual poderá indicar caminhos para diminuir os índices de violência.

O Termo de cooperação assinado em 10 de dezembro de 2010 entre o CNJ e o INCRA para modernizar os cartórios reconhece: “A insegurança sobre a propriedade da terra tem sido um grande obstáculo para o desenvolvimento social e econômico de toda a Amazônia Legal, inibindo a realização de novos investimentos, favorecendo conflito fundiário”.





7. Combate à grilagem: um desafio para a sociedade brasileira

O ordenamento jurídico brasileiro ainda não tipificou criminalmente a grilagem favorecendo a continuidade da apropriação indevida de terras públicas, através da falsificação de documentos.

O Livro Branco da Grilagem⁶¹ a definia como: “toda ação ilegal que objetiva a transferência de terras públicas para o patrimônio de terceiros constitui uma grilagem ou grilo”.

Este crime é associado à especulação imobiliária, venda de recursos naturais do local (principalmente madeira), lavagem de dinheiro e até captação de recursos financeiros. Um dos primeiros passos a serem dados é sua tipificação no Código Penal adotando medidas coercitivas contra todos os responsáveis por este crime: não só os “grileiros”, mas de todos aqueles que diretamente lhe dão cobertura: cartorários, agentes dos órgãos de terras, agentes financeiros.

Segundo o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos o Mercado de Terras é uma força motriz na dinâmica rural da Amazônia. De 1995 a 2006 teria movimentado R\$ 14.952.188.352,00 com uma média anual de R\$ 1.359.289.850,00.

Além deste enorme fluxo de recursos, a abertura do mercado de créditos de carbono, base da assim chamada “economia verde” faz necessário rever o sistema registral vigente: não se pode admitir que “papeis podres” possam vir a servir de lastro a operações transacionadas no mercado internacional. Considerando o avanço da fronteira agrícola e a inserção sempre maior da Amazônia no mercado internacional de produtos agrícolas (sobretudo carne, soja, biocombustíveis) exigem a solução do caos fundiário descrito acima.

É nesta linha que se inseriu a Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 3.545, de 29 de fevereiro de 2008 que estabeleceu exigência de documentação comprobatória de regularidade ambiental e outras condicionantes, para fins de financiamento agropecuário no Bioma Amazônia, entre elas a obrigatoriedade do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural.

Benatti et al.⁶² comprovaram que as atividades como extração ilegal de madeira, pecuária e agricultura intensiva em áreas irregulares receberam altos financiamentos estatais,

⁶¹ BRASIL. MINISTÉRIO DE POLÍTICA FUNDIÁRIA E DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. INCRA. Livro Branco da Grilagem de Terras no Brasil. Brasília: MINISTÉRIO DE POLÍTICA FUNDIÁRIA E DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. 1999. p. 12

⁶² BENATTI, José Heder; SANTOS, Roberto Araújo; GAMA, Antonia Socorro Pena. A grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira. Brasília: IPAM/MMA. 2006





principalmente nos tempos da antiga Sudam (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia), e são ainda responsáveis pela maior parte dos danos ambientais e conflitos sociais da região.

A estreita vinculação entre financiamento, grilagem de terras e desmatamento ilegal foi amplamente comprovada pelo Procurador da República, Dr. Daniel César Azeredo Avelino⁶³. Depois de ter analisado 250 (duzentos e cinquenta) cédulas de crédito rural emitidas pelo Banco da Amazônia e pelo Banco do Brasil que liberaram empréstimos no valor de R\$ 18.647.366,13 e R\$ 8.254.394,26, respectivamente verificou irregularidades em cerca de 92 (noventa e duas): ausência de cadastro ambiental e licenciamento, trabalho escravo e grilagem de terras.

Por isso uma das maiores armas para combater a apropriação indevida de terras públicas é impedir o acesso ao crédito bancário: **se as instituições financeiras públicas e privadas emprestarem dinheiro para quem não conseguir comprovar que seu projeto será implementado numa “propriedade” legalmente destacada do patrimônio público, deveriam ser responsabilizadas, junto aos fraudadores, pelo crime de apropriação indevida de patrimônio público.**

Pode-se perceber que existe um caos fundiário com origem em legislação dispersa e confusa, documentos expedidos pelo poder público não translativo de domínio que foram levados à registro como se comprovassem o destaque do patrimônio público; titulações sem precisar corretamente a localização do imóvel; titulações realizadas pelo órgão fundiário em área de jurisdição de outro; títulos emitidos sem levar em consideração o limite constitucional.

A disputa pela terra e a dificuldade dos usuários em acessar os dados do acervo fundiário, propiciam um clima de insegurança sobre a propriedade da terra, favorecem os conflitos fundiários e tem sido um grande obstáculo para o desenvolvimento social e econômico. Esta insegurança inibe a realização de novos investimentos.

Diante da comprovada existência de milhares de registros irregulares é de fundamental importância estabelecer qual a melhor estratégia para combater este crime que pode ser definido de uma verdadeira “pirataria fundiária”.

A atual estrutura de registros públicos confiada a particulares por meio de delegação do Poder Público previsto pelo art. 236 da Constituição Federal está comprovadamente falido sendo **necessário ser alterado: “Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público,** não oferece qualquer segurança jurídica nem em relação aos documentos registrados, menos ainda em relação à localização dos mesmos.

⁶³ AVELINO, Daniel César Azeredo. *A Responsabilidade Civil das Instituições Financeiras pelos Danos Ambientais Causados pelos Tomadores de Crédito*. Belém: Dissertação de mestrado apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Direito do Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará. 2011.



Durante décadas a presunção de domínio prevista no art. 859 do Código Civil de 1916 serviu de fundamento jurídico para quem detinha o registro imobiliário. O atual Código Civil não repetiu um artigo do mesmo teor mas mantém o registro como instrumento de transferência de domínio e a presunção de que continua a ser considerado dono do imóvel aquele em cujo nome o mesmo estiver registrado até seu definitivo cancelamento.

Considerando a gravidade e complexidade da situação urge serem adotados caminhos alternativos: só um registro de responsabilidade do poder público poderá atender as necessidades atuais e ser eficaz.

A decisão do CNJ relativa à Altamira/Vitória do Xingu conforme apontado no Relatório Final de pesquisa apresenta uma sugestão de que o órgão correcional regulamente a modernização dos cartórios com a adoção de um sistema baseado em tecnologia da informação.

Esta proposta deveria ser aprofundada com a criação de um SISTEMA ESTADUAL DE REGISTRO PÚBLICO gerenciado pelo poder executivo com a fiscalização das Corregedorias dos Tribunais.

O Provimento Conjunto CJCI-CJRM n° 10, de 17 de dezembro de 2012 prevê que as matrículas requalificadas serão incluídas no Sistema Estadual de Informações de Registros de Imóveis.⁶⁴

A responsabilidade de garantir a segurança jurídica de um setor tão sensível como o de registros fundiários não pode continuar a ser deixada nas mãos de particulares. Só o Poder Público tem os recursos humanos, financeiros e a capacidade para criar e gerenciar o novo sistema.

O Sistema Estadual terá que ser integrado ao Sistema Nacional de Registros Públicos que incluirá o registro de todas as terras públicas (federais, estaduais e municipais) e particulares *independentemente de sua destinação e devidamente georreferenciadas.*

O registro terá que ser público, gratuito e disponível na rede mundial de computadores para favorecer sua transparência e o livre acesso por parte do poder público e da sociedade.

Neste sistema integrado deverão ser registradas: as áreas arrecadadas, as destinadas à unidades de conservação, as terras indígenas, os terrenos de marinha, os acrescidos de marinha, os marginais de rio, as áreas de segurança nacional, etc., e as propriedades particulares inseridas numa base georreferenciada conforme as normas estabelecidas pela

64 O Parágrafo Quarto do Art. 3º prevê: "Os arquivos vetoriais em formato shapefile dos imóveis cujas matrículas forem requalificadas serão encaminhados pelas Corregedorias de Justiça das Comarcas do Interior do Estado e da Região Metropolitana de Belém para o Sistema de Informações Geográficas - SIGEO do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, que deverá providenciar a devida inclusão no Sistema Estadual de Informações de Registros de Imóveis" (grifo nosso).



CONCAR (padrão INDE). Todas as áreas constantes no sistema deverão ser previamente certificadas como garantia de sua perfeita localização

Para ter as informações fundiárias plenamente acessíveis o primeiro passo será aquele de levantar e digitalizar todos dos documentos passando do formato papel para o formato *raster* digital os processos, os livros fundiários, as plantas cadastrais e os Microfilmes.

De todos os processos digitalizados serão extraídas as informações alfanuméricas e geográficas necessárias para o controle e organização dos mesmos: nome do beneficiário, tipo do documento, tamanho e perímetro do imóvel e sua localização. Todas estas informações serão armazenadas num banco de dados e associadas ao documento digitalizado correspondente cadastrando-as numa base cartográfica.

A digitalização permitirá ultrapassar a atual fase onde ainda prevalece o uso papéis (livros e fichas), muitas vezes armazenados de forma temerária, pois sujeitos aos efeitos do tempo, umidade, insetos, roedores...

Com base nas informações de direção e distância, serão elaboradas as plantas correspondentes aos processos digitalizados. Com apoio na interpretação e localização dos perímetros, será usado como subsídio a base cartográfica de apoio. As plantas obtidas serão reunidas formando o mosaico fundiário estadual e federal no qual constarão todas as informações documentais e espaciais de todas as terras arrecadadas e destinadas permitindo a identificação inequívoca das terras públicas e terras particulares conforme os títulos de domínio legalmente emitidos pelo Poder Público. Todos os lotes deverão poder ser visualizados utilizando um Navegador Geográfico.

Dever-se-ão inicialmente verificar as cartas de sesmaria confirmadas, os registros paroquiais que foram transcritos nas intendências municipais, quais títulos de posse foram legitimados, quais títulos provisórios se transformaram em definitivo e todos os diferentes documentos que transmitiram domínio. Verificar-se-á quais áreas foram incorporadas ao patrimônio escriturado da União e do Estado por meio de arrecadação e desapropriação e quais áreas foram legalmente incorporadas no patrimônio de particulares por meio de títulos legítimos.

Num segundo momento o acervo fundiário dos Títulos Emitidos será confrontado com o acervo dominial Registrado nos Cartórios de Registros de Imóveis estabelecendo-se as cadeias sucessórias que comprovem sua legitimidade no poder público estabelecido e permitam a validação dos registros legais e a anulação dos fraudulentos. Por isso é necessária a **imediata digitalização dos Livros dos Cartórios de Registro de Imóveis**. Considerando a precariedade das informações relativas a localização dos documentos antigos, se deverá prever a possibilidade de retificar⁶⁵ os documentos expedidos no passado.

65 A titulação de terras realizada até poucos anos atrás não adotou os padrões geoespaciais requeridos hoje, sobretudo depois do advento da Lei 10.267, de 28 de agosto de 2001 e da Resolução INCRA nº 20, de 11 de outubro de 2010 que define a Norma Técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais. Nestas situações os órgãos fundiários deverão criar mecanismos de retificação destes documentos



Os registros cartoriais que não comprovarem sua filiação a um título de propriedade emitido legalmente, não deverão ser cancelados, mas deverão ser abertas as investigações necessárias para as devidas responsabilizações cíveis e criminais.

Só serão incluídas no **Sistema Estadual de Registro Público** exclusivamente as propriedades particulares que comprovarem o devido destaque do patrimônio público. Por isso seus registros deverão estar vinculados em sua origem aos documentos expedidos pelos órgãos fundiários federais e estaduais. Por isso será solicitado ao Congresso Nacional e às Assembleias Legislativas Estaduais cópia das autorizações legislativas de alienação de terras públicas.

Imediata implantação do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais - CNIR⁶⁶ com a unificação das bases cadastrais do INCRA, Receita Federal e do Serviço do Patrimônio da União, bem como dos eventuais Cadastros Estaduais de Terra.

Considerando que, sobretudo na Amazônia, ainda existem milhões de hectares de terra devolutas é de fundamental importância **estabelecer metas precisas de arrecadação**, prevendo um cronograma concreto, recursos humanos e um orçamento compatível.

Considerando que parte substancial das terras devolutas são áreas sob jurisdição dos governos estaduais e, devido á intensa intervenção federal nas terras dos estados da Amazônia criando um a situação de relativa incerteza em relação às jurisdições de cada órgão, para a arrecadação destas áreas, é fundamental a **celebração de Acordos de Cooperação Técnica entre União e Estados**.

Seja as propriedades públicas que particulares serão inseridas no **Cadastro Ambiental Rural**. Esta exigência irá permitir a visualização do uso dos recursos naturais realizado naqueles imóveis.

Considerando o disposto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal, e o atual avanço e incremento da rede nacional de comunicação todas as informações deverão ser disponibilizadas na rede Mundial de Computadores (Internet) superando o sistema atual baseado em arquivos estanques que não se comunicam entre si para **implantar uma Base de Dados Registrais Estadual**.

O Portal de acesso às informações deverá possibilitar a consulta e fazer download dos dados alfanuméricos e geográficos, gerar relatórios e exportá-los. A consulta deverá permitir pesquisa a partir do Nome da Propriedade, Nome e CPF/CNPJ do Proprietário; Área da Propriedade; Número de Processo; Número e Tipo do Título, Município.

66 O § 2º do Art. 1º, da Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, com a redação dada pela Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001, prevê: "Fica criado o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais - CNIR, que terá base comum de informações, gerenciada conjuntamente pelo INCRA e pela Secretaria da Receita Federal, produzida e compartilhada pelas diversas instituições públicas federais e estaduais produtoras e usuárias de informações sobre o meio rural brasileiro".



Saneada a base documental será possível se ter o controle registral definitivo, seja do acervo atual que futuro. Desta maneira se estará preparando o Estado para planejar a destinação das terras devolutas criando uma nova fase de regularização fundiária na qual seja garantida a segurança jurídica para quem esteja ocupando a terra, respeitando os ditames constitucionais relativos ao cumprimento da função social (art. 186 da Constituição Federal).

No Pará o primeiro passo foi dado com a celebração do CONVÊNIO entre INCRA e o ITERPA, com a interveniência da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e de Projetos Estratégicos - SEPE, objetivando o apoio técnico destinado ao desenvolvimento de serviços nas áreas de cadastro e cartografia (Processo INCRA/N.º 54100.005244/2008-45) em junho de 2008.

Por meio do Contrato 007/2009 ITERPA, de 10 de setembro de 2009, a Tecnomapas digitalizou 420.655 folhas de processos do INCRA (SR 01 Pará) e 132.406 processos do ITERPA, mais de quatro milhões de documentos. Destes foram cadastrados no SIGLO: 129.770 processos. 54.362: processos foram deferidos (42% do total) enquanto 75.672 (58%) processos foram indeferidos não chegando a ser emitido qualquer título. Entre os processos deferidos 34.188 apresentam dados espaciais que permitem sua localização (63% dos processos deferidos) e 20.174 processos (37%), apresentam dados espaciais insuficientes. Só com o término de toda a digitalização dos **processos do ITERPA (estimados em 220.000) e do INCRA Marabá (SR 27), GETAT e INCRA Santarém (SR 30), se terá a possibilidade de saber quantos títulos foram emitidos pelos órgãos fundiários federais e estaduais, para quem, seu tamanho e onde se localizam. É por isso de fundamental importância a liberação de recursos que viabilize esta digitalização.**

O trabalho de unificação e análise dos documentos é o objetivo fundamental **Acordo de Cooperação Técnica** que está sendo debatido entre o Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia - **CENSIPAM**; Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA/TERRA LEGAL; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - **INCRA**; Advocacia Geral da União - **AGU**; Secretária do Patrimônio da União - **SPU**; Fundação Nacional do Índio - **FUNAI**; Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - **INPE**; Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - **ICMBio**; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - **IBAMA**; Serviço Florestal Brasileiro - **SFB**; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - **IBGE**; Universidade Federal do Pará - **UFPA**; Governo do Estado do Pará/Procuradoria Geral do Estado **PGE**; Instituto de Terras do Pará - **ITERPA**; Secretaria Estadual de Meio Ambiente - **SEMA**; Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará - **IDESP**; Secretaria Extraordinária de Estado Para - Coordenação do Programa Municípios Verdes; Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará - **EMATER-PA**; Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará - **IDEFLOR**; Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Pará - **ADEPARÁ**; Associação dos Notários e Registradores do Pará - **ANOREG/PA**; **Defensoria Pública do Estado/PA**; Tribunal de Justiça do Estado do Pará - **TJE/PA**; Ministério Público Estadual - **MPE/PA**; Ministério Público Federal - **MPF PR/PA**.



Tendo por base a Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; visa o compartilhamento de todas as informações:

Os partícipes conjuntamente se obrigam compartilhar informações agrárias, fundiárias e ambientais, incluindo documentos e mapas em formato analógico ou digital, para a construção de um banco de dados geográficos e alfa numéricos que permita o mapeamento histórico e a localização geográfica atual das propriedades rurais no Estado do Pará.

É de fundamental importância garantir a transparência na gestão do patrimônio público fundiário, por isso a lei de acesso às informações deve ser implementada imediatamente disponibilizando todas as informações documentais e cartográficas *on line* para toda a sociedade.

Prevedo que irão surgir dificuldades devido a sobreposição de títulos emitidos pelos diferentes órgãos sugere-se a criação de uma Câmara Técnica de Conciliação que procure resolver as dificuldades administrativamente.

Além dos dados fundiários e ambientais, serão incluídos no mesmo banco de dados as informações cartoriais e as ações possessórias tramitando nas diferentes varas agrárias: será possível verificar se os registros que estão sendo utilizados como base destas ações são válidos e onde se localizam. O sucesso desta iniciativa será um instrumento de combate não só a grilagem, mas também aos conflitos fundiários.

Para que este projeto fundamental tenha sucesso é necessária a efetiva integração de esforços de todos os órgãos envolvidos. O Ministério da Justiça deveria eleger este projeto entre suas prioridades.





8. Sugestões de combate à grilagem

Para combater a grilagem de terra é necessário adotar várias medidas. O primeiro passo é superar a limitada capacidade de gestão dos órgãos competentes para destinar as terras públicas para os diferentes fins, seja no seu corpo técnico, seja no material. Outro elemento importante é ter a compreensão de que o reconhecimento dos direitos territoriais das populações tradicionais e a consolidação da propriedade rural e, respeitando os pressupostos sociais e ambientais, representa um importante passo para o fortalecimento da cidadania e para a proteção ambiental.

No caso amazônico, a institucionalização da propriedade privada é, também, uma condição para a consolidação de um modelo democrático e participativo de distribuição e de gestão da terra e dos recursos naturais e, conseqüentemente, de proteção do meio ambiente. É nesse contexto que deve ser colocada a regularização fundiária, pois o reconhecimento do direito de propriedade é um “pressuposto dos direitos de participação política”. As propostas de regularização devem ter como objetivo principal assegurar o direito de propriedade aos povos e comunidades tradicionais, a ocupação familiar, a média e a grande, priorizando os primeiros.

O combate à grilagem pode se tornar um instrumento importante para a democratização do acesso à terra. Utilizada como política complementar a desapropriação por interesse social para fim de reforma agrária, permitiria disponibilizar ao governo estadual milhões de hectares para promover o ordenamento fundiário. Nesse contexto, a arrecadação das terras devolutas, hoje ocupadas ilegalmente, torna-se o primeiro passo no processo de ordenamento territorial. As terras públicas arrecadadas podem ser destinadas para assentamento, para reconhecimento dos direitos dos povos e comunidades tradicionais ou para proteção ambiental. Pode-se dizer, então, que a desapropriação continua sendo o principal instrumento da reforma agrária, sendo que a regularização e o combate à grilagem correspondem a uma política complementar.

8.1 Uma nova metodologia para regularizar: a Varredura Fundiária Territorial.

As tentativas nas décadas de 70 e 80 do século passado utilizando a Ação Discriminatória (Lei 6.383, de 07 de dezembro de 1976) para ajudar na resolução dos conflitos fundiários e agilizar o processo de regularização não foi eficaz, demonstrando ser um instrumento



muito limitado e lento na definição da dominialidade pública e privada. Portanto, precisava-se construir uma nova metodologia para responder com rapidez a demanda da sociedade.

Uma inovação já testada no Estado do Pará, entre 2007-2010, foi a implementação da regularização fundiária com uma nova metodologia, isto é, a Varredura Fundiária Territorial priorizando a atuação no âmbito do município com ação governamental conjunta, envolvendo os órgãos públicos federais e estaduais. Com ações conjugadas, busca titular, licenciar as atividades agrárias e discutir a produção agrícola do imóvel rural.

Pretende-se, com essa política, um processo de gestão territorial contínua, transparente e democrática, pactuado com os diferentes atores sociais (federal, estadual, municipal e sociedade civil), além de realizar uma “varredura” fundiária. Sendo assim, os objetivos que tal política pretende alcançar são: diminuir a violência rural e o desrespeito aos direitos humanos, assegurar o direito de propriedade aos diferentes segmentos sociais, diminuir o desmatamento, garantir a sustentabilidade ambiental e priorizando a ocupação familiar.

Os processos de regularização de posse deverão ser acompanhados de planta e de memorial descritivo georreferenciado cujos custos financeiros para a sua elaboração deverão ser de responsabilidade da(o) beneficiária(o) da legitimação, com exceção dos processos envolvendo as terras ocupadas por populações tradicionais, a criação de assentamento e a propriedade familiar, quando se tratar de doação.

Os títulos de domínio expedidos pelo órgão fundiário conterão cláusulas que obriguem o beneficiário a manter, a conservar e, se for o caso, a restaurar as áreas de preservação permanente e de reserva legal.

Os imóveis terão seu georreferenciamento apoiado na Rede Geodésica Federal. Objetiva-se, com isso, organizar um banco de informação próprio das propriedades rurais e compartilhado tanto por instituições públicas (Federais, Estaduais e Municipais) quanto por registros imobiliários, servindo para melhor definição de divisas municipais, de perímetros urbanos e de unidades de conservação. Com uma base cadastral estruturada, reunindo elementos necessários ao trabalho de reforma agrária e de ordenamento fundiário, o Estado poderá planejar e executar de forma sistemática as ações de democratização do acesso à terra, de combate à grilagem e de fiscalização do uso da propriedade rural.

A Varredura Fundiária irá levantar todos os imóveis rurais na área que está atuando, constituindo uma malha fundiária e de ocupação existente. Busca com isso obter informações socioeconômicas da realidade da região, possibilitando o ordenamento territorial, a titulação das ocupações legítimas, a criação de assentamentos, o reconhecimento à terra aos quilombolas, bem como, destinar às terras públicas para proteção ambiental ou concessão florestal. A ocupação familiar deve ter prioridade na destinação das terras públicas com o intuito de fortalecer a agricultura familiar, com vistas ao seu desenvolvimento social, econômico e ambiental. Pode-se dizer a Varredura Fundiária atingiu suas metas no município quando identificou todas as ocupações existentes no município, regularizou o



pequeno e médio imóvel rural, localizou as áreas públicas estaduais e federais, levantou as vicinais existentes, definiu a área patrimonial urbana, titulou as comunidades quilombolas existentes, criou os assentamentos e definiu a dominialidade das terras públicas estaduais e federais.

O trabalho de estruturação do processo fundiário talvez não seja uma tarefa para ser finalizada em um governo, mas é preciso superar as políticas que buscam resultados imediatos, para se tornar uma política de estado. Também não é uma ação exclusiva do Poder Público, a sociedade deve ser envolvida e é ela que possibilitará que o trabalho seja mais rápido ou demorado. Quanto maior for a confiança da sociedade e a transparência das ações, mas rápido ocorrerá o processo de destinação das terras públicas.

Portanto, a Varredura Fundiária Territorial é uma política pública, fundamentada nos princípios dos direitos humanos e da proteção ambiental, que deve ser transparente e assegurar aos diferentes segmentos da sociedade o seu direito de propriedade, priorizando a agricultura familiar. Somente após a destinação das terras públicas (federal e estadual) para os diferentes fins e segmentos sociais é que se combaterá eficazmente a grilagem de terra pública.

8.2 Outras ações complementares a regularização fundiária

Algumas ações complementares são fundamentais para dar maior segurança jurídica e o controle do espaço público e privado a fim de se conseguir o desenvolvimento realmente sustentável, que são: a digitalização do acervo fundiário dos estados amazônicos, a modernização do processo de acesso as informações de registro de imóveis rurais e a implementação do cadastro ambiental rural.

a) Digitalização do acervo fundiário: significa a captura digital dos documentos fundiários existentes nos órgãos fundiários estaduais e federais. O trabalho vai levar à modernização do fluxo operacional, armazenamento, gerenciamento e distribuição das informações fundiárias do estado.

Essa ação contribuirá para a resolução de várias problemáticas referentes à questões de terra, principalmente em relação a segurança jurídica da propriedade rural. Sistematização e disponibilização das informações e documentos do arquivo dos órgãos fundiários estaduais e federal, cujos objetivos principais são: promover a eficiência no fornecimento de informações aos diferentes órgãos públicos e privado do setor fundiário; promover a melhoria do fluxo processual; criar e implantar mecanismos e procedimentos de segurança para a integridade do acervo fundiário; criar e disponibilizar uma base de dados abrangente, incluindo informações fundiárias, títulos emitidos por espécie e uma base de informações que possam ser disponibilizadas para a segurança do ordenamento fundiário e o combate à grilagem das terras públicas estaduais; identificar e discriminar as áreas devolutas, áreas de propriedade pública e áreas de propriedade privada; identificar e definir as jurisdições





governamentais de domínio Estadual, Federal e Municipal; criar e disponibilizar uma base de dados abrangente, incluindo informações fundiárias, limites político administrativos, terras indígenas, unidades de conservação, infraestrutura viária e demais informações necessários á obtenção de subsídios necessários a gestão fundiária e aos planos de destinação de terras públicas.

A incerteza fundiária é uma “aliada” dos grileiros de terra. É preciso “publicizar” as informações com o intuito de possibilitar à sociedade civil colaborar na proteção do patrimônio público.

b) Restruturação do sistema registral dos cartórios de registro de imóveis: Com a intenção de melhorar as informações sobre os títulos de terras no Estado, será necessário modernizar o processo de acesso as informações de registro de imóveis rurais, para aumentar a confiabilidade dos processos de registros de imóveis e garantir que consultas às informações possam ser obtidas de maneira rápida e a distância pelas entidades ligadas às questões de terra desta Unidade Federativa, como também aos entes privados que pretendem adquirir terra.

A modernização do acesso às informações de todos os cartórios de registros de imóveis existentes no Pará é outra medida que contribuirá decisivamente para a sistematização dos dados nessa área. Sob a coordenação do Conselho Nacional de Justiça e do Tribunal de Justiça do Pará, a modernização do sistema registral será concretizada devido ao convênio entre o Ministério de Desenvolvimento Agrário, INCRA e ITERPA.

Para tanto, será necessário a digitalização de todas as folhas dos livros dos Cartórios de registros de imóveis e a criação dos respectivos índices para consulta. Antecedendo a atividade de digitalização, ocorrerá o processo de restauração dos documentos danificados, para garantir que os registros das imagens mantenham elevado nível de clareza e fidelidade de leitura. Os sistemas de informática especialmente desenvolvidos para esta finalidade propiciarão padronização dos procedimentos internos nos cartórios, levando atualização tecnológica às mais distantes regiões em cada Estado amazônico.

Deve-se, também, levantar, homogeneizar e sistematizar o acervo digital existente, digitalizar o acervo analógico que se fizer necessário, fazer carga dos registros dos títulos de domínio primitivos e integrar os dados com o acervo fundiário estadual.

Com o banco de dados dos cartórios e dos órgãos fundiários trocando informações, o problema de títulos falsos, insegurança do registro, falta de dados sobre os imóveis rurais registrados, se a gleba de terra é de jurisdição estadual ou federal estarão superados.

Além da criação de um sistema integrado e digital do das informações dos cartórios de registro de imóveis, é fundamental o treinamento dos cartorários e membros do Poder Públicos sobre a legislação de registro de imóveis. O desconhecimento nessa área é muito grande por parte dos que trabalham nos cartórios. Uma parte dos documentos registrados





como propriedade sem base legal ocorreu devido a falta de informação ou entendimento do que poderia ser registrado.

Nessa linha, seria salutar o Tribunal baixar procedimentos orientando os cartórios sobre o que pode fazer e o que não pode. Em regra geral, os cartórios prestam mais atenção nas orientações dos tribunais do que nos comandos legais.

Um importante passo neste sentido foi dado com a assinatura do Provimento Conjunto n° 09, de 17 de dezembro de 2012, CJRMB/CJCI, que dispõe sobre o Código de Normas dos Serviços Notariais e de Registro de Imóveis do Estado do Pará.

c) O Cadastro Ambiental Rural – CAR: O Cadastro Ambiental Rural foi instituído em 2006 no Estado do Pará pela Secretaria de Meio Ambiente do Pará (SEMA-PA), sendo um instrumento de identificação do imóvel rural e planejamento econômico da sociedade, emitido pela SEMA-PA. Ele contém um número único que constará em todas as licenças, autorizações e outros documentos emitidos para a regularização ambiental da propriedade rural. O CAR-PA é obrigatório e está vinculado ao imóvel rural, independente de transferência de propriedade, posse e domínio. Esse cadastro não autoriza a exploração florestal, não se constitui em prova da posse ou propriedade, não autoriza qualquer atividade econômica no imóvel rural não autoriza a obtenção de financiamento junto a instituições de crédito públicas ou privadas, não autoriza desmatamento ou qualquer outra atividade potencialmente degradadora ou poluidora. Sem o cadastramento do imóvel rural o Poder Público não poderá autorizar licenciamento ambiental e regularizar o imóvel rural (Decreto Estadual n° 1.148, de 17 de julho de 2008).

O CAR é o primeiro passo para quem busca regularizar a posse em terra estadual no qual a pessoa que está solicitando a titulação da terra deve apresentar o georreferenciamento da área pretendida (ver Art. 39, IV do Decreto Estadual n° 2.135, de 26 de fevereiro de 2010). Se a área reivindicada não incidir em área indígena e unidade de conservação, o cadastro é aceito e inicia o processo de regularização fundiária. Ao mesmo tempo, a informação é pública e a área pretendida pode ser questionada por terceiros. Essa medida possibilitará a transparência no processo de transferência do patrimônio público para o privado.

No âmbito federal o Cadastro Ambiental Rural é um sistema eletrônico de identificação georreferenciada da propriedade rural ou posse rural, contendo a delimitação das áreas de preservação permanente, da reserva legal e remanescentes de vegetação nativa localizadas no interior do imóvel, para fins de controle e monitoramento. O CAR federal foi criado pelo Decreto n° 7.029, de 10 de dezembro de 2009, que instituiu o Programa Federal de Apoio à Regularização Ambiental de Imóveis Rurais, denominado “Programa Mais Ambiente” e aperfeiçoado pelo Decreto n° 7.830, de 17 de outubro de 2012.

A implementação do CAR na região amazônica dará maior segurança para os licenciamentos ambientais, aprovação de planos de manejo dos recursos naturais e controle para o poder público para fiscalizar as áreas com passivo ambiental.





Com a execução de todas as medidas acima descritas, a regularização fundiária poderá cumprir os escopos de assegurar o direito à terra aos diferentes segmentos da sociedade, como também será um forte instrumento no combate ao desmatamento ilegal e, consequente, contribuir para diminuir o aquecimento global.

d) O papel da Sociedade Civil e dos Municípios: A eficácia da regularização fundiária e a diminuição do desmatamento têm ocorrido nas áreas em houve o envolvimento das lideranças regionais, prefeitos e a sociedade civil, como é o caso dos municípios de Paragominas e São Félix do Xingu no Estado do Pará, por exemplo. Com o estabelecimento da estrutura legal (Lei de Regularização Fundiária, decretos regulamentadores, Cadastro Ambiental Rural, Arco Verde, Lista dos municípios que mais desmataram, Programa Municípios Verdes etc.) e políticas públicas dos três níveis da federação (União, Estado e Município) que estimulam práticas de proteção ambiental, o resultado tem sido positivo na queda do desmatamento, e a médio prazo ocorrerá mudança na matriz econômica (de gado para atividades de reflorestamento ou a intensificação na criação de gado).

Somados as políticas de incentivos, comando e controle, as ações de fiscalização e repressão ao desmatamento também são importantes. Podemos citar como exemplo exitoso a campanha lançada do Ministério Público Federal da Carne Legal.

A Carne Legal é a que vem do gado criado em fazendas legalizadas dos pontos de vista ambiental, social, trabalhista e fundiário. Até 2009, quase todo o gado criado na Amazônia não observava nenhuma dessas exigências legais. Com as ações do MPF em 2009, o cenário começou a mudar. Os frigoríficos resolveram assumir um compromisso com a pecuária sustentável e só comprar carne de fazendas legalizadas.

Em 2009, foram ajuizadas ações e pedidas indenizações de 2 bilhões de reais contra empresas e pessoas que desmataram 157 mil hectares no Pará, o estado campeão de desmatamento na região amazônica nos últimos quatro anos. Supermercados foram notificados de que, se continuassem comprando gado sem comprovar a origem, também seriam responsabilizados pelos danos ambientais. As punições aos pecuaristas não buscam apenas tirar do mercado os que são responsáveis pelo desmatamento irregular, mas por invasões de terras públicas, de quilombolas, indígenas e ribeirinhos.

Como resultado da Campanha boa parte dos municípios paraenses assinou o compromisso de apoiar a política de desmatamento.

Outra política importante que se viabilizou devido a pressão da sociedade civil, somada as políticas de comando e controle do Governo Federal, e como um dos resultados positivos do Carne Legal é o Programa Municípios Verdes. A parceria entre os setores público e privado com ênfase nas soluções locais, estratégia que vem dando resultados positivos para a sustentabilidade socioambiental no Pará. Em menos de cinco anos de implementação a iniciativa conseguiu a inclusão de cerca de setenta mil propriedades rurais no cadastro





ambiental, além de propiciar que diversos municípios saíssem da lista dos maiores desmatadores da Amazônia.

Os Municípios Verdes⁶⁷ busca a parceria entre setores público e privado para garantir a regularidade da produção rural, a geração de investimentos e para banir do mercado itens produzidos a partir do desmatamento ilegal, utilização de trabalho escravo, grilagem ou outros crimes.

Em 29 de março de 2011, o governo estadual lançou os Municípios Verdes, agregando um pacote de incentivos aos proprietários rurais e aos municípios que se comprometerem a atuar pela regularização fundiária e ambiental no campo. Entre os benefícios estão investimentos em crédito, fomento e assistência técnica, facilidades para o desembargo e regularização das áreas, além da atração de investidores provocada pelo aumento da segurança jurídica em toda a cadeia produtiva.

Como resultado positivo, só em 2011, 23,5 mil propriedades foram inscritas no CAR em todo o Estado. Segundo dados da TNC, organização que apoia os municípios na implementação do programa, em Marabá 93% da área cadastrável foi registrada até o final de 2011 e, por uma parceria entre TNC e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), 51 dos 85 assentamentos foram inseridos no sistema de monitoramento ambiental (Simlam).

Em Santana do Araguaia, 84% da área foi cadastrada, atendendo a todos os critérios para que o município deixe de fazer parte da lista dos maiores desmatadores da Amazônia. A lista, elaborada pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), gera restrições de créditos para a agropecuária desses municípios. Dos 25 assentamentos de Santana do Araguaia, 24 passaram a fazer parte do Sistema Integrado de Monitoramento e Licenciamento Ambiental (Simlam) da SEMA-PA.

Devido ao cumprimento dos acordos do programa, o município de Cumaru do Norte também já atende a todos os requisitos para a saída da lista do MMA. Outros exemplos de sucesso do Programa Municípios Verdes são Ourilândia do Norte, que atingiu 83% de área cadastrada, São Félix do Xingu, com 81%, e Paragominas, com 92% das áreas inscritas no CAR já em 2011. Em Tucumã, acordo entre a TNC e o IINCRA levou à inserção no Simlam do assentamento que corresponde a 99% da área do município, permitindo aos assentados a comercialização da produção enquanto a questão fundiária não é resolvida.

As parcerias promovidas pela Coordenação do Programa Municípios Verdes também possibilitaram a retomada das atividades agropecuárias de propriedades rurais interditadas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Basta que o imóvel esteja inscrito no CAR e esteja localizado em um dos municípios integrantes do programa. Dos 144 municípios paraenses, 91 já aderiram à iniciativa.

⁶⁷ Ver Decreto n° 54, de 29 de março de 2011 e Decreto n° 308, de 28 de dezembro de 2011





Os acordos pela regularização da pecuária são apontados por cientistas e institutos de pesquisa, como fatores significativos na redução do desmatamento, índice que desde 2009 vem batendo recordes históricos de queda na Amazônia e no Pará. Desde 2009, quando começaram os acordos, dos três Estados com maiores desmatamentos (Pará, Rondônia e Mato Grosso), o Pará foi o único que registrou quedas nos índices.

8.3 Mudanças do gerenciamento da estrutura fundiária do país

Desde a sua criação o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) teve sua estrutura administrativa organizada para atender as finalidades de promover e executar a reforma agrária, em particular com a criação de assentamentos, a arrecadação de terras devolutas federais, destinando-as a agricultura familiar e a desapropriação de grandes propriedades rurais improdutivas. Quanto ao gerenciamento da estrutura fundiária do país não foi tão exitosa em seus objetivos, o que resultou na criação de outra estrutura dentro do Governo Federal para regularizar as ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, na crença de que dois órgãos trabalhando o ordenamento fundiário podem ser mais eficientes.⁶⁸

Após mais de dois anos de criação do Programa Terra Legal a sociedade espera que o Governo Federal consiga no lugar de “dividir” tarefas e pessoal, seja capaz de somar esforços, servidores e estruturas para destinar o mais breve possível as terras para a agricultura familiar, populações tradicionais, quilombolas, reconhecer as áreas indígenas e destinar áreas para a média e grande propriedade, numa política que priorize a agricultura familiar.

Quem está no campo esperando a ação do Estado para assegurar o seu direito à terra não consegue entender a divisão administrativa estabelecida. Tem que haver uma articulação de ação conjunta dos órgãos fundiários (federais e estaduais) onde se possa assegurar uma varredura fundiária nas regiões de maior disputa pela terra, de expansão da agropecuária ou de implantação de grandes projetos. Deve-se buscar com essa política um processo de gestão territorial contínua, transparente e democrática, pactuado com os diferentes atores sociais (federal, estadual, municipal e sociedade civil).

Um dos grandes desafios é conseguir ações coordenadas dos diferentes órgãos públicos responsáveis, de alguma forma, com o reconhecimento do direito de propriedade ou do controle do patrimônio público rural. No âmbito federal cinco instituições possuem a responsabilidade institucional de atuar de alguma forma na regularização fundiária, que são: INCRA, Terra Legal/Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Secretaria de Reordenamento Agrário/MDA, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

⁶⁸ Outro órgão que atua na área rural é a Secretaria de Patrimônio da União, que em alguns momentos concorre em competência com o INCRA



(ICMBIO), Secretaria de Patrimônio da União (SPU), Serviço Florestal Nacional (SFN) e Fundação Nacional do Índio (FUNAI), além dos órgãos estaduais fundiários e ambientais. A sobreposição desta competência comum acaba estimulando a disputa pelo mesmo espaço e incentivando o corporativismo no momento em que há necessidade de conciliar uma solução conjunta.

De outro lado, deve-se respeitar a decisão dos grupos sociais da agricultura familiar sobre que categoria de reconhecimento do direito à terra eles preferem: assentamento, unidade de conservação, reconhecimento coletivo, reconhecimento individual, mas sempre buscando fortalecer a ação coletiva.

Ainda em relação a regularização fundiária, em julho de 2010 a Associação Nacional dos Órgãos Estaduais de Terras (ANOTER) reuniu em Salvador, com a presença da Secretaria de Reordenamento Agrário do Ministério do Desenvolvimento Agrário, para discutir a implantação de um programa nacional de regularização fundiária, objetivando assegurar a sua universalização no Brasil até 2022. A reivindicação parte do reconhecimento de que o problema fundiário abrange diversos estados e será necessário elaborar uma política pública nacional, respeitando as particularidades regionais, para destinar as terras públicas estaduais e federais fora da Amazônia, com o intuito de fortalecer o processo de reforma agrária e o controle público sobre essas áreas.⁶⁹

Portanto, implementar a regularização fundiária é iniciar o ordenamento territorial, com o controle do espaço público e a destinação das terras para os diferentes usos e proteção. É tomar a decisão sobre quem é que tem direito a ter direito sob um determinado solo e seus recursos naturais. A institucionalização da propriedade privada (pequena, média e grande) se constitui também numa condição para a consolidação de um modelo democrático e participativo de distribuição e de gestão da terra e dos recursos naturais. E, conseqüentemente, de proteção do meio ambiente.

Para dificultar a grilagem de terra e dar maior segurança ao registro da propriedade, pode-se pensar em dois momentos constitutivos do domínio: a) com o cadastro das propriedades no INCRA e, b) com a inscrição no registro de imóveis.

Propomos a inclusão no parágrafo 9º, do artigo 22, da Lei 4.947/66, a seguinte redação, para tornar o cadastro constitutivo do domínio:

“O número de inscrição do Certificado de Cadastro de Imóveis Rurais – CCIR – passa a ser obrigatório para a constituição do domínio da propriedade, que se completará com o registro de imóveis.”

⁶⁹ O trabalho conjunto entre os órgãos fundiários estaduais e os órgãos federais é de fundamental importância em todas as regiões do Brasil, mas o é sobretudo na Amazônia, onde os governos militares federalizaram uma parcela significativa das terras devolutas e hoje nem sempre é fácil estabelecer a exata localização das diferentes jurisdições. A eventual falta sintonia entre os governos estaduais e o federal corre-se o risco de acontecer a sobreposição de competências e duplicidade de titulações.



Esta pesquisa reflete a opinião de seus autores e não a do Ministério da Justiça

