



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

BIANCA FRANÇA DOS REIS

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL NA AMAZÔNIA LEGAL E A
INTENSIFICAÇÃO DA GRILAGEM DE TERRAS: análise das alterações na Lei
Federal 11.952/2009 e das propostas dos Projetos de Lei 2.633/2020 e 510/2021.**

BRASÍLIA
2023

BIANCA FRANÇA DOS REIS

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL NA AMAZÔNIA LEGAL E A
INTENSIFICAÇÃO DA GRILAGEM DE TERRAS: análise das alterações na Lei
Federal 11.952/2009 e das propostas dos Projetos de Lei 2.633/2020 e 510/2021.**

Monografia apresentada como requisito parcial
para obtenção do título de Bacharel em Direito
pela Faculdade de Direito da Universidade de
Brasília.

Orientador: Prof. Ms. Nicolao Dino de Castro e
Costa Neto

Brasília

2023

BIANCA FRANÇA DOS REIS

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL NA AMAZÔNIA LEGAL E A
INTENSIFICAÇÃO DA GRILAGEM DE TERRAS: análise das alterações na Lei
Federal 11.952/2009 e das propostas dos Projetos de Lei 2.633/2020 e 510/2021.**

Apresentado em 24 de julho de 2023.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Ms. Nicolao Dino de Castro e Costa Neto – Orientador

Prof^a. Dra. Gabriela Garcia Batista Lima Moraes – Avaliadora

Ma. Larissa Carvalho Furtado Braga Silva – Avaliadora

Brasília

2023

RESUMO

O presente trabalho se propõe a analisar a evolução da legislação que instituiu a atual Política de Regularização Fundiária na Amazônia (PRFA) de forma a abranger, inclusive, as alterações pretendidas pelos Projetos de Lei n.ºs 2.633/2020 e 510/2021 na Lei n.º 11.952/2009. Pretende-se entender se tais alterações e propostas seguem os objetivos iniciais da PRFA de beneficiar os pequenos proprietários e combater a grilagem de terras ou se, ao contrário, beneficiam os grandes proprietários, incentivam a invasão de terras públicas e, conseqüentemente, ameaçam a proteção do meio ambiente natural e promovem conflitos no campo. Para alcançar essas respostas, foi utilizado o método de pesquisa baseado em revisão bibliográfica. Diversos autores foram consultados a fim de que se pudesse realizar uma análise abrangente da PRFA, explorando seus mecanismos e funcionamento, bem como sua relação com a função socioambiental da posse e da propriedade. Além disso, foi investigado o complexo esquema de grilagem, com o intuito de compreender em sua totalidade o funcionamento desse fenômeno e, assim, entender melhor o contexto no qual se encaixa a Lei n.º 11.952/2009.

Palavras-chave: Lei n.º 11.952/2009; grilagem de terras; regularização fundiária rural; proteção ambiental; desmatamento da Amazônia; função socioambiental da propriedade.

ABSTRACT

The present work proposes to analyze the evolution of the legislation that instituted the current Land Regularization Policy in the Amazon (PRFA) encompassing the proposed changes by Bills No. 2,633/2020 and 510/2021 to Law No. 11,952/2009. It is intended to understand whether such changes and proposals follow the initial objectives of the PRFA to benefit small landowners and combat land grabbing or if they benefit large landowners, encourage the invasion of public lands and, consequently, threaten the protection of the natural environment and promote conflicts in the countryside. To reach these answers, the research method based on a bibliographical review was carried out. Several authors were consulted to carry out a comprehensive analysis of the PRFA, exploring its mechanisms and functioning, as well as its relationship with the socio-environmental function of land ownership. In addition, the complex land-grabbing scheme was investigated, with the aim of fully understanding the functioning of this phenomenon and, thus, better understanding the context in which Law No. 11,952/2009 fits.

Keywords: Law No. 11,952/2009; land grabbing; rural land regularization; environmental Protection; deforestation of the Amazon; socio-environmental function of the property.

LISTA DE SIGLAS

ADCT – Ato Das Disposições Constitucionais Transitórias

APP – Área de Preservação Permanente

CAR – Cadastro Ambiental Rural

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

Funai – Fundação Nacional dos Povos Indígenas

ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

Incrá – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais

IPAM – Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar

MP – Medida Provisória

MPF – Ministério Público Federal

PGR – Procuradoria-Geral da República

PL – Projeto de Lei

PRA – Programa de Regularização Ambiental

PRFA – Política de Regularização Fundiária na Amazônia

RL – Reserva Legal

SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente

SPU – Secretaria do Patrimônio da União

TAC – Termo de Ajustamento de Conduta

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL NA AMAZÔNIA LEGAL	10
1.1. A lei da regularização fundiária: Lei Federal n.º 11.952/2009	14
1.1.1. Requisitos e condições para a regularização fundiária rural na Amazônia Legal	17
1.2. Necessidade e objetivo de uma política eficaz de regularização fundiária rural	24
1.3. A regularização fundiária rural e as funções social e ambiental da posse e da propriedade	27
2. GRILAGEM DE TERRAS NA AMAZÔNIA LEGAL	35
2.1. Breve histórico da grilagem na região amazônica	37
2.2. Atores e procedimentos da grilagem	43
2.3. Finalidade da grilagem	49
2.4. Irregularidades e crimes associados à grilagem	50
3. MUDANÇAS NA LEI DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: OS PROJETOS DE LEI N.ºs 2.633/2020 e 510/2021	55
3.1. Alteração do marco temporal	61
3.2. Aumento da área possível de ser regularizada sem licitação	66
3.3. Expansão da abrangência da lei para todo o território nacional	67
3.4. Ampliação da dispensa de vistoria prévia	69
3.5. Obrigatoriedade de inscrição no CAR	74
3.6. Adesão ao Programa De Regularização Ambiental	76
3.7. Mudança na definição de infração ambiental	78
CONCLUSÃO	80
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	82

INTRODUÇÃO

Atualmente, temas ambientais estão sendo muito debatidos e ganham cada vez mais espaço na mídia. No mundo inteiro, discutem-se os problemas do desmatamento, da poluição atmosférica, da destruição da camada de ozônio, do aquecimento global e da fragilização de ecossistemas pela exterminação da fauna e da flora. Diante desse cenário, o Brasil está em posição de destaque por ser o país com a maior porção do bioma amazônico, cuja proteção têm despertado interesse internacional, afinal, as consequências geradas por danos ambientais não conhecem fronteiras, é algo que diz respeito a todos os seres humanos. Assim, o Brasil segue bastante pressionado a proteger suas florestas recebendo, inclusive, doações de outros países para isso, como é o caso do Fundo Amazônia.

A situação da floresta amazônica, em especial, é preocupante. O Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) registrou aumento das áreas desmatadas na Amazônia Legal de 2017 a 2021 havendo uma leve diminuição em 2022, mas ainda é um número elevado em comparação com o desmatamento registrado de 2009 a 2018.¹

A grilagem de terra é uma das causas do desmatamento nesse bioma brasileiro. Basta observar, por exemplo, que grande parte das áreas desmatadas é usada para pastagem de gado. Isso faz parte do processo de grilagem, no qual a vegetação é retirada e a terra é ocupada por cabeças de gado por ser uma forma mais simples de ocupar o território para que, posteriormente, o grileiro consiga ilegalmente um título de propriedade de terra para vendê-la.²

Mas não apenas isso. A grilagem de terras também é responsável por diversos problemas no contexto social rural. Sua prática é atrelada a conflitos no campo, concentração fundiária e trabalho análogo à escravidão.

A regularização fundiária rural surge como um instrumento contra a grilagem, pois realiza a identificação e cadastramento daqueles ocupantes que, além de cumprirem certos requisitos, já se encontram estabelecidos em suas terras há um tempo e, dessa forma, coíbe novos invasores, que não poderão ter direito à propriedade das áreas invadidas.

¹ TAXAS de desmatamento - Amazônia Legal - Estados. TerraBrasilis, 2022. Disponível em: <http://terrabilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates>. Acesso em: 5 fev 2023.

² COSTA, Camila. Amazônia: O que ameaça a floresta em cada um de seus 9 países? BBC News Brasil, 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-51377232>>. Acesso em 5 fev. 2023.

Portanto, é importante entender como a política de regularização fundiária funciona a fim de aplicá-la da melhor forma em benefício de pequenos posseiros sem que seja demasiadamente prejudicial à natureza e sem que haja aberturas a atos ilegais.

Assim, esse trabalho tem como objeto de estudo a aplicação da Lei n.º 11.952//2009, com enfoque nas possíveis consequências sociais e ambientais caso ocorram as alterações pretendidas pelos PLs n.ºs 2.633/2020 e 510/2021.

Percorrendo esse caminho, busca-se responder às perguntas principais: A proteção ambiental seria fragilizada e a grilagem de terras aumentaria se propostas como as apresentadas no PL 2.633/2020 e no PL 510/2021 fossem aprovadas? A finalidade da regularização fundiária rural seria preservada e os pequenos produtores realmente se beneficiariam com tais modificações?

Assim, trabalha-se com a hipótese de que as mudanças pretendidas, como a extensão do marco temporal e a autodeclaração para terras maiores, prejudicariam a proteção do meio ambiente natural e beneficiariam grileiros em detrimento de pequenos produtores, o que contraria os objetivos social e ambiental da regularização fundiária rural.

No primeiro capítulo, é apresentada a regularização fundiária rural de forma geral, abrangendo, assim, seu objetivo social, econômico e ambiental, a atuação do Estado para fazer a Política de Regularização Fundiária na Amazônia funcionar, os órgãos envolvidos, a principal legislação (Lei n.º 11.952/2009) e os mecanismos dessa política. Também são abordados o conceito de posse agrária, a situação das terras devolutas no país e a necessidade de se ter uma boa política de regularização fundiária no contexto amazônico. Por fim, é mostrado como a regularização fundiária rural está intrinsecamente relacionada às funções social e ambiental da posse e da propriedade e como ela pode ser um instrumento contra a grilagem.

No segundo capítulo, a grilagem de terras na Amazônia Legal é analisada de forma a expor seu contexto histórico. Dessa forma, o estudo aborda as raízes históricas dessa prática no Brasil, a ocupação da Amazônia por posseiros durante as décadas de 1960, 1970 e 1980 seguindo as ações governamentais de integração da região norte do país e o fortalecimento dos grileiros seguido do aumento do desmatamento e dos conflitos sociais, o que culminou em medidas governamentais para tentar frear a grilagem, dentre as quais a Lei n.º 11.952/2009. Ademais, o estudo expõe os responsáveis por essa prática, as finalidades da grilagem, os procedimentos realizados e os crimes praticados.

Por fim, no terceiro capítulo, é analisada a evolução da Lei n.º 11.952/2009, levando em consideração as mudanças promovidas tanto pela Lei n.º 13.465/2017 quanto pela MP n.º 910/2019, e as alterações à legislação propostas pelos PLs n.ºs 2.633/2020 e 510/2021. Sendo o objetivo geral da pesquisa investigar a hipótese apresentada, será analisada criticamente a regularização fundiária rural do ponto de vista socioambiental tendo como foco as alterações já sofridas pela lei dessa política pública e os PL elaborados pelos legisladores a fim de alterar a dinâmica dessa política.

1. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL NA AMAZÔNIA LEGAL

A regularização fundiária é um tema de grande importância para um país de dimensões continentais como o Brasil no qual a destinação correta da terra ainda é um constante problema.

Das modalidades de regularização fundiária, a urbana e a rural recebem bastante destaque. A regularização fundiária urbana é definida legalmente como medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.³ Nas palavras de Reis e Oliveira,

a finalidade precípua da regularização fundiária urbana consiste em, além da legalização da propriedade e da posse dos locais de moradia, adaptar e fazer integrar a área regularizada ao espaço urbano social, econômico e ambientalmente sustentável, demandando, para tanto, da implementação de uma infraestrutura que permita aos moradores a acessibilidade a bens e a serviços públicos e privados próprios das cidades. Logo, o processo não visa, meramente, legalizar a propriedade e a posse ilícitas, mas viabilizar o direito fundamental de moradia, assegurando a boa qualidade de vida habitacional.⁴

Já a regularização fundiária rural visa o ordenamento fundiário no meio rural conciliando moradia e produção. Reis e Oliveira apontam que

os objetivos a serem alcançados pela regularização fundiária rural poderão variar muito, de acordo com a política de desenvolvimento a ser implementada no campo. Não bastará, nesse caso, legalizar a propriedade e a posse da terra rural, apenas, com a finalidade de garantir acesso à moradia, mas inserir a pequena, a média e, eventualmente, a grande propriedade ao contexto da produção agropecuária recomendável como política pública de desenvolvimento não apenas sob o viés social, como também econômico e ambiental.⁵

Dessa forma, a regularização fundiária rural caracteriza-se pela inserção da propriedade e da posse na estrutura de produção agropecuária e, embora o foco principal seja o assentamento de pequenos e médios agricultores e suas famílias, é essencial garantir que a propriedade rural

³ Lei n.º 13.465/2017, art. 9º.

⁴ REIS, Émilien Vilas Boas; OLIVEIRA, Márcio Luís de. A regularização fundiária urbana e rural: necessidade de marcos teóricos e de políticas públicas distintos. In: Revista brasileira de políticas públicas. v. 7, n. 2, 2017, p. 49. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/4748/4748#>>. Acesso em: 24 maio 2023.

⁵ *Ibidem*, p. 50.

seja inserida em uma estrutura de produção socioeconômica e ambientalmente sustentável. Isso é fundamental para a eficácia dessa política.⁶

O foco da regularização fundiária rural são ocupações em terras públicas, que integram o patrimônio público. De acordo com o Código Civil de 2002, os bens públicos são aqueles pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno ⁷ e podem ser de uso comum do povo, de uso especial e dominicais. É o que diz:

Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

O critério dessa classificação é o da destinação ou afetação dos bens. Enquanto os bens de uso comum do povo e os de uso especial são, respectivamente, destinados ao uso coletivo, os bens dominicais não têm destinação pública definida e, por isso, podem ser aplicados pelo Poder Público para obtenção de renda; é o caso das terras devolutas, dos terrenos de marinha, dos imóveis não utilizados pela Administração, dos bens móveis que se tornem inservíveis.⁸

Na Constituição Federal de 1988, é possível encontrar o rol de bens pertencentes à União⁹ e aos Estados¹⁰. São consideradas terras públicas, os terrenos de marinha, as terras indígenas, ilhas fluviais e lacustres, terras devolutas etc.

Terras devolutas são “aquelas que não estão destinadas a qualquer uso público nem incorporadas ao domínio privado”.¹¹ Sua natureza jurídica é de bens dominicais, já que não podem ser enquadradas como de uso especial por não serem destinadas a qualquer tipo de

⁶ *Ibidem*, p. 50.

⁷ Código Civil de 2002, art. 98.

⁸ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 874.

⁹ Constituição Federal de 1988, art. 20.

¹⁰ Constituição Federal de 1988, art. 26.

¹¹ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 915.

serviço público, e tampouco podem ser de uso comum do povo, pois constituem objeto de direito real da pessoa jurídica de direito público a qual pertençam.¹²

Diferente dos outros bens públicos, os dominicais podem ser alienados, permitindo, assim, a regularização de ocupações nessas terras públicas, desde que não haja outra possível destinação para aquela área.

Por ser um processo complexo e potencialmente conflituoso, a regularização fundiária rural demanda a atuação conjunta das diferentes funções do Estado. Isso inclui a atividade legislativa, a promoção de políticas públicas, a atuação jurisdicional e o acompanhamento de órgãos de fiscalização, como o Ministério Público e os Tribunais de Contas. Além disso, as Defensorias Públicas desempenham um papel importante na proteção dos direitos das pessoas menos favorecidas que estão envolvidas em casos de regularização fundiária.¹³

Devido à vastidão territorial do país e ao modelo federativo, é necessário coordenar e sincronizar os processos de regularização em níveis federal e estadual, respeitando as competências de cada ente, uma vez que União e Estados possuem suas próprias áreas para organizar — uma abordagem integrada é essencial para garantir a efetividade do processo e a segurança jurídica e social das comunidades beneficiadas.¹⁴

À União, pertencem “as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei”.¹⁵ As terras devolutas que não se encaixam nesses requisitos são consideradas bens dos Estados.¹⁶ Assim, a legislação federal apresentará regras gerais sobre a regularização fundiária, que valerão para as terras pertencentes à União e, logicamente, os estados poderão legislar sobre regularização fundiária de áreas localizadas em seus respectivos territórios.

Como exposto por Brito e Cardoso Junior, a gestão fundiária da Amazônia brasileira é compartilhada entre diversos órgãos tanto no âmbito federal quanto estadual. Essa gestão é

¹² MATTOS NETO, Antonio José de. Curso de direito agroambiental brasileiro. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 92.

¹³ REIS, Émilien Vilas Boas; OLIVEIRA, Márcio Luís de. A regularização fundiária urbana e rural: necessidade de marcos teóricos e de políticas públicas distintos. *In: Revista brasileira de políticas públicas*. v. 7, n. 2, 2017, p. 48. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/4748/4748#>>. Acesso em: 24 maio 2023.

¹⁴ *Ibidem*, p. 48.

¹⁵ Constituição Federal de 1988, art. 20, II.

¹⁶ Constituição Federal de 1988, art. 26, IV.

baseada em dois critérios principais: a jurisdição da área, ou seja, se é de competência federal ou estadual, e o tipo de ocupante da terra. Frequentemente, a diferença de jurisdição resulta na diferença de procedimentos para o reconhecimento territorial e até mesmo de valores cobrados pela terra nos casos em que tal cobrança é prevista.¹⁷

Quanto ao ocupante da terra, as regras variam a depender de quem seja. Para cada tipo de ocupante, há normas que determinam a forma de regularização da terra e as instituições responsáveis pela gestão fundiária. Assim, são envolvidos com a regularização fundiária (emissão de títulos e documentos) e reconhecimento do direito a terra: Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), ICMBio, Secretaria do Patrimônio da União (SPU), Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), Congresso Nacional, Justiça Federal, Justiça Estadual, órgãos estaduais de terra, órgãos estaduais ambientais, Assembleia Legislativa e cartórios de registro de imóveis.¹⁸

A fim de focar na regularização fundiária rural, é importante reconhecer a existência de três tipos de ocupantes: pequeno, médio e grande proprietário. Tais classificações baseiam-se no tamanho de suas ocupações. A pequena propriedade refere-se ao imóvel de área de até 4 módulos fiscais — que varia de 5 a 110 hectares a depender do município¹⁹ —, respeitada a fração mínima de parcelamento.²⁰ A média propriedade tem área superior a 4 e pode chegar até 15 módulos fiscais.²¹ Portanto, grandes propriedades são os imóveis rurais que ultrapassam 15 módulos fiscais.

De acordo com a atual Política de Regularização Fundiária na Amazônia (PRFA), no caso de propriedade de até 1 módulo fiscal, a alienação — ou concessão de direito real de uso no caso de áreas ocupadas que abranjam parte ou a totalidade de terrenos de marinha, terrenos marginais ou reservados, seus acréscidos ou outras áreas insuscetíveis de alienação²² — dar-se-á de forma gratuita e com dispensa de licitação. Acima de 1 módulo fiscal e até 2.500 hectares,

¹⁷ BRITO, Brenda; CARDOSO JUNIOR, Dário. Regularização fundiária no Pará: afinal qual é o problema? Belém, PA: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia - IMAZON, 2015, p. 24. Disponível em: <https://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/livros/REG_FUNDPARA_WEB.pdf>. Acesso em: 14 jun 2023.

¹⁸ *Ibidem*, p. 24-26.

¹⁹ MÓDULOS fiscais. Embrapa. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/codigo-florestal/area-de-reserva-legal-arl/modulo-fiscal>>. Acesso em: 27 jun 2023.

²⁰ Lei n.º 8.629/1993, art. 4º, II, a.

²¹ Lei n.º 8.629/1993, art. 4º, III, a.

²² Lei n.º 11.952/2009, art. 4º, § 1º.

a alienação e a concessão de direito real de uso ocorrerão de forma onerosa e sem licitação.²³ Com uma propriedade maior do que 2.500 hectares, o proprietário precisa de autorização prévia do Congresso Nacional e seu título será emitido via licitação.²⁴

A regularização fundiária em terras devolutas pertencentes à União, nos casos de agricultores familiares (sozinhos ou em grupo), é feita pelo Incra e pelo MDA de acordo com o Programa Terra Legal, que ficam responsáveis pela criação de projetos de assentamento, emissão de títulos individuais de terra e concessão de direito real de uso. No caso de pequena e média propriedade, o MDA fica responsável pela regularização através da emissão simplificada de título individual de terra. Em relação às grandes propriedades, a PRFA abrange apenas aquelas que tenham até 2.500 hectares; as que superem esse valor terão o título emitido com licitação e autorização prévia do Congresso Nacional.²⁵

Dessa forma, para que a regularização fundiária dê certo, é necessário o planejamento das ações do programa em parceria com governos estaduais e municipais a fim de evitar conflitos sobre a jurisdição, agilizar a atuação do programa e apoiar ações de regularização fundiária por parte do Estado.²⁶

Entretanto, o manejo dessa política torna-se mais complicado ao norte do país por ser uma vasta região com muitas terras devolutas nas quais o caos fundiário se instala. Para a solução desse problema, entrou em vigor em 2009 a Lei Federal n.º 11.952.

1.1. A lei da regularização fundiária: Lei Federal n.º 11.952/2009

Essa lei federal instituiu a Política de Regularização Fundiária na Amazônia — também conhecido como Programa Terra Legal — com o objetivo de promover a regularização fundiária de ocupações incidentes em terras públicas federais na Amazônia Legal.²⁷ Trata tanto da regularização fundiária urbana como da rural — sendo essa última, logicamente, o foco desse

²³ Lei n.º 11.952/2009, art. 12.

²⁴ Constituição Federal de 1988, art. 49, XVII.

²⁵ BRITO, Brenda; CARDOSO JUNIOR, Dário. Regularização fundiária no Pará: afinal qual é o problema? Belém, PA: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia - IMAZON, 2015, p. 25-26. Disponível em: <https://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/livros/REG_FUNDPARA_WEB.pdf>. Acesso em: 14 jun 2023.

²⁶ *Ibidem*, p. 81.

²⁷ BRASIL. Lei n.º 11.952, de 25 de junho de 2009. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis n.ºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11952.htm>. Acesso em: 4 jun 2023.

estudo. Analisando essa legislação, vê-se que a PRFA pode ser dividida em duas: a de 2009 e a de 2017 (instituída pela Lei Federal n.º 13.465/2017, responsável por relevantes alterações na Lei n.º 11.952/2009, as quais serão discutidas posteriormente).

Para entender melhor a área de atuação dessa lei, é preciso analisar a definição de Amazônia Legal na Lei n.º 12.651/2012 (Código Florestal):

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

I - Amazônia Legal: os Estados do Acre, Pará, Amazonas, Roraima, Rondônia, Amapá e Mato Grosso e as regiões situadas ao norte do paralelo 13º S, dos Estados de Tocantins e Goiás, e ao oeste do meridiano de 44º W, do Estado do Maranhão;²⁸

Ademais, dentro desses limites, a Lei n.º 11.952/2009 define quais ocupações poderão ser regularizadas de acordo com o tipo de terra nas quais estão situadas. É o que diz:

Art. 3º São passíveis de regularização fundiária nos termos desta Lei as ocupações incidentes em terras:

I - discriminadas, arrecadadas e registradas em nome da União com base no art. 1º do Decreto-Lei no 1.164, de 1º de abril de 1971;

II - abrangidas pelas exceções dispostas no parágrafo único do art. 1º do Decreto-Lei no 2.375, de 24 de novembro de 1987;

III - remanescentes de núcleos de colonização ou de projetos de reforma agrária que tiverem perdido a vocação agrícola e se destinem à utilização urbana;

IV - devolutas localizadas em faixa de fronteira; ou

V - registradas em nome do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, ou por ele administradas.

Parágrafo único. Esta Lei aplica-se subsidiariamente a outras áreas sob domínio da União, na Amazônia Legal, sem prejuízo da utilização dos instrumentos previstos na legislação patrimonial.

A regularização fundiária retratada nessa lei é feita por meio de alienação e concessão de direito real de uso dos imóveis federais, servindo como instrumento de fundamental

²⁸ BRASIL. Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis n.ºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis n.ºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n.º 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm>. Acesso em: 10 jun 2023.

importância para os processos de regularização da posse, sem excluir as demais regras de acesso à terra, tendo cunho complementar às regras já existentes.²⁹

Como explica Mattos Neto, a posse agrária é composta por dois elementos presentes em qualquer posse: *corpus* e *animus*. Sua diferença da posse comum apresenta-se no conteúdo desses conceitos. O *corpus*, o elemento objetivo, é traduzido por atos que exteriorizam a vinculação direta, material, imediata do possuidor à terra. Assim, a relação entre o homem e a terra deve ser física, revelada por atos materiais.³⁰

Elemento subjetivo da posse, o *animus* é a intenção representada pelo trabalho que o possuidor agrário desempenha na terra. O possuidor agrário não porta a intenção imediata de exercer o direito de propriedade como se fosse seu titular (*animus domini*). Sua intenção é trabalhar a terra, visando explorá-la economicamente para produzir bens consumíveis, contribuindo para sua própria sobrevivência, a de sua família e da comunidade, participando, assim, do processo produtivo social.³¹

Portanto, assim pode ser definida a posse agrária, ainda nas palavras de Mattos Neto:

o exercício direto, contínuo, racional e pacífico de atividades agrárias (propriamente ditas, vinculadas ou complementares, e conexas) desempenhadas em gleba de terra rural capaz de dar condições suficientes e necessárias ao seu uso econômico, gerando ao possuidor um poder jurídico de natureza real e definitiva, com amplas repercussões no Direito, tendo em vista o seu progresso e o bem-estar econômico e social.³²

A adaptação do conceito de posse agrária às peculiaridades da região amazônica é uma prioridade no contexto constitucional do Estado democrático de direito brasileiro. Essa abordagem visa promover a construção conjunta de uma sociedade livre e justa. Ao incorporar o conceito de posse agrária amazônica, o Estado tem a capacidade de implementar políticas públicas que resultem em mais oportunidades e possibilidades para os ocupantes da Amazônia, especialmente aqueles que dependem da agricultura e vivem às margens dos rios (ribeirinhos). Dessa forma, o ordenamento jurídico em vigor protege a diversidade social e cultural presente nessa região.³³

²⁹ MATTOS NETO, Antonio José de. Curso de direito agroambiental brasileiro. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 156.

³⁰ *Ibidem*, p. 120.

³¹ *Ibidem*, p. 120.

³² *Ibidem*, p. 132.

³³ *Ibidem*, p. 135.

1.1.1. Requisitos e condições para a regularização fundiária rural na Amazônia Legal

De acordo com a norma trazida pelo art. 5º da lei em questão, o ocupante, bem como o seu cônjuge ou companheiro, deverá ser brasileiro nato ou naturalizado, não ser proprietário de imóvel rural em qualquer parte do território nacional, não ter sido beneficiado por programa de reforma agrária ou de regularização fundiária de área rural — ressalvadas as situações admitidas pelo MDA — e praticar cultura efetiva — “exploração agropecuária, agroindustrial, extrativa, florestal, pesqueira, de turismo ou outra atividade similar que envolva a exploração do solo”³⁴, ou a obtenção de renda por meio de serviços ambientais, tais como sequestro de carbono e conservação das águas e dos serviços hídricos.³⁵

É preciso, também, “comprovar o exercício de ocupação e exploração direta, mansa e pacífica por si ou por seus antecessores, anterior a 22 de julho de 2008”.³⁶ Ou seja, o ocupante — ou até mesmo uma pessoa jurídica, desde que o ocupante seja titular majoritário ou integral —, com o auxílio de sua família e/ou de terceiros, deve gerenciar diretamente a atividade econômica exercida no imóvel rural alvo de regularização, cuja ocupação deverá ter sido exercida de forma contínua e sem oposição (conflitos e contestações).

A lei ainda veda a regularização de ocupações cujo ocupante ou seu cônjuge ou companheiro exerçam cargo ou emprego público no Incra, na Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República, na SPU ou nos órgãos estaduais de terra.³⁷ “Esses impedimentos legais previstos pelo diploma legal em comento têm a finalidade de evitar que abusos por parte da administração pública ocorram, seja por favorecimentos pessoais ou qualquer outro meio.”³⁸ Também não será possível a regularização fundiária nos casos em que conste no Cadastro de Empregadores — coordenado pela Secretaria do Trabalho da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia — que o requerente submeteu trabalhadores a condições análogas às de escravo.³⁹

³⁴ Lei n.º 11.952/2009, art. 2º, V.

³⁵ Decreto n.º 10.592/2020, art. 4º, § 2º.

³⁶ Lei n.º 11.952/2009, art. 5º, IV.

³⁷ Lei n.º 11.952/2009, art. 5º, § 1º.

³⁸ MATTOS NETO, Antonio José de. Curso de direito agroambiental brasileiro. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 159.

³⁹ Decreto n.º 10.592/2020, art. 4º, § 3º

Além disso, essa legislação também traz uma lista das áreas que não admitem regularização:

Art. 4º Não serão passíveis de alienação ou concessão de direito real de uso, nos termos desta Lei, as ocupações que recaiam sobre áreas:

I - reservadas à administração militar federal e a outras finalidades de utilidade pública ou de interesse social a cargo da União;

II - tradicionalmente ocupadas por população indígena;

III - de florestas públicas, nos termos da Lei no 11.284, de 2 de março de 2006, de unidades de conservação ou que sejam objeto de processo administrativo voltado à criação de unidades de conservação, conforme regulamento; ou

IV - que contenham acessões ou benfeitorias federais.

§ 1º As áreas ocupadas que abranjam parte ou a totalidade de terrenos de marinha, terrenos marginais ou reservados, seus acréscidos ou outras áreas insuscetíveis de alienação nos termos do art. 20 da Constituição Federal, poderão ser regularizadas mediante outorga de título de concessão de direito real de uso.

§ 2º As terras ocupadas por comunidades quilombolas ou tradicionais que façam uso coletivo da área serão regularizadas de acordo com as normas específicas, aplicando-se-lhes, no que couber, os dispositivos desta Lei.

[...]

Art. 6º [...]

§ 3º Não serão regularizadas ocupações que incidam sobre áreas objeto de demanda judicial em que sejam parte a União ou os entes da administração pública federal indireta até o trânsito em julgado da decisão, ressalvadas a hipótese de o objeto da demanda não impedir a análise da regularização da ocupação pela administração pública e a hipótese de acordo judicial.

Como é possível observar no § 2º do art. 4º, a regularização fundiária de terras ocupadas por comunidades quilombolas ou tradicionais que fazem uso coletivo é feita seguindo normas específicas, sendo a Lei n.º 11.952/2009 aplicada de forma subsidiária. O fato de tais grupos receberem um tratamento diferente ao dado às populações indígenas na formulação da lei foi um dos motivos que resultaram na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.269/DF, proposta pela Procuradoria-Geral da República (PGR) e julgada em 2017.⁴⁰

⁴⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. ADI 4.269/DF. Relator: Min. Edson Fachin. Julgamento em 18 out. 2017. Data de publicação DJE 01/02/2019 - ATA Nº 1/2019. DJE nº 19. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749032559>>. Acesso em: 2 mar. 2023.

Na Medida Provisória n.º 458/2009⁴¹, convertida na lei em questão, não havia a norma prevista no § 2º do art. 4º, uma vez que a lei incluía as comunidades quilombolas e tradicionais no inciso II desse mesmo dispositivo.⁴² Entretanto, tal trecho foi alterado na Lei n.º 11.952/2009 e o referido parágrafo fora incluído, o que poderia gerar interpretação no sentido de que seria possível a regularização dessas terras em favor de terceiros.

Diante dessa possibilidade, a Procuradoria-Geral da República (PGR), na ADI 4.269, solicitou que fosse determinada a interpretação em conformidade com a Constituição do referido dispositivo, de modo a afastar interpretação que permitisse a regularização, em favor de terceiros, de áreas ocupadas por remanescentes de quilombos ou outras comunidades tradicionais.

No julgamento da ADI em 18 de outubro de 2017, os Ministros Celso de Mello, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes consideraram procedente o pedido da PGR quanto a esse tópico. Nessa questão, o Ministro Marco Aurélio foi o único a votar pela improcedência do pedido, pois entendeu que não há ambiguidade no referido dispositivo.

Assim, foi fixada a interpretação de tal dispositivo com base no art. 216, II da Constituição⁴³ e 68 do Ato Das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)⁴⁴:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DAS TERRAS DE DOMÍNIO DA UNIÃO NA AMAZÔNIA LEGAL. IMPUGNAÇÃO AOS ARTIGOS 4º, §2º, 13, 15, INCISO I, §§ 2º, 4º E 5º, DA LEI Nº 11.952/2009. PREJÚZO PARCIAL DA AÇÃO. ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL E REVOGAÇÃO DE DISPOSITIVOS PROMOVIDA POR LEI

⁴¹ BRASIL. Medida Provisória n.º 458, de 10 de fevereiro de 2009. Convertida na Lei n.º 11.952/2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Mpv/458.htm>. Acesso em: 17 jun 2023.

⁴² Na redação da MP 458/2009:

Art. 4º Não serão passíveis de alienação ou concessão de direito real de uso, nos termos desta Medida Provisória, as ocupações que recaiam sobre áreas:

[...]

II - tradicionalmente ocupadas por população indígena, comunidades quilombolas e tradicionais;

⁴³ Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

[...]

II - os modos de criar, fazer e viver;

⁴⁴ Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

SUPERVENIENTE. ADEQUADA PROTEÇÃO ÀS TERRAS QUILOMBOLAS E DE OUTRAS COMUNIDADES TRADICIONAIS AMAZÔNICAS. INCONSTITUCIONALIDADE DA INTERPRETAÇÃO QUE CONCEDE ESSAS TERRAS A TERCEIROS. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. ARTIGOS 216, INCISO II, DO TEXTO CONSTITUCIONAL E 68 DO ADCT. AUSÊNCIA DE VISTORIA PRÉVIA NA REGULARIZAÇÃO DE IMÓVEIS DE ATÉ QUATRO MÓDULOS FISCAIS. PROTEÇÃO DEFICIENTE AO MEIO AMBIENTE SE DESACOMPANHADA DE MEIOS EFICAZES PARA FISCALIZAÇÃO DOS REQUISITOS DE INGRESSO NO PROGRAMA TERRA LEGAL. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. RESPEITO AO ARTIGO 225, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO.

1. Há prejuízo parcial da ação direta de inconstitucionalidade quando lei superveniente promova alteração substancial ou revogue dispositivo impugnado em demanda de controle concentrado, conforme jurisprudência pacífica desta Corte. No caso, a superveniência da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, alterou a redação do artigo 15, inciso I e §2º, bem como revogou expressamente seus §§ 4º e 5º, circunstância que impede o conhecimento da ação, no ponto.

2. O direito ao meio ambiente equilibrado foi assegurado pela Constituição da República, em seu artigo 225, bem como em diversos compromissos internacionais do Estado Brasileiro. A região amazônica, dada a diversidade biológica, cultural, etnográfica e geológica, mereceu tutela especial do constituinte, tornando-se imperiosa a observância do desenvolvimento sustentável na região, conjugando a proteção à natureza e a sobrevivência humana nas áreas objeto de regularização fundiária.

3. Revela-se de importância ímpar a promoção de regularização fundiária nas terras ocupadas de domínio da União na Amazônia Legal, de modo a assegurar a inclusão social das comunidades que ali vivem, por meio da concessão de títulos de propriedade ou concessão de direito real de uso às áreas habitadas, redução da pobreza, acesso aos programas sociais de incentivo à produção sustentável, bem como melhorando as condições de fiscalização ambiental e responsabilização pelas lesões causadas à Floresta Amazônica.

4. O artigo 4º, §2º da Lei nº 11.952/2009 vai de encontro à proteção adequada das terras dos remanescentes de comunidades quilombolas e das demais comunidades tradicionais amazônicas, ao permitir interpretação que possibilite a regularização dessas áreas em desfavor do modo de apropriação de território por esses grupos, sendo necessária interpretação conforme aos artigos 216, I da Constituição e 68 do ADCT, para assegurar a relação específica entre comunidade, identidade e terra que caracteriza os povos tradicionais.

5. Exige interpretação conforme à Constituição a previsão do artigo 13 da Lei nº 11.952/2009, ao dispensar a vistoria prévia nos imóveis rurais de até quatro módulos fiscais, a fim de que essa medida de desburocratização do procedimento seja somada à utilização de todos os meios eficazes de fiscalização do meio ambiente, como forma de tutela à biodiversidade e inclusão social dos pequenos proprietários que exercem cultura efetiva na área.

6. Ação Direta de Inconstitucionalidade conhecida parcialmente e, na parte conhecida, julgada parcialmente procedente.

Portanto, ocupações incidentes em terras listadas no art. 3º nem sempre serão regularizadas, uma vez que é preciso seguir uma ordem de preferência no momento de afetar tais terras públicas. Ademais, o inciso I do art. 8º determina que, em caso de conflito nas regularizações, a União priorizará a regularização em benefício das comunidades locais⁴⁵ se o conflito for entre essas comunidades e particular, pessoa natural ou jurídica.

Dito isso, vê-se que há prioridade para demandas de reconhecimento de terras indígenas⁴⁶, reconhecimento de territórios quilombolas⁴⁷ ou ocupados por comunidades tradicionais⁴⁸, áreas para conservação ambiental⁴⁹ e acesso à terra para a agricultura familiar⁵⁰. Dessa forma, a destinação de uma área pública para médias e grandes ocupações privadas com

⁴⁵ Lei n.º 11.284/2006, art. 3º, X - comunidades locais: populações tradicionais e outros grupos humanos, organizados por gerações sucessivas, com estilo de vida relevante à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica;

⁴⁶ Constituição Federal de 1988, Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

⁴⁷ ADCT, Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

⁴⁸ Decreto Federal n.º 6.040/2007:

Art. 3º Para os fins deste Decreto e do seu Anexo compreende-se por:

II - Territórios Tradicionais: os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações.

⁴⁹ Constituição Federal de 1988, Art. 225, § 5º: São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

⁵⁰ Lei n.º 4.504/1964:

Art. 2º [...]

§ 2º É dever do Poder Público:

a) promover e criar as condições de acesso do trabalhador rural à propriedade da terra economicamente útil, de preferência nas regiões onde habita, ou, quando as circunstâncias regionais, o aconselharem em zonas previamente ajustadas na forma do disposto na regulamentação desta Lei;

b) zelar para que a propriedade da terra desempenhe sua função social, estimulando planos para a sua racional utilização, promovendo a justa remuneração e o acesso do trabalhador aos benefícios do aumento da produtividade e ao bem-estar coletivo.

§ 3º A todo agricultor assiste o direito de permanecer na terra que cultive, dentro dos termos e limitações desta Lei, observadas sempre que for o caso, as normas dos contratos de trabalho.

dispensa de licitação só poderá acontecer se não houver sobreposição a tais demandas prioritárias.⁵¹

Além disso, para que o posseiro seja beneficiado por essa lei, a terra ocupada não deve ultrapassar os 2.500 hectares.⁵² As áreas ocupadas insuscetíveis de regularização por excederem a máxima área permitida poderão ser objeto de titulação parcial até esse limite.⁵³

Os requisitos para a regularização fundiária dos imóveis de até 4 módulos fiscais serão averiguados por meio de declaração do ocupante, sujeita a responsabilização nas esferas penal, administrativa e civil, dispensada a vistoria prévia.⁵⁴ Essa norma também foi alvo da ADI 4.269, na qual ficou decidida que a dispensa de vistoria só pode ocorrer se houver outros meios eficazes de fiscalização (essa decisão é melhor exposta no item 3.4 deste trabalho). Entretanto, o Decreto n.º 10.592/2020, responsável por regulamentar a Lei n.º 11.952/2009, lista situações nas quais a vistoria é obrigatória:

Art. 5º [...]

§ 2º Independentemente da extensão do imóvel rural, a vistoria presencial para a regularização das ocupações será obrigatória para a conclusão do processo de regularização fundiária nas seguintes hipóteses:

I - quando não for possível obter análise conclusiva apenas com base na análise remota do processo a que se refere o inciso II do caput, desde que haja decisão fundamentada do Incra;

II - se o imóvel houver sido objeto de termo de embargo ou infração ambiental, lavrado pelo órgão ambiental federal responsável;

III - se o requerimento a que se refere o inciso I do caput houver sido realizado por meio de procuração;

IV - se o imóvel apresentar indícios de fracionamento fraudulento da unidade econômica de exploração;

V - se houver conflito agrário declarado no ato de requerimento a que se refere o caput ou registrado na Câmara de Conciliação Agrária do Incra; ou

VI - se forem estabelecidas outras razões em ato do dirigente máximo do Incra.

⁵¹ BRITO, Brenda *et al.* Dez fatos essenciais sobre regularização fundiária na Amazônia. Belém, PA: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, 2021, p. 25. Disponível em: <<https://imazon.org.br/wp-content/uploads/2021/04/10FatosRegularizacaoFundiarria.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2023.

⁵² Lei n.º 11.952/2009, art. 6º, § 1º.

⁵³ Lei n.º 11.952/2009, art. 14.

⁵⁴ Lei n.º 11.952/2009, art. 13.

Por fim, a lei dispõe sobre o título de domínio ou o termo de concessão de direito real de uso, que conterão cláusulas que determinem, pelo prazo de dez anos, sob condição resolutiva, além da inalienabilidade do imóvel: a manutenção da destinação agrária, por meio de prática de cultura efetiva; o respeito à legislação ambiental, em especial quanto ao Cadastro Ambiental Rural (CAR), cujas normas estão dispostas no Código Florestal; a não exploração de mão de obra em condição análoga à de escravo; e as condições e a forma de pagamento.⁵⁵ Aqui, cabe uma breve explicação sobre o que é o CAR. De acordo com Brito e Cardoso Jr., trata-se de um registro georreferenciado dos imóveis rurais que possui dados sobre o detentor do imóvel e sobre as características do imóvel, o que inclui identificação de Área de Preservação Permanente (APP), Reserva Legal (RL) e áreas desmatadas e degradadas.⁵⁶ Como estipulado no Código Florestal:

Art. 29. É criado o Cadastro Ambiental Rural - CAR, no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente - SINIMA, registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.

O beneficiário que, ainda na vigência das cláusulas, transferir ou negociar por qualquer meio o título obtido não poderá ser beneficiado novamente em programas de reforma agrária ou de regularização fundiária.⁵⁷

As condições resolutivas somente serão liberadas quando for constatado seu cumprimento.⁵⁸ No caso de descumprimento, haverá a resolução de pleno direito do título de domínio ou do termo de concessão, declarada no processo administrativo que apurar o descumprimento das cláusulas resolutivas, assegurados os princípios da ampla defesa e do contraditório — a menos que o período de vigência das cláusulas já tenha se encerrado.⁵⁹

Os imóveis que não puderem ser regularizados serão revertidos, total ou parcialmente, ao patrimônio da União.⁶⁰

⁵⁵ Lei n.º 11.952/2009, art. 15.

⁵⁶ BRITO, Brenda; CARDOSO JUNIOR, Dário. Regularização fundiária no Pará: afinal qual é o problema? Belém, PA: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia - IMAZON, 2015, p. 78. Disponível em: <https://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/livros/REG_FUNDPARA_WEB.pdf>. Acesso em: 14 jun 2023.

⁵⁷ Lei n.º 11.952/2009, art. 15, § 6º.

⁵⁸ Lei n.º 11.952/2009, art. 16.

⁵⁹ Lei n.º 11.952/2009, art. 18, *caput* e §2º.

⁶⁰ Lei n.º 11.952/2009, art. 20, § 2º.

1.2. Necessidade e objetivo de uma política eficaz de regularização fundiária rural

A situação fundiária da Amazônia é, de forma geral, confusa. Como expõe Brito *et al*, cerca de 28,5% da Amazônia Legal possui uma situação indefinida em relação aos direitos de propriedade da terra. Nessas áreas, não há informações disponíveis publicamente sobre como a terra está destinada, seja como áreas protegidas, assentamentos ou propriedades privadas, por exemplo. É possível que existam títulos de propriedade já emitidos nessas áreas, mas que os mapas dos imóveis não estejam digitalizados e inseridos nas bases de dados dos órgãos fundiários. Isso ocorre, por exemplo, com títulos emitidos antes de 2002, quando o georreferenciamento dos imóveis ainda não era um requisito obrigatório.⁶¹

Durante o período entre 2013 e 2020, no qual o desmatamento na Amazônia voltou a subir, cerca de 40% da perda florestal aconteceu nessas áreas de indefinição fundiária. Quase metade desse total ocorreu em áreas que apresentavam CAR em 2020, o que representa 18% de todo o desmatamento na Amazônia nesse período.⁶²

Essa situação mostra a necessidade de uma política de regularização de terras na Amazônia a fim de diminuir a incerteza sobre a destinação da terra nessa região e evitar diversos problemas que se intensificam quando o ordenamento fundiário — tanto urbano como rural — é negligenciado, como mostram Reis e Oliveira:

Entretanto, em todos os países há algum nível de ilegalidade em certas ocupações urbanas e rurais, que alcançam, inclusive, patamares muito acentuados nos Estados com baixa equidade socioeconômica, como o Brasil. Nessas sociedades, o alto índice de ocupações urbanas e rurais sem nenhum planejamento e à margem da legalidade conduzem a diversos fenômenos de desagregação social, tais como a baixa qualidade de vida dos seus moradores, o maior risco de ocorrência de acidentes e calamidades nessas áreas, o aumento da violência local, a inacessibilidade a serviços e bens públicos e privados relevantes (saúde, educação, saneamento, segurança, defesa social, energia elétrica, mobilidade, comércio, lazer), incertezas e instabilidades nas relações e situações jurídicas relacionadas à propriedade e à posse (sobretudo no caso de acesso a crédito, realização de negócios e sucessão), a formação de bolsões de extrema pobreza, a baixa produtividade agropecuária (em se tratando

⁶¹ BRITO, Brenda *et al*. Dez fatos essenciais sobre regularização fundiária na Amazônia. Belém, PA: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, 2021, p. 12. Disponível em: <<https://imazon.org.br/wp-content/uploads/2021/04/10FatosRegularizacaoFundiarria.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2023.

⁶² *Ibidem*, p. 13.

de habitação campesina), a potencialização de impactos ambientais, o descontrole de processos migratórios.

Constata-se, pois, que ocupações urbanas e rurais irregulares (ilegais e sem planejamento público) são causadoras e potencializadoras de diversos problemas, como os listados acima. Contudo, elas precisam ser regularizadas de modo a eliminar ou reduzir os efeitos da desagregação e da iniquidade social da qual resultam e para a qual, também, concorrem numa relação consubstanciada de causa-efeito. Para tanto, faz-se necessária a elaboração e implementação da chamada regularização fundiária.⁶³

Sobre a época da criação da PRFA, Brito e Barreto relatam o seguinte:

Este programa surgiu após a constatação do caos fundiário e de várias demandas para regularização das posses. Em 2008, havia indefinição fundiária de 53% da Amazônia, incluindo terras privadas sob suspeita de ilegalidade; área legalmente considerada sem alocação e posses sem reconhecimento legal. Além disso, não havia documentação consistente da locação física de imóveis rurais inseridos no cadastro de terras do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá) e registrados nos cartórios da Amazônia.⁶⁴

Percebe-se, assim, que havia uma forte necessidade em criar uma lei federal para cuidar da destinação de parte dessas terras. Sobre isso, Cunha explica que, na época, alguns setores do governo começaram a difundir a concepção de que parte do desmatamento na Amazônia Legal ocorria em terra pública com característica de privada, mas sem que seu ocupante fosse responsabilizado por isso. Com isso, o discurso de regularização fundiária foi ganhando força e resultou na edição da MP n.º 458/2009, posteriormente convertida na Lei n.º 11.952/2009.⁶⁵ Antes da Lei n.º 11.952/2009, o governo havia feito mudanças visando flexibilizar e agilizar o processo de regularização de terras devido ao grande número de solicitações de titulação acumuladas no Incra desde a década de 1980. Esse acúmulo ocorreu, principalmente, por dois

⁶³ REIS, Émilien Vilas Boas; OLIVEIRA, Márcio Luís de. A regularização fundiária urbana e rural: necessidade de marcos teóricos e de políticas públicas distintos. *In*: Revista brasileira de políticas públicas. v. 7, n. 2, 2017, p. 46. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/4748/4748#>>. Acesso em: 24 maio 2023.

⁶⁴ BRITO, Brenda; BARRETO, Paulo. Primeiro ano do Programa Terra Legal: avaliação e recomendações. Belém, PA: Imazon, 2010, p. 9. Disponível em: <<https://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/livros/primeiro-ano-do-programa-terra-legal-avaliacao-e.pdf>>. Acesso em: 14 jun 2023.

⁶⁵ CUNHA, Paulo Roberto. A política pública de regularização fundiária da Amazônia (2009): agenda, alternativas, ambiente, ambiente político e a controvérsida “fábula” do grilo. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental). Universidade de São Paulo, São Paulo, p 123.

motivos: mudança de foco na atuação do Incra e a falta de um marco legal para a regularização de posses acima de 100 hectares.⁶⁶ Ainda nas palavras de Brito e Barreto:

Por outro lado, mesmo com essa mudança de prioridade e a falta de uma lei que especificasse a forma de regularização de terras entre 100 e 2,5 mil hectares, órgãos públicos federais continuaram sinalizando que essas posses seriam, de alguma forma, reivindicações legítimas. Atendendo às solicitações dos posseiros, o Incra emitiu muitas Declarações de Posse reconhecendo que o posseiro estava ocupando a terra pública pacificamente e que tal área estava sujeita a um processo de titulação pelo Incra. Posseiros utilizavam esse documento para vários propósitos, entre eles, aprovar, até 2003, planos de manejo para extração de madeira no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).⁶⁷

Era necessário controlar o caos fundiário que se instalara há décadas. Por conta disso, a celeridade nos processos de regulação tornou-se um dos motivos para a PRFA, como pode ser observado na Exposição de Motivos que fundamentou a criação da MP n.º 458/2009.

A proposta normativa tem como finalidade adequar os dispositivos legais permitindo que essa política seja implementada de forma mais célere, contemplando a regularização de ocupações incidentes em terras públicas rurais da União, a doação de porções de terras públicas federais localizadas em áreas urbanas consolidadas ou em áreas de expansão urbana, para Municípios, e ainda realizar os ajustes institucionais no MDA e INCRA para desempenhar estas atribuições.⁶⁸

Acabar com a ocupação ilegal de terras públicas é um dos objetivos da PRFA. Na Exposição de Motivos, é informado que “desde os anos oitenta as ações de destinação de terras pelo governo federal na Amazônia Legal foram interrompidas intensificando um ambiente de instabilidade jurídica, propiciando a grilagem de terras, o acirramento dos conflitos agrários e o avanço do desmatamento”.⁶⁹ Por isso, é importante a implantação de uma política de regularização fundiária nas áreas não destinadas da Amazônia Legal, pois essa medida reduz conflitos e permite a segurança jurídica, a inserção produtiva e o acesso às políticas públicas para aqueles que hoje a ocupam.⁷⁰ Com a regularização fundiária, há mais informações sobre

⁶⁶ BRITO, Brenda; BARRETO, Paulo. Primeiro ano do Programa Terra Legal: avaliação e recomendações. Belém, PA: Imazon, 2010, p. 13. Disponível em: <<https://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/livros/primeiro-ano-do-programa-terra-legal-avaliacao-e.pdf>>. Acesso em: 14 jun 2023.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 13.

⁶⁸ BRASIL. Exposição de Motivos Interministerial n.º 1 – MDA/MP/MCidades – da Medida Provisória n.º 458/2009. Brasília, 6 de fevereiro de 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Exm/EMI-1-MDA-MP-MCidades-09-Mpv-458.htm>. Acesso em: 13 jun 2023.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ *Ibidem*.

as terras ocupadas, o que facilita a fiscalização e o monitoramento, dificultando a prática da grilagem. A PRFA também promove a segurança jurídica através da identificação, delimitação e cadastramento das terras e de seus titulares, o que contribui para evitar conflitos agrários.

Ademais, na Exposição de Motivos da MP n.º 458/2009, mostra-se a intenção de promover justiça social beneficiando os pequenos proprietários e evitando a concentração fundiária:

Os títulos resultantes desse processo conterão cláusulas resolutivas com prazo de 10 anos que prevêm entre outras, a inalienabilidade das terras, a utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente. Com essas medidas entendemos que serão preservados os riscos de reconcentração fundiária, de especulação imobiliária e abertura desordenada da fronteira agrícola, contribuindo para o controle do desmatamento na Amazônia Legal.⁷¹

Percebe-se, também, que um dos objetivos dessa política é a proteção ambiental:

A regularização fundiária nesta zona é importante do ponto de vista socioeconômico, por possibilitar a ocupação humana e a exploração sustentável dos recursos naturais; e também no que concerne à preservação ambiental, já que o resultado da não ocupação destas terras revelou-se catastrófico, com a proliferação de desmatamentos, queimadas, extração ilegal de madeira, dentre outras mazelas.⁷²

Como apontam, Reis e Oliveira, a regularização fundiária é essencial para o desenvolvimento sustentável no meio rural, pois visa melhorar a produtividade agropecuária e busca equidade social e proteção ambiental. Dessa forma, a regularização fundiária, ao ser elaborada e implementada como opção constitucional-legislativa e como planejamento de política pública, deve integrar tanto a função social quanto a função ambiental da propriedade e da posse.⁷³

1.3. A regularização fundiária rural e as funções social e ambiental da posse e da propriedade

⁷¹ *Ibidem.*

⁷² *Ibidem.*

⁷³ REIS, Émilien Vilas Boas; OLIVEIRA, Márcio Luís de. A regularização fundiária urbana e rural: necessidade de marcos teóricos e de políticas públicas distintos. *In: Revista brasileira de políticas públicas*. v. 7, n. 2, 2017, p. 46-47. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/4748/4748#>>. Acesso em: 24 maio 2023.

A Constituição determina, em seu art. 5º, inciso XXIII, que “a propriedade atenderá a sua função social”. No art. 186, são apontados os requisitos para que tal função se cumpra:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

- I - aproveitamento racional e adequado;
- II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

O Estatuto da Terra (Lei n.º 4.504/1964) também reforça tais critérios:

Art. 2º [...]

§ 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

- a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;
- b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;
- c) assegura a conservação dos recursos naturais;
- d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam.

Ademais, o art. 9º da Lei n.º 8.629/1993⁷⁴ ainda complementa:

Art. 9º [...]

§ 1º Considera-se racional e adequado o aproveitamento que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados nos §§ 1º a 7º do art. 6º desta lei.

§ 2º Considera-se adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade.

§ 3º Considera-se preservação do meio ambiente a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada

⁷⁴ BRASIL. Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18629.htm>. Acesso em: 26 jun. 2023.

à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas.

§ 4º A observância das disposições que regulam as relações de trabalho implica tanto o respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parceria rurais.

§ 5º A exploração que favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais é a que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observa as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel.

Sobre isso Gischkow expõe que esse conceito de função social não se refere à propriedade em sentido estrito, mas a toda utilização da terra, sendo esta titulada ou não, bem como aos negócios contratuais que possam ser realizados em razão da atividade rural.⁷⁵

Mas pode-se deduzir que, ao garantir o direito de propriedade, a regularização fundiária dá um passo favorável às normas citadas anteriormente, uma vez que o cadastramento de imóveis outrora irregulares e a obtenção de dados sobre tais propriedades facilita a fiscalização e, conseqüentemente, reforça o cumprimento de sua função social.

Logo, o adquirente das terras terá o dever fundamental de cumprir a função social da propriedade, pois a lei determina a resolução de pleno direito do título de domínio ou termo de concessão com a conseqüente reversão da área em favor da União caso as condições resolutivas, como o respeito à legislação ambiental e a prática de cultura efetiva, não sejam cumpridas.⁷⁶

Braga traz uma visão interessante de como o próprio Estado pode desrespeitar a função social da propriedade.

Terras devolutas são necessariamente terras públicas. São áreas sem nenhuma destinação específica. Logo, ao se admitir a existência de terras públicas devolutas, no conceito clássico defendido pela maioria da doutrina e aceito pela jurisprudência, é forçoso concluir que o poder público é quem mais descumpra a função social da propriedade.⁷⁷

⁷⁵ GISCHKOW, Emilio Alberto Maya. Princípios de direito agrário: desapropriação e reforma agrária. São Paulo: Saraiva, 1988, p. 16.

⁷⁶ MATTOS NETO, Antonio José de. Curso de direito agroambiental brasileiro. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 164.

⁷⁷ BRAGA, Edival. Proposições para um novo modelo de regularização fundiária rural no Brasil: definição do tamanho da área rural a ser regularizada *versus* tamanho da área pretendida e Comentários à Lei de Terras do estado de Roraima. Curitiba, CRV, 2021, p. 59.

Como o autor explica, pela norma prevista no art. 3º da Lei n.º 601/1850⁷⁸ (Lei de Terras), entende-se que as áreas de terras que sejam reconhecidas como ocupações mansas e pacíficas não podem mais serem consideradas terras devolutas. A norma presente no art. 5º do Decreto-Lei n.º 9.760/1946⁷⁹ também sustenta a ideia de que terras devolutas são apenas as desocupadas.⁸⁰

Segundo o autor, áreas que já possuem processo administrativo protocolado nos órgãos fundiários também não são mais terras devolutas. Essa linha de pensamento encontra, de certo modo, suporte no art. 2º, § 2º, inciso III, do Decreto-Lei n.º 2.375/1987⁸¹, onde é dito que constituirão terras públicas não devolutas aquelas que, na data de publicação deste decreto-lei, sejam objeto de situações jurídicas, já constituídas ou em processo de formação, a favor de alguém.⁸²

Dito isso, o autor conclui que

⁷⁸ Art. 3º São terras devolutas:

§ 1º As que não se acharem applicadas a algum uso publico nacional, provincial, ou municipal.

§ 2º As que não se acharem no dominio particular por qualquer titulo legitimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em commisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura.

§ 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em commisso, forem revalidadas por esta Lei.

§ 4º As que não se acharem occupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em titulo legal, forem legitimadas por esta Lei.

⁷⁹ Art. 5º São devolutas, na faixa da fronteira, nos Territórios Federais e no Distrito Federal, as terras que, não sendo próprios nem applicadas a algum uso público federal, estadual territorial ou municipal, não se incorporaram ao domínio privado:

a) por força da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, e outras leis e decretos gerais, federais e estaduais;

b) em virtude de alienação, concessão ou reconhecimento por parte da União ou dos Estados;

c) em virtude de lei ou concessão emanada de govêrno estrangeiro e ratificada ou reconhecida, expressa ou implicitamente, pelo Brasil, em tratado ou convenção de limites;

d) em virtude de sentença judicial com força de coisa julgada;

e) por se acharem em posse contínua e incontestada com justo título e boa fé, por termo superior a 20 (vinte) anos;

f) por se acharem em posse pacífica e ininterrupta, por 30 (trinta) anos, independentemente de justo título e boa fé;

g) por força de sentença declaratória proferida nos termos do art. 148 da Constituição Federal, de 10 de Novembro de 1937.

⁸⁰ BRAGA, Edival. Proposições para um novo modelo de regularização fundiária rural no Brasil: definição do tamanho da área rural a ser regularizada *versus* tamanho da área pretendida e Comentários à Lei de Terras do estado de Roraima. Curitiba, CRV, 2021, p. 62.

⁸¹ BRASIL. Lei n.º 2.375, de 24 de novembro de 1987. Revoga o Decreto-lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971, dispõe sobre terras públicas, e dá outras providências. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2375.htm>. Acesso em: 27 jun 2023.

⁸² BRAGA, Edival. Proposições para um novo modelo de regularização fundiária rural no Brasil: definição do tamanho da área rural a ser regularizada *versus* tamanho da área pretendida e Comentários à Lei de Terras do estado de Roraima. Curitiba, CRV, 2021, p. 62.

a definição de terras devolutas não possui o alcance pretendido pela União e de certa forma compactuada por parte da doutrina e da jurisprudência, na contextura de que, *a comprovação de ocupação mansa e pacífica, desde que comprovada a cultura efetiva, não são terras devolutas.*

Afinal a própria Constituição Federal exige que a propriedade cumpra sua função social, não excepcionando as terras devolutas desse parâmetro constitucional para justificar e legalizar a propriedade.⁸³

Portanto, ao não reconhecer as ocupações mansas e pacíficas quando comprovada a prática de cultura efetiva, sob a alegação de que são terras devolutas e de que tal situação configura invasões de terras públicas, além de não obter respaldo na Constituição Federal, o Poder Público acaba por fomentar a grilagem de terras públicas e contribuir para que as terras rurais não cumpram sua função social.⁸⁴ Assim, a regularização fundiária de tais áreas garantiria um respeito maior de sua função social.

Como se percebe na legislação acerca do tema, não se trata apenas de produção e bom aproveitamento do solo. Nas palavras de Braga,

um dos desafios do século XXI passa pela reengenharia dos meios de produção no sentido de encontrar o equilíbrio de convivência pacífica e harmoniosa, especialmente entre os 2 (dois) bens jurídicos igualmente tutelados pela Ordem Constitucional brasileira: desenvolvimento econômico-social e proteção ao meio ambiente.⁸⁵

Benatti, Santos e Gama expõem que “a compreensão restrita de que a propriedade cumpre a sua função social quando produz alimentos, sem colimar outros interesses, parece não ser suficiente para abranger as novas necessidades sociais e ambientais surgidas na contemporaneidade”.⁸⁶ Como afirmam os autores,

no processo de regularização fundiária não estamos nos referindo a qualquer tipo de apropriação privada. O reconhecimento do direito de propriedade privada em terras públicas está vinculado a uma apropriação individual ou coletiva da terra, compatível com a função socioambiental.

⁸³ *Ibidem*, p. 62-63.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 63.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 28.

⁸⁶ BENATTI, José Heder; SANTOS, Roberto Araújo; GAMA, Antônia Socorro Pena da. A grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira. Brasília: IPAM; MMA, 2006, p. 62. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/estruturas/225/_arquivos/9___a_grilagem_de_terras_pblicas_na_amaznia_brasileira_225.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2023.

[...] A concepção restrita de que a propriedade cumpre a sua função social quando produz, sem colimar outros interesses, parece não ser suficiente para abarcar as novas necessidades sociais e ambientais apresentadas na contemporaneidade.

É preciso ampliar a compreensão da função social da propriedade, para que se possa incluir, nesse conceito, a função de proteção ambiental, a fim de favorecer uma utilização mais responsável dos recursos naturais, que permita obter tanto os benefícios econômicos que o imóvel pode produzir, como também os ambientais.⁸⁷

Logo, não se pode olvidar o aspecto ambiental da função social. Mesmo que alguns proprietários se sintam prejudicados ao ter que respeitar os limites da reserva legal de seus imóveis e outros direitos ambientais, já se tornou algo inerente à propriedade. Os direitos humanos, como no caso do direito à propriedade, podem ser limitados por necessidades ecológicas da mesma forma que são limitados por necessidades de caráter social e democrático, uma vez que não são absolutos, mas sujeitos a vários fatores limitantes.⁸⁸ Como dito por Bosselmann “se, por exemplo, os direitos de propriedade continuam sendo compreendidos de maneira isolada e separada das limitações ecológicas, eles reforçarão o antropocentrismo e incentivarão um comportamento abusivo”.⁸⁹

Neste ponto da discussão, é importante lembrar que a utilização da terra não precisa estar condicionada à agropecuária. A norma contida no art. 4º, § 2º, do Decreto n.º 10.592 estabelece que a obtenção de renda por meio dos serviços ambientais previstos no inciso I do *caput* do art. 41 do Código Florestal também serão considerados prática de cultura efetiva.

Art. 41. É o Poder Executivo federal autorizado a instituir, sem prejuízo do cumprimento da legislação ambiental, programa de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente, bem como para adoção de tecnologias e boas práticas que conciliem a produtividade agropecuária e florestal, com redução dos impactos ambientais, como forma de promoção do desenvolvimento ecologicamente sustentável, observados sempre os critérios de progressividade, abrangendo as seguintes categorias e linhas de ação: (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

I - pagamento ou incentivo a serviços ambientais como retribuição, monetária ou não, às atividades de conservação e melhoria dos ecossistemas e que gerem serviços ambientais, tais como, isolada ou cumulativamente:

⁸⁷ *Ibidem*, p. 22-23.

⁸⁸ BOSSELMANN, Klaus. O princípio da sustentabilidade: transformando direito e governança. Tradução de Phillip Gil França. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 170-171.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 145.

- a) o sequestro, a conservação, a manutenção e o aumento do estoque e a diminuição do fluxo de carbono;
- b) a conservação da beleza cênica natural;
- c) a conservação da biodiversidade;
- d) a conservação das águas e dos serviços hídricos;
- e) a regulação do clima;
- f) a valorização cultural e do conhecimento tradicional ecossistêmico;
- g) a conservação e o melhoramento do solo;
- h) a manutenção de Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito;

Desse modo, através da exploração de sua vocação florestal, a Amazônia pode ser fonte de renda sem que sua vegetação seja alterada ou amplamente danificada. Assim, é possível que haja o desenvolvimento socioeconômico da região simultaneamente à preservação da floresta.

Ademais, outro aspecto relevante nessa discussão é a necessidade de garantir a distribuição equitativa da propriedade privada, levando em consideração os diferentes tipos de propriedades existentes. Isso implica assegurar o acesso a diferentes formas de apropriação da terra e dos recursos naturais de forma a evitar a sobreposição e concentração de grandes extensões de terra por um único grupo ou uso específico. Ao garantir o acesso para o desenvolvimento de diversas atividades sociais e econômicas, é esperado que as propriedades cumpram suas funções social e ambiental. Portanto, o acesso plural à terra e o cumprimento da função social da propriedade são duas manifestações das cláusulas do Estado democrático. Não se pode implementar uma sem assegurar a efetividade da outra.⁹⁰

Como explicam Benatti, Santos e Gama,

a importância da garantia do direito de propriedade, com essas duas dimensões, está no fato de reconhecer o direito à terra às comunidades indígenas, às populações tradicionais, aos camponeses e aos médios e grandes posseiros. Ao mesmo tempo em que se reconhece um direito, definem-se deveres, pois se possibilita que a propriedade tenha um limite reconhecido, um cadastro confiável, o uso da terra e dos recursos naturais legalizado e monitorado. Reconhece-se o espaço de manifestação de liberdade do indivíduo ou da coletividade e, concomitantemente, assegura-se que o

⁹⁰ BENATTI, José Heder; SANTOS, Roberto Araújo; GAMA, Antônia Socorro Pena da. A grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira. Brasília: IPAM; MMA, 2006, p. 22-23. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/estruturas/225/_arquivos/9___a_grilagem_de_terras_pblicas_na_amaznia_brasileira_225.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2023.

exercício da autonomia privada esteja sujeito à função social e ambiental da propriedade privada rural.⁹¹

De acordo com Gischkow, “a conotação com o princípio da igualdade de oportunidade de acesso à terra é inarredável. Os que trabalham a terra, obtendo níveis satisfatórios de produtividade, devem ter oportunidade de acesso à propriedade”.⁹²

Indo nesse sentido, Braga afirma que “o desenvolvimento econômico possui como eixo central ser a mola propulsora da transformação social, objetivando, sobretudo, assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social.”⁹³

Logo, ainda conforme Braga, “quando as ocupações mansas e pacíficas de terras públicas são feitas por pessoas e famílias e em dimensão que não configure latifúndio, mas seja suficiente para produzir o sustento daquela família, não configura grilagem de terras públicas e sim posse de terras públicas.”⁹⁴

Entretanto, sabe-se que, no Brasil, a terra está nas mãos de poucos e casos de latifúndio não são incomuns. Metade dos estabelecimentos rurais (50,91%) tem menos de 10 hectares e totalizam 2,28% das terras rurais, enquanto grandes estabelecimentos com mais de 1.000 hectares ficam com quase metade das terras disponíveis (47,6%), mesmo sendo apenas 1,03% do número total de estabelecimentos, o que mostra a extrema concentração fundiária no país.⁹⁵

Nas palavras de Zeneratti,

paradoxalmente, de certo modo, a previsão do conceito de função social da terra, presente no Estatuto da Terra e mantido na Constituição Federal de 1988, contribuiu para a luta contra o latifúndio, mas não alterou a dinâmica de apropriação das terras no país, movida pelo constante saque ao estoque de terras públicas. Nos últimos anos, sobretudo desde 2005, tais ações têm sido legitimadas por aportes legais em favor dos latifundiários, especialmente, validando a grilagem de terras.⁹⁶

⁹¹ *Ibidem*, p. 23.

⁹² GISCHKOW, Emilio Alberto Maya. Princípios de direito agrário: desapropriação e reforma agrária. São Paulo: Saraiva, 1988, p. 16.

⁹³ BRAGA, Edival. Proposições para um novo modelo de regularização fundiária rural no Brasil: definição do tamanho da área rural a ser regularizada *versus* tamanho da área pretendida e Comentários à Lei de Terras do estado de Roraima. Curitiba, CRV, 2021, p. 28.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 41.

⁹⁵ ZENERATTI, Fábio Luiz. O acesso à terra no Brasil: reforma agrária e regularização fundiária. Revista *Katálysis*, v. 24, n. 3. p. 564-575, 2021, p. 565. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rk/a/stvqSwRD88wztYbCpGvSB4t/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 21 fev. 2023.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 565.

2. GRILAGEM DE TERRAS NA AMAZÔNIA LEGAL

A grilagem pode ser definida como a prática de apropriação de terras públicas ou privadas ilegalmente, o que é feito através da falsificação de documentos que possam comprovar a posse. Tal termo surgiu por conta de um antigo método para se obter uma terra de forma ilegal, no qual o falso título de terra era posto dentro de uma caixa junto a alguns grilos. Passado algum tempo, os insetos alimentar-se-iam das bordas da escritura e expeliriam excrementos no documento, dando um tom amarelado ao papel anteriormente branco, que ficaria com um aspecto envelhecido. Dessa forma, o possuidor do título de propriedade falso teria mais credibilidade para afirmar já ser proprietário da gleba de terra há algum tempo.⁹⁷

Atualmente, outros meios mais complexos são utilizados — meios que compreendem “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”.⁹⁸

Como explicado na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Grilagem, nem toda ocupação de terras públicas pode ser classificada como grilagem. Existem duas grandes modalidades de ocupação: econômica e jurídica.⁹⁹

Na ocupação econômica, há o apossamento físico da terra e a exploração de seus recursos naturais, que pode ocorrer de forma provisória — como quando há invasão de terras públicas para retirada de madeira — ou permanente — derrubada da floresta para aproveitamento agrícola. É passível de regularização se realizada em terras devolutas, uma vez que não se caracteriza como grilagem se for cumprida a função socioambiental da terra.¹⁰⁰

Na modalidade jurídica, por sua vez, a ocupação se dá pela obtenção do título de posse ou de domínio, originariamente reconhecido pelo Poder Público. Caso o título seja regular, não

⁹⁷ BENATTI, José Heder; SANTOS, Roberto Araújo; GAMA, Antônia Socorro Pena da. A grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira. Brasília: IPAM; MMA, 2006, p. 11. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/estruturas/225/_arquivos/9___a_grilagem_de_terras_publicas_na_amazonia_brasileira_225.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2023.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 18.

⁹⁹ RELATÓRIO da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a ocupação de terras públicas na região amazônica. Brasília, DF, 2001, p. 568. Disponível em: <<https://apublica.org/wp-content/uploads/2020/01/33421741-relatorio-final-cpi-terras-amazonas-grilagem.pdf>>. Acesso em: 11 abr. 2023.

¹⁰⁰ RELATÓRIO da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a ocupação de terras públicas na região amazônica. Brasília, DF, 2001, p. 568. Disponível em: <<https://apublica.org/wp-content/uploads/2020/01/33421741-relatorio-final-cpi-terras-amazonas-grilagem.pdf>>. Acesso em: 11 abr. 2023.

há providências a se tomar, pois trata-se de uma transferência legítima de terra. Entretanto, caso haja irregularidade, é possível se deparar com diversas possibilidades, dentre as quais situa-se a grilagem, modalidade responsável por grande parte da apropriação indevida de terras públicas.¹⁰¹

“A grilagem ocorre em todo território nacional, mesmo em terras há muito incorporadas ao patrimônio privado. Mas é na Amazônia que ela ganha contornos epidêmicos e grandiosos porque é lá que estão os grandes estoques de terras devolutas.”¹⁰² Como dito por Victor Asselin,

a grilagem se constitui num instrumento privilegiado de incorporações das terras devolutas ao modelo de propriedade privada do sistema capitalista.

Por isso, sempre foi praticada pelos latifundiários, comerciantes, industriais, banqueiros e tantos outros, representantes do capital monopolista nacional ou estrangeiro. Entende-se, pois, que, nos tempos de hoje, o breve esgotamento das reservas naturais, minerais e alimentares, nos países altamente desenvolvidos, aumentou o interesse sobre regiões ainda em desenvolvimento e, em particular, sobre uma região como a Amazônia, uma das mais ricas do mundo.¹⁰³

A Amazônia Legal tem aproximadamente de 5 milhões de quilômetros quadrados (cerca de 59% do território nacional), o que equivale a 500 milhões de hectares.¹⁰⁴ Dentro desse total, 143,6 milhões de hectares são terras sem destinação, portanto, é um território muito visado por grileiros.¹⁰⁵

Como visto anteriormente, a utilização de tais terras dependerá das prioridades para destinação dessas áreas. Há prioridade para reconhecimento de terras indígenas, reconhecimento de territórios quilombolas ou de comunidades tradicionais e conversão em área para conservação ambiental. Entretanto, apesar de tais previsões, os procedimentos de regularização fundiária nas esferas federal e estadual não asseguram o cumprimento dessas prioridades. Isso significa que há um risco crescente de que áreas que deveriam ser mantidas

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 568.

¹⁰² *Ibidem*, p. 585.

¹⁰³ ASSELIN, Victor. Grilagem: corrupção e violência em terras do Carajás. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1982, p. 159.

¹⁰⁴ ASSUNÇÃO, Juliano *et al.* As cinco Amazônia: bases para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Legal. Amazônia 2030, 2022, p. 2. Disponível em: <<https://amazonia2030.org.br/wp-content/uploads/2022/11/As5Amazonias.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2023.

¹⁰⁵ BRITO, Brenda *et al.* Dez fatos essenciais sobre regularização fundiária na Amazônia. Belém, PA: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, 2021, p. 24. Disponível em: <<https://imazon.org.br/wp-content/uploads/2021/04/10FatosRegularizacaoFundiarria.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2023.

públicas ou destinadas à regularização coletiva sejam privatizadas, o que pode estimular conflitos e desmatamento.¹⁰⁶

E esse é o legado da grilagem: violência, conflitos agrários e fundiários, exclusão social e degradação ambiental. De acordo com a Comissão Pastoral da Terra,

um conjunto de problemas socioambientais (desmatamento, perda de biodiversidade, contaminação das águas, insegurança hídrica e alimentar, etc.) está intimamente relacionado a um modelo agrícola e de ocupação territorial ambientalmente predatório, que se reproduz por meio da grilagem graças à histórica ausência de políticas de ordenamento fundiário, reforma agrária e reconhecimento de direitos territoriais.¹⁰⁷

Essa atividade ilícita afeta indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais e posseiros. A situação é agravada devido à insegurança jurídica, que alimenta os processos de invasão e de ocupação ilegal com interesses particulares, e à omissão por parte do Estado em auxiliar esses grupos mais vulneráveis.¹⁰⁸

2.1. Breve histórico da grilagem na região amazônica

Para entender as raízes da grilagem no Brasil como um todo, é preciso compreender a formação da propriedade privada no país retornando ao início da colonização portuguesa quando foi adotado o regime das sesmarias, cujo objetivo era arrecadar terras improdutivas, sem uso, pelo rei e seus prepostos para redistribuí-las a quem pudesse nelas produzir.¹⁰⁹ As sesmarias eram

glebas de terras públicas que eram concedidas aos particulares interessados em cultivá-las, mediante o pagamento de uma renda calculada sobre os frutos; a concessão de sesmarias, feita sob regime enfiteutico, gerou os grandes latifúndios, em sua maior parte inexplorados, não produzindo, portanto, os resultados que se pretendia.¹¹⁰

¹⁰⁶ BRITO, Brenda *et al.* Dez fatos essenciais sobre regularização fundiária na Amazônia. Belém, PA: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, 2021, p. 25-26. Disponível em: <<https://amazon.org.br/wp-content/uploads/2021/04/10FatosRegularizacaoFundiarria.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2023.

¹⁰⁷ CPT – Comissão Pastoral da Terra. Conflitos no campo Brasil 2022. Goiânia: CPT Nacional, 2023, p. 28. Disponível em: <<https://www.cptnacional.org.br/downloads/?task=download.send&id=14302&catid=41&m=0>>. Acesso em: 8 maio 2023.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 119.

¹⁰⁹ INCRA. O livro branco da grilagem de terra no Brasil: Balanço 2000/2001. Brasília, 2001, p. 13.

¹¹⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 36.. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 912.

Pouco antes da independência do Brasil em 1822, iniciou-se o regime de posses.

Como não havia legislação disciplinando o uso das terras, as pessoas tomavam posse e começavam a cultivá-las; a partir de então, a morada habitual e o cultivo da terra passaram a ser considerados fatores essenciais à legitimidade da posse. Desse modo, enquanto o regime de sesmarias favoreceu os grandes proprietários, que acabavam por não cultivar adequadamente a terra, o período de ocupação beneficiou o pequeno colono que, fazendo da terra sua morada habitual, cultivava-a com o próprio trabalho e o de sua família.¹¹¹

Ocorre que, na Constituição de 1824, o direito de propriedade foi plenamente garantido em seu artigo 179¹¹², mas a normatização acerca das relações de posse de terras não marcou presença na Carta e a ocupação das terras devolutas continuou a ser a forma de obtenção de terras. Assim, proliferaram-se, pelo país, as posses de pequenas glebas de terras de onde o posseiro e suas famílias tiravam seu sustento.¹¹³ “No que se tornaria um movimento usual na história brasileira, contudo, seguiram-se a eles os grileiros que, com títulos de propriedade fraudados, expulsaram os posseiros e formaram imensas propriedades (latifúndios)”.¹¹⁴

A matéria só foi devidamente normatizada em 1850 com a Lei de Terras (Lei n.º 601/1850), que pôs fim ao período de posses. Tal lei proibiu a aquisição gratuita de terras públicas. Ao obrigar a aquisição de forma onerosa, visava desencorajar o apossamento e criar uma nova mentalidade ou sentido em relação à propriedade, refrisando o conceito de domínio em seu sentido estrito.¹¹⁵

Em 1850, derrotada a Revolução Praieira, que entre outros ideais propunha uma reforma agrária, veio a consolidação do latifúndio com a Lei das Terras. A nova lei impedia a ocupação de áreas devolutas e determinava que a terra só poderia ser vendida pelo Governo em grandes lotes e mediante pagamento em dinheiro. Foi uma opção política pela grande propriedade e contra a pequena, vista como ameaça à oferta de braços para a lavoura de exportação.¹¹⁶

¹¹¹ *Ibidem*.

¹¹² Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Cívicos, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.

XXII. É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem público legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle previamente indemnizado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnisação. (BRASIL, 1824).

¹¹³ INCRA. O livro branco da grilagem de terra no Brasil: Balanço 2000/2001. Brasília, 2001, p. 13-14.

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 14.

¹¹⁵ FORSTER, Germano de Rezende. A Privatização das Terras Rurais. Barueri, SP: Manole, 2003, p. 41-47.

¹¹⁶ INCRA. O livro branco da grilagem de terra no Brasil: Balanço 2000/2001. Brasília, 2001, p. 14.

Seu regulamento, o Decreto n.º 1.318, de 30 de janeiro de 1854, passou a disciplinar quanto ao modo de se extremar o domínio público do particular, à revalidação das sesmarias, à legitimação das posses, à medição das terras particulares e à venda das terras públicas. Também estatuiu quanto ao registro das terras possuídas, instituindo o registro do vigário — ou registro paroquial —, figura a qual foi atribuída a missão de receber as declarações dos particulares.¹¹⁷ Desse modo, “comparecia o interessado à paróquia declinando, sem necessidade de prova nenhuma, uma posse sua que, anotada, faria presunção, doravante, de efetiva ocupação de terras — apesar de o Decreto afastar qualquer efeito constitutivo”.¹¹⁸ As falsificações eram favorecidas pelo fato de que era fácil arranjar testemunhas e cativar os peritos judiciais. Como se pode ver, privilegiou-se o papel em detrimento da ocupação e cultivo efetivos.¹¹⁹

A integração tardia da Amazônia permitiu que este processo fraudulento chegasse aos nossos dias na mesma escala em que assolou o restante do país até meados do séc. XX. Contudo, se de início buscava-se simular uma posse para subseqüentemente legitimá-la em propriedade, na Amazônia ganhou relevo a falsificação de limites.¹²⁰

Assim, estavam formadas as raízes da grilagem no Brasil. Apesar da Lei de Terras ter vigorado até a promulgação da Constituição Republicana de 1891, os estados, agora com autonomia legislativa, não apresentaram grandes inovações quanto às leis agrárias, mantendo os princípios e normas da antiga Lei de Terras de 1850.¹²¹

A partir da Proclamação da República, sucederam-se os decretos que regulamentaram aspectos da propriedade da terra, mas nenhum modificou fundamentalmente a má distribuição da propriedade fundiária no País. O Código Civil brasileiro, promulgado em 1916, proibiu a legitimação das posses e a revalidação de sesmarias. Aqueles que não tivessem regularizado suas posses até o início da vigência do código só poderiam fazê-lo com base no instituto do usucapião.¹²²

Durante todo esse período, a ocupação da Amazônia ocorreu, principalmente, por meio da evangelização de indígenas e da exploração dos produtos naturais da terra (as drogas do

¹¹⁷ FORSTER, Germano de Rezende. *A Privatização das Terras Rurais*. Barueri, SP: Manole, 2003, p. 51.

¹¹⁸ RELATÓRIO da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a ocupação de terras públicas na região amazônica. Brasília, DF, 2001, p. 576. Disponível em: <<https://apublica.org/wp-content/uploads/2020/01/33421741-relatorio-final-cpi-terras-amazonas-grilagem.pdf>>. Acesso em: 11 abr. 2023.

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 575-576.

¹²⁰ *Ibidem*, p. 577.

¹²¹ *Ibidem*, p. 346.

¹²² *Ibidem*, p. 346.

sertão). Até que, a partir da segunda metade do século XIX, a borracha passou a atrair grande atenção para a região: era o primeiro grande ciclo econômico da Amazônia, que teve o seu auge entre 1879 e 1912.¹²³

A quebra do monopólio da borracha fez com que a economia da região entrasse em colapso.¹²⁴ Depois de 1920, a população do Norte do país diminuiu, passando de 312 mil para 236 mil habitantes em 1940. Em 1950, a região finalmente conseguiu recuperar sua população, passando a contar com 349 mil habitantes.¹²⁵

A partir dos anos 1950, e no rastro da expedição Roncador-Xingu (e de projetos da Fundação Brasil Central), diversos comerciantes e industriais paulistas com tradição agrária tornam-se donos de vastas extensões de terra no sudeste paraense. Alguns dos que primeiro chegaram lotearam e venderam parte das áreas apropriadas, em total desrespeito para com as leis agrárias do Estado.

A partir da década de 50, as políticas de ocupação e desenvolvimento da Amazônia implementadas pelo governo federal, principalmente com a criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia – SPVEA em 1953 e, posteriormente, substituída pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – Sudam, atual Agência de Desenvolvimento da Amazônia – ADA, trouxeram uma idéia de desenvolvimento direcionada para a ocupação com especulação de terras, exploração dos recursos florestais e migração desordenada.¹²⁶

Esse processo de ocupação efetiva da Amazônia se iniciou com a abertura de estradas pelos governos estaduais e federal — o que se prolongou pelas décadas seguintes; a exemplo, temos as rodovias Belém-Brasília (BR-153) e Transamazônica (BR-230) —, programas de assentamento rural, além de incentivos, crédito e proteção que atraíram investimentos privados.

¹²³ A FLORESTA habitada: história da ocupação humana na Amazônia. Imazon, 2015. Disponível em: <<https://imazon.org.br/a-floresta-habitada-historia-da-ocupacao-humana-na-amazonia/#:~:text=A%20hist%C3%B3ria%20de%20ocupa%C3%A7%C3%A3o%20da,mais%20complexas%20emergiram%20nessa%20regi%C3%A3o.>>. Acesso em: 4 maio 2023.

¹²⁴ Henry Wickham, um comerciante inglês, contrabandeou sementes de seringueira provenientes da região de Santarém e as enviou para o diretor do Royal Botanic Garden de Londres. Com tais sementes, plantações de seringueiras foram estabelecidas no Sudeste Asiático, região na qual eram mantidas colônias britânicas. Posteriormente, as plantações da Malásia obtiveram êxito e os ingleses dominaram o mercado, visto que o látex ali produzido era de melhor qualidade e comercializado em menor valor (A FLORESTA, 2015).

¹²⁵ A FLORESTA habitada: história da ocupação humana na Amazônia. Imazon, 2015. Disponível em: <<https://imazon.org.br/a-floresta-habitada-historia-da-ocupacao-humana-na-amazonia/#:~:text=A%20hist%C3%B3ria%20de%20ocupa%C3%A7%C3%A3o%20da,mais%20complexas%20emergiram%20nessa%20regi%C3%A3o.>>. Acesso em: 4 maio 2023.

¹²⁶ BENATTI, José Heder; SANTOS, Roberto Araújo; GAMA, Antônia Socorro Pena da. A grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira. Brasília: IPAM; MMA, 2006, p. 29-30. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/estruturas/225/_arquivos/9___a_grilagem_de_terras_pblicas_na_amaznia_brasileira_225.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2023.

Essas medidas encorajaram a migração para a região, a qual já era explorada por agricultores que trabalhavam com culturas anuais. A construção das rodovias intensificou esse processo e atraiu outras atividades, como a exploração madeireira. O resultado foi uma intensa disputa pela terra e pelos recursos naturais, envolvendo diversos atores sociais e dando origem aos problemas que hoje afetam a região amazônica.¹²⁷

A construção de rodovias e a colonização agropecuária arrastaram-se pela década de 1960. Ademais, a descoberta de minérios na região — cassiterita na Rondônia, ouro no rio Tapajós e ferro na Serra dos Carajás — também foi um fator que atraiu atenção. Na época, a ocupação das áreas de florestas ainda era limitada às margens das novas estradas, e o desmatamento era incipiente.¹²⁸

O movimento militar de 1964 encampou o projeto da implantação e da internacionalização do capital na Amazônia e, conseqüentemente, a política de incorporação de todas as terras “livres”, favorecendo a grilagem, a partir de projetos do capital monopolista ligado ao imperialismo.¹²⁹

A ideia propagada pelo recém-formado governo militar era a de que a Amazônia consistia em um grande terreno vazio que precisava ser ocupado.

As políticas de desenvolvimento durante a ditadura militar pressupunham equivocadamente o "vazio demográfico" e se destinavam a aparelhar a região para suprir o mercado mundial dos insumos que dela demandava. Criou-se o modelo comercial e industrial, centrado basicamente na política de incentivos fiscais e creditícios, contabilizando mão-de-obra barata, desqualificada e politicamente desorganizada. Este processo tem sido acompanhado de agressões ao meio ambiente e violência contra os trabalhadores rurais, trabalhadores extrativistas e populações indígenas.¹³⁰

O processo de ocupação da Amazônia seria intensificado a partir da década de 1970, provocando mudanças profundas na paisagem, na sociedade e na economia. O governo militar

¹²⁷ *Ibidem*, p. 30.

¹²⁸ A FLORESTA habitada: história da ocupação humana na Amazônia. Imazon, 2015. Disponível em: <<https://imazon.org.br/a-floresta-habitada-historia-da-ocupacao-humana-na-amazonia/#:~:text=A%20hist%C3%B3ria%20de%20ocupa%C3%A7%C3%A3o%20da,mais%20complexas%20emergiram%20nessa%20regi%C3%A3o.>>. Acesso em: 4 maio 2023.

¹²⁹ ASSELIN, Victor. Grilagem: corrupção e violência em terras do Carajás. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1982, p. 159.

¹³⁰ RELATÓRIO da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a ocupação de terras públicas na região amazônica. Brasília, DF, 2001, p. 347. Disponível em: <<https://apublica.org/wp-content/uploads/2020/01/33421741-relatorio-final-cpi-terras-amazonas-grilagem.pdf>>. Acesso em: 11 abr. 2023.

brasileiro decidiu concentrar esforços na região amazônica, com o objetivo de atrair agricultores de outras regiões do país para ocupar áreas de floresta, explorar recursos minerais e hidrelétricos, e desenvolver a criação de gado bovino.¹³¹

Grandes projetos foram lançados, como a mineração em Carajás e no rio Trombetas, a construção da usina hidrelétrica de Tucuruí, a abertura das estradas Transamazônica e Santarém-Cuiabá, entre outros. Esse período de intensa atividade trouxe um aumento significativo na população da região amazônica, passando de 11,2 milhões em 1980 para 24 milhões em 2010. Como resultado, houve um grande impacto no meio ambiente, incluindo um aumento no desmatamento e na degradação da floresta.¹³²

Os investimentos nesses grandes projetos combinado com subsídios e crédito barato para agropecuaristas resultaram em mudanças rápidas e dramáticas na região. O rebanho de gado na Amazônia cresceu de 2 milhões em 1970 para cerca de 80 milhões em 2010, quase 4 animais para cada habitante. O desmatamento, que até 1975 afetava menos de 1% da Amazônia, atingiu quase 19% da região em 2013 — três vezes o tamanho do estado de São Paulo.¹³³

Além disso, houve um aumento dos conflitos sociais na região. Na década de 1980, as terras acessíveis por rodovias já estavam ocupadas por posseiros ou populações tradicionais, e a prática da grilagem contribuiu para intensificar as disputas fundiárias. Os grileiros muitas vezes tomavam posse das áreas à força, expulsando as famílias que habitavam a região há décadas. Houve, portanto, disputas violentas pela posse dessas terras.¹³⁴

A partir do final da década de 1980, em resposta à pressão internacional, o governo reduziu os incentivos para a agropecuária e os investimentos públicos para a expansão da infraestrutura na Amazônia. No entanto, essas iniciativas foram enfraquecidas pela exploração madeireira de florestas nativas, que intensificou a ocupação da fronteira na região e ocasionou um aumento significativo do desmatamento.¹³⁵

A grilagem continuava sendo um problema constante, uma vez que os grileiros se apoiavam em aparatos governamentais para se fortalecerem — percebia-se que a concentração

¹³¹ A FLORESTA habitada: história da ocupação humana na Amazônia. Imazon, 2015. Disponível em: <<https://imazon.org.br/a-floresta-habitada-historia-da-ocupacao-humana-na-amazonia/#:~:text=A%20hist%C3%B3ria%20de%20ocupa%C3%A7%C3%A3o%20da,mais%20complexas%20emergiram%20nessa%20regi%C3%A3o.>>. Acesso em: 4 maio 2023.

¹³² *Ibidem.*

¹³³ *Ibidem.*

¹³⁴ *Ibidem.*

¹³⁵ *Ibidem.*

fundiária, produto da grilagem, acompanhava não apenas as zonas que recebiam investimentos em infraestrutura, como também financiamentos para a produção. A economia da grilagem (apropriação de renda fundiária e apropriação de financiamentos públicos) consolida-se no processo de criação de novos municípios, o que foi possível observar, por exemplo, no Pará, onde o número de municípios saltou de 83 para 143 entre 1980 e 1996.¹³⁶

A situação permaneceu fora do controle até 2004, quando o Brasil buscou melhorar a fiscalização e criou mais de 500 mil quilômetros quadrados de novas Unidades de Conservação.¹³⁷

Em 2009, a fim de ajudar na organização territorial do país, no combate à grilagem e na melhoria das condições sociais e econômicas dos ocupantes da terra, entrou em vigor a Lei n.º 11.952/2009. Tal lei, como visto anteriormente, passou por mudanças ao longo dos anos e ainda podemos esperar por mais considerando os Projetos de Lei objetos deste estudo. Como essas mudanças irão impactar a prática de grilagem no país é o que será investigado no próximo capítulo.

2.2. Atores e procedimentos da grilagem

A tomada de terras públicas é articulada e posta em prática por diferentes atores, cada qual com sua responsabilidade nesse grande esquema. Como exposto na CPI da Grilagem, esses atores podem ser divididos em: “empreendedores”, “prepostos” e “cartorários”.

No topo da cadeia da grilagem, estão os “empreendedores”, responsáveis pelo capital envolvido na ação criminosa. Podem ser tanto indivíduos que já estão estabelecidos há muito tempo nas zonas de colonização e cidades ao longo das rodovias — suas fortunas geralmente estão vinculadas à exploração de madeira, à pecuária, ao comércio de produtos agrícolas etc. — quanto pessoas físicas provenientes de outras regiões, firmas, corretores, profissionais liberais e políticos.¹³⁸

¹³⁶ BENATTI, José Heder; SANTOS, Roberto Araújo; GAMA, Antônia Socorro Pena da. A grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira. Brasília: IPAM; MMA, 2006, p. 31. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/estruturas/225/_arquivos/9___a_grilagem_de_terras_pblicas_na_amaznia_brasileira_225.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2023.

¹³⁷ A FLORESTA habitada: história da ocupação humana na Amazônia. Imazon, 2015. Disponível em: <<https://imazon.org.br/a-floresta-habitada-historia-da-ocupacao-humana-na-amazonia/#:~:text=A%20hist%C3%B3ria%20de%20ocupa%C3%A7%C3%A3o%20da,mais%20complexas%20emergiram%20nessa%20regi%C3%A3o.>>. Acesso em: 4 maio 2023.

¹³⁸ BENATTI, José Heder; SANTOS, Roberto Araújo; GAMA, Antônia Socorro Pena da. A grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira. Brasília: IPAM; MMA, 2006, p. 27. Disponível em:

Eles vendem – ou compram – extensas áreas de terras, sem obedecer aos requisitos legais previamente estabelecidos como condição para a apropriação e para a transferência dessas áreas para um patrimônio privado (tanto na legislação fundiária, quanto na ambiental) e, ao fazê-lo, apropriam-se não apenas (de forma ilícita) de uma renda fundiária, como também beneficiam-se de diversas outras formas de renda ou de financiamentos associados ao controle sobre a terra.¹³⁹

Muitas vezes, é difícil identificar os financiadores e organizadores dos esquemas por meio de ações de fiscalização “clássicas” no campo, pois alguns desses grileiros fazem parte da elite econômica e política de outras regiões do Brasil e não precisam se deslocar até as áreas griladas, atuando de forma remota. É comum encontrar, por exemplo, elites econômicas das regiões Sul e Sudeste que investem em terras griladas na Amazônia.¹⁴⁰

Sob o comando dos “empreendedores”, estão seus “prepostos”, que ficam encarregados de diversas ações, tais como impedir o acesso a terrenos visados pela reforma agrária, acolher a mão de obra recrutada — capangas que patrulham as áreas invadidas e, eventualmente, disputam à bala o controle da região —, expulsar populações de ribeirinhos e colonos já estabelecidas na área, intimidar e controlar as associações de produtores e, se preciso, eliminar líderes de grupos de agricultores que se oponham à ocupação ou exploração irregular realizada pelos “empreendedores” desse negócio. Até mesmo as polícias locais têm participação na proteção desse negócio ilegal, como aconteceu no caso de grilagem protagonizado pelo grupo CR Almeida¹⁴¹, em Altamira, no qual foi possível encontrar nomes de policiais militares na folha de pagamentos da Companhia Incenxil, ligada à CR Almeida.¹⁴²

Percebe-se, assim, as seguintes divisões dentro do grupo dos prepostos: intermediários — viabilizam ou facilitam a realização dos crimes associados à grilagem; suas atividades também podem incluir negociações com os demais integrantes da organização criminosa, a

<https://antigo.mma.gov.br/estruturas/225/_arquivos/9___a_grilagem_de_terras_pblicas_na_amaznia_brasileira_225.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2023.

¹³⁹ *Ibidem*.

¹⁴⁰ STASSART, Joachim, *et al.* Governança fundiária frágil, fraude e corrupção: um terreno fértil para a grilagem de terras. *Transparência Internacional Brasil*, 2021, p. 89. Disponível em: <<https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/grilagem-de-terras>>. Acesso em: 25 abr. 2023.

¹⁴¹ Trata-se de um caso investigado por uma Comissão Parlamentar de Inquérito da Assembleia Legislativa do Estado do Pará (PARÁ, 1999), a qual constatou a ilegitimidade da pretensão de posse e propriedade de uma área de 4,7 milhões de hectares — o equivalente aos territórios da Holanda e da Bélgica juntos — que supostamente pertencia à Companhia. (JUSTIÇA, 2011).

¹⁴² BENATTI, José Heder; SANTOS, Roberto Araújo; GAMA, Antônia Socorro Pena da. A grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira. Brasília: IPAM; MMA, 2006, p. 27-28. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/estruturas/225/_arquivos/9___a_grilagem_de_terras_pblicas_na_amaznia_brasileira_225.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2023.

cooptação de interessados de boa ou má fé pela compra de terras griladas, a contratação de trabalhadores em condições precárias ou a elaboração de documentos —, e “pistoleiros” e milícias privadas — limitam o acesso às terras griladas, intimidam ou silenciam denunciante e/ou expulsam as populações legítimas das terras invadidas, às vezes por meio de estratégias de extorsão.¹⁴³

Por fim, há o grupo dos “cartorários”.

Estes indivíduos são funcionários de cartórios e de órgãos de regularização fundiária (tanto estaduais quanto federais), ou ainda advogados ou proprietários de escritórios de topografia que, mediante pagamento, fornecem informações privilegiadas sobre cadastros de áreas públicas, informam sobre zonas passíveis de serem ocupadas, delimitam essas zonas e as registram fraudulentamente – ou intermediam a obtenção de registro fraudulento – de pretensões fundiárias (em cartórios, a partir, por exemplo, de documentos de compra e venda; ou fornecendo Certificados de Cadastro de Imóvel Rural, provenientes dos órgãos oficiais, de maneira irregular – usando “laranjas”).¹⁴⁴

Enquanto os “prepostos” cuidam da parte física da grilagem, esse grupo fica com a papelada. Os serventuários de cartórios de registro imobiliário ficam responsáveis pelos registros fraudulentos. Muitas vezes, registram áreas sobrepostas umas às outras, assim, são áreas que só existem no papel.¹⁴⁵

Os funcionários de órgãos fundiários contribuem com a grilagem emitindo títulos fraudulentos, inserindo e validando dados falsos nos sistemas cadastrais e de regularização fundiária ou fazendo vista grossa em processos de fiscalização.¹⁴⁶

Fiscais ambientais também podem ajudar a garantir a impunidade dos grileiros não cumprindo com o seu dever de fiscalizar, fraudando laudos e oferecendo informações sigilosas relativas a operações futuras, por exemplo.¹⁴⁷

¹⁴³ STASSART, Joachim, *et al.* Governança fundiária frágil, fraude e corrupção: um terreno fértil para a grilagem de terras. Transparência Internacional Brasil, 2021, p. 89. Disponível em: <<https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/grilagem-de-terras>>. Acesso em: 25 abr. 2023.

¹⁴⁴ BENATTI, José Heder; SANTOS, Roberto Araújo; GAMA, Antônia Socorro Pena da. A grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira. Brasília: IPAM; MMA, 2006, p. 28. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/estruturas/225/_arquivos/9___a_grilagem_de_terras_pblicas_na_amaznia_brasileira_225.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2023.

¹⁴⁵ INCRA. O livro branco da grilagem de terra no Brasil: Balanço 2000/2001. Brasília, 2001, p. 16.

¹⁴⁶ STASSART, Joachim, *et al.* Governança fundiária frágil, fraude e corrupção: um terreno fértil para a grilagem de terras. Transparência Internacional Brasil, 2021, p. 89. Disponível em: <<https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/grilagem-de-terras>>. Acesso em: 25 abr. 2023.

¹⁴⁷ *Ibidem*.

Ainda há os agentes públicos em cargos de comissão ou em cargos eletivos, que podem exercer influência indevida nos órgãos fundiários e ambientais de forma pontual — facilitando fraudes em cadastros ou processos administrativos, por exemplo — ou sistêmica — como paralisar as atividades de fiscalização ou flexibilizar normas de regularização fundiária.¹⁴⁸

Ademais, é preciso citar a atuação dos magistrados, uma vez que juízes e desembargadores podem vender decisões judiciais para confirmar registros fraudulentos em troca de vantagens indevidas, o que pode ocorrer tanto em processos de fiscalização dos Registros de Imóveis pelas Corregedorias Gerais de Justiça quanto em litígios.¹⁴⁹

Entre os “cartorários”, há aqueles que podem ser chamados de “especialistas”. São advogados, corretores imobiliários, tabeliões de notas, agrimensores e agrônomos. Os advogados e corretores imobiliários, além de poderem identificar “oportunidades” de investimento, fabricam títulos fraudulentos e se utilizam de procurações. Os registradores e tabeliões de notas forjam registros e escrituras, e podem organizar deliberadamente a precariedade dos registros para facilitar as fraudes. Os agrimensores, agrônomos e outros técnicos da área, por sua vez, ajudam ao inserir dados falsos nos sistemas cadastrais e ao identificar vazios nos cadastros que possam ser utilizados para a inscrição do imóvel falso.¹⁵⁰

Outros atores que podem ocupar uma categoria à parte são os laranjas e testas-de-ferro, usados para emprestar seus dados de identificação para inscrever os imóveis nos sistemas de informação públicos. Muitas vezes, são usados para fracionar indevidamente os imóveis em processos de regularização fundiária e/ou ocultar o verdadeiro “dono” da terra, tornando difícil identificá-lo e responsabilizá-lo.¹⁵¹

Um exemplo dessa categoria é o caso do fantasma Carlos Medeiros:

Ao longo de mais de duas décadas, a partir de 1975, os portugueses Manoel Joaquim Pereira e Manoel Fernandes de Souza, já falecidos, tiveram centenas de imóveis rurais inventariados em nome de Carlos Medeiros, a quem teriam sido transmitidas em “cessão onerosa de direitos hereditários”. O total da área inventariada é de aproximadamente nove milhões de hectares, 7% do território paraense,

¹⁴⁸ *Ibidem.*

¹⁴⁹ *Ibidem.*

¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 90.

¹⁵¹ *Ibidem*, p. 90.

abrangendo 83 municípios. As terras foram, em seguida, vendidas por Carlos Medeiros a dezenas de terceiros, pessoas físicas e jurídicas.¹⁵²

Nesse caso, os dois portugueses teriam recebido sesmarias no século XIX. Em 1975, Carlos Medeiros, afirmando ser herdeiro dos portugueses, reivindicou os mais de mil títulos deixados por eles.¹⁵³ Posteriormente, foi comprovado que todas essas terras eram, na verdade, públicas e pertenciam à União ou ao Estado do Pará.¹⁵⁴ Tudo isso só foi possível por conivência do judiciário, uma vez que o juiz responsável por deferir o pedido de abertura do inventário e promover a legitimação dos supostos direitos dominiais alegados — Armando Bráulio Paul da Silva, posteriormente afastado da magistratura por envolvimento em outras irregularidades — ignorou pressupostos essenciais, tais como: ausência de terceiros com ocupação efetiva, sem impugnação, por mais de um ano e um dia, a ser apurada por meio de vistoria judicial; comprovação das respectivas cadeias sucessórias; demarcação judicial ou administrativa, esta última autorizada e fiscalizada pelo Estado; existência de títulos definitivos mediante os quais as terras tivessem sido desmembradas do patrimônio público estadual; chamamento do Estado e da União para manifestarem ou não seus interesses na lide; necessidade de manifestação do Ministério Público Estadual, na qualidade de fiscal da lei.¹⁵⁵

Um caso à parte a ser considerados no processo da grilagem são os trabalhadores braçais. Esses atores são, na verdade, vítimas, uma vez que trabalham em condições precárias, recebem salários baixos e podem ser submetidos a trabalho análogo à escravidão.¹⁵⁶

Assim, todos esses atores tornam possível o processo de grilagem em sua dimensão física-econômica e administrativa-jurídica.

Dessa maneira, todos esses atores contribuem no grande esquema da grilagem que é dividido em algumas etapas. Na dimensão física-econômica, há a expulsão dos ocupantes legítimos, a exploração ilegal da madeira e desmatamento a corte raso (quanto se trata de área

¹⁵² INCRA. O livro branco da grilagem de terra no Brasil: Balanço 2000/2001. Brasília, 2001, p. 26.

¹⁵³ QUEM é dono da Amazônia: uma análise do recadastramento de imóveis rurais. Imazon, 2013. Disponível em: <<https://imazon.org.br/quem-e-dono-da-amazonia-uma-analise-do-recadastramento-de-imoveis-rurais/>>. Acesso em: 1º maio 2023.

¹⁵⁴ INCRA. O livro branco da grilagem de terra no Brasil: Balanço 2000/2001. Brasília, 2001, p. 26.

¹⁵⁵ RELATÓRIO da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a ocupação de terras públicas na região amazônica. Brasília, DF, 2001, p. 239. Disponível em: <<https://apublica.org/wp-content/uploads/2020/01/33421741-relatorio-final-cpi-terras-amazonas-grilagem.pdf>>. Acesso em: 11 abr. 2023.

¹⁵⁶ STASSART, Joachim, *et al.* Governança fundiária frágil, fraude e corrupção: um terreno fértil para a grilagem de terras. Transparência Internacional Brasil, 2021, p. 89. Disponível em: <<https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/grilagem-de-terras>>. Acesso em: 25 abr. 2023.

florestal) e, ao fim dessa etapa, a ocupação com atividades produtivas ilícitas (agropecuária, garimpo, etc.).¹⁵⁷ Rocha e Bragança mostram bem como ocorre esse processo ao expor o *modus operandi* do pecuarista conhecido como “o maior desmatador da Amazônia”, alvo de operação do Ministério Público Federal (MPF):¹⁵⁸

No campo, o *modus operandi* da quadrilha seguia o passo a passo do conhecido processo de abertura de floresta. Inicialmente, eram retiradas as árvores maiores e mais valiosas, por meio do corte seletivo, lucrando-se com a venda ilegal de madeira. Em seguida, as áreas eram completamente desmatadas, utilizando-se tratores, “correntões” e queimadas. Encerrado o ciclo de devastação, plantava-se capim, muitas vezes com o uso de aviões agrícolas. Algumas dessas áreas eram vendidas ou arrendadas para terceiros, enquanto outras permaneciam em posse da quadrilha, em geral para criação de gado.¹⁵⁹

Na dimensão administrativa-jurídica da grilagem, há, primeiro, a identificação de “oportunidades” de fraudes em títulos/registros de imóveis públicos ou privados para a posterior fabricação de títulos fraudulentos; as etapas seguintes são o registro em cartório, a eventual confirmação das fraudes por decisão judicial e a obtenção do título de propriedade aparentando estar na legalidade. Outro possível caminho a se seguir nessa dimensão é a identificação de vazios ou fragilidades em cadastros para grilar terras públicas, o georreferenciamento e a inscrição da área nos cadastros, a regularização da área em desacordo com os critérios de titulação e, por fim, o título de propriedade. Nos três caminhos apresentados, o objetivo final é o uso ou a comercialização do imóvel.¹⁶⁰

¹⁵⁷ STASSART, Joachim, *et al.* Governança fundiária frágil, fraude e corrupção: um terreno fértil para a grilagem de terras. Transparência Internacional Brasil, 2021, p. 91. Disponível em: <<https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/grilagem-de-terras>>. Acesso em: 25 abr. 2023.

¹⁵⁸ RIOS Voadores: maior desmatador da Amazônia pode pegar até 238 anos de prisão. MPF, 2016. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/noticias-pa/rios-voadores-maior-desmatador-da-amazonia-pode-pegar-ate-238-anos-de-prisao>>. Acesso em: 12 maio 2023.

¹⁵⁹ ROCHA, Rafael da Silva; BRAGANÇA, Ana Carolina Haliuc. Grilagem e delitos associados: a experiência da Força-tarefa Amazônia do Ministério Público Federal. In: GRAÇA, Cristina Seixas (org.). Combate aos crimes ambientais: orientações para atuação do Ministério Público na Amazônia Legal. Belo Horizonte: Abrampa, 2022, p. 34. Disponível em: <<https://abrampa.org.br/abrampa/uploads/images/conteudo/Combate%20aos%20Crimes%20Ambientais%20Orienta%C3%A7%C3%B5es%20para%20Atua%C3%A7%C3%A3o%20do%20Minist%C3%A9rio%20P%C3%BAblico%20na%20Amaz%C3%B4nia%20Legal.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2023.

¹⁶⁰ STASSART, Joachim, *et al.* Governança fundiária frágil, fraude e corrupção: um terreno fértil para a grilagem de terras. Transparência Internacional Brasil, 2021, p. 91. Disponível em: <<https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/grilagem-de-terras>>. Acesso em: 25 abr. 2023.

2.3. Finalidade da grilagem

Como esclarecido na CPI da Grilagem, os grileiros e os adquirentes de má-fé de terras griladas as utilizam para diversos fins ilícitos. Uma dessas finalidades é a especulação em larga escala, uma vez que o preço para o grileiro adquirir a terra é inferior ao valor de mercado — muitas vezes, o custo da terra é nulo—, o que dá ao grileiro um bom retorno financeiro na posterior venda da área.¹⁶¹

A posterior transferência de terras griladas dificulta a identificação da ilegalidade do título de propriedade, uma vez que adiciona mais documentos às transações envolvendo a área, dificultando a fiscalização. Além disso, essa transferência oferece ao grileiro a oportunidade de se distanciar dos atos ilícitos associados à terra, passando o problema adiante. A situação se agrava quando as terras griladas são divididas em lotes, pois o parcelamento dessas terras amplia os lucros dos grileiros e o número de vítimas da grilagem.¹⁶²

Outra finalidade atribuída a essa prática ilícita é a obtenção de financiamentos agropecuários e a apropriação de renda fundiária ao apresentar a terra como garantia. É a chamada economia da grilagem. Assim,

os recursos são dirigidos para grandes empreendimentos; favorecem a expulsão das comunidades tradicionalmente ocupantes da área para onde se destinam; e coroam o locupletamento do grileiro com o calote que ele dá nesses contratos, garantidos com a terra que não lhe custou nada.¹⁶³

O dinheiro obtido pela exploração de madeira também é muito visado pelos grileiros. Como se pode imaginar, o dano ambiental causado é extenso:

Se os madeireiros escolhem terra grilada para explorar, é sinal de que pretendem descumprir o plano de manejo, exaurir os recursos florestais locais e migrar para outra área.

A extração mais rentável, do ponto de vista imediatista, é aquela nômade, que não se preocupa com a recuperação do maciço florestal. Para esses exploradores, o domínio regular da área sob extração é desnecessário, porque sua posse é tida como temporária e carece durar, apenas, enquanto existirem árvores de valor econômico a serem derrubadas.

¹⁶¹ RELATÓRIO da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a ocupação de terras públicas na região amazônica. Brasília, DF, 2001, p. 586. Disponível em: <<https://apublica.org/wp-content/uploads/2020/01/33421741-relatorio-final-cpi-terras-amazonas-grilagem.pdf>>. Acesso em: 11 abr. 2023.

¹⁶² *Ibidem*, p. 587.

¹⁶³ *Ibidem*, p. 590.

Exaurida aquela área, deve-se descartá-la, partindo-se em busca de novas glebas, de preferência oferecidas a preços irrisórios, como são as terras griladas.¹⁶⁴

Entretanto, como visto anteriormente, a retirada de madeira é, muitas vezes, apenas uma das etapas da grilagem que se consolidará na pecuária e na monocultura (de soja, na maior parte), sendo essa atividade um dos propósitos da grilagem.

Ademais, as terras griladas podem ser usadas para a obtenção de indenizações do INCRA em caso de desapropriação para fins de reforma agrária,¹⁶⁵ ou até mesmo para lavagem de dinheiro — como será detalhado mais adiante.

2.4. Irregularidades e crimes associados à grilagem

Não há uma tipificação específica para a prática da grilagem no Código Penal. É muito associada ao crime de invasão de terras públicas disposto no art. 20 da Lei n.º 4.947/1966,¹⁶⁶ entretanto, não devem ser vistos como sinônimos. Enquanto esse crime é caracterizado pela mera invasão e ocupação de terras públicas, a grilagem é o termo usado para remeter a um conjunto de ações criminosas tendo como finalidade a apropriação de terras públicas ou privadas.¹⁶⁷ Dessa forma, o crime descrito na Lei n.º 4.947/1966 é apenas uma parte do que é a grilagem, há vários outros crimes que precisam ser discutidos para entender por completo a ilegalidade dessa prática.

A essência da grilagem é a fraude, a qual ocorre em processos administrativos, cadastros e registros de imóveis, o que envolve a falsificação de documentos e outras formas de manipulação ilegal — aqui, encaixa-se o crime de falsidade ideológica.¹⁶⁸ Essas atividades

¹⁶⁴ *Ibidem*, p. 590-591.

¹⁶⁵ *Ibidem*, p. 593.

¹⁶⁶ Art. 20 - Invadir, com intenção de ocupá-las, terras da União, dos Estados e dos Municípios:
Pena: Detenção de 6 meses a 3 anos.

Parágrafo único. Na mesma pena incorre quem, com idêntico propósito, invadir terras de órgãos ou entidades federais, estaduais ou municipais, destinadas à Reforma Agrária.

¹⁶⁷ ROCHA, Rafael da Silva; BRAGANÇA, Ana Carolina Haliuc. Grilagem e delitos associados: a experiência da Força-tarefa Amazônia do Ministério Público Federal. *In*: GRAÇA, Cristina Seixas (org.). Combate aos crimes ambientais: orientações para atuação do Ministério Público na Amazônia Legal. Belo Horizonte: Abrampa, 2022, 39-40. Disponível em:

<<https://abrampa.org.br/abrampa/uploads/images/conteudo/Combate%20aos%20Crimes%20Ambientais%20Orienta%C3%A7%C3%B5es%20para%20Atua%C3%A7%C3%A3o%20do%20Minist%C3%A9rio%20P%C3%BAblico%20na%20Amaz%C3%B4nia%20Legal.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2023.

¹⁶⁸ Código Penal, art. 299 - Omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, com o fim de prejudicar direito, criar obrigação ou alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante.

ilegais, como já exposto, são frequentemente apoiadas por atores corruptos, tanto do setor público quanto privado, que ajudam as organizações criminosas a realizar suas operações. Assim, temos a presença da corrupção — o que também inclui prática de suborno e advocacia administrativa na fiscalização ambiental. Logo, outro crime associado é a corrupção¹⁶⁹ de funcionários públicos e outros profissionais para inserir/confirmar dados fraudulentos em sistemas cadastrais e registrais ou nos processos de titulação.¹⁷⁰

Devido a quantidade de atores envolvidos nas diferentes etapas da grilagem, também deve ser considerado o crime de organização criminosa.¹⁷¹

No caso de organizações criminosas, deve haver uma distinção entre aquelas pessoas que estão a elas vinculadas de modo estável e permanente e aquelas pessoas que lhes prestam serviços como fornecedores ou colaboradores, sem estabilidade e exclusividade. É preciso identificar na estrutura organizacional criminosa essa finalidade comum, essa colaboração em um esforço compartilhado voltado a uma mesma finalidade específica: a prática de determinados crimes.¹⁷²

Ademais, é comum que a apropriação ilegal de terras públicas esteja frequentemente associada ao crime de redução a condição análoga à de escravo¹⁷³ para a realização do trabalho físico relacionado à grilagem. Esses trabalhadores são encarregados de abrir caminhos, explorar recursos madeireiros e desmatar as áreas que foram ilegalmente apropriadas. Como costuma ocorrer nesses casos, os trabalhadores são privados de sua liberdade por meio de dívidas contraídas através da aquisição de equipamentos para a realização do trabalho requisitado pelo contratante. Os aliciadores desses trabalhadores também costumam submetê-los a jornadas

¹⁶⁹ Código Penal:

Corrupção passiva: art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem. Corrupção ativa: art. 333 - Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício.

¹⁷⁰ STASSART, Joachim, *et al.* Governança fundiária frágil, fraude e corrupção: um terreno fértil para a grilagem de terras. *Transparência Internacional Brasil*, 2021, p. 93-101. Disponível em: <<https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/grilagem-de-terras>>. Acesso em: 25 abr. 2023.

¹⁷¹ Lei n.º 12.850/2013, art. 2º Promover, constituir, financiar ou integrar, pessoalmente ou por interposta pessoa, organização criminosa.

¹⁷² ROCHA, Rafael da Silva; BRAGANÇA, Ana Carolina Haliuc. Grilagem e delitos associados: a experiência da Força-tarefa Amazônia do Ministério Público Federal. *In: GRAÇA, Cristina Seixas (org.). Combate aos crimes ambientais: orientações para atuação do Ministério Público na Amazônia Legal*. Belo Horizonte: Abrampa, 2022, p. 44. Disponível em: <<https://abrampa.org.br/abrampa/uploads/images/conteudo/Combate%20aos%20Crimes%20Ambientais%20Orienta%C3%A7%C3%B5es%20para%20Atua%C3%A7%C3%A3o%20do%20Minist%C3%A9rio%20P%C3%BAblico%20na%20Amaz%C3%B4nia%20Legal.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2023.

¹⁷³ Código Penal, art. 149. Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto.

exaustivas e condições degradantes de trabalho e alojamentos precários.¹⁷⁴ Por geralmente praticarem atividades associadas a crimes ambientais, como desmatamento e extração de madeira, esses trabalhadores não denunciem com medo de criminalização.¹⁷⁵

Além disso, constatou-se que algumas organizações criminosas envolvidas em esquemas de grilagem de terras estavam associadas até mesmo ao tráfico de drogas.¹⁷⁶

É preciso destacar, também, que a grilagem de terras pode estar relacionada a esquemas de lavagem de dinheiro.¹⁷⁷ As organizações criminosas empregam estratégias de lavagem de ativos para não apenas conferir uma aparência legal aos lucros obtidos por meio de atividades ilegais, mas também para ocultar o pagamento de propinas. Para isso, são utilizadas várias técnicas que visam dificultar a rastreabilidade dessas transações financeiras pelas autoridades e contornar as medidas de combate à lavagem de dinheiro. Essas práticas incluem, por exemplo, a realização de operações financeiras ilegais por meio de intermediários (laranjas, testas-de-ferro ou empresas de fachada), movimentação de financeiras em espécie e a divisão artificial de fluxos financeiros, entre outras estratégias. O objetivo é evitar a detecção e o rastreamento das transações ilícitas, bem como disfarçar a origem dos recursos financeiros.¹⁷⁸

Outro crime frequente é a extorsão¹⁷⁹, pois, muitas vezes, os criminosos expulsam os ocupantes legítimos das áreas griladas intimidando-os com violência e ameaças.¹⁸⁰ Percebe-se, assim, que os grileiros têm uma participação significativa em conflitos no campo. Em 2022,

¹⁷⁴ STASSART, Joachim, *et al.* Governança fundiária frágil, fraude e corrupção: um terreno fértil para a grilagem de terras. Transparência Internacional Brasil, 2021, p. 93-94. Disponível em: <<https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/grilagem-de-terras>>. Acesso em: 25 abr. 2023.

¹⁷⁵ CPT – Comissão Pastoral da Terra. Conflitos no campo Brasil 2022. Goiânia: CPT Nacional, 2023, p. 146. Disponível em: <<https://www.cptnacional.org.br/downlods?task=download.send&id=14302&catid=41&m=0>>. Acesso em: 8 maio 2023.

¹⁷⁶ STASSART, Joachim, *et al.* Governança fundiária frágil, fraude e corrupção: um terreno fértil para a grilagem de terras. Transparência Internacional Brasil, 2021, p. 93. Disponível em: <<https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/grilagem-de-terras>>. Acesso em: 25 abr. 2023.

¹⁷⁷ Lei n.º 9.613/1998, art. 1º Ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal.

¹⁷⁸ STASSART, Joachim, *et al.* Governança fundiária frágil, fraude e corrupção: um terreno fértil para a grilagem de terras. Transparência Internacional Brasil, 2021, p. 94. Disponível em: <<https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/grilagem-de-terras>>. Acesso em: 25 abr. 2023.

¹⁷⁹ Código Penal, art. 158 - Constranger alguém, mediante violência ou grave ameaça, e com o intuito de obter para si ou para outrem indevida vantagem econômica, a fazer, tolerar que se faça ou deixar de fazer alguma coisa.

¹⁸⁰ STASSART, Joachim, *et al.* Governança fundiária frágil, fraude e corrupção: um terreno fértil para a grilagem de terras. Transparência Internacional Brasil, 2021, p. 101. Disponível em: <<https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/grilagem-de-terras>>. Acesso em: 25 abr. 2023.

34,2% dos agentes causadores das ocorrências de violência no campo eram grileiros.¹⁸¹ E, claro, essas pessoas não têm chance contra as organizações por trás de grandes esquemas de grilagem.

Um aspecto importante a ser analisado são os crimes ambientais — ainda mais quando se fala em grilagem na Amazônia Legal. Tais crimes incluem desmatar sem autorização, degradar Unidades de Conservação, destruir a fauna, provocar incêndios em floresta e explorar ilegalmente os recursos naturais — como no caso de madeira ou garimpo ilegal.¹⁸²

O uso do fogo na cadeia da grilagem-agronegócio ocorre em grandes extensões de terra e está, direta ou indiretamente, associado ao desmatamento que acompanha a expansão da fronteira agrícola. Nesses casos, o fogo é utilizado para consolidar a grilagem, tanto no sentido de encobrir a invasão de terras públicas e o crime ambiental (desmatamento ilegal), quanto para finalizar o processo do desmatamento, dando aparência imediata de terra em uso agrícola e preparando a área para servir como pastagem ou, em algumas regiões, campo de monocultivos.¹⁸³

Outra técnica de desmatamento por vezes empregada é o “correntão”, usado para remover a vegetação de forma rápida e que, atualmente, se encontra proibido por ser uma técnica muito agressiva que causa danos graves à fauna silvestre ao impossibilitar a fuga de animais.¹⁸⁴

Percebe-se, portanto, que o desmatamento é um instrumento do qual os grileiros se utilizam para consolidar seus roubos de terras.

Como já exposto, a grilagem de terras envolve, basicamente, duas etapas interligadas: a aquisição ilegal da terra no terreno (por meio de invasão e controle de terras públicas) e a criação de uma aparência de legitimidade nos documentos (por meio de processos burocráticos). Nesse contexto, a derrubada da floresta ou vegetação nativa na terra invadida desempenha dois papéis principais: consolida a invasão e facilita a posterior falsificação dos registros nos cartórios, uma

¹⁸¹ CPT – Comissão Pastoral da Terra. *Conflitos no campo Brasil 2022*. Goiânia: CPT Nacional, 2023, p. 168. Disponível em: <<https://www.cptnacional.org.br/downlods?task=download.send&id=14302&catid=41&m=0>>. Acesso em: 8 maio 2023.

¹⁸² STASSART, Joachim, *et al.* Governança fundiária frágil, fraude e corrupção: um terreno fértil para a grilagem de terras. *Transparência Internacional Brasil*, 2021, p. 93. Disponível em: <<https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/grilagem-de-terras>>. Acesso em: 25 abr. 2023.

¹⁸³ AGUIAR, Diana; TORRES, Mauricio. A boiada está passando: desmatar para grilar. *Agro é fogo*, s/d. Disponível em: <[¹⁸⁴ IBAMA embarga mil hectares por desmatamento ilegal com uso de correntão em MT. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 2018. Disponível em: <\[https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/noticias/copy_of_noticias/noticias-2018/ibama-embarga-mil-hectares-por-desmatamento-ilegal-com-uso-de-correntao-em-mt\]\(https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/noticias/copy_of_noticias/noticias-2018/ibama-embarga-mil-hectares-por-desmatamento-ilegal-com-uso-de-correntao-em-mt\)>. Acesso em: 10 maio 2023.](https://agroefogo.org.br/dossie/a-boiada-esta-passando-desmatar-para-grilar/#:~:text=%C3%80%20medida%20que%20a%20fronteira,pastos%20e%20campos%20para%20monoculti vos.>. Acesso em: 9 maio 2023.</p></div><div data-bbox=)

vez que o próprio crime ambiental pode ser entendido como evidência de ocupação da terra. Assim, quanto mais fácil for o processo de grilagem, maior é a probabilidade de o grileiro investir recursos significativos na primeira etapa, desmatando extensas áreas e, eventualmente, deslocando ocupantes anteriores.¹⁸⁵

É difícil estimar a exata responsabilidade dos grileiros sobre o desmatamento na Amazônia Legal dada a natureza clandestina e complexa dessa atividade. O Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM) estima que 35% do desmatamento na Amazônia ocorrido entre agosto de 2018 e julho de 2019 possa ser atribuído à grilagem, uma vez que essa é a porcentagem de desmatamento em registrado em áreas não designadas e sem informação. Se considerar o desmatamento em áreas protegidas, o índice chega a 44%.¹⁸⁶

O Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) registrou aumento das áreas desmatadas na Amazônia Legal de 2018 a 2021.¹⁸⁷ Em 2018, a taxa de desmatamento (baseada em áreas maiores que 6,25 hectares) foi de 7.536 km² e, em 2021, essa taxa havia subido para 13.038 km². Houve uma leve diminuição dessa taxa em 2022 — 11.594 km² desmatados —, mas ainda é um número elevado em comparação ao desmatamento registrado no período de 2009 (7.464 km²) a 2017 (6.947 km²), sendo que a menor taxa registrada nesse ínterim foi no ano de 2012 (4.571 km²). De acordo com esses dados, foram desmatados aproximadamente 110.551 km² dentro da Amazônia Legal em todo esse período de 2009 a 2022.¹⁸⁸ Diante dessa informação, é preocupante imaginar que boa parte desse problema é provocado por práticas ilícitas associadas à grilagem.

Esse desmatamento em grandes proporções acompanha a expansão da fronteira agrícola, por isso as regiões mais afetadas por tal atividade são Centro-Oeste e Norte — e os biomas mais afetados são Cerrado e Amazônia.¹⁸⁹ Assim, é importante que as políticas de regularização fundiária sejam eficientes a fim de coibir essa prática.

¹⁸⁵ AGUIAR, Diana; TORRES, Mauricio. A boiada está passando: desmatar para grilar. Agro é fogo, s/d. Disponível em: <

¹⁸⁶ 35% do desmatamento na Amazônia é grilagem, indica análise do IPAM. IPAM, 2019. Disponível em: <

¹⁸⁷ TAXAS de desmatamento - Amazônia Legal - Estados. TerraBrasilis, 2022. Disponível em: <

¹⁸⁸ *Ibidem*.

¹⁸⁹ AGUIAR, Diana; TORRES, Mauricio. A boiada está passando: desmatar para grilar. Agro é fogo, s/d. Disponível em: <<https://agroefogo.org.br/dossie/a-boiada-esta-passando-desmatar-para->

3. MUDANÇAS NA LEI DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: OS PROJETOS DE LEI N.ºS 2.633/2020 e 510/2021

Como observado anteriormente, um dos objetivos da PRFA é coibir a grilagem de terras — esse é um dos motivos citados para a criação da MP n.º 458/2009 que deu origem à Lei n.º 11.952/2009. Assim, o esperado seria que, caso promovida alguma mudança na legislação, que fosse com o propósito de torná-la mais eficiente no cumprimento de seus objetivos: beneficiar os pequenos proprietários e combater a grilagem, os conflitos no campo e o desmatamento ilegal.

De fato, a referida lei passou por grandes mudanças em 2017 quando entrou em vigor a Lei n.º 13.465/2017, responsável por significativas alterações na PRFA. Assim que surgiu, primeiro na forma da MP n.º 759/2016, ficou conhecida como “MP da grilagem” — e, depois, “lei da grilagem” — e, no momento, é objeto de três ações: a ADI 5.771,¹⁹⁰ a ADI 5.787¹⁹¹ e a ADI 5.883.¹⁹² As duas primeiras impugnam as mudanças feitas na PRFA com argumentos de que violam o direito à propriedade e o cumprimento de sua função social, a proteção do meio ambiente natural, o dever de compatibilizar a destinação de terras públicas e devolutas com a política agrícola e o plano nacional de reforma agrária e a proibição do retrocesso — a ADI 5.883, apesar de impugnar a mesma lei, concentra-se no que diz respeito à regularização fundiária urbana.

No final de 2019, entrou em vigor a Medida Provisória n.º 910, que, devido às drásticas alterações na PRFA, também recebeu o título de “MP da grilagem”. Entretanto, tal MP perdeu a validade sem que fosse apreciada pelos deputados e senadores. A resistência a essa MP

grilar/#:~:text=%C3%80%20medida%20que%20a%20fronteira,pastos%20e%20campos%20para%20monocultivos.>. Acesso em: 9 maio 2023.

¹⁹⁰ Procuradoria-Geral da República. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 5.771/DF. Supremo Tribunal Federal. Data de propositura: 31 de agosto de 2017. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 30 jun. 2023.

¹⁹¹ Partido dos Trabalhadores. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 5.787/DF. Supremo Tribunal Federal. Data de propositura: 28 de setembro de 2017. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5277531>>. Acesso em: 30 jun. 2023.

¹⁹² Instituto de Arquitetos do Brasil. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 5.883/DF. Supremo Tribunal Federal. Data de propositura: 23 de janeiro de 2018. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 30 jun. 2023.

resultou da falta de debate prévio acerca das mudanças propostas e da incapacidade da norma em atender as prioridades de destinação de terras públicas e viabilizar a proteção ambiental, bem como o respeito aos territórios indígenas, quilombolas e de comunidades tradicionais.¹⁹³

A fim de substituir a MP, o Projeto de Lei (PL) n.º 2.633/2020 foi proposto pelo deputado Zé Silva (Solidariedade-MG). Esse PL, de acordo com sua ementa, “altera as Leis n.ºs 11.952, de 25 de junho de 2009, 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, a fim de ampliar o alcance da regularização fundiária; e dá outras providências”.¹⁹⁴ Esse PL foi apresentado como uma forma mais suavizada das mudanças na PRFA por conta da polêmica gerada pela MP n.º 910/2019.¹⁹⁵

No ano seguinte, foi a vez do senador Irajá (PSD-TO) propor o PL n.º 510/2021, no qual não houve uma tentativa de mitigar os efeitos da MP, chegando até mesmo a tornar algumas mudanças na norma ainda mais drásticas. Como exposto em sua ementa, esse PL

altera a Lei n.º 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União; a Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública; a Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos; a Lei n.º 13.240, de 30 de dezembro de 2015, que dispõe sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos; e a Lei n.º 10.304, de 5 de novembro de 2001, que transfere ao domínio dos Estados de Roraima e do Amapá terras pertencentes à União, a fim de ampliar o alcance da regularização fundiária e dar outras providências.¹⁹⁶

Ambas as propostas ficaram conhecidas como “PLs da grilagem”. Percebe-se aqui um padrão em que toda mudança promovida na PRFA é tida como um benefício à grilagem, um

¹⁹³ ANPR. Associação Nacional dos Procuradores da República. Nota técnica sobre os Projetos de Lei n.º 2633/2020 e 510/2021. Brasília, 2021. Disponível em:

<https://www.anpr.org.br/images/2021/05/Nota_Te%CC%81cnica_n%C2%BA_001-2021-_UC_regularizac%CC%A7a%CC%83o_fundia%CC%81ria.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2023.

¹⁹⁴ BRASIL. Projeto de Lei n.º 2.633 de 2020 – redação final. Câmara dos Deputados. Brasília, 3 de agosto de 2021. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2051902&filename=REDACAO%20FINAL%20PL%202633/2020>. Acesso em: 22 mar. 2023.

¹⁹⁵ CHAGAS, Elisa. MP da regularização fundiária perde validade e é substituída por projeto de lei. Agência Senado, 2020. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/05/20/mp-da-regularizacao-fundiaria-perde-validade-e-e-substituida-por-projeto-de-lei>>. Acesso em: 9 jul. 2023.

¹⁹⁶ BRASIL. Projeto de Lei n.º 510 de 2021. Senado Federal. Brasília, 2021. Disponível em:

<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8928000&ts=1678911056784&disposition=inline&_gl=1*1y13e40*_ga*Mjc50Tc2MDUxLjE2ODM3Mzk5NTg.*_ga_CW3ZH25XMK*MTY4ODkxMzY0NC4xNC4xLjE2ODg5MTY1ODcuMC4wLjA.>. Acesso em: 22 mar. 2023.

bom indicativo de que provavelmente as normas da PRFA estão tomando um conteúdo incompatível com a proposta dessa política.

A própria MP que originou a Lei n.º 11.952/2009 — a MP n.º 458/2009 — também foi alvo de muitas críticas e recebeu o título de “MP da grilagem”.

Alguns analistas viram essa política pública como uma maneira de promover a justiça social para aqueles que, no passado, desbravaram a floresta, uma vez que beneficiava um grupo historicamente excluído de pequenos produtores e ocupantes legítimos de terras públicas, garantindo segurança jurídica e exigindo o cumprimento da legislação ambiental, garantindo assim uma abordagem equilibrada entre a regularização fundiária e a preservação ambiental.¹⁹⁷ Essa é a perspectiva, por exemplo, de Edival Braga, que vê na PRFA uma forma de contribuir “para que o Brasil venha a ter um controle mais eficiente do desenvolvimento sustentável, verificando, por exemplo, quais são os imóveis que cumprem a legislação ambiental”.¹⁹⁸ O autor ainda externou que

os que apregoam a ideia de que a regularização fundiária fomenta o desmatamento ilegal, a nosso juízo estão prestando um desserviço ao Brasil, uma vez que, ao não regularizar e ao não alienar os milhões de hectares de terras públicas, em todas as regiões do País, parte delas ainda devolutas na região da Amazônia Legal, abrem caminho para a grilagem de terras públicas.¹⁹⁹

E, claro, havia quem não simpatizasse com a PRFA, como no caso de Oliveira, o qual manifestava que a MP n.º 458/2009 era um benefício aos grileiros e resultaria em um aumento do desmatamento ilegal.²⁰⁰

As duas linhas de pensamento possuem argumentos sólidos sobre a PRFA. A verdade é que, apesar de transparecer boas intenções, como mostrado na primeira parte desse estudo, essa política apresenta algumas falhas desde o início. Brito e Barreto, por exemplo, criticaram o fato de a Lei n.º 11.952/2009 não tratar de titulação envolvendo os membros de uma mesma família, uma vez que pode haver solicitações de regularização de vários imóveis vizinhos pertencentes

¹⁹⁷ CUNHA, Paulo Roberto. Uma política pública de privatização e degradação da Amazônia disfarçada de regularização fundiária: uma análise sobre a evolução da Lei Federal nº 11.952/2009. *In*: Confins. N. 52. 2021. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/confins/40043>>. Acesso em: 26 maio 2023.

¹⁹⁸ BRAGA, Edival. Proposições para um novo modelo de regularização fundiária rural no Brasil: definição do tamanho da área rural a ser regularizada *versus* tamanho da área pretendida e Comentários à Lei de Terras do estado de Roraima. Curitiba, CRV, 2021, p. 33.

¹⁹⁹ *Ibidem*, p. 33.

²⁰⁰ OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. A MP 458 e a Contra-Reforma Agrária na Amazônia. *In*: CANUTO, Antonio; LUZ, Cássia Regina da Silva; WICHINIESKI. Isolete. Conflitos no Campo Brasil 2009. São Paulo: Expressão Popular, 2010, p. 18-26.

a familiares, o que permitiria o fracionamento de um grande imóvel entre familiares como forma de burlar a legislação.²⁰¹

Outro aspecto muito criticado dessa política foram os baixos valores pagos pelas terras. Na PRFA, o valor é baseado na planilha de preços do Incra, sendo definido em porcentagens. O problema é que os preços atribuídos pelo Incra às terras nuas são bem inferiores aos seus valores de mercado, o que representa uma perda aos cofres públicos.²⁰²

Mas não para por aí. Em 2014, o Tribunal de Contas da União (TCU) realizou uma auditoria com o objetivo de avaliar a execução do Programa Terra Legal. As falhas constatadas no programa até aquele momento foram:

I- Baixo índice de atingimento das metas e objetivos propostos, como a destinação das terras públicas e a preservação contra os riscos de reconcentração fundiária, de especulação imobiliária e abertura desordenada da fronteira agrícola; II- Existência de 887 beneficiários (11%) que não atendem aos requisitos do programa e 2.931 beneficiários (36,86%) que apresentam indícios de não enquadramento no programa, além de falhas formais em processos de titulação; III- Valor cobrado no Programa Terra Legal na titulação de imóveis rurais desproporcional ao valor pago pelo público alvo com o mesmo perfil (assentados do Incra em relação aos titulados com áreas entre 1 e 4 módulos fiscais (MF) e valor de mercado em relação aos de áreas maiores), bem como em relação aos valores estabelecidos nas planilhas de preço referenciais (PPR) do Incra; IV- Não adoção de providências pelo MDA para a retomada das áreas nos casos de descumprimento das cláusulas resolutivas e de indeferimento; V- Ausência, nos demonstrativos contábeis da União, de registro das operações com imóveis rurais do Programa Terra Legal; VI- Ausência de critérios normatizados para a priorização das áreas a ser georreferenciadas; VII- Ausência de controles internos para impedir cadastramentos realizados por um mesmo procurador para mais de 3 beneficiários e/ou para áreas superiores a 15 módulos fiscais ou 1.500 hectares; VIII- Risco de fomento do mercado irregular de posse de terra devido à ausência de inibição de emissão de Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) para posseiros que não tiveram processo de titulação concluído.²⁰³

²⁰¹ BRITO, Brenda; BARRETO, Paulo. Primeiro ano do Programa Terra Legal: avaliação e recomendações. Belém, PA: Imazon, 2010, p. 15. Disponível em: <<https://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/livros/rimeiro-ano-do-programa-terra-legal-avaliacao-e.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2023.

²⁰² BRITO, Brenda; CARDOSO JUNIOR, Dário. Regularização fundiária no Pará: afinal qual é o problema? Belém, PA: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia - IMAZON, 2015, p. 73-74. Disponível em: <https://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/livros/REG_FUNDPARA_WEB.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2023.

²⁰³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório de auditoria de conformidade no Programa Terra Legal Amazônia – TC 015.859/2014-2. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-de-conformidade-no-programa-terra-legal.htm>>. Acesso em: 2 jul. 2023.

O TCU constatou que, entre 2009 e 2014, o Programa não cumpriu adequadamente os objetivos originalmente propostos, evidenciando um baixo índice de obtenção de resultados em comparação com as metas estabelecidas em lei. Além disso, foi observado que não estava sendo garantida a função social aos imóveis rurais pertencentes à União, conforme estabelecido pelos artigos 5º, XXIII e 186 da Constituição Federal.²⁰⁴ “O programa sequer conseguir atingir as metas propostas, seja de número de títulos emitidos seja de tamanho de área titulada”.²⁰⁵

Mesmo com a PRFA, a reconcentração fundiária continuou sendo um problema.

A partir da base de dados do Sistema Terra Legal (Sisterleg) enviada ao TCU, verificou-se que, até julho de 2014, houve a conclusão de 7.951 processos de titulação, sendo 5.603 relativos a áreas abaixo de 1 MF, totalizando 174.557 ha; 2.056 a áreas entre 1 e 4 MF, no total de 263.429 ha; e 292 referentes a áreas acima de 4 MF, no total de 170.947 ha.²⁰⁶

Como efeitos desse programa, o TCU destacou especulação imobiliária, abertura desordenada da fronteira agrícola, descontrole do desmatamento na Amazônia Legal, inadimplência por falta de rotinas para cobrança e acompanhamento dos pagamentos, favorecimento indevido de pessoas e/ou grupos empresariais, utilização do programa para vantagens pessoais, dentre outros.²⁰⁷

Apesar de a Lei n.º 11.952/2009 ter mais de uma década de existência, os problemas aqui relatados persistem e não são exclusividade apenas das terras federais. Basta analisar a situação do valor da terra como um exemplo: “em média, os governos estaduais cobram 15% do valor de mercado e o governo federal cobra 26%, considerando os valores usados como base para o cálculo do preço final”.²⁰⁸

As modificações posteriores que essa política sofreu não foram capazes de dissolver tais problemas. Na verdade, sofreram muitas críticas por apresentarem alterações que podem agravar ainda mais a situação.

O MPF, na ADI 5.771, destacou que a Lei n.º 13.465/2017

²⁰⁴ *Ibidem.*

²⁰⁵ *Ibidem.*

²⁰⁶ *Ibidem.*

²⁰⁷ *Ibidem.*

²⁰⁸ BRITO, Brenda *et al.* Dez fatos essenciais sobre regularização fundiária na Amazônia. Belém, PA: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, 2021, p. 59. Disponível em: <<https://imazon.org.br/wp-content/uploads/2021/04/10FatosRegularizacaoFundiarria.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2023.

afronta múltiplos princípios e regras constitucionais, como o direito a moradia (art. 6º)²⁰⁹, o direito a propriedade e o cumprimento de sua função social (art. 5º, caput e inciso XXIII)²¹⁰, a proteção do ambiente (art. 225, caput, § 1º, I, II, III e VII, e §§ 2º e 4º)²¹¹, a política de desenvolvimento urbano (art. 182, caput e §§ 1º e 2º)²¹², o dever de compatibilizar a destinação de terras públicas e devolutas com a política agrícola e o plano nacional de reforma agrária (art. 188, caput)²¹³, os objetivos fundamentais da República (art. 3º, I a III)²¹⁴, a proibição de retrocesso, o mínimo existencial e o princípio da proporcionalidade (na faceta de proibição da proteção deficiente), a competência constitucionalmente reservada a lei complementar (art. 62, § 1º, III)²¹⁵,

²⁰⁹ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

²¹⁰ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXIII – a propriedade atenderá a sua função social; [...].

²¹¹ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I – preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II – preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III – definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; [...]

VII – proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei. [...]

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. [...].

²¹² Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. [...].

²¹³ Art. 188. A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.

²¹⁴ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – garantir o desenvolvimento nacional;

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; [...]

²¹⁵ Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I – relativa a: [...]

a competência da União para legislar sobre Direito Processual Civil (art. 62, I, b)²¹⁶, a previsão de que o pagamento de indenizações da reforma agrária será em títulos da dívida agrária (art. 184, caput)²¹⁷, a exigência de participação popular no planejamento municipal (art. 29, XII)²¹⁸ e as regras constitucionais do usucapião especial urbano e rural (arts. 183 e 191)²¹⁹,²²⁰

Mas a preocupação do momento são as mudanças pelas quais a PRFA poderá passar caso o PL n.º 2.633/2020 ou o PL n.º 510/2021 seja aprovado, uma vez que poderão perpetuar ou agravar os problemas aqui já relatados. É importante revisar o histórico de alterações dessa legislação para entender como os PLs se encaixam nisso tudo.

3.1. Alteração do marco temporal

Inicialmente, a data limite prevista na Lei n.º 11.952/2009 para regularizar ocupações com dispensa de licitação era 1º de dezembro de 2004, ou seja, aqueles que tomaram posse de uma terra na Amazônia Legal após essa data não poderiam ser beneficiados pela PRFA. Como expresso na lei, era preciso que o ocupante ou seus antecessores tivessem exercido ocupação e exploração direta, pacífica e mansa anterior a essa data.

b) direito penal, processual penal e processual civil; (Incluído pela Emenda Constitucional 32, de 2001) [...] III – reservada a lei complementar; [...]

²¹⁶ Vide nota anterior.

²¹⁷ Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei. [...]

²¹⁸ Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...] XII – cooperação das associações representativas no planejamento municipal; [...].

²¹⁹ Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Art. 191. 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.

Parágrafo único. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

²²⁰ Procuradoria-Geral da República. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 5.771/DF. Supremo Tribunal Federal. Data de propositura: 31 de agosto de 2017. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 30 jun. 2023.

Esse marco temporal foi alterado pela Lei n.º 13.465/2017. Assim, a nova data, prevista no art. 5º, inciso IV, da Lei n.º 11.952/2009, passou a ser 22 de julho de 2008, o que permitiu que uma nova leva de posseiros pudessem regularizar suas terras. Essa data também é utilizada na definição de área rural consolidada presente no Código Florestal²²¹ que, como pontua Cunha, “usou essa mesma data para anistiar, de diversas maneiras, aqueles que, no passado, desmataram ilegalmente as florestas e outros tipos de vegetação em todo país”.²²²

Ademais, tal lei expandiu a modalidade de venda direta prevista no art. 38 da Lei n.º 11.952/2009, criando uma regra especial:

Art. 38. A União e suas entidades da administração indireta ficam autorizadas a proceder a venda direta de imóveis residenciais de sua propriedade situados na Amazônia Legal aos respectivos ocupantes que possam comprovar o período de ocupação efetiva e regular por período igual ou superior a 5 (cinco) anos, excluídos:

I - os imóveis residenciais administrados pelas Forças Armadas, destinados à ocupação por militares;

II - os imóveis considerados indispensáveis ao serviço público.

Parágrafo único. Aplica-se a modalidade de alienação prevista no caput deste artigo mediante o pagamento do valor máximo da terra nua definido na forma dos §§ 1º e 2º do art. 12 desta Lei, com expedição de título de domínio nos termos dos arts. 15 e 16 desta Lei, aos ocupantes de imóveis rurais situados na Amazônia Legal, até o limite de que trata o § 1º do art. 6º desta Lei, nas seguintes hipóteses: (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

I - quando se tratar de ocupações posteriores a 22 de julho de 2008 ou em áreas em que tenha havido interrupção da cadeia alienatória posterior à referida data, desde que observado o disposto nos arts. 4º e 5º desta Lei e comprovado o período da ocupação atual por prazo igual ou superior a cinco anos, apurado até a data de entrada em vigor da Medida Provisória no 759, de 22 de dezembro de 2016; (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

II - quando os ocupantes forem proprietários de outro imóvel rural, desde que a soma das áreas não ultrapasse o limite mencionado neste parágrafo único e observado o disposto nos arts. 4º e 5º desta Lei. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

²²¹ Lei n.º 12.651/2012, art. 3º, IV - área rural consolidada: área de imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio;

²²² CUNHA, Paulo Roberto. Uma política pública de privatização e degradação da Amazônia disfarçada de regularização fundiária: uma análise sobre a evolução da Lei Federal nº 11.952/2009. *In*: Confins. N. 52. 2021. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/confins/40043>>. Acesso em: 26 maio 2023.

A partir da adição desse parágrafo e de seus incisos ao art. 38, ocupações realizadas no período entre 22 de julho de 2008 e 22 de dezembro de 2011 tornaram-se passíveis de serem regularizadas, com a condição de que o posseiro pague o valor máximo da terra nua definido na planilha de valores do Incra — que é menor do que a metade do valor de mercado.²²³ Portanto, a Lei n.º 13.465/2017 expandiu o marco temporal possibilitando a regularização fundiária de áreas ocupadas até 22 de dezembro de 2011.

Em 2019, o marco temporal do art. 5º, inciso IV, da lei da PRFA foi novamente alterado pela MP n.º 910/2019, passando a ser 5 de maio de 2014 para a regra geral.

No texto de encaminhamento da MP ao Congresso Nacional, o governo defende a mudança do marco temporal com base no Código Florestal. Segundo o governo, a data atual estabelecida pela Lei n.º 13.465/2017 coincide com o marco temporal da anistia concedida pelo Código Florestal — 22 de julho de 2008. No entanto, a edição do Decreto n.º 8.235/2014, regulamentando o Programa de Regularização Ambiental (PRA), justificaria a edição de um novo marco temporal.²²⁴

Assim como ressaltam Chiavari e Lopes, essa justificativa do governo não faz sentido, pois o marco temporal do Código Florestal para fins de regularização ambiental continua sendo 22 de julho de 2008. A regularização ambiental das áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente (APP) e Reserva Legal, por meio da adesão ao PRA para obter os benefícios da lei, como regras mais flexíveis para a restauração dos passivos, depende da consolidação da área antes de 22 de julho de 2008. Após essa data, a regularização deve ser feita por meio do regime geral do Código Florestal, independentemente da data de edição do Decreto que regulamenta o PRA. Portanto, se o governo pretende vincular a regularização fundiária à regularização ambiental, não deveria ter alterado a data para a regularização fundiária de ocupação de terras públicas.²²⁵

Mas não apenas isso. Essa medida provisória também alterou a data limite da modalidade de venda direta que foi instituída pela Lei n.º 13.465/2017. Assim, durante sua vigência, ficou definido que ocupações realizadas entre 5 de maio de 2014 e 10 de dezembro

²²³ *Ibidem.*

²²⁴ CHIAVARI, Joana; LOPES, Cristina Leme. Nota Técnica. Medida provisória recompensa atividades criminosas: Análise da MP 910/2019 que altera o marco legal da regularização fundiária de ocupações em terras públicas federais. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2020, p. 7. Disponível em: <<https://www.climatepolicyinitiative.org/pt-br/publication/medida-provisoria-recompensa-atividades-criminosas-2/>>. Acesso em: 17 maio 2023.

²²⁵ *Ibidem.*, p. 7.

de 2018 também eram passíveis de regulação, desde que houvesse o pagamento do valor máximo da terra nua definido pelo Incra.

Diante desse fato, Chiavari e Lopes deixam claro que, “ao permitir a regularização de áreas que foram desmatadas ilegalmente após 22 de julho de 2008, o governo federal legitima práticas criminosas de grilagem e desmatamento ilegal, passando a mensagem de que o crime compensa”.²²⁶

Sobre essa dilação, o Ministério Público Federal se manifestou afirmando que

produz efeito anti-isonômico, na medida em que, como exposto, trata-se do terceiro marco temporal sucessivamente adotado para legitimação de ocupações irregulares, beneficiando justamente os responsáveis por atos de grilagem de terras públicas, em detrimento daqueles que optaram por aguardar o exercício do poder ordenador por parte do Estado, seja na execução da política nacional de reforma agrária, seja na efetiva destinação regular de glebas públicas;²²⁷

O PL n.º 2.633/2020, apesar de ser baseado na MP n.º 910/2019, manteve as datas instituídas pela Lei n.º 13.465/2017 — provavelmente como uma forma de mitigação, uma vez que a MP foi objeto de muitas críticas.

O PL n.º 510/2021, por sua vez, pretende alterar o marco temporal do art. 5º, inciso IV, da Lei n.º 11.952/2009 para 25 de maio de 2012. Também pretende alterar regra contida no parágrafo único, inciso I, do art. 38, passando a permitir a regularização de ocupações feitas durante 25 de maio de 2012 e 10 de dezembro de 2014. Percebe-se que, nesse projeto de lei, o legislador buscou apresentar um ponto intermediário entre a Lei n.º 13.465/2017 e o que fora instituído pela MP n.º 910/2019.

De acordo com Brito, a proposta do PL n.º 510/2021 “premia com título de terra quem invadiu terra pública entre 2011-2014 e permite a anistia do crime de invasão de terra pública ocorrido nesse período, pois consente a regularização do imóvel ao invés de punir os invasores e retomar o controle das terras ocupada”.²²⁸ Além disso, a mudança constante do prazo de ocupação previsto em lei reforça a prática da grilagem, uma vez que haverá expectativa de que

²²⁶ *Ibidem*, p.7.

²²⁷ BRASIL. Nota Técnica Conjunta 1/2020 - 2ª CCR, 4ª CCR, 5ª CCR e 6ª CCR Ministério Público Federal, 2020, p. 24. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/coordenacao/notas-tecnicas/notas-tecnicas-1/nota-tecnica-conjunta-1-2020-2a-ccr-4accr-5a-ccr-e-6a-ccr>>. Acesso em: 7 abr. 2023.

²²⁸ BRITO, Brenda. Nota Técnica sobre o Projeto de Lei n.º 510/2021. Imazon, 2021, p. 3. Disponível em: <https://imazon.org.br/wp-content/uploads/2021/04/Nota_Tecnica_PL510_Imazon.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2023.

novas extensões de prazo ocorrerão no futuro.²²⁹ Dessa forma, os grileiros invadirão terras públicas já esperando uma mudança na lei para que possam ser beneficiados pela PRFA.

Brito também destaca outro aspecto importante: a modificação do prazo de titulação via doação ou pagamento com desconto para 25 de maio de 2012 pode levar a pressões para alterar o conceito de área consolidada no Código Florestal, que atualmente se restringe a áreas desmatadas até 22 de julho de 2008. Essa alteração resultaria em uma nova anistia significativa para o desmatamento ilegal, uma vez que as regras aplicadas às áreas consolidadas são mais permissivas e não exigem a recuperação completa do dano ambiental.²³⁰

Além disso, acerca da dilação de prazo feita pela MP n.º 910 abrangendo ocupações feitas até 2018, Brito e Barreto explicam que isso “impede a seleção das melhores propostas para uso da terra pública, criando uma barreira à livre concorrência, já que dispensa uma avaliação competitiva via licitação”.²³¹

Como exposto por Cunha, uma das intenções ao se criar a MP n.º 458/2009 era regularizar as terras daqueles que foram atraídos pelo governo militar para ocupar e integrar a Amazônia durante as décadas de 1970 e 1980.²³² Dito isso, é contraditório que o marco temporal contido na lei da PRFA tenha sido 1º de dezembro de 2004, uma data tão distante. Mais contraditório ainda são a dilação feita pela Lei n.º 13.465/2017 e as posteriores tentativas de mudança do marco temporal.²³³

É nítido, pois, que o ocupante que ingressou em terras públicas nos anos adotados pelas alterações dos marcos temporais (2008, 2011, 2012, 2014 e 2018) não tem relação com a ocupação de terras feita pelos pioneiros que se deslocaram para Amazônia influenciados pela propaganda falaciosa da ditadura militar.²³⁴

²²⁹ *Ibidem*, p. 3.

²³⁰ *Ibidem*, p. 3.

²³¹ BRITO, Brenda; BARRETO, Paulo. Nota técnica sobre Medida Provisória n.º 910/2019. Belém: Imazon, 2020. Disponível em: <https://imazon.org.br/wp-content/uploads/2020/02/Nota_Tecnica_MP910-2019.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2023.

²³² CUNHA, Paulo Roberto. A política pública de regularização fundiária da Amazônia (2009): agenda, alternativas, ambiente, ambiente político e a controvertida “fábula” do grilo. 2018, p. 272-273. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental). Universidade de São Paulo, São Paulo.

²³³ CUNHA, Paulo Roberto. Uma política pública de privatização e degradação da Amazônia disfarçada de regularização fundiária: uma análise sobre a evolução da Lei Federal nº 11.952/2009. *In*: Confins. N. 52. 2021. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/confins/40043>>. Acesso em: 26 maio 2023.

²³⁴ *Ibidem*.

3.2. Aumento da área possível de ser regularizada sem licitação.

Quando a Lei n.º 11.952/2009 entrou em vigor, o limite de área passível de regulação com dispensa de licitação era de 15 módulos fiscais e não mais do que 1.500 hectares. Apesar de a MP n.º 759/2016 não ter alterado tal regra, a Lei n.º 13.465/2017 aumentou o limite para 2.500 hectares. Esse é o máximo permitido pela Constituição sem que seja exigida licitação e, por conta disso, não foi possível que a MP n.º 910 e nem os PLs 2.633 e 510 sugerissem aumento a esse limite.

Como exposto anteriormente, as pequenas ocupações são aquelas que possuem até 4 módulos fiscais, enquanto as médias ocupações têm dimensões entre 4 e 15 módulos fiscais. Dessa forma, ao aumentar o limite para 2.500 hectares, a lei passou a beneficiar, também, os grandes proprietários, o que contraria o objetivo inicial da PRFA, que se propunha a auxiliar pequenos e médios proprietários. Levando em consideração o tamanho médio dos módulos fiscais nos municípios abrangidos pela Amazônia — que costumam ser maiores do que em outras regiões do país —, Cunha chega à conclusão de que essa inovação legal “permite a regularização de ocupações com áreas de até 32,89 m.f. que, conforme as categorias fundiárias da Lei Federal n.º 8.629/1993, é considerada grande por superar 15 m.f.”.²³⁵

Na própria Exposição de Motivos da MP n.º 759/2016, é dito que a regularização fundiária é uma forma de “consolidar a política de ordenamento territorial, priorizando a ocupação familiar, a produção sustentável e o respeito ao meio ambiente”,²³⁶ pontos que, evidentemente, não são seguidos pela Lei n.º 13.465/2017. É nítida a tentativa de favorecer grandes proprietários, o que deturpa o objetivo inicial da lei.

Como apontado por Cunha, a Lei da Agricultura Familiar considera agricultor familiar amazônico aquele que, dentre outros requisitos, ocupa áreas com extensões que variam de 20 a 400 hectares — bem inferiores ao limite de 2.500 hectares agora aceito pela PRFA.²³⁷

²³⁵ CUNHA, Paulo Roberto. Uma política pública de privatização e degradação da Amazônia disfarçada de regularização fundiária: uma análise sobre a evolução da Lei Federal n.º 11.952/2009. *In*: Confins. N. 52. 2021. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/confins/40043>>. Acesso em: 26 maio 2023.

²³⁶ BRASIL. Exposição de Motivos Interministerial n.º 20/2016 – MCidades/MP/CCPR – da Medida Provisória n.º 759/2016. Brasília, 21 de dezembro de 2016. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2023.

²³⁷ CUNHA, Paulo Roberto. Uma política pública de privatização e degradação da Amazônia disfarçada de regularização fundiária: uma análise sobre a evolução da Lei Federal n.º 11.952/2009. *In*: Confins. N. 52. 2021. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/confins/40043>>. Acesso em: 26 maio 2023.

Paulino diz que a Lei n.º 13.465/2017 torna impune e premia exponencialmente os invasores de extensas áreas de terras públicas, agora equiparados aos pequenos lotes da reforma agrária e seus beneficiários, que só são agraciados depois de muito batalharem por sua integridade física e social.²³⁸

A autora explica que a reforma agrária beneficia aqueles que tomaram para si terras públicas com até 50 hectares²³⁹ e que as explorem diretamente em regime de agricultura familiar, o que caracteriza a posse. A essência e a legitimidade da regularização fundiária deveriam ser construídas em cima disso, mas essa política ganhou outros caminhos.²⁴⁰

De qualquer modo, a Lei n.º 13.465/2017 sobre a qual versa este texto é, no momento, o maior atentado à Constituição brasileira, pois permite ampla legalização da grilagem das terras públicas. O direito de propriedade, por meio da compra sem licitação e a preços referenciais módicos, se estenderá a todas as áreas públicas com até 2.500 hectares invadidas, mas tratadas como posse. A Constituição Brasileira define em 50 hectares o limite máximo, mas o caminho já havia sido aberto em 2009 com a titulação de grilos com até 1.500 hectares na Amazônia Legal, conforme mencionado. Nem mesmo uma Ação Direta de Inconstitucionalidade pode se impor às prioridades de um Poder Judiciário assoberbado com demandas de diferentes grandezas, dentre elas as provenientes da grilagem. Os ruralistas ficaram, pois, à vontade para ampliar em 1.000 hectares a fração regularizável do patrimônio mais fundamental de uma sociedade: as terras de domínio comum.²⁴¹

3.3. Expansão da abrangência da lei para todo o território nacional

Sendo pensada levando em consideração o contexto social, ambiental e econômico da região amazônica, a Lei n.º 11.952/2009 era válida somente para terras dentro da Amazônia Legal., como é possível observar no *caput* de seu art. 1º:

²³⁸ PAULINO, Eliane Tomiasi. A liquidação das terras públicas no Brasil: contextos, pretextos e passivos territoriais em face da Lei 13.465/2017. *In: Boletim Goiano de Geografia (Online)*. Goiânia, v. 37, n. 3, p. 391-408, set./dez. 2017, p. 395. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6232116>>. Acesso em: 1º jul. 2023.

²³⁹ Constituição Federal, art. 191. 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.

²⁴⁰ PAULINO, Eliane Tomiasi. A liquidação das terras públicas no Brasil: contextos, pretextos e passivos territoriais em face da Lei 13.465/2017. *In: Boletim Goiano de Geografia (Online)*. Goiânia, v. 37, n. 3, p. 391-408, set./dez. 2017, p. 397. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6232116>>. Acesso em: 1º jul. 2023.

²⁴¹ *Ibidem.*, p. 404.

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, definida no art. 2º da Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007, mediante alienação e concessão de direito real de uso de imóveis

Na vigência da MP n.º 910/2019, o artigo foi alterado e passou a contar com a seguinte redação:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas de domínio da União ou do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, por meio da alienação e da concessão de direito real de uso de imóveis.

Assim, a aplicação da lei não ficou restrita apenas à Amazônia, sendo expandida para todo território nacional. Como dito por Chiavari e Lopes, a regularização fundiária de ocupações em áreas rurais do Incra fora da Amazônia Legal e de áreas remanescentes de projetos com características de colonização criados pelo Incra, dentro ou fora da Amazônia Legal, já estava prevista no Decreto n.º 9.309/2018 que regulamentava a Lei n.º 11.952/2009 — já revogado pelo Decreto n.º 10.592/2020. No entanto, como a própria lei não previa a regularização destas áreas do Incra, esse decreto poderia ser questionado por extrapolar os limites do poder regulamentar. Dessa forma, a inclusão dessas áreas pela MP n.º 910/2019 representa uma mudança importante.²⁴²

Seguindo sua inspiração, os PLs n.ºs 2.633/2020 e 510/2021 pretendem, assim como a MP, expandir a abrangência da Lei n.º 11.952/2009 para todo o país.

De acordo com Chiavari e Lopes, para entender o impacto dessa expansão, é necessário identificar quais áreas fora da Amazônia Legal seriam abrangidas pela regularização fundiária da Lei n.º 11.952/2009. Esse mapeamento é de grande importância, uma vez que a regularização fundiária nessas áreas, que podem ter até 2.500 hectares, será realizada sem licitação pública e a preços substancialmente abaixo do mercado de terras, o que resultará em uma grande perda ao erário.²⁴³

²⁴² CHIAVARI, Joana; LOPES, Cristina Leme. Nota Técnica. Medida provisória recompensa atividades criminosas: Análise da MP 910/2019 que altera o marco legal da regularização fundiária de ocupações em terras públicas federais. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2020, p. 6. Disponível em: <<https://www.climatepolicyinitiative.org/pt-br/publication/medida-provisoria-recompensa-atividades-criminosas-2/>>. Acesso em: 17 maio 2023.

²⁴³ *Ibidem*, p. 6.

3.4. Ampliação da dispensa de vistoria prévia

Desde a primeira versão da Lei n.º 11.952, a vistoria prévia é dispensada no caso de imóveis de até 4 módulos fiscais, sendo obrigatória nas hipóteses apresentadas nos incisos do art. 5º, § 2º, do Decreto n.º 10.592/2020, como aqui já mostrado. O objetivo era dar mais celeridade ao processo de regularização fundiária. Assim dispõe tal artigo:

Art. 13. Os requisitos para a regularização fundiária dos imóveis de até 4 (quatro) módulos fiscais serão averiguados por meio de declaração do ocupante, sujeita a responsabilização nas esferas penal, administrativa e civil, dispensada a vistoria prévia.

Parágrafo único. É facultado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário ou, se for o caso, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão determinar a realização de vistoria de fiscalização do imóvel rural na hipótese prevista no caput deste artigo.

Esse dispositivo foi alvo da ADI 4.269, na qual a Procuradoria-Geral da República alegou que tal norma viola o princípio da razoabilidade e da vedação à proteção deficiente de direito fundamental. O argumento utilizado é o de que a falta de uma inspeção prévia dificulta a verificação da veracidade das informações fornecidas pelos requerentes no processo de regularização de propriedades rurais de até 4 módulos fiscais, o que pode resultar na concessão de áreas para pessoas que não ocupam essas terras a tempo suficiente ou que não exerçam qualquer tipo de cultura efetiva, além de dificultar a identificação de conflitos fundiários na região.²⁴⁴

Contrariando esse argumento, a União sustenta que a exigência de uma vistoria prévia em propriedades rurais de até 4 módulos fiscais vai contra o princípio constitucional da eficiência, podendo até mesmo dificultar a regularização desses tipos de imóveis devido à falta de funcionários para realizar essa tarefa. Além disso, argumenta que a vistoria não é o único método e nem o mais adequado para exercer o controle de legalidade dos procedimentos de regularização fundiária em áreas de grande extensão territorial e difícil acesso, como as terras federais localizadas na Amazônia Legal.²⁴⁵ Afirma que, diante das exigências legais já existentes de se obter informações atualizadas acerca da situação das áreas em processo de

²⁴⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. ADI 4.269/DF. Relator: Min. Edson Fachin. Julgamento em 18 out. 2017. Data de publicação DJE 01/02/2019 - ATA Nº 1/2019. DJE nº 19. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749032559>>. Acesso em: 2 mar. 2023.

²⁴⁵ *Ibidem*, p. 34.

regularização, não há violação à Constituição na dispensa de vistoria prévia nos imóveis de até 4 módulos fiscais.²⁴⁶

Diante de tais argumentos, o Ministro Relator Edson Fachin, no julgamento da ADI em 18 de outubro de 2017, apontou que a Constituição Federal, em seu art. 225, *caput*, assegura o direito ao meio ambiente equilibrado a todos, de modo difuso e, sendo assim, o legislador deve assegurar a máxima efetividade dos direitos fundamentais, sendo vedada qualquer forma de proteção insuficiente à garantia desses direitos.

O Ministro entende que a tutela desse direito fica fragilizada com a dispensa de vistoria prévia se essa for a única medida eleita para a verificação do cumprimento dos requisitos legais para a titulação do domínio ou concessão de direito real de uso.²⁴⁷ Assim se expressa o Ministro Relator em seu voto:

É fato que o laudo de vistoria revela-se instrumento de fiscalização ambiental e socioeconômico de grande valia. Contudo, envolve custos financeiros e profissionais especializados em número suficiente para concluir as vistorias em tempo adequado, circunstância que pode eclodir na paralisação do Programa e no abandono dos pequenos proprietários às situações de grilagem, de aumento da pobreza e de marginalização social. Uma análise mais aprofundada da questão posta desautoriza simples conclusão pela retirada da norma do ordenamento jurídico, diante do risco de retrocesso em relação a essa política pública.²⁴⁸

Com a Lei n.º 13.465/2017, a falta do laudo de vistoria tornou-se mais grave. Anteriormente, a União também se ancorava na realização de uma vistoria final para conceder definitivamente o título de domínio ou o termo de concessão de uso. No entanto, a nova redação do art. 16 da Lei n.º 11.952/2009²⁴⁹ não mais exige essa vistoria, sendo suficiente a

²⁴⁶ *Ibidem*, p. 34-39.

²⁴⁷ *Ibidem*, p. 39-40.

²⁴⁸ *Ibidem*, p. 40.

²⁴⁹ Art. 16. As condições resolutivas do título de domínio e do termo de concessão de uso somente serão liberadas após a verificação de seu cumprimento.

§ 1º O cumprimento do contrato deverá ser comprovado nos autos, por meio de juntada da documentação pertinente, nos termos estabelecidos em regulamento.

§ 2º Caso a análise de que trata o § 1º não seja suficiente para atestar o cumprimento das condições resolutivas, deverá ser realizada vistoria.

§ 3º A administração deverá, no prazo máximo de doze meses, contado da data do protocolo, concluir a análise do pedido de liberação das condições resolutivas.

apresentação da documentação que comprove o cumprimento das cláusulas resolutivas.²⁵⁰ A redação original do artigo era a seguinte:

Art. 16. As condições resolutivas do título de domínio e do termo de concessão de uso somente serão liberadas após vistoria.

Com a Lei n.º 13.465/2017, o dispositivo tomou a seguinte forma:

Art. 16. As condições resolutivas do título de domínio e do termo de concessão de uso somente serão liberadas após a verificação de seu cumprimento.

§ 1º O cumprimento do contrato deverá ser comprovado nos autos, por meio de juntada da documentação pertinente, nos termos estabelecidos em regulamento.

§ 2º Caso a análise de que trata o § 1º não seja suficiente para atestar o cumprimento das condições resolutivas, deverá ser realizada vistoria.

§ 3º A administração deverá, no prazo máximo de doze meses, contado da data do protocolo, concluir a análise do pedido de liberação das condições resolutivas.

Tendo isso em mente, o Ministro Relator sugere um ponto de equilíbrio entre a eficiência na fiscalização dessas pequenas propriedades a serem regularizadas e a proteção do meio ambiente amazônico, o que garantirá a oportunidade real de melhorar a qualidade de vida das pessoas que dependem da Floresta para seu sustento, ao mesmo tempo em que contribuem para o desenvolvimento sustentável da região.²⁵¹

Assim, apesar de a PGR requerer a procedência do pedido para “declarar a inconstitucionalidade do art. 13 da Lei nº 11.952/2009, com reconhecimento da necessidade de vistoria prévia para a regularização fundiária de que trata a lei”, o Ministro Relator, considerando o compromisso da União em utilizar medidas alternativas igualmente eficazes ao laudo de vistoria e que requerem menos recursos financeiros e de pessoal, propõe

que se confira interpretação conforme ao disposto no artigo 13 da Lei nº 11.952/2009, de modo a afastar quaisquer interpretações que concluam pela desnecessidade de fiscalização dos imóveis rurais de até quatro módulos fiscais, devendo o ente federal utilizar-se de todos os meios referidos em suas informações para assegurar a devida proteção ambiental e a concretização dos propósitos da norma, para somente então ser possível a dispensa da vistoria prévia, como condição para a inclusão da propriedade

²⁵⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. ADI 4.269/DF. Relator: Min. Edson Fachin. Julgamento em 18 out. 2017. Data de publicação DJE 01/02/2019 - ATA Nº 1/2019. DJE nº 19. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749032559>>. Acesso em: 2 mar. 2023.

²⁵¹ *Ibidem*, p. 41-42.

no Programa de regularização fundiária de imóveis rurais de domínio público na Amazônia Legal.²⁵²

No fim, os Ministros Celso de Mello, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber e Roberto Barroso acompanham o Ministro Relator Edson Fachin para que se faça interpretação conforme a Constituição da República. O pedido inicial da PGR de declaração de inconstitucionalidade dessa norma não foi acolhido.

Quanto a essa questão, foram vencidos o Ministro Alexandre de Moraes, que entendeu pela presunção *iuris tantum* da boa-fé da declaração do ocupante do imóvel; o Ministro Gilmar Mendes, que acompanhou as ressalvas feitas pelo Ministro Alexandre de Moraes; e o Ministro Marco Aurélio, que considerou a improcedência do pedido por entender não haver ambiguidade na norma, uma vez que o parágrafo único do art. 13 deixa “facultado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário ou, se for o caso, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão determinar a realização de vistoria de fiscalização do imóvel rural na hipótese prevista no caput deste artigo”.

O Ministro Luís Roberto Barroso, em seu voto, ainda acrescentou que uma terra de 4 módulos fiscais pode ser bem extensa a depender do município em que se encontra e “isso pode significar de cinquenta mil metros quadrados a um milhão de metros quadrados. Portanto, não são extensões irrelevantes ou desimportantes, sobretudo se importarem em eventual desmatamento”.²⁵³

A Lei n.º 13.465/2017 não realizou alterações no art. 13 da Lei n.º 11.952/2009.

A MP n.º 910/2019, durante seu breve período de vigência, permitiu que a dispensa de vistoria prévia fosse ampliada para ocupações de até 15 módulos fiscais, assim, “basta que os ocupantes instruem o processo administrativo com: uma planta georreferenciada da área; o CAR; e declarações de que cumprem os requisitos da lei”

Em Nota Técnica do Ministério Público Federal acerca dessa medida provisória, é dito que o reconhecimento de um eventual conflito na área pretendida não é de interesse do requerente do pedido de regularização fundiária, na medida em que, dispensada a vistoria e utilizados apenas mecanismos remotos para a apuração do cumprimento das condições

²⁵² *Ibidem*, p. 42.

²⁵³ *Ibidem*, p. 56.

necessárias para que o requerente seja beneficiado pela PRFA, é possível conseguir o título de propriedade sem efetiva solução arbitrada do conflito de fato existente em campo.²⁵⁴

A ampliação da previsão de dispensa de vistoria para médias propriedades tende a ensejar a titulação de áreas sem a prévia solução dos conflitos agrários a elas subjacentes, ou melhor, com sua solução em favor da parte mais capitalizada, com maior acesso ao poder público e aos mecanismos de funcionamento do Estado.²⁵⁵

Brito e Barreto concordam que a ampliação da dispensa de vistoria aumenta o risco de titulação de áreas públicas sob conflito ou com outras demandas prioritárias de regularização, como territórios de comunidades tradicionais que ainda não foram reconhecidos. Além disso, como os autores expõem, a MP não propôs um procedimento mais robusto de verificação para a dispensa de vistoria —apesar de haver várias limitações nas situações previstas como obrigatórias para vistoria —, o que vai contra a decisão do STF na ADI 4.269.²⁵⁶ Sobre isso, os autores ainda acrescentam que “nem todo crime ambiental é fiscalizado e as operações de fiscalização têm diminuído nos últimos anos por falta de recursos”.²⁵⁷

Como apontado pelo MPF, a MP n.º 910/2019 permite a regularização de ocupações de terras independentemente do cumprimento efetivo da função social da propriedade por parte dos ocupantes. Em vez disso, essa medida provisória aceita a legitimação de posses derivadas de ilícitos agrários e ambientais, como invasões e desmatamentos não autorizados, por meio de uma simples adesão ao PRA. Apesar de o interessado estar sujeito às normas penais e administrativas em caso de declarações falsas, os controles para verificar a veracidade dessas autodeclarações são fracos ou inexistentes na MP n.º 910/2019, o que torna a regularização por autodeclaração em um instrumento ineficaz na proteção ambiental e no combate ao desmatamento.²⁵⁸

O PL n.º 2.633/2020, por sua vez, sugere estender para imóveis de até 6 módulos fiscais esse procedimento simplificado da regularização fundiária que dispensa vistoria prévia. Vê-se

²⁵⁴ BRASIL. Nota Técnica Conjunta 1/2020 - 2ª CCR, 4ª CCR, 5ª CCR e 6ª CCR Ministério Público Federal, 2020, p. 20. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/coordenacao/notas-tecnicas/notas-tecnicas-1/nota-tecnica-conjunta-1-2020-2a-ccr-4accr-5a-ccr-e-6a-ccr>>. Acesso em: 7 abr. 2023.

²⁵⁵ *Ibidem*, p. 20.

²⁵⁶ BRITO, Brenda; BARRETO, Paulo. Nota técnica sobre Medida Provisória n.º 910/2019. Belém: Imazon, 2020, p. 6. Disponível em: <https://imazon.org.br/wp-content/uploads/2020/02/Nota_Tecnica_MP910-2019.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2023.

²⁵⁷ *Ibidem*, p. 6.

²⁵⁸ BRASIL. Nota Técnica Conjunta 1/2020 - 2ª CCR, 4ª CCR, 5ª CCR e 6ª CCR Ministério Público Federal, 2020, p. 21. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/coordenacao/notas-tecnicas/notas-tecnicas-1/nota-tecnica-conjunta-1-2020-2a-ccr-4accr-5a-ccr-e-6a-ccr>>. Acesso em: 7 abr. 2023.

aqui mais uma forma de mitigar o que antes foi apresentado pela MP n.º 910/2019. Tal alteração não seria necessária, pois, como explica Brito, a dispensa de vistoria prévia para áreas de até 4 módulos fiscais atende 95% dos imóveis que aguardam titulação, o que mostra que a dispensa de vistoria não é a principal solução para agilizar o processo de regulação, pois, se fosse, não haveria tantos casos aguardando titulação nessa faixa de tamanho.²⁵⁹ Assim como a MP n.º 910/2019, esse PL não traz inovações no procedimento de checagem para dispensa de vistoria.²⁶⁰

Além disso, o PL n.º 2.633/2020, assim como feito na MP n.º 910/2019, sugere o sensoriamento remoto para a verificação da prática de cultura efetiva e da ocupação anterior a 22 de julho de 2008. Segundo Brito, “análises de sensoriamento remoto não são suficientes para a verificação do requisito de posse mansa e pacífica”, o que, junto com a expansão da dispensa de vistoria, aumenta o risco de titulação de áreas sob conflito ou com demandas prioritárias.²⁶¹

Apesar das críticas feitas à MP n.º 910/2019 e ao PL n.º 2.633/2020, uma mudança mais drástica é pretendida pelo PL n.º 510/2019: estender a dispensa de vistoria prévia para imóveis de até 2.500 hectares. Ou seja, todas as áreas passíveis de regularização nos moldes da Lei n.º 11.952/2009 estariam isentas de vistoria, o que contribui para o aumento da grilagem de modo expressivo. A sugestão do sensoriamento remoto é mantida nesse projeto, o que agrava a situação.

3.5. Obrigatoriedade de inscrição no CAR

A MP n.º 910/2019 instituiu a obrigatoriedade de instruir o processo administrativo de regularização fundiária rural com o CAR. Os PLs n.ºs 2.633/2020 e 510/2021 mantêm tal regra.

À primeira vista, a obrigatoriedade de adesão ao CAR parece uma boa medida para impedir infrações ambientais. Entretanto, como expõe Brito acerca da MP n.º 910, ela não determina a obrigação de vistoria a todo imóvel cujo CAR estiver cancelado ou com sobreposição — parcial ou total — com outro imóvel no CAR. A sobreposição de um imóvel que pleiteia regularização fundiária com um ou mais imóveis registrados no CAR deveria ser motivo para averiguação local, a fim de verificar a existência de conflitos que, se comprovada,

²⁵⁹ BRITO, Brenda. Nota Técnica sobre o Projeto de Lei n.º 2.633/2020. Imazon, 2020, p. 6. Disponível em: <https://imazon.org.br/wp-content/uploads/2020/06/Imazon_Nota_Tecnica_PL2633_2020-1.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2023.

²⁶⁰ *Ibidem*, p. 11.

²⁶¹ *Ibidem*, p. 10-11.

resultaria no indeferimento pedido de título, uma vez que não se trata de uma posse mansa e pacífica. Da mesma forma, um imóvel com o CAR cancelado, ou seja, com problemas confirmados por um órgão governamental, também deveria ser alvo de vistoria no local.²⁶²

O CAR tem caráter meramente declaratório e, até que seja validado pelos órgãos competentes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), representa apenas uma pretensão de posse, sem garantir a legitimidade da ocupação e a inexistência de outras pretensões, incluindo aquelas de natureza pública, sobre a mesma área.²⁶³

Como aponta Stassart *et al*, apesar de não poder ser utilizado para reivindicar direitos de propriedade,²⁶⁴ ele tem sido usado com esse objetivo, inclusive por grileiros. Ademais, o fato de o CAR não ser integrado com demais cadastros dificulta o cruzamento de dados e, assim, permite informações inconsistentes, o que gera erros e facilita a ocorrência de fraudes.²⁶⁵

O CAR é um instrumento falho. Há, inclusive, imóveis inscritos no CAR sobrepostos a unidades de conservação e terras indígenas. Apesar de exigir tal cadastro, a MP n.º 910/2019 não prevê solução que impeça de modo definitivo a regularização fundiária de ocupações nessas áreas protegidas, pois confia basicamente na declaração do interessado — além de adotar a dispensa de vistoria como regra.²⁶⁶

Um levantamento feito pelo Instituto Socioambiental identificou 10.627.261,8 hectares referentes a novos registros do CAR de terceiros em sobreposição com áreas protegidas na Amazônia legal em 2020, o que representa um aumento de 56% em comparação com os registros de CAR de terceiros em 2018. Com isso, são contabilizados mais de 29 milhões de hectares de registros do CAR de terceiros sobrepostos a áreas protegidas. Além disso, foi constatado em 2018 o desmatamento ilegal de 110.387,9 hectares no interior dessas áreas em sobreposição. Em 2020, os novos registros do CAR apresentaram um desmatamento adicional

²⁶² BRITO, Brenda; BARRETO, Paulo. Nota técnica sobre Medida Provisória n.º 910/2019. Belém: Imazon, 2020, p. 6. Disponível em: <https://imazon.org.br/wp-content/uploads/2020/02/Nota_Tecnica_MP910-2019.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2023.

²⁶³ BRASIL. Nota Técnica Conjunta 1/2020 - 2ª CCR, 4ª CCR, 5ª CCR e 6ª CCR Ministério Público Federal, 2020, p. 26. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/coordenacao/notas-tecnicas/notas-tecnicas-1/nota-tecnica-conjunta-1-2020-2a-ccr-4accr-5a-ccr-e-6a-ccr>>. Acesso em: 7 abr. 2023.

²⁶⁴ Lei n.º 12.651, art. 29, § 2º.

²⁶⁵ STASSART, Joachim, *et al*. Governança fundiária frágil, fraude e corrupção: um terreno fértil para a grilagem de terras. Transparência Internacional Brasil, 2021. Disponível em: <<https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/grilagem-de-terras>>. Acesso em: 25 abr. 2023.

²⁶⁶ BRASIL. Nota Técnica Conjunta 1/2020 - 2ª CCR, 4ª CCR, 5ª CCR e 6ª CCR Ministério Público Federal, 2020, p. 27. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/coordenacao/notas-tecnicas/notas-tecnicas-1/nota-tecnica-conjunta-1-2020-2a-ccr-4accr-5a-ccr-e-6a-ccr>>. Acesso em: 7 abr. 2023.

de 69.066,3 hectares, um aumento de 63% nos valores absolutos do desmatamento ilegal no interior dos registros do CAR detectados em 2018 e 2020.²⁶⁷

Como exposto na Nota Técnica do MPF sobre a MP n.º 910/2019,

a mera inscrição no CAR não assegura a reparação de danos ambientais causados por déficits ambientais do imóvel rural cadastrado, seja em áreas de preservação permanente, seja em reservas legais ou outras áreas protegidas pela legislação ambiental. Tampouco veda futuros desmatamentos de espaços, dentro do imóvel rural, onde haja o déficit de cumprimento da legislação ambiental.

3.6. Adesão ao Programa De Regularização Ambiental

Conforme explica Korting, dentro da política ambiental, o CAR está situado dentro do PRA, sendo este

o conjunto de ações a serem desenvolvidas por proprietários e posseiros rurais com o objetivo de adequar e promover a regularização ambiental tendo como estratégia formas de recuperação, recomposição, regeneração ou compensação de Áreas de Preservação Permanente, de Uso Restrito e de Reserva Legal no interior dos imóveis rurais, objetivando enquadrar situações de passivos ambientais dos produtores rurais e regularizar as multas e passivos ambientais.²⁶⁸

Apesar de ser uma boa medida para a proteção ambiental, a forma como o PRA foi inserido na PRFA mostra-se prejudicial.

A MP n.º 910/2019 fez as seguintes adições ao art. 13 da Lei n.º 11.952/2009:

Art. 13. Os requisitos para a regularização fundiária de imóveis de até quinze módulos fiscais serão averiguados por meio de declaração do ocupante, sujeita à responsabilização penal, civil e administrativa.

[..]

§ 3º A realização de vistoria prévia será obrigatória nas seguintes hipóteses:

²⁶⁷ OVIEDO, Antonio; AUGUSTO, Cicero; LIMA, William Augusto. Conexões entre o CAR, desmatamento e o roubo de terras em áreas protegidas e florestas públicas. Instituto Socioambiental, 2021. Disponível em: <https://site-antigo.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/nt_isa_conexoes_car_desmatamento_grilagem.pdf#overlay-context=pt-br/noticias-socioambientais/mesmo-antes-de-aprovado-pl-da-grilagem-esta-destruindo-a-amazonia>. Acesso em: 8 jul. 2023.

²⁶⁸ KORTING, Matheus Sehn. Analisando efeitos da política autodeclaratória do Cadastro Ambiental Rural: sobreposições e grilagem em terras públicas. Prelúdios - Revista Discente Do PPGCS-UFBA, v. 9, n. 9, p. 37-63, jan./jun. 2020. Salvador: FCH UFBA, 2021, p. 48. Disponível em: <<https://doi.org/10.9771/revpre.v9i9.34637>>. Acesso em: 7 jul. 2023.

I - imóvel objeto de termo de embargo ou de infração ambiental, lavrado pelo órgão ambiental federal;

[...]

§ 4º A vistoria realizada na hipótese prevista no inciso I do § 3º verificará se o preenchimento de requisitos para a regularização fundiária decorreu de dano ambiental, situação em que o pedido será indeferido, exceto se o interessado tiver aderido ao Programa de Regularização Ambiental - PRA ou tiver celebrado termo de ajustamento de conduta ou instrumento similar com o órgão ambiental competente ou com o Ministério Público.

Os PLs n.º 2.633/2020 e 510/2021 também apresentavam essa proposta, entretanto, o PL n.º 2.633/2020, em sua redação final, retirou essa possibilidade.

Art. 13 [...]

§ 4º A realização de vistoria prévia será obrigatória nas seguintes hipóteses:

I - imóvel objeto de termo de embargo ou de infração ambiental lavrado pelo órgão ambiental federal;

[...]

§ 5º A verificação da hipótese prevista no inciso I do § 4º deste artigo, em relação às infrações federais, será realizada mediante consulta às bases de dados do Ibama.

§ 6º A vistoria realizada na hipótese prevista no inciso I do § 4º deste artigo verificará se o preenchimento de requisitos para a regularização fundiária decorreu do dano ambiental lavrado no auto de infração ou no termo de embargo, situação em que o pedido será sobrestado até que o imóvel esteja regular ou em regularização, nos termos dos incisos XI e XII do art. 2º desta Lei.

A possibilidade de evitar o indeferimento do pedido por meio de adesão ao PRA ou celebração de TAC permite a regularização de ocupações resultantes de danos ambientais, isto é, o desmatamento para o exercício de culturas efetivas.²⁶⁹

Conforme exposto na Nota Técnica do MPF acerca da MP n.º 910/2019, a reconstituição do meio ambiente ao *statu quo ante* — objetivo da previsão de adesão ao PRA ou celebração de TAC — é impossível na prática, uma vez que qualquer reparação de dano ambiental

²⁶⁹ BRASIL. Nota Técnica Conjunta 1/2020 - 2ª CCR, 4ª CCR, 5ª CCR e 6ª CCR Ministério Público Federal, 2020, p. 26. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/coordenacao/notas-tecnicas/notas-tecnicas-1/nota-tecnica-conjunta-1-2020-2a-ccr-4accr-5a-ccr-e-6a-ccr>>. Acesso em: 7 abr. 2023.

mediante reflorestamento, por exemplo, implicará perda de biodiversidade e de capacidade de prestação de serviços ambientais em relação à condição natural da área.²⁷⁰

A existência do dano ambiental residual revela que, admitida a regularização fundiária de áreas ocupadas mediante grilagem e desmatamento ilegal, atribui-se título de propriedade a quem causou dano irreparável ao meio ambiente e à biodiversidade conexas, em afronta ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à obrigação do Estado e da coletividade de proteger os processos ecológicos essenciais, a diversidade do patrimônio genético e a função ecológica de fauna e flora (art. 225, caput, e par. 1º, inc. I, II e VII, CF).²⁷¹

3.7. Mudança na definição de infração ambiental

A MP n.º 910/2019, durante sua vigência, adicionou ao art. 2º da Lei n.º 11.952/2009 a definição de infração ambiental.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

XI - infração ambiental: conduta lesiva ao meio ambiente comprovada por meio do esgotamento das vias administrativas.

O PL n.º 2.633/2020, em sua versão inicial, também sugeria tal definição, assim como o PL n.º 510/2021.

A justificativa dada na Exposição de Motivos da MP n.º 910/2019 é a seguinte:

No que concerne ao conceito de infração ambiental, a proposta estabelece ser a conduta lesiva ao meio ambiente devidamente comprovada mediante o esgotamento das vias administrativas, uma vez que este é o momento em que a Administração forma sua convicção sobre a existência de ato que viola a legislação ambiental, após oitiva e oportunidade de defesa do infrator.²⁷²

Entretanto, a previsão do referido inciso, ao considerar, de forma restritiva, como dano ambiental apenas o que for comprovado por meio do esgotamento das vias administrativas “esvazia, na maioria absoluta dos casos, a cláusula de proteção ambiental”.²⁷³ Com essa

²⁷⁰ *Ibidem*, p. 27.

²⁷¹ *Ibidem*, p. 28.

²⁷² BRASIL. Exposição de Motivos n.º 84/2019 MAPA. Brasília, 4 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP-910-19.pdf>. Acesso em: 9 jul. 2023.

²⁷³ BRASIL. Nota Técnica Conjunta 1/2020 - 2ª CCR, 4ª CCR, 5ª CCR e 6ª CCR. Ministério Público Federal, 2020, p. 7. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/coordenacao/notas-tecnicas/notas-tecnicas-1/nota-tecnica-conjunta-1-2020-2a-ccr-4accr-5a-ccr-e-6a-ccr>>. Acesso em: 7 abr. 2023.

definição de infração ambiental, “apenas seriam vistoriados os imóveis com autos de infração que já passaram por todas as possibilidades de apresentação de recurso administrativo”.²⁷⁴ Ao reduzir o número de imóveis que passam por vistoria, os casos que precisariam assinar o compromisso de recuperação de dano ambiental antes da titulação também são reduzidos.²⁷⁵

Além disso, esse conceito de infração ambiental ignora a presunção de legitimidade dos atos administrativos, ou seja, a confiança inicialmente atribuída aos autos de infração emitidos por servidores públicos ligados aos órgãos de fiscalização ambiental. Também ignora o fato de que a comprovação da regularidade de um desmatamento pode ser facilmente obtida, bastando apresentar ao agente fiscalizador a autorização de supressão de vegetação emitida por um órgão competente, amparando a alteração da cobertura vegetal. Assim, na ausência desse documento, presume-se a existência de uma infração consolidada.²⁷⁶

Tal situação representa retrocesso na proteção de direitos fundamentais, tais como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os conexos direito à vida, à saúde, à segurança, ao lazer.²⁷⁷

²⁷⁴ BRITO, Brenda. Nota Técnica sobre o Projeto de Lei n.º 510/2021. Imazon, 2021, p. 5. Disponível em: <https://imazon.org.br/wp-content/uploads/2021/04/Nota_Tecnica_PL510_Imazon.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2023.

²⁷⁵ *Ibidem*, p. 6.

²⁷⁶ BRASIL. Nota Técnica Conjunta 1/2020 - 2ª CCR, 4ª CCR, 5ª CCR e 6ª CCR. Ministério Público Federal, 2020, p. 37. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/coordenacao/notas-tecnicas/notas-tecnicas-1/nota-tecnica-conjunta-1-2020-2a-ccr-4accr-5a-ccr-e-6a-ccr>>. Acesso em: 7 abr. 2023.

²⁷⁷ *Ibidem*, p. 37.

CONCLUSÃO

A regularização fundiária rural pode ter um papel de grande importância no ordenamento fundiário, na promoção da justiça social, na proteção ambiental e na diminuição da grilagem de terras públicas se feita corretamente. É uma política pensada para favorecer os pequenos proprietários e suas famílias oferecendo-lhes segurança jurídica sobre o direito que têm às suas terras e promovendo justiça social. O objetivo é garantir que haja o desenvolvimento social e econômico sustentável do campo sem que sejam, portanto, desrespeitados os aspectos ambientais e o direito que os indígenas, os quilombolas e as comunidades tradicionais têm às suas terras.

Através da regularização fundiária rural, é possível reduzir conflitos sociais e ambientais decorrentes da ocupação irregular de terras, promover a agricultura familiar e garantir o direito à moradia.

Entretanto, a grilagem de terras públicas conta com um complexo esquema que abrange diversas ilegalidades e envolve desde trabalhadores que oferecem mão de obra barata e pessoas reduzidas a condições análogas à escravidão até pessoas abastadas, políticos e servidores públicos. Por isso, é difícil combater tal prática — e fica mais difícil ainda quando os legisladores decidem criar facilidades para os invasores de terras públicas.

Como bem explicado por Cunha, a evolução da PRFA, desde sua criação em 2009 até os dias atuais, revela que o modelo fundiário adotado pelo Poder Público para a Amazônia é baseado na alienação de terras públicas e titulação privada, portanto, essa política vem concorrendo para o desmatamento visando a expansão da agricultura e da pecuária.²⁷⁸

Pela análise feita nesse trabalho, pôde-se perceber que o processo de legalização da grilagem foi gradual. Ainda em seu início, a PRFA sofreu muitas críticas, que só aumentaram com sua posterior edição promovida pela Lei n.º 13.465/2017 — o que se comprova pelo fato de haver três ADIs contra essa lei. A MP n.º 910/2019, por mais que tenha sido temporária, apenas agravou a situação, fazendo com que a política pública recebesse mais críticas e acusações de que beneficiava grileiros. Assim, chegando aos PLs n.ºs 2.633/2020 e 510/2021, constata-se que eles não foram a origem do problema, mas apenas sua continuidade. Ambos os

²⁷⁸ CUNHA, Paulo Roberto. Uma política pública de privatização e degradação da Amazônia disfarçada de regularização fundiária: uma análise sobre a evolução da Lei Federal n.º 11.952/2009. In: *Confins*. N. 52. 2021. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/confins/40043>>. Acesso em: 26 maio 2023.

PLs não trazem inovações ao combate da grilagem de terras, podendo estimular mais ainda a invasão de terra pública associada a desmatamento na Amazônia.

Ao promover alterações no marco temporal, aumentar o limite máximo de área permitida pela PRFA, ampliar a dispensa de vistoria prévia para grandes propriedades, permitir que o posseiro evite o indeferimento de seu pedido de regularização utilizando o PRA ou TAC e mudar a definição de infração ambiental, bem como se abster de tentar consertar os problemas apresentados pelo PRA e pelo CAR, a finalidade da regularização fundiária rural foi deturpada.

Diante disso, pode-se afirmar que a regularização fundiária rural se distanciou de seus objetivos iniciais de favorecer os pequenos e médios posseiros — e pode se distanciar mais ainda com as possíveis futuras alterações na legislação. Agora a lei explicitamente beneficia os grandes proprietários e aqueles que invadiram terras públicas recentemente.

Ademais, unidades de conservação e terras indígenas, de quilombolas e de comunidades tradicionais podem estar ameaçadas, pois, muitas vezes, os bancos de dados do governo falham em reconhecer os limites de propriedades privadas e possíveis sobreposições. E, também, as pessoas que ocupam essas áreas são ameaçadas pela possibilidade de ter que conviver com a violência promovida pelos grileiros.

Não há respeito ao princípio do desenvolvimento sustentável, à função socioambiental da propriedade, ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à proteção da fauna e da flora e à proibição do retrocesso.

Portanto, é cabível afirmar que sim, a proteção ambiental seria ainda mais fragilizada e a grilagem de terras aumentaria se propostas como as apresentadas nos PLs n.ºs 2.633/2020 e 510/2021 fossem aprovadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

35% do desmatamento na Amazônia é grilagem, indica análise do IPAM. IPAM, 2019. Disponível em: <<https://ipam.org.br/35-do-desmatamento-na-amazonia-e-grilagem-indica-analise-do-ipam/>>. Acesso em: 10 maio 2023.

A FLORESTA habitada: história da ocupação humana na Amazônia. Imazon, 2015. Disponível em: <<https://imazon.org.br/a-floresta-habitada-historia-da-ocupacao-humana-na-amazonia/#:~:text=A%20hist%C3%B3ria%20de%20ocupa%C3%A7%C3%A3o%20da,mais%20complexas%20emergiram%20nessa%20regi%C3%A3o.>>. Acesso em: 4 maio 2023.

AGUIAR, Diana; TORRES, Mauricio. A boiada está passando: desmatar para grilar. Agro é fogo, s/d. Disponível em: <<https://agroefogo.org.br/dossie/a-boiada-esta-passando-desmatar-para-grilar/#:~:text=%C3%80%20medida%20que%20a%20fronteira,pastos%20e%20campos%20para%20monocultivos.>>. Acesso em: 9 maio 2023.

ANPR – Associação Nacional dos Procuradores da República. Nota técnica sobre os Projetos de Lei nº 2633/2020 e 510/2021. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.anpr.org.br/images/2021/05/Nota_Tecnica_n%C2%BA_001-2021-UC_regularizac%C3%A7%C3%A3o_fundia%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2023.

ASSELIN, Victor. Grilagem: corrupção e violência em terras do Carajás. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1982.

ASSUNÇÃO, Juliano et al. As cinco Amazônia: bases para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Legal. Amazônia 2030, 2022. Disponível em: <<https://amazonia2030.org.br/wp-content/uploads/2022/11/As5Amazonias.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2023.

BENATTI, José Heder; SANTOS, Roberto Araújo; GAMA, Antônia Socorro Pena da. A grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira. Brasília: IPAM; MMA, 2006. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/estruturas/225/_arquivos/9___a_grilagem_de_terras_pblicas_na_amaznia_brasileira_225.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2023.

BOSELDMANN, Klaus. O princípio da sustentabilidade: transformando direito e governança. Tradução de Phillip Gil França. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

BRAGA, Edival. Proposições para um novo modelo de regularização fundiária rural no Brasil: definição do tamanho da área rural a ser regularizada versus tamanho da área pretendida e Comentários à Lei de Terras do estado de Roraima. Curitiba, CRV, 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 jul. 2023.

BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil. Outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25 de março de 1824. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 10 jul. 2023.

BRASIL. Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854. Manda executar a Lei N.º 601 de 18 de Setembro de 1850. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d1318.htm>. Acesso em: 10 jul. 2023.

BRASIL. Decreto nº 8.235, de 5 de maio de 2014. Estabelece normas gerais complementares aos Programas de Regularização Ambiental dos Estados e do Distrito Federal, de que trata o Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012, institui o Programa Mais Ambiente Brasil, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8235.htm>. Acesso em: 10 jul. 2023.

BRASIL. Decreto nº 9.309, de 15 de março de 2018. Regulamenta a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas rurais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9309.htm>. Acesso em: 10 jul. 2023.

BRASIL. Decreto nº 10.592, de 24 de dezembro de 2020. Regulamenta a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas rurais situadas em terras da União, no âmbito da Amazônia Legal, e em terras do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, por meio de alienação e concessão de direito real de uso de imóveis. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10592.htm>. Acesso em: 10 jul. 2023.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.375, de 24 de novembro de 1987. Revoga o Decreto-lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971, dispõe sobre terras públicas, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2375.htm>. Acesso em: 10 jul. 2023.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 10 jul. 2023.

BRASIL. Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9760compilado.htm>. Acesso em: 10 jul. 2023.

BRASIL. Exposição de Motivos Interministerial nº 1 – MDA/MP/MCidades – da Medida Provisória nº 458/2009. Brasília, 6 de fevereiro de 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Exm/EMI-1-MDA-MP-MCidades-09-Mpv-458.htm>. Acesso em: 13 jun. 2023.

BRASIL. Exposição de Motivos Interministerial nº 20/2016 – MCidades/MP/CCPR – da Medida Provisória nº 759/2016. Brasília, 21 de dezembro de 2016. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2023.

BRASIL. Exposição de Motivos nº 84/2019 MAPA. Brasília, 4 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP-910-19.pdf>. Acesso em: 9 jul. 2023.

BRASIL. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm>.

BRASIL. Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14504.htm>. Acesso em: 10 jul. 2023.

BRASIL. Lei n.º 4.947, de 6 de abril de 1966. Fixa Normas de Direito Agrário, Dispõe sobre o Sistema de Organização e Funcionamento do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, e dá outras Providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4947.htm>. Acesso em: 10 jul. 2023.

BRASIL. Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm>. Acesso em: 10 jul. 2023.

BRASIL. Lei n.º 9.613, de 3 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9613.htm>. Acesso em: 10 jul. 2023.

BRASIL. Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm>. Acesso em: 10 jul. 2023.

BRASIL. Lei n.º 11.284, de 2 de março de 2006. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis n.ºs 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11284.htm>. Acesso em: 10 jul. 2023.

BRASIL. Lei n.º 11.952, de 25 de junho de 2009. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11952.htm>. Acesso em: 10 jul. 2023.

BRASIL. Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis n.ºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis n.ºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n.º 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 10 jul. 2023.

BRASIL. Lei n.º 12.850, de 2 de agosto de 2013. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm>. Acesso em: 10 jul. 2023.

BRASIL. Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a

eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n os 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 , 13.001, de 20 de junho de 2014 , 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011 , 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória n° 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis n° 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar n° 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei n° 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm>. Acesso em: 10 jul. 2023.

BRASIL. Medida Provisória n.º 458, de 10 de fevereiro de 2009. Convertida na Lei n.º 11.952/2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Mpv/458.htm>. Acesso em: 17 jun 2023.

BRASIL. Medida Provisória n.º 759, de 22 de dezembro de 2016. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm>. Acesso em: 10 jul. 2023.

BRASIL. Nota Técnica Conjunta 1/2020 - 2ª CCR, 4ª CCR, 5ª CCR e 6ª CCR. Ministério Público Federal, 2020. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/coordenacao/notas-tecnicas/notas-tecnicas-1/nota-tecnica-conjunta-1-2020-2a-ccr-4accr-5a-ccr-e-6a-ccr>>. Acesso em: 7 abr. 2023.

BRASIL. Projeto de Lei n.º 2.633 de 2020 – redação final. Câmara dos Deputados. Brasília, 3 de agosto de 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2051902&file name=REDACAO%20FINAL%20PL%202633/2020>. Acesso em: 22 mar. 2023.

BRASIL. Projeto de Lei n.º 510 de 2021. Senado Federal. Brasília, 2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8928000&ts=1678911056784&disposition=inline&_gl=1*_yl3e40*_ga*Mjc5OTc2MDUxLjE2ODM3Mzk5NTg.*_ga_CW3ZH25XMK*MTY4ODkxMzY0NC4xNC4xLjE2ODg5MTY1ODcuMC4wLjA.>>. Acesso em: 22 mar. 2023.

BRASIL. Relatório de auditoria de conformidade no Programa Terra Legal Amazônia – TC 015.859/2014-2. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-de-conformidade-no-programa-terra-legal.htm>>. Acesso em: 2 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. ADI 4.269/DF. Relator: Min. Edson Fachin. Julgamento em 18 out. 2017. Data de publicação DJE 01/02/2019 - ATA N° 1/2019. DJE n° 19. Disponível em:

<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749032559>>. Acesso em: 2 mar. 2023.

BRITO, Brenda; CARDOSO JUNIOR, Dário. Regularização fundiária no Pará: afinal qual é o problema? Belém, PA: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia - IMAZON, 2015. Disponível em:

<https://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/livros/REG_FUNDPARA_WEB.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2023.

BRITO, Brenda et al. Dez fatos essenciais sobre regularização fundiária na Amazônia. Belém, PA: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, 2021. Disponível em:

<<https://imazon.org.br/wp-content/uploads/2021/04/10FatosRegularizacaoFundiarria.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2023.

BRITO, Brenda; BARRETO, Paulo. Nota técnica sobre Medida Provisória n.º 910/2019. Belém: Imazon, 2020. Disponível em: <https://imazon.org.br/wp-content/uploads/2020/02/Nota_Tecnica_MP910-2019.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2023.

BRITO, Brenda; BARRETO, Paulo. Primeiro ano do Programa Terra Legal: avaliação e recomendações. Belém, PA: Imazon, 2010. Disponível em: <<https://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/livros/rimeiro-ano-do-programa-terra-legal-avaliacao-e.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2023.

BRITO, Brenda. Nota Técnica sobre o Projeto de Lei n.º 2.633/2020. Imazon, 2020. Disponível em: <https://imazon.org.br/wp-content/uploads/2020/06/Imazon_Nota_Tecnica_PL2633_2020-1.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2023.

BRITO, Brenda. Nota Técnica sobre o Projeto de Lei n.º 510/2021. Imazon, 2021. Disponível em: <https://imazon.org.br/wp-content/uploads/2021/04/Nota_Tecnica_PL510_Imazon.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2023.

CHAGAS, Elisa. MP da regularização fundiária perde validade e é substituída por projeto de lei. Agência Senado, 2020. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/05/20/mp-da-regularizacao-fundiarria-perde-validade-e-e-substituida-por-projeto-de-lei>>. Acesso em: 9 jul. 2023.

CHIAVARI, Joana; LOPES, Cristina Leme. Nota Técnica. Medida provisória recompensa atividades criminosas: Análise da MP 910/2019 que altera o marco legal da regularização fundiária de ocupações em terras públicas federais. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2020. Disponível em: <<https://www.climatepolicyinitiative.org/pt-br/publication/medida-provisoria-recompensa-atividades-criminosas-2/>>. Acesso em: 17 maio 2023.

COSTA, Camila. Amazônia: O que ameaça a floresta em cada um de seus 9 países? BBC News Brasil, 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-51377232>>. Acesso em 5 fev. 2023.

CPT – Comissão Pastoral da Terra. Conflitos no campo Brasil 2022. Goiânia: CPT Nacional, 2023. Disponível em:

<<https://www.cptnacional.org.br/downlods?task=download.send&id=14302&catid=41&m=0>>. Acesso em: 8 maio 2023.

CUNHA, Paulo Roberto. A política pública de regularização fundiária da Amazônia (2009): agenda, alternativas, ambiente, ambiente político e a controvertida “fábula” do grilo. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental). Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/106/106132/tde-23072019-115018>>. Acesso em: 26 maio 2023.

CUNHA, Paulo Roberto. Uma política pública de privatização e degradação da Amazônia disfarçada de regularização fundiária: uma análise sobre a evolução da Lei Federal nº 11.952/2009. In: Confins. N. 52. 2021. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/confins/40043>>. Acesso em: 26 maio 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

FORSTER, Germano de Rezende. A Privatização das Terras Rurais. Barueri, SP: Manole, 2003.

GISCHKOW, Emilio Alberto Maya. Princípios de direito agrário: desapropriação e reforma agrária. São Paulo: Saraiva, 1988.

IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 5.883/DF. Supremo Tribunal Federal. Data de propositura: 23 de janeiro de 2018. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>>. Acesso em: 30 jun. 2023.

IBAMA embarga mil hectares por desmatamento ilegal com uso de correntão em MT. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/noticias/copy_of_noticias/noticias-2018/ibama-embarga-mil-hectares-por-desmatamento-ilegal-com-uso-de-correntao-em-mt>. Acesso em: 10 maio 2023.

INCRA. O livro branco da grilagem de terra no Brasil: Balanço 2000/2001. Brasília, 2001.

JUSTIÇA Federal põe fim a um dos maiores “grilos” da Amazônia. Justiça Federal - Seção Judiciária do Pará, 2011. Disponível em: <<https://portal.trf1.jus.br/sjpa/comunicacao-social/imprensa/noticias/justica-federal-poe-fim-a-um-dos-maiores-grilos-da-amazonia.htm>>. Acesso em: 12 abr. 2023.

KORTING, Matheus Sehn. Analisando efeitos da política autodeclaratória do Cadastro Ambiental Rural: sobreposições e grilagem em terras públicas. Prelúdios - Revista Discente Do PPGCS-UFBA, v. 9, n. 9, p. 37-63, jan./jun. 2020. Salvador: FCH UFBA, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.9771/revpre.v9i9.34637>>. Acesso em: 7 jul. 2023.

MATTOS NETO, Antonio José de. Curso de direito agroambiental brasileiro. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MÓDULOS fiscais. Embrapa. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/codigo-florestal/area-de-reserva-legal-arl/modulo-fiscal>>. Acesso em: 27 jun. 2023.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. A MP 458 e a Contra-Reforma Agrária na Amazônia. In: CANUTO, Antonio; LUZ, Cássia Regina da Silva; WICHINIESKI. Isolete. Conflitos no Campo Brasil 2009. São Paulo: Expressão Popular, 2010, p. 18-26.

OVIEDO, Antonio; AUGUSTO, Cicero; LIMA, William Augusto. Conexões entre o CAR, desmatamento e o roubo de terras em áreas protegidas e florestas públicas. Instituto Socioambiental, 2021. Disponível em: <https://site-antigo.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/nt_isa_conexoes_car_desmatamento_grilagem.pdf#overlay-context=pt-br/noticias-socioambientais/mesmo-antes-de-aprovado-pl-da-grilagem-esta-destruindo-a-amazonia>. Acesso em: 8 jul. 2023.

PARÁ. Comissão Parlamentar de Inquérito. CPI da grilagem. Belém: Assembleia Legislativa do Estado do Pará, 1999. Disponível em: <<https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/0ID00079.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2023.

PARTIDO dos Trabalhadores. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 5.787/DF. Supremo Tribunal Federal. Data de propositura: 28 de setembro de 2017. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5277531>>. Acesso em: 30 jun. 2023.

PAULINO, Eliane Tomiasi. A liquidação das terras públicas no Brasil: contextos, pretextos e passivos territoriais em face da Lei 13.465/2017. In: Boletim Goiano de Geografia (Online). Goiânia, v. 37, n. 3, p. 391-408, set./dez. 2017. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6232116>>. Acesso em: 1º jul. 2023.

PROCURADORIA-Geral da República. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 5.771/DF. Supremo Tribunal Federal. Data de propositura: 31 de agosto de 2017. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em: 30 jun. 2023.

QUEM é dono da Amazônia: uma análise do recadastramento de imóveis rurais. Imazon, 2013. Disponível em: <<https://imazon.org.br/quem-e-dono-da-amazonia-uma-analise-do-recadastramento-de-imoveis-rurais/>>. Acesso em: 1º maio 2023.

REIS, Émilien Vilas Boas; OLIVEIRA, Márcio Luís de. A regularização fundiária urbana e rural: necessidade de marcos teóricos e de políticas públicas distintos. In: Revista brasileira de políticas públicas. v. 7, n. 2, 2017, p. 42-53. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/4748/4748#>>. Acesso em: 24 maio 2023.

RELATÓRIO da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a ocupação de terras públicas na região amazônica. Brasília, DF, 2001. Disponível em: <<https://apublica.org/wp-content/uploads/2020/01/33421741-relatorio-final-cpi-terras-amazonas-grilagem.pdf>>. Acesso em: 11 abr. 2023.

RIOS Voadores: maior desmatador da Amazônia pode pegar até 238 anos de prisão. MPF, 2016. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/noticias-pa/rios-voadores-maior-desmatador-da-amazonia-pode-pegar-ate-238-anos-de-prisao>>. Acesso em: 12 maio 2023.

ROCHA, Rafael da Silva; BRAGANÇA, Ana Carolina Haliuc. Grilagem e delitos associados: a experiência da Força-tarefa Amazônia do Ministério Público Federal. In: GRAÇA, Cristina Seixas (org.). Combate aos crimes ambientais: orientações para atuação do Ministério Público na Amazônia Legal. Belo Horizonte: Abrampa, 2022, p. 28-52. Disponível em: <<https://abrampa.org.br/abrampa/uploads/images/conteudo/Combate%20aos%20Crimes%20>

Ambientais%20Orienta%C3%A7%C3%B5es%20para%20Atua%C3%A7%C3%A3o%20do%20Minist%C3%A9rio%20P%C3%ABlico%20na%20Amaz%C3%B4nia%20Legal.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2023.

STASSART, Joachim, et al. Governança fundiária frágil, fraude e corrupção: um terreno fértil para a grilagem de terras. Transparência Internacional Brasil, 2021. Disponível em:<<https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/grilagem-de-terras>>. Acesso em: 25 abr. 2023.

TAXAS de desmatamento – Amazônia Legal – Estados. Terrabrasilis, 2022. Disponível em <http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/increments>. Acesso em: 10 maio 2023.

ZENERATTI, Fábio Luiz. O acesso à terra no Brasil: reforma agrária e regularização fundiária. Revista Katálysis, v. 24, n. 3. p. 564-575, 2021. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rk/a/stvqSwRD88wztYbCpGvSB4t/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 21 fev. 2023.