



Combate à Grilagem de Terras na Amazônia: O Papel do Poder Judiciário

Outubro 2023



CLIMATE
POLICY
INITIATIVE



PUC
RIO

Autores

Cristina Leme Lopes

Gerente de Pesquisa, CPI/PUC-Rio

cristina.leme@cpiglobal.org

Gabriel Cozendey

Analista Legal Sênior, CPI/PUC-Rio

Anna Maria Cárcamo

Analista Legal, CPI/PUC-Rio

Agradecimentos

Os autores gostariam de agradecer Gabriel Pansani pelo apoio à pesquisa.

Sobre o Climate Policy Initiative

O Climate Policy Initiative (CPI) é uma organização com experiência internacional em análise de políticas públicas e finanças, que possui seis escritórios ao redor do mundo. No Brasil, é afiliado à PUC-Rio. O CPI/PUC-Rio apoia políticas públicas climáticas no país, através de análises baseadas em evidência e parcerias estratégicas com membros do governo e da sociedade civil.

Palavras-chave

Grilagem, Amazônia, Poder Judiciário, Litigância, Cancelamento de Registros

Citação sugerida

Lopes, Cristina L., Gabriel Cozendey e Anna Maria Cárcamo. *Combate à Grilagem de Terras no Brasil: O Papel do Poder Judiciário*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2023.

Contato

contato.brasil@cpiglobal.org



Lista de Acrônimos

ACP	Ação Civil Pública
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ARQVA	Associação dos Remanescentes de Quilombos da Comunidade da Balsa, Turiaçu, Gonçalves e Vila Palmares do Vale do Acará
CAR	Cadastro Ambiental Rural
Cafir	Cadastro de Imóveis Rurais
CATP	Contrato de Alienação de Terras Públicas
CIDHA	Clínica de Direitos Humanos da Amazônia
CJCI	Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior
CJG	Corregedoria Geral de Justiça
CJRMB	Corregedoria de Justiça da Região Metropolitana de Belém
CNA	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CPI/PUC-Rio	Climate Policy Initiative/Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
Funai	Fundação Nacional dos Povos Indígenas
Incra	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
Inpe	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
Iterpa	Instituto de Terras do Pará
LGPD	Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais
MP/PA	Ministério Público do Estado do Pará
MPE	Ministério Público Eleitoral
PADDD	<i>Protected Areas Downsizing, Downgrading and Degazetting</i>
PGE/PA	Procuradoria Geral do Estado do Pará
PJe	Processo Judicial Eletrônico
Prodes	Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite

Sigef	Sistema de Gestão Fundiária
SNCR	Sistema Nacional de Cadastro Rural
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SPU	Secretaria do Patrimônio da União
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TJPA	Tribunal de Justiça do Estado do Pará
TRF-1	Tribunal Regional Federal da 1ª Região
UC	Unidade de Conservação
UFPA	Universidade Federal do Pará

Sumário

Introdução	1
Principais Mensagens	2
Fenômeno da Grilagem de Terras	4
Dimensões da Grilagem	5
Dimensão Física	7
Dimensão Jurídica-Administrativa	7
Papel do Poder Judiciário no Combate à Grilagem de Terras através da Fiscalização das Atividades Registrais	9
Jurisprudência do TJPA sobre Bloqueios e Cancelamentos de Registros	12
Metodologia	12
Manutenção dos Bloqueios e Cancelamentos de Registros pelo TJPA	12
Transparência das Decisões Administrativas da Corregedoria do TJPA	13
Papel do Poder Judiciário no Combate à Grilagem de Terras através da Resolução de Conflitos Possessórios	15
Análise de Jurisprudência do TJPA, TRF-1 e STJ	16
Metodologia	16
Ações Possessórias entre Particulares	17
Ações Possessórias entre Posse Particular e Posse Pública Direta	19
Ações Possessórias entre Posse Particular e Posse Coletiva	19
Combate à Grilagem de Terras através da Litigância	22
Estudo de Caso: Ação Possessória entre Carlos José Gomes e famílias de agricultores familiares e Ação Civil Pública do Ministério Público do Pará (MP/PA) contra Carlos José Gomes e o Instituto de Terras do Pará (Iterpa)	23
Estudo de Caso: Caso Agropalma, Pará	25
Estudo de Caso: Projeto Amazônia Protege do Ministério Público Federal (MPF) para combate ao desmatamento ilegal na Amazônia	26
Estudo de Caso: Ação de Dano Climático Proposta pelo Ibama contra Dirceu Kruger	27
Estudo de Caso: Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) contra lei estadual de autoriza a redução de Unidades de Conservação em Rondônia	28
Referências	29
Legislação Consultada	31

Introdução

A grilagem de terras é um dos maiores problemas fundiários brasileiros e afeta especialmente a Amazônia, onde ainda há muitas terras públicas, federais e estaduais, sem destinação. Os desafios relacionados aos conflitos de terras vão muito além das questões legais, resultando em impactos sociais, econômicos e ambientais significativos. Isso se manifesta na forma de violência rural, disfunções nos mercados de terras e desmatamento ilegal, apenas para citar alguns exemplos dessas consequências.

Por se tratar de um fenômeno extremamente complexo e que, atualmente, está relacionado a outros crimes, o combate à grilagem de terras depende de uma atuação contundente e coordenada de várias instituições, sobretudo das instâncias federais e estaduais, envolvendo as três esferas de Poder — Executivo, Legislativo e Judiciário. Apesar da prevalência do papel do Poder Executivo como órgão gestor das terras públicas, o Poder Judiciário também tem papel extremamente relevante por ser a instância de controle das atividades cartoriais e o órgão por excelência de resolução de conflitos fundiários.

Pesquisadores do Climate Policy Initiative/Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (CPI/PUC-Rio) analisaram qual é o papel do Poder Judiciário no combate à grilagem de terras públicas, levando em consideração tanto a sua competência para a prestação da atividade jurisdicional quanto para exercer a fiscalização e o controle administrativo dos cartórios.

A **função jurisdicional** diz respeito à função do Poder Judiciário de resolver conflitos, incluindo conflitos fundiários. Cabe ao Poder Judiciário a função de julgar as ações judiciais, aplicando o direito às situações específicas apresentadas perante um tribunal. Já a **fiscalização e o controle administrativo dos cartórios** envolvem a competência para aplicar correções e promover inspeções; emitir orientações e recomendações; e regulamentar as práticas cartorárias, garantindo a legalidade e a segurança das transações e dos documentos legais, aspecto fundamental quando se trata de imóveis rurais.

Este relatório analisa, inicialmente, o fenômeno da grilagem de terras públicas; depois, apresenta uma figura com as dimensões da grilagem e sobre como ela se opera, indicando as possibilidades de atuação dos Poderes Judiciário, Executivo e Legislativo e apontando os casos judiciais relevantes e as oportunidades de litigância. Em seguida, o relatório se aprofunda na discussão do papel do Poder Judiciário no combate à grilagem por meio da fiscalização de atividades cartoriais, usando o estado do Pará como estudo de caso (função administrativa) e o uso de ações possessórias como instrumento de combate à grilagem e garantia da posse coletiva de povos e comunidades tradicionais (função jurisdicional). Por fim, o relatório analisa algumas ações judiciais que têm como um de seus fundamentos o combate à grilagem e avalia as lições aprendidas para litigância.

Principais Mensagens

1. O Poder Judiciário exerce o controle da legalidade de todos os processos relacionados à terra e, nesse sentido, tem um papel relevante no combate à grilagem. O Poder Judiciário atua como órgão fiscalizador das atividades cartoriais, com competência para regulamentar e efetivar o cancelamento administrativo de registros de imóveis rurais que foram obtidos por meios de fraudes ou de forma ilegal. **Tendo em vista a ocupação desordenada na região Amazônica e a grilagem de terras públicas, os tribunais de justiça dos estados amazônicos devem promover a fiscalização dos cartórios de registros de imóveis rurais e apoiar os registradores na adoção de práticas antifraude.**
2. O Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJPA), por meio da sua Corregedoria de Justiça, teve uma atuação de destaque tanto com relação à regulamentação como à efetivação de cancelamento em massa de registros irregulares. **Para ampliar a política do Pará para outros estados da Amazônia, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) deveria adotar regulamentação orientando e uniformizando os procedimentos estaduais de cancelamento administrativo de registros irregulares e os critérios para a requalificação dos mesmos.**
3. Apesar dos avanços obtidos pelo TJPA, há ainda uma grande limitação com relação ao acesso e à transparência dos dados e informações sobre cancelamento e requalificação de registros no Pará. O acesso aos dados é fundamental para compreender melhor o fenômeno da sobreposição de áreas registradas e sua relação com a grilagem de terras e o tamanho e a localização dos registros cancelados e requalificados. **O TJPA deve ter uma atuação mais transparente, concedendo o acesso aos dados de cancelamento e requalificação de registro de imóveis, levando em consideração um balizamento entre a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) e o interesse público.**
4. A atuação exclusiva do Poder Judiciário não é suficiente para combater a grilagem, já que, após o cancelamento de um registro fraudulento, é preciso que o Poder Executivo promova a restituição e a destinação da área que foi objeto de apropriação ilegal. **Os Poderes Judiciário e Executivo precisam promover uma atuação coordenada para que, após o cancelamento administrativo de um registro irregular pelo tribunal de justiça, o Poder Executivo promova a arrecadação e a destinação da área, conforme as prioridades constitucionais.**
5. O Poder Judiciário atua na resolução de conflitos, sendo responsável por analisar e resolver as disputas de terra que são objeto de ações judiciais. Entretanto, predomina no Tribunal de Justiça do Pará (TJPA), sobretudo nas turmas de direito civil, uma visão civilista da posse, sem uma compreensão de que essa visão não é adequada às áreas rurais e públicas preponderantes na Amazônia. Esse entendimento pode legitimar a grilagem de terras quando aplicado a ações possessórias em terra pública. **Os conflitos fundiários e as disputas possessórias envolvendo áreas públicas na Amazônia precisam ser analisados à luz do direito agrário constitucional, levando em consideração o interesse público, em varas especializadas e por juízes capacitados.**
6. As Súmulas do Superior Tribunal de Justiça (STJ) nº 619/2018 e 637/2019 estabelecem orientações sobre a legitimidade de ocupação em terra pública e são instrumentos importantes para o combate à grilagem de terras na Amazônia. Entretanto, a análise da jurisprudência do TJPA e do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1) identificou que

os tribunais não estão aplicando as súmulas nas ações possessórias entre particulares sobre terra pública. **A aplicação das súmulas pelos tribunais é um passo importante para o avanço do combate à grilagem no judiciário.**

7. O bloqueio ou cancelamento de matrícula de imóvel rural, por fraude/ilegalidade não enseja a suspensão ou cancelamento do Cadastro Ambiental Rural (CAR) do mesmo imóvel. Embora o CAR não seja um cadastro fundiário, ele não pode validar situações jurídicas que são consideradas irregulares. Nesse contexto, o CAR passou a valer mais que o próprio título, permitindo que o ocupante ilegal de terra pública (cujo título da área tenha sido cancelado) mantenha atividades econômicas, acesse crédito e obtenha autorizações e licenças ambientais. **É preciso haver um alinhamento entre as políticas fundiárias e ambientais de modo a considerar que uma situação fundiária reconhecidamente ilegal não permita a inscrição e a manutenção do CAR do mesmo imóvel. O Poder Judiciário não deve se eximir quando o cancelamento do CAR for demandado judicialmente.**
8. Cabe ao Poder Judiciário proteger os direitos fundiários, sobretudo dos mais vulneráveis, incluindo povos indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais e agricultores familiares. Entretanto, as posses agrárias coletivas ou étnicas só têm proteção possessória garantida pelo Poder Judiciário, quando as áreas já estão formalmente destinadas e quando o órgão público gestor da área participa da ação. Observa-se, contudo, um tratamento menos protetivo quando se trata de comunidades quilombolas. **As decisões do Poder Judiciário devem levar em consideração que as posses coletivas e tradicionais têm proteção constitucional independente da demarcação da área. Além disso, é fundamental a participação de ente público nas ações possessórias sobre terra pública para garantir a primazia do interesse público e coletivo.**
9. Além de resolver litígios individuais, o Poder Judiciário também desempenha um papel importante na prevenção e dissuasão de novos crimes de grilagem. Mas, como as penas relacionadas à grilagem são baixas e como o fenômeno é complexo e está associado a diversos ilícitos, sobretudo ambientais, **o combate à grilagem de terras públicas pode ser parte de estratégias mais amplas de litigância ambiental.**
10. As ações judiciais envolvendo grilagem e desmatamento ilegal de terras públicas são complexas, demoradas e muitas vezes não conseguem punir o principal responsável. Portanto, **a grilagem de terras deve ser combatida também por meio da atuação do Poder Executivo na destinação das terras públicas e no monitoramento e na fiscalização efetiva dessas áreas.**

Fenômeno da Grilagem de Terras

A ocupação ilegal de terras é um dos maiores problemas fundiários no Brasil. De acordo com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), toda ação ilegal que visa à transferência de terras públicas para o patrimônio de terceiros configura grilagem (Incra 1999). Esse fenômeno não é novo; “desde o começo da nossa história a apropriação indevida de terras públicas, fenômeno popularmente denominado de ‘grilagem’, caracteriza o processo de ocupação do Brasil e, de maneira especial, da Amazônia” (Rocha et al. 2019).

A expressão “grilagem” advém de um artifício antigo utilizado para conferir a documentos novos, provenientes de terras registradas ilegalmente, a aparência de antigos. Assim, os ditos “grileiros” colocavam os falsos documentos em uma caixa juntamente com diversos grilos, vedando-a logo a seguir. Depois de algumas semanas, os documentos já apresentavam aspecto amarelado e deteriorado, o que aparentava serem mais envelhecidos do que na verdade eram. Esses documentos eram levados ao cartório para serem registrados, resultando em títulos de terras válidos, apesar da origem fraudulenta. Esse e outros mecanismos de fraude permitiram que uma mesma área fosse registrada várias vezes (Figura 1).

De acordo com os dados levantados pelo Sistema Geográfico de Informação Fundiário do Pará (SIG Fundiário),¹ há 22,7 milhões de hectares de terras privadas e 18,5 milhões de hectares de terras públicas no Pará que só existem no papel. O sistema identificou que há até 10 registros simultâneos sobre uma mesma área (Fioravanti 2022).

Ao longo do tempo, a grilagem foi ganhando contornos mais amplos que o seu conceito clássico e restrito de título de terra fraudulento e, hoje, ela pode ser viabilizada por uma série de fraudes e práticas de corrupção que envolvem os registros públicos, os cadastros de terras, processos de regularização fundiária, decisões judiciais e lavagem de dinheiro, com atuação de agentes privados e públicos nas três esferas do poder (Stassart et al. 2021). Atualmente, recursos mais modernos como imagens de satélite e GPS substituem a ação dos grilos, facilitando os fraudadores no procedimento de apropriação de terras públicas. O comércio ilegal de terras griladas pela internet, conhecido também por “cybergrilagem” movimenta em torno de um bilhão de reais na Amazônia (Greenpeace sd).

O desmatamento ilegal é outro fenômeno associado à grilagem de terras. O desmatamento em áreas sem informação fundiária (que não constam em nenhum cadastro fundiário) é bastante relevante e vem crescendo nos últimos anos. De 2012 a 2021, cerca de 21% da perda florestal ocorreu nessas áreas. O desmatamento em áreas de florestas públicas federais, que ainda não foram destinadas (tipo B), também é bastante relevante (20% do desmatamento) e 80% dessa área está registrada no CAR irregularmente (Gandour e Mourão 2022). Alinhar as agendas ambiental e fundiária é fundamental e estratégico para combater grilagem e desmatamento.

¹ SIG Fundiário é uma plataforma elaborada pela Universidade Federal do Pará, em colaboração com o Ministério Público e o Tribunal de Justiça do Estado do Pará, que integrou bases de dados de órgãos públicos e cartórios do estado do Pará.

Diante desse complexo cenário, o combate à grilagem depende de ações coordenadas em múltiplas instâncias e da participação de diferentes atores privados e públicos nas três esferas do poder público. Este relatório se debruça, em particular, sobre o papel do Poder Judiciário.

Box 1. Contexto Histórico da Grilagem

Os problemas fundiários no Brasil têm raízes históricas profundas que remontam ao período colonial. A legislação fundiária brasileira impôs restrições ao acesso à terra, que era concedida apenas aos “amigos do rei” e, posteriormente, pela compra e venda. Sem alternativas legais, vastas extensões do território foram ocupadas à margem da lei pela simples posse da terra. Na Amazônia, mudanças na titularidade das terras públicas, que passaram da União para os estados, foram novamente federalizadas e posteriormente devolvidas aos estados, o que se tornou um agravante na governança fundiária. Há regiões onde não se sabe se a terra é federal ou estadual. Por fim, devido à inexistência de um cadastro centralizado de terras com informações geográficas e jurídicas de todas as propriedades e posses no Brasil, as políticas fundiárias foram implementadas sem um conhecimento preciso do espaço, resultando em sobreposições territoriais. Essa falta de controle facilitou a grilagem, o que acrescentou complexidade e irregularidade ao cenário agrário brasileiro (Chiavari, Lopes e Araujo 2021).

Dimensões da Grilagem

Em sentido amplo, a grilagem opera em duas dimensões. De um lado, há a **dimensão física-econômica**, quando, independentemente de registros de qualquer natureza, há a invasão e ocupação de áreas públicas para a prática de atividades econômicas, incluindo o comércio ilegal de madeira, garimpo, a implantação de pastagens ou apenas a especulação imobiliária.

De outro lado, há a **dimensão jurídica-administrativa** desse fenômeno, quando o roubo de terras públicas se dá por meio de fraudes nos registros de imóveis, cadastros de terras e regularização fundiária. Ainda na dimensão jurídica-administrativa, inclui-se a atividade legislativa que visa legalizar, por meio de edição ou alteração da legislação, a ocupação irregular de terras públicas.

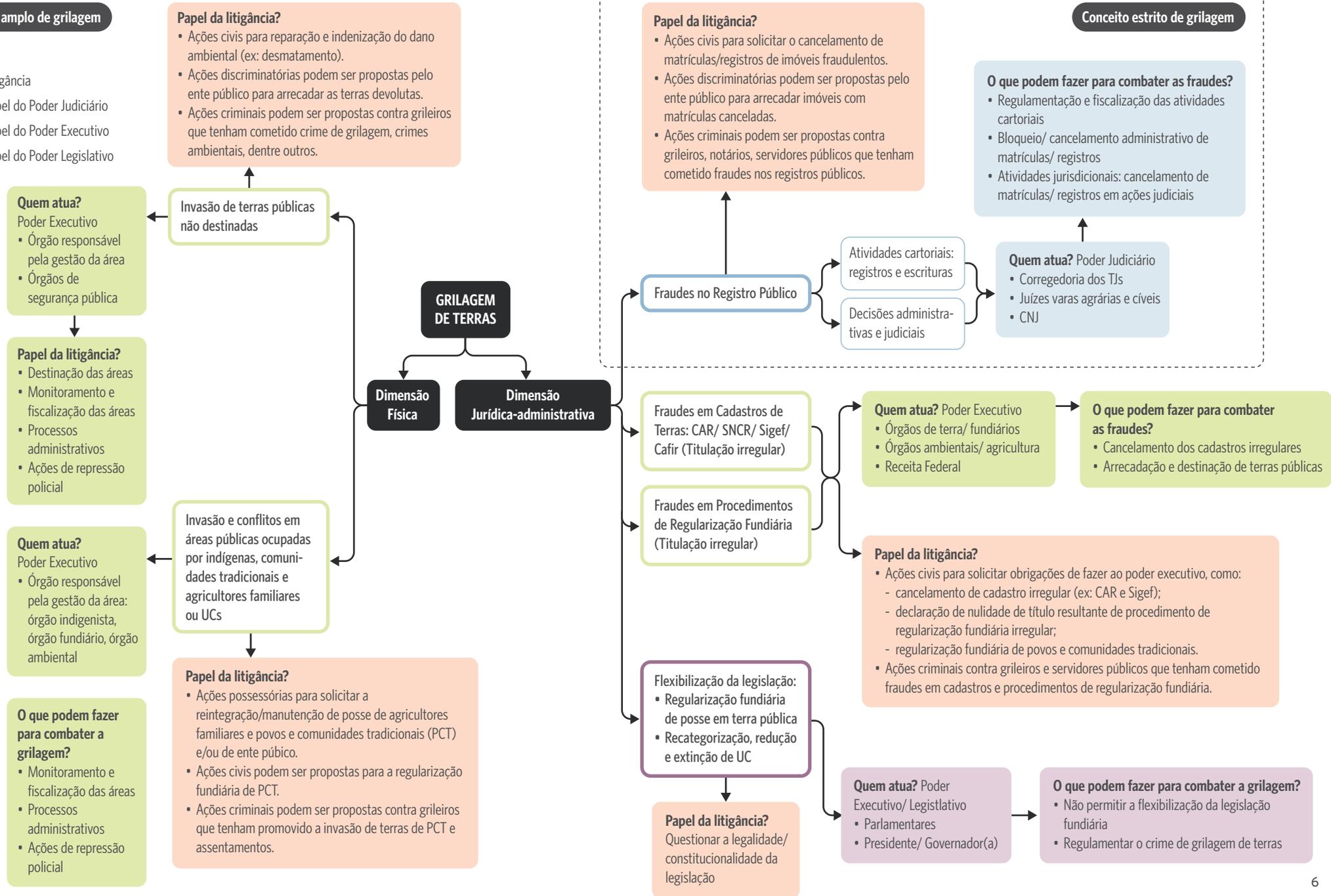
A divisão da grilagem em duas dimensões facilita o seu entendimento, mas, na prática, a **grilagem pode ocorrer simultaneamente nas duas dimensões**, quando há uma ocupação e prática de atividades econômicas de forma ilegal e ainda há o registro dessa área no cartório ou em cadastros públicos ou ainda em ambos.

A Figura 1 apresenta um mapa das duas dimensões da grilagem, os caminhos pelos quais a grilagem se viabiliza, indicando as possibilidades de atuação dos Poderes Judiciário, Executivo e Legislativo e indicando as oportunidades de litigância e exemplos de ações judiciais.

Figura 1. Dimensões da Grilagem de Terras

Conceito amplo de grilagem

- Legenda:
- Litigância
 - Papel do Poder Judiciário
 - Papel do Poder Executivo
 - Papel do Poder Legislativo



Dimensão Física

Na dimensão física, a grilagem pode ocorrer por meio da invasão e da exploração de terras públicas não-destinadas (incluindo terras registradas e terras sem título, chamadas terras devolutas) ou pela invasão de terras públicas, formalmente destinadas ou não, mas que são ocupadas por povos indígenas, comunidades tradicionais ou agricultores familiares.

As terras públicas não destinadas estão sob a atuação principal do Poder Executivo que deve promover a arrecadação e a destinação dessas áreas. Enquanto isso não é feito, cabe ao ente público responsável pela área (federal, estadual, municipal) garantir a sua integridade, com monitoramento e atuação constante dos órgãos de fiscalização, devendo adotar ações de repressão (esfera administrativa) contra aqueles que ocuparem ilegalmente a área. Quando o Poder Executivo não consegue garantir a integridade do patrimônio público, é possível promover ações judiciais cíveis e criminais contra aqueles que invadiram e/ou ocuparam ilegalmente a área. Essas ações podem ser promovidas pelos entes federados responsáveis pela área, pelo Ministério Público e até mesmo por cidadãos, já que se trata de um patrimônio público de toda a sociedade brasileira.

As terras públicas podem ser destinadas para diferentes finalidades, como áreas protegidas sob um determinado tipo de unidade de conservação (UC), assentamento da reforma agrária, posse tradicional de indígenas e demais comunidades tradicionais e regularização fundiária. A invasão dessas áreas por grileiros gera conflitos fundiários com danos ambientais, econômicos e sociais. A proteção dessas áreas também é de competência do órgão responsável do Poder Executivo, nas esferas federais, estaduais e municipais. Mas quando se tratar de áreas legalmente ocupadas, cabe também aos ocupantes legítimos promover a defesa do território por meio de ações judiciais, dentre as quais as ações possessórias. Os ocupantes legítimos podem ser assistidos pelo Ministério Público, pela defensoria pública, como também por organizações da sociedade civil que tenham a proteção dessas áreas e/ou populações como um dos objetivos da associação.

Devido à enorme dimensão do território brasileiro e da dificuldade de fiscalização e atuação presencial de agentes de repressão e segurança pública em áreas remotas, como é o caso da Amazônia, há uma grande dificuldade de se combater a grilagem em sua dimensão física. As operações de repressão contam com vários órgãos públicos (Ministério Público, forças policiais federais e estaduais, militares, dentre outros); e as ações judiciais, cíveis e criminais são promovidas, sobretudo, pelo Ministério Público Federal como parte de uma estratégia mais ampla de litigância ambiental e criminal, como mostram as operações Castanheira (MPF/PA), Ojuara (MPF/AM), dentre várias outras (Stassart et al. 2021).

Dimensão Jurídica-Administrativa

A grilagem de terras na dimensão jurídica-administrativa pode ocorrer independentemente de haver uma ocupação física da área, ou seja, ela é viabilizada por meio de titulação fraudulenta da área ou pela inscrição irregular em cadastros públicos de terras, como por exemplo: Cadastro Ambiental Rural (CAR), Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), Sistema de Gestão Fundiária (Sigef) e Cadastro de Imóveis Rurais (Cafir). Há ainda, nessa dimensão, a edição ou alteração de legislação com vistas a legalizar a ocupação irregular de terras públicas, incluindo a redução ou desafetação de Áreas Protegidas (*Protected Areas Downsizing, Downgrading and Degazetting* - PADDD) e a alteração da legislação sobre regularização fundiária.

A titulação fraudulenta de terras públicas é a forma clássica da grilagem e, por se tratar de uma atividade registral, está sob a atuação administrativa do Poder Judiciário. A regulamentação e a fiscalização das atividades registrais, através do CNJ, das corregedorias de justiça e das varas agrárias, são algumas das atribuições do Poder Judiciário, que podem promover a retificação e o cancelamento administrativo dos registros fraudulentos. O cancelamento de registros ilegais também pode ser objeto de ações judiciais, sobretudo quando envolver outras infrações ou crimes associados. A vantagem da via administrativa para promover o cancelamento de registros fraudulentos é que se trata de um procedimento bem mais célere e que pode alcançar vários títulos ao mesmo tempo (escala), ao contrário do processo judicial, que pode demorar muitos anos para cancelar apenas um registro.

A inscrição por particular de áreas públicas em cadastros de terra como o CAR e o Sigef vem ganhando escala nos últimos anos. Há um número significativo de cadastros ilegais sobre terras indígenas, unidades de conservação e terras públicas não destinadas (Ferrante, Andrade e Fearnside 2021; Carrero et al. 2022; Lopes e Chiavari 2022; e Azevedo-Ramos et al. 2020).

A grilagem “cadastral” de terras públicas no CAR é viabilizada por falhas no sistema, que permitem, por exemplo, que qualquer pessoa faça um registro em uma área pública. Isso acontece porque o cadastro é autodeclaratório, e o sistema ainda não tem mecanismos impedindo o cadastramento nessas áreas. Os órgãos gestores dos cadastros são os principais responsáveis para impedir que isso aconteça. No caso do Sigef, a responsabilidade é de um único órgão, mas, no caso do CAR, a gestão é feita pelas unidades federativas, o que traz uma maior dificuldade. Quando os gestores dos cadastros não promovem ações de cancelamento dos cadastros ilegais e não tomam providências para que as fraudes não ocorram, é possível propor ações judiciais com essa finalidade. Esses cadastros irregulares e outras fraudes podem contaminar também procedimentos de regularização fundiária, resultando em titulações irregulares. Nesse caso, o órgão de terras pode administrativamente providenciar o cancelamento do título, mas, se isso não ocorrer, o cancelamento também pode ser alcançado pela via judicial.

Por fim, alterações legislativas, flexibilizando as regras para regularização fundiária ou recategorizando, reduzindo ou cancelando UCs, também é um mecanismo usado para viabilizar a grilagem de terras públicas. Nesse caso, é comum que as ocupações ilegais precedam o movimento de mudança nos marcos legais, como foi o caso em tantas tentativas de alteração de UCs (WWF 2019). O ideal é manter um diálogo permanente junto aos parlamentares para que esse tipo de projeto de lei não seja aprovado. Entretanto, quando isso ocorre, a via judicial questionando a legalidade ou constitucionalidade da legislação é a única alternativa para desconstituir o ato normativo.

Papel do Poder Judiciário no Combate à Grilagem de Terras através da Fiscalização das Atividades Registrais

O Poder Judiciário tem um papel importante no combate à grilagem de terras porque compete às Corregedorias dos Tribunais de Justiça dos estados a fiscalização das atividades dos notários e registradores (Lei nº 8.935/1994). Assim, fraudes em registros de imóveis podem ser detectadas e sanadas através da atuação administrativa do Poder Judiciário.

Os registros de imóveis se prestam a dar publicidade, autenticidade, segurança e eficácia a atos jurídicos, ou seja, tornar esses atos acessíveis ao público, garantir sua veracidade, mitigar riscos para as transações a eles relacionadas e dar-lhes os efeitos previstos em lei. Em outras palavras, o registro imobiliário estabelece a situação jurídica de um imóvel (de Souza sd). Por exemplo, o registro do contrato de compra e venda, e não o próprio contrato, é o que efetivamente transmite a propriedade imobiliária (Lei nº 10.406/2002). Há um dito popular que diz: "quem não registra não é dono".

Registros, contudo, podem ser bloqueados ou cancelados, administrativa ou judicialmente. Bloqueios de registros impedem a prática de quaisquer atos registrais com relação a um determinado imóvel. Cancelamentos, por sua vez, implicam a invalidação de todo o registro ou de parte dele (Lei nº 6.015/1973).

Box 2. Glossário de Direito Registral

Matrícula: é o primeiro registro de um imóvel e confere-lhe individualidade. Cada imóvel tem sua matrícula lavrada no alto de uma folha do Livro 2 (Registro Geral) dos Cartórios de Registros de Imóveis. O restante da folha serve ao lançamento dos demais atos registrais praticados posteriormente com referência ao mesmo imóvel.

Registro: é composto por todos os atos registrais pertinentes ao imóvel. Inclui a matrícula, as inscrições, as averbações e as transcrições. Esse conjunto descreve a situação jurídica do imóvel, incluindo também a descrição espacial, a localização no território e suas características físicas e confrontações.

Bloqueio: o bloqueio do registro de um imóvel impede a prática de quaisquer atos registrais referentes a ele.

Cancelamento: O cancelamento implica a invalidação total ou parcial do registro, portanto os atos registrais cancelados deixam de existir e de produzir efeitos jurídicos. Todos os atos jurídicos vinculados a um ato registral cancelado e posteriores a ele ficam igualmente invalidados, como, por exemplo, uma compra e venda do imóvel.

Requalificação: a requalificação reverte o cancelamento, tornando o registro ou ato registral novamente válido.

É importante ressaltar que todos os imóveis privados no Brasil têm origem pública (Rocha et al. 2019). Sendo assim, a validade da cadeia dominial depende de que a transmissão de propriedade do poder público para o primeiro proprietário particular seja legítima conforme a legislação vigente à época.

Nesse contexto, bloqueios e cancelamentos administrativos de registros vêm sendo empregados pelo Poder Judiciário no combate à grilagem de terras rurais públicas. Esses procedimentos devem ser regulamentados e aplicados pelas corregedorias dos tribunais de justiça dos estados, no contexto da fiscalização que exercem sobre as atividades registrais.

É importante mencionar que a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) propôs em 10 de abril de 2023 uma ação judicial (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 1056) perante o Supremo Tribunal Federal (STF) questionando a constitucionalidade da Lei nº 6.739/1979. Essa lei regulamenta o cancelamento administrativo de matrículas e registros de imóveis rurais, em casos de flagrante ilegalidade, incluindo a apropriação indevida de terras públicas. É com fundamento nessa lei que as corregedorias de justiça estaduais podem regulamentar o cancelamento administrativo de registros fraudulentos, como fez o Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJPA) e será detalhado adiante. Se essa ação for julgada procedente pelo STF, haverá um significativo retrocesso na política de combate à grilagem de terras no país, em especial na Amazônia (Lopes, Cozendey e Cárcamo 2023).

O caso do Pará é paradigmático para o estudo de políticas públicas de combate à grilagem no âmbito do Poder Judiciário por diversas razões. Primeiramente, o Pará é um estado amazônico em que houve quantidade significativa de bloqueios e cancelamentos administrativos de registros referentes a grandes extensões territoriais. Além disso, muitos cancelamentos no estado foram determinados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Por

fim, a maior parte dos cancelamentos foi posteriormente confirmada por decisões judiciais do TJPA e do Supremo Tribunal Federal (STF).

A Corregedoria do TJPA vem promovendo bloqueios e cancelamentos administrativos de registros desde 1990. Esses bloqueios/cancelamentos foram feitos no âmbito de um amplo arcabouço regulatório que inclui normas editadas pelo CNJ e pelas Corregedorias de Justiça da Região Metropolitana de Belém (CJRMB), Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior (CJCI) e, depois de unificadas, Corregedoria Geral de Justiça (CJG). As corregedorias são referidas em conjunto, neste relatório, como Corregedoria do TJPA. Dentre esse conjunto normativo, dois procedimentos se destacam pelo impacto que tiveram na gestão fundiária no Pará.

Com o objetivo de evitar fraudes em registros de imóveis, o Provimento CNJ nº 23/2012 trata do extravio e danificação de livros de registro e foi editado após irregularidades verificadas no Pará e no Piauí. Determina, em seu artigo 1º, que o extravio ou danificação de livro de registro seja comunicado imediatamente às corregedorias. Proíbe, nos artigos 2º e 4º, o registro de imóvel e a expedição de certidão de registro, tendo por base apenas certidão anterior expedida pelo mesmo cartório. No artigo 3º, proíbe a abertura de registros para imóveis distintos com o uso do mesmo número, ainda que seguido de letra do alfabeto (ex. matrícula 1, matrícula 1-A, matrícula 1-B etc.).

O Provimento CJCI nº 13/2006 da Corregedoria do TJPA determinou o bloqueio de registros de imóveis rurais que, por suas áreas, demandariam autorização legislativa para serem vendidos por entidades públicas a particulares, conforme as constituições federais vigentes a cada período.² Nos registros bloqueados, também foram identificadas irregularidades, como (i) incidência dos imóveis sobre terras indígenas e UCs; (ii) falta de comprovação de cadeia dominial válida; (iii) ampliação irregular de áreas etc. Havia dúvida, na corregedoria, sobre a possibilidade jurídica de cancelamento administrativo desses registros, o que ocasionou provocação ao CNJ para que se manifestasse a respeito disso (Sá 2012). Em 2010, o CNJ determinou o cancelamento administrativo de registros bloqueados administrativamente pelo Provimento CJCI nº 13/2006.³ Teriam sido cancelados os registros de 10.728 imóveis (Treccani et al. 2023). Parte desses cancelamentos foi objeto de ações judiciais no TJPA e no STF, conforme se detalhará a seguir.

Por fim, é importante mencionar que a Corregedoria do TJPA adotou, recentemente, o Provimento nº 6/2023 prevendo um procedimento simplificado de requalificação das matrículas/registros cancelados, no qual cabe somente aos cartórios fazer a avaliação da requalificação. O provimento não prevê publicidade nem acesso às informações das matrículas/registros requalificados, o que impede o controle e a avaliação das ações de combate à grilagem pela sociedade.

A fim de avaliar a atuação do TJPA com relação ao combate à grilagem de terras, o CPI/PUC-Rio fez uma análise da jurisprudência do TJPA relacionada a bloqueios e cancelamentos de registros no estado. Além disso, também foi feita uma análise sobre a transparência das decisões administrativas de primeira instância da Corregedoria do TJPA com referência ao bloqueio e ao cancelamento de registros.

2 Portanto, de terras (i) com áreas superiores a dez mil hectares, registradas de 16 de julho de 1934 a 8 de novembro de 1964, conforme o marco para autorização legislativa da Constituição Federal de 1934, (ii) com áreas superiores a três mil hectares, registradas entre 9 de novembro de 1964 e 4 de outubro de 1988, segundo determinado pela Constituição de 1964, e (iii) com áreas superiores a 2.500 hectares, registradas a partir de 5 de outubro de 1988, de acordo com o modelo da vigente Constituição de 1988.

3 Para saber mais: CNJ, Decisões no processo administrativo nº 0001943-67.2009.2.00.0000, julgado em 16.08.2010 e publicado em 22.09.2010.

Jurisprudência do TJPA sobre Bloqueios e Cancelamentos de Registros

Metodologia

Para a análise da jurisprudência do TJPA, foram pesquisados acórdãos do TJPA referentes (i) à sua atuação administrativa no bloqueio e cancelamento de registros, (ii) à atuação judicial de particulares que pleiteiam a anulação dessa atuação administrativa e (iii) à atuação do Ministério Público e de órgãos de advocacia pública quando pleiteiam bloqueio e cancelamento judiciais de registros como objeto principal das ações (Silva 2023).

Foram considerados apenas acórdãos, que são decisões de segunda instância tomadas por órgãos colegiados dos tribunais, portanto não foram analisadas decisões monocráticas, que são as decisões proferidas individualmente por desembargador, nem sentenças. Essa abordagem se justifica pela circunstância de que os acórdãos tendem a ser fonte mais idônea para a investigação do posicionamento institucional dos tribunais, em virtude da natureza colegiada e mais definitiva desse tipo de decisão (Falcão 2015).

A análise também privilegiou as decisões finais sobre bloqueios e cancelamentos de registros, portanto tendeu a desconsiderar, a princípio, acórdãos não definitivos ou que se restringissem a questões processuais. Por fim, desconsiderou acórdãos sobre bloqueios e cancelamentos sem relação com o problema da grilagem, como, por exemplo, os atinentes a simples erros cartorários. A execução dessa metodologia levou à identificação de 16 acórdãos relevantes do TJPA, proferidos entre os anos de 2010 e 2021 e referentes a processos ajuizados entre os anos de 2006 e 2019.^{4,5}

Manutenção dos Bloqueios e Cancelamentos de Registros pelo TJPA

O principal achado é que a maior parte dos acórdãos do TJPA manteve decisões que implementaram bloqueios e cancelamentos de registros em instâncias judiciais ou administrativas inferiores. Além disso, a maior parte dos acórdãos se originou de decisão unânime dos respectivos órgãos colegiados, o que reforça o aspecto institucional das decisões. A grande maioria dos acórdãos é definitiva, ou seja, os acórdãos não podem ser modificados por decisões posteriores, se os processos a que se referem se encontram encerrados e arquivados.

4 Dados da Clínica de Direito Humanos da Amazônia (CIDHA) da Universidade Federal do Pará (UFPA), obtidos a partir de listagem de 164 processos fornecida pela Procuradoria Geral do Estado do Pará (PGE/PA), indicam que, entre 1995 e 2021, a PGE/PA, o Instituto de Terras do Pará (Iterpa), o Ministério Público do Estado do Pará (MP/PA) e o Ministério Público Federal teriam ajuizado 101 ações judiciais de cancelamento de registros, também no contexto do combate à grilagem. Das 101 ações, 89 teriam sido ajuizadas antes das decisões administrativas de 2010 do CNJ e se fundamentariam em atos administrativos do Iterpa que declararam nulidades de títulos supostamente emitidos pelo governo do estado e que teriam servido de base para o posterior registro dos imóveis. Outras 12 ações teriam sido ajuizadas depois das mencionadas decisões do CNJ. Ainda segundo os dados da CIDHA/UFPA, os juízes teriam decidido pelo cancelamento judicial em 46% das ações. Em 30% delas, o processo teria sido extinto sem julgamento do mérito, porque sobreveio o cancelamento administrativo decorrente das decisões do CNJ. Teriam sido proferidas sentenças contrárias em 6% dos casos. Em 8%, não haveria informações suficientes para análise. Estariam em andamento 10% das ações. O estudo da CIDHA/UFPA se fundamenta em dados sobre sentenças, ou seja, considera a quantidade de decisões judiciais proferidas em primeira instância, e se restringe a casos de cancelamento judicial (Trecconi et al. 2023).

5 Os 16 acórdãos identificados por meio da metodologia apresentada neste relatório foram confrontados com a listagem de 164 processos fornecida pela PGE/PA à CIDHA/UFPA, a fim de certificar que nenhum acórdão relevante foi desconsiderado. Essa confrontação não alterou o resultado da pesquisa.

Também foram ajuizados 17 mandados de segurança junto ao STF por titulares de registros que foram cancelados em cumprimento às decisões administrativas do CNJ. Todos esses mandados de segurança obtiveram decisões liminares favoráveis, mas tiveram decisões definitivas desfavoráveis a partir de 2016, ao fundamento de que se tratava de terras públicas alienadas originalmente sem autorização legislativa, portanto os registros dessa alienação seriam inconstitucionais e passíveis de cancelamento administrativo (Treccani et al. 2023).

Por fim, é importante ressaltar que pouco adianta cancelar o registro de um imóvel grilado se o Poder Público não toma providências para incorporar esse imóvel ao patrimônio estatal, em procedimento conhecido como de arrecadação. No Pará, há um único caso conhecido em que isso teria ocorrido em área de 286 mil hectares no município de Almeirim, que estava registrada ilegalmente em nome da empresa Jari S/A. Contudo, apesar de arrecadado, o imóvel não foi objeto de qualquer destinação pelo estado (Treccani et al. 2023).

Transparência das Decisões Administrativas da Corregedoria do TJPA

Esta análise dedica-se a mensurar a transparência ativa da Corregedoria do TJPA em suas decisões de primeira instância referentes a bloqueios e cancelamentos administrativos de registros (Silva 2023). Entende-se por transparência ativa a disponibilização de informações relevantes de ofício, independentemente de requerimento, conforme a aceção adotada pelo Decreto Federal nº 7.724/2012, que regulamenta a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011).

Apesar de um percentual de transparência ativa próximo a 70% no total, a transparência com relação à quantidade de bloqueios e cancelamentos e à área cancelada ou bloqueada tende a ser mais baixa, embora não pareça haver, a princípio, justificativa para maior omissão desses tipos de informação nas decisões.

A menor transparência com relação às áreas canceladas ou bloqueadas é mais grave, porque os dados omitidos podem ser importantes para que se compreenda melhor o fenômeno da sobreposição de áreas registradas e sua relação com a grilagem de terras. Esses dados, combinados a informações claras sobre os motivos dos bloqueios ou cancelamentos, podem ajudar, por exemplo, a distinguir as sobreposições decorrentes de registros imprecisos daquelas causadas pela grilagem e a elaborar políticas públicas direcionadas a corrigir e combater, de forma eficiente, cada um desses problemas.

A questão da falta de transparência culminou, em 2021, com a publicação da Instrução CGJ nº 2/2021, da Corregedoria do TJPA, que implementa sistema informatizado de bloqueios e cancelamentos de registros. A instrução estabelece que os responsáveis pelos cartórios de registros de imóveis **têm acesso restrito ao sistema**, apenas com relação aos dados pertinentes à sua jurisdição territorial. Afora isso, o sistema somente pode ser acessado pela Presidência do TJPA, pela corregedoria do tribunal, pela Ouvidoria Agrária do Estado do Pará e pelos juízes corregedores permanentes. Ficam excluídas do acesso, portanto, instituições como o Ministério Público e entidades da sociedade civil dedicadas à pesquisa e à proteção ambiental, que poderiam contribuir para o aprimoramento da atuação administrativa do Poder Judiciário paraense no combate à grilagem.

A instrução fundamenta a exclusividade de acesso em que haveria dados pessoais de proprietários de imóveis que não poderiam ser acessados de forma livre, sob pena de violação à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD (Lei nº 13.709/2018). Todavia, o sistema também parece contar com categorias de informações que não se enquadrariam, a princípio, na definição de dados pessoais, tais como: (i) áreas de imóveis cujas matrículas foram bloqueadas, desbloqueadas, canceladas e requalificadas e (ii) data dos bloqueios, desbloqueios, cancelamentos e requalificações. Essas informações, uma vez compiladas e mesmo que desvinculadas dos dados pessoais respectivos, podem ser de grande valia para a análise e a compreensão da forma como o Poder Judiciário paraense combate a grilagem pela via administrativa.

Papel do Poder Judiciário no Combate à Grilagem de Terras através da Resolução de Conflitos Possessórios

O direito brasileiro distingue *posse* de *propriedade*. Como visto na seção anterior, a propriedade de um bem imóvel depende de um ato solene, que é o registro em cartório de Registro de Imóveis. A posse, entretanto, é um direito de fato, é simplesmente o uso do imóvel, mesmo sem ter nenhum título sobre ele. O Código Civil (Lei nº 10.406/2002) e o Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015) protegem a posse legítima e estabelecem um rol de ações judiciais (ações possessórias) que podem ser usadas em sua defesa. De acordo com o Código Civil, a posse legítima (que na lei é denominada de posse “justa”) é a posse mais antiga, que não for violenta, clandestina ou precária.⁶

O direito brasileiro também distingue a *posse* da *detenção*. Como visto, a posse de um imóvel pode ser protegida por meio de ações judiciais para a sua defesa. Já a detenção de um imóvel é quando há uma permissão ou tolerância com relação a sua ocupação, mas o detentor não tem direitos sobre a área.

A legislação brasileira não permite a posse de particular em terra pública; a ocupação de imóvel público precisa ser autorizada pelo poder público, caso contrário, o ocupante pode ser despejado.⁷ Quando a ocupação de terra pública não é autorizada, considera-se que há uma detenção. Para confirmar esse entendimento, o STJ editou a Súmula nº 619/2018 dispondo que a ocupação indevida de bem público configura mera *detenção*, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização.⁸

Já a academia considera que a concepção da posse, tal como regulamentada pelo Código Civil, não é adequada para as áreas rurais e terras públicas e reconhece a posse agrária como uma posse distinta da posse civil (Rocha et al. 2019). A posse agrária tem um conceito próprio, baseado em princípios e direitos constitucionais como o direito à moradia, à cultura, ao trabalho, e o princípio da dignidade humana. De acordo com a Constituição Federal, a posse de terras públicas rurais inclui as posses coletivas ou étnicas de povos indígenas, quilombolas e outros povos tradicionais, bem como a posse agrária de agricultores familiares em pequenas áreas (Barreto 2012; Rocha et al. 2019). A aplicação do conceito de posse agrária na Amazônia, que pode ser denominada de posse agroecológica, deve levar em consideração o uso sustentável da terra, incorporar atividades extrativistas e reconhecer as peculiaridades das comunidades tradicionais (de Mattos Neto 2018).

6 Uma posse é considerada precária quando o possuidor tem determinadas obrigações (estabelecidas em contrato ou não) e as descumpre, o que caracteriza um abuso de confiança. Por exemplo, o possuidor tem a posse de um imóvel por um período determinado e, ao fim do prazo, ele não devolve o imóvel. A partir desse momento, a posse se torna precária.

7 Decreto-Lei nº 9.760/46, art. 71. O ocupante de imóvel da União sem assentimento desta poderá ser sumariamente despejado e perderá, sem direito a qualquer indenização, tudo quanto haja incorporado ao solo, ficando ainda sujeito ao disposto nos arts. 513, 515 e 517 do Código Civil. (Ressalta-se que esses artigos se referem ao Código Civil de 1916, vigente à época, e não são mais aplicáveis). Referenciados no final do relatório em “Legislação Consultada”.

8 Súmula 619/2018 do STJ: A ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias. Súmula referenciada no final do relatório em “Legislação Consultada”.

Para o direito agrário, uma ocupação em terra pública pode ser considerada uma posse legítima se ela se enquadrar no conceito de posse agrária ou étnica; caso contrário, a ocupação é indevida. Na prática, pode ser difícil distinguir uma situação de outra, já que não há parâmetros objetivos para determinar se uma ocupação é legítima ou se configura grilagem. Observa-se que o Poder Judiciário tende a considerar posse agrária a partir de elementos como produtividade e geração de emprego e renda, sem necessariamente incluir uma análise da condição social do ocupante, do tamanho da área e do respeito à legislação ambiental.

Como visto, a ocupação territorial da região amazônica foi feita de forma desordenada e marcada por conflitos fundiários entre os povos indígenas e comunidades tradicionais que lá viviam e os colonos, que migraram incentivados por programas governamentais. Essas ocupações (individuais e coletivas) não tiveram o seu processo de regularização fundiária concluído, e a simples posse da terra ainda é a realidade de muitas ocupações. Por isso, as ações possessórias são muito usadas como meio de proteger a ocupação, mas muitas vezes são propostas por pessoas que possuem uma ocupação ilegítima. As ações possessórias podem ser propostas para defender a posse de um indivíduo, de um coletivo ou de um ente público e podem ser usadas tanto para combater como para legitimar a grilagem de terras públicas.

Para analisar a atuação do judiciário perante a dimensão física da grilagem, pesquisadores do CPI/PUC-Rio analisaram as decisões mais relevantes de ações possessórias propostas perante o TJPA, no TRF-1, que engloba todos os estados da Amazônia, e do STJ. A análise busca compreender os impactos positivos da atuação do Poder Judiciário e suas limitações no combate à grilagem.

Análise de Jurisprudência do TJPA, TRF-1 e STJ

Metodologia

Para levantamento da jurisprudência foi usado o termo chave “possessória terra pública” no mecanismo de busca de decisões judiciais de segunda instância do TJPA e do TRF-1 e no STJ.⁹ Os resultados foram, posteriormente, filtrados por “cível” e “acórdão”.

Os termos de pesquisa foram abrangentes para garantir que todas as decisões pertinentes seriam analisadas. Contudo, esses termos também se referem a muitas decisões que não se relacionam com o objeto da pesquisa e que foram descartadas por meio da leitura das respectivas ementas, por exemplo, ações de desapropriação por utilidade pública, imposto sobre a propriedade territorial rural, entre outros.

⁹ Destaca-se que a análise de casos não é exaustiva, em parte devido às limitações dos sites dos tribunais. As ferramentas de busca de jurisprudência do TJPA e do TRF-1 só permitem acesso a decisões de segunda instância, não permitindo a análise aprofundada do processo e das decisões de primeira instância (sentenças). Ainda, o site do TJPA apenas permite o acesso ao processo por completo na plataforma digital Processo Judicial Eletrônico (PJe) no caso de processos eletrônicos, sendo necessário o uso de token digital local. Enquanto isso, no TRF-1, somente alguns processos estão disponíveis para consulta, na íntegra, no TJE. Portanto, a análise se restringiu aos acórdãos acessados por meio da mencionada ferramenta de busca de jurisprudência.

A pesquisa considerou apenas acórdãos, que são decisões tomadas por órgãos colegiados dos tribunais, portanto não teve como objetivo a análise de decisões monocráticas, que são as decisões proferidas individualmente por desembargador. Essa abordagem foi utilizada para verificar o posicionamento institucional dos tribunais, em virtude da natureza colegiada desse tipo de decisão (Falcão 2015).

A partir desse levantamento preliminar, foi feita a leitura de cada ementa e a seleção de decisões relevantes. Foram excluídas ações repetidas, embargos de declaração e ações referentes à atuação administrativa do Judiciário.

Destaca-se que a análise de casos não é exaustiva; em parte, devido às limitações dos sites dos tribunais. As ferramentas de busca de jurisprudência do TJPB e do TRF-1 só permitem acesso a decisões de segunda instância, não permitindo a análise aprofundada do processo e das decisões de primeira instância (sentenças). Ademais, o site do TJPB apenas permite o acesso ao processo por completo na plataforma digital Processo Judicial Eletrônico (PJe)¹⁰ no caso de processos eletrônicos, sendo necessário o uso de token digital local. Enquanto isso, no TRF-1, somente alguns processos migraram e estão disponíveis para consulta, na íntegra, no TJE. Portanto, a análise se restringiu aos acórdãos acessados por meio da mencionada ferramenta de busca de jurisprudência.

O uso dessa metodologia resultou no seguinte universo de acórdãos: 35 do TJPB; 22 do TRF-1 e 16 do STJ. Os acórdãos foram separados em três grupos: o primeiro trata de ações possessórias entre particulares; o segundo de ações entre posse particular e posse coletiva; e o terceiro de posse particular e posse pública. A análise identificou as principais questões jurídicas nos casos analisados e suas implicações para o combate à grilagem de terras, cujos resultados serão apresentados a seguir.

Ações Possessórias entre Particulares

Conceito de Posse *versus* Conceito de Detenção

A jurisprudência sobre posse de particular em terra pública sofreu uma evolução no STJ. Até meados de 2016, a tese consolidada do STJ era de que uma ocupação em terra pública nunca seria considerada posse, apenas detenção, e, portanto, não se originaria nenhum direito sobre a terra.¹¹ Em 2016, dois precedentes do STJ que tratavam de ocupação em área pública¹² determinaram que a tese da detenção só seria aplicada se o poder público fosse uma das partes da ação judicial e se as terras públicas fossem destinadas. Ou seja, quando a disputa fosse sobre terra pública não destinada, seria possível admitir a posse de particular e a sua proteção por meio de ação possessória. Por fim, em 2018, o STJ editou a Súmula nº 619, afirmando que ocupação indevida em terra pública não configura posse, mas mera detenção.

10 O PJe é um sistema de tramitação de processos judiciais mantido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Ressalta-se que o site de consultas do TJ Pará saiu do ar em maio de 2023.

11 A exemplo de: STJ, REsp nº 780.401/DF, julgado em 03.09.2009; STJ, REsp nº 146.367/DF, julgado em 14.12.2004; STJ, AgRg nº Ag 648.180/DF, julgado em 15.02.2007.

12 São eles: STJ, REsp nº 1296964, julgado em 18.10.2016; STJ, REsp nº 1484304/DF, julgado em 10.03.2016.

A análise do CPI/PUC-Rio identificou que o TJPA vem aplicando os precedentes do STJ de 2016 em disputas entre particulares em terras públicas, mesmo após a edição da Súmula 619 do STJ.¹³ Na maioria das decisões, o TJPA apenas avaliou quem estaria no local há mais tempo e se a posse era mansa e pacífica, sob a perspectiva do direito civil, sem avaliar se a ocupação se enquadraria no conceito de posse agrária e sem adotar a tese de que ocupação de particular em terra pública é mera detenção. Somente as decisões do TJPA anteriores a 2016 consideram que ocupação em terra pública é detenção.¹⁴

Entretanto, os precedentes do STJ de 2016 se referem a ações que discutiam o direito à moradia no Distrito Federal, situação bastante distinta da Amazônia. Nesse sentido, chama a atenção a aplicação desses precedentes em decisões do TJPA sobre posse em terra pública rural, sem qualificá-la como posse agrária. Apenas uma decisão do TJPA reconhece a posse agrária e lhe dá proteção.¹⁵

Com relação às decisões do TRF-1, a análise identificou que, quando a disputa entre particulares se dá em terra pública, o tribunal só considera a posse legítima se houver autorização expressa do ente público, nos termos do Decreto-Lei nº 9.760/46.¹⁶ Nos acórdãos analisados, o TRF-1 não reconhece a posse de particular em terra pública, pois entende que sempre haverá prioridade do interesse público. Ressalta-se que, na maioria dos casos analisados no TRF-1, o ente público responsável pela gestão da área participava da ação como assistente processual.¹⁷

No TJPA, as ações possessórias entre particulares em terra pública são julgadas nas turmas de direito civil e, portanto, fundamentadas, em sua maioria, no conceito de posse civil. No TRF-1, as decisões foram de turmas com competência tanto para direito civil quanto público e levam em consideração o interesse público nos casos analisados.

Direitos de Propriedade em Ações Possessórias

O Código de Processo Civil dispõe que os direitos de domínio, isto é, os direitos relativos à propriedade, não interferem nos direitos possessórios. Isso quer dizer que os direitos possessórios independem da propriedade. Com base nesse dispositivo, juízes do TJPA não aceitam argumentos e provas sobre fraudes nos registros de propriedade quando são apresentados nas ações possessórias. Esse argumento também é usado para não permitir a intervenção de ente público no litígio, apesar de a disputa possessória ser sobre terra pública.¹⁸

A análise identificou que o TRF-1 não tem uma posição consolidada sobre essa questão. Na maioria das decisões, o tribunal aceitou a intervenção de órgão público, inclusive permitindo a propositura de ação de oposição, ou seja, o órgão público, por exemplo a União ou o Incra,

13 Por exemplo: TJPA, AC nº 0005087-34.2011.8.14.0028, julgado em 06.05.2019 e publicado em 07.05.2019; TJPA, AC 0007239-54.2007.8.14.0028, julgado em 17.06.2019.

14 Por exemplo: TJPA, AC nº 0006882-59.2010.8.14.0028, julgado em 30.08.2013; e TJPA, AgInt nº 0002052-90.2007.8.14.0028, publicado em 23.07.2013.

15 Por exemplo: TJPA, AgInt nº 0001746-77.2016.8.14.0000, julgado em 23.06.2016.

16 Ementário do tribunal ressalta que “não há de distinguir, para efeitos legais, entre posse clandestina e ocupação, sem que esta seja precedida de ato autorizativo, nos termos do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946” (TRF-1, Ementário de Jurisprudência nº 89, 11).

17 Por exemplo: TRF-1, Apelação, Proc. nº 0003887-70.2005.4.01.4100, julgado em 22.01.2014. Da mesma forma, os seguintes acórdãos de apelações: TRF-1, AC nº 0000250-71.2001.4.01.3900, julgado em 16.04.2013 e publicado em 18.04.2013.

TRF-1, AC nº 0000393-15.2000.4.01.3700, julgada em 26.04.2010 e publicada em 07.05.2010.

TRF-1, AC nº 0016362-78.2001.4.01.0000, julgado em 20/09/2006 e publicado em 09/11/2006.

18 Por exemplo: TJPA, Processo nº 0001193-35.2011.8.14.0097, julgado em 30.10.2018. TJPA, Processo nº 0035260-97.2015.8.14.0083, julgado em 08.05.2017.

é autor na ação de oposição contra o autor da ação possessória, que vira réu na ação de oposição.¹⁹ Porém, em outras decisões, o TRF-1 indeferiu o pedido de intervenção de ente público, entendendo que o estado deveria propor ação própria para discutir a propriedade.

Em 2019, o STJ editou a Súmula nº 637 dispondo que o ente público sempre poderá intervir em ação possessória entre particulares, inclusive, para discutir a propriedade. Entretanto, nos acórdãos analisados, essa súmula não foi aplicada.

Observa-se que a visão civilista dos tribunais, nas ações possessórias de particulares em terras públicas, pode legitimar ocupações ilegais. Não faz sentido a propositura de outra ação para discutir a propriedade quando se tem evidências de que o título do imóvel é irregular. Tampouco faz sentido impedir a participação do ente público na ação possessória quando justamente a disputa se dá sobre a terra pública.

Ações Possessórias entre Posse Particular e Posse Pública Direta

Além das ações entre particulares, a análise do CPI/PUC-Rio também identificou algumas decisões do TRF-1 versando sobre áreas com posse pública direta de ente federal,²⁰ como é o caso das Unidades de Conservação (UCs) federais. Nesses casos, o tribunal foi favorável ao ente público, com fundamento na Lei nº 9.985/2000 que regulamenta o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). De acordo com o SNUC, apenas as UCs de Uso Sustentável podem ter posse de populações tradicionais, e as UCs dos casos analisados são de proteção integral.²¹ Além disso, a maioria das ações contaram com a participação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) no polo passivo.²²

Ações Possessórias entre Posse Particular e Posse Coletiva

Outro tema importante são as posses coletivas ou étnicas, que tem suas particularidades em relação à posse privada. As posses coletivas incluem a posse de povos indígenas, quilombolas e outros povos tradicionais, que são posses étnicas protegidas pela Constituição, bem como assentados e coletivos de agricultores visando a reforma agrária, as quais entram no conceito de posse agrária. Em geral, as ações foram propostas por particular em face do coletivo ou membros do coletivo e, em alguns casos, especialmente no caso de terras indígenas e terras destinadas à reforma agrária, o órgão público também participou como parte ou como assistente processual.

¹⁹ TRF-1, AC nº 0000410-40.2007.4.01.3301, julgado em 16.11.2020 e publicado em 18.11.2020.

²⁰ Ressalta-se que, em todas as terras de titularidade pública, há posse pública, seja direta ou indireta. Considera-se que a posse pública é indireta quando o ente público não detiver a posse de fato, por exemplo, em terras públicas destinadas, como Terras Indígenas, assentamentos da reforma agrária, dentre outras situações.

²¹ Ressalta-se que esse tema é controverso e existem decisões que permitem a posse de povos tradicionais em UC de uso integral.

²² TRF-1, AP 0000490-19.1998.4.01.3301, julgado em 19.10.2020. TRF-1, Processo nº 0004044-38.2008.4.01.4100, julgado em 14.09.2015. TRF-1, AC nº 0025121-50.2000.4.01.3400, publicado em 29.08.2013.

Decisões Contrárias à Reintegração de Posse de Particular em Áreas Ocupadas por Posses Coletivas

As decisões contrárias à reintegração de posse de particular em áreas ocupadas por posses coletivas envolvem áreas formalmente destinadas ou em processo de regularização fundiária, como é o caso de Terras Indígenas e assentamentos rurais (áreas destinadas à reforma agrária). Nas ações contra indígenas, a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) figura no polo passivo ou como assistente processual em todas as ações analisadas.²³ De modo similar, o Incra também participou das ações envolvendo assentamentos.²⁴

Entretanto, observa-se um tratamento menos protetivo quando se trata de comunidades quilombolas. Em dois casos muito similares, envolvendo pedido de reintegração de posse de particular em áreas em processo de demarcação de indígenas e quilombolas, tiveram decisões totalmente diferentes pelo TRF-1. Em ambos os casos havia também ações civis públicas (ACP) visando a demarcação em nome das comunidades tradicionais. No caso indígena, o tribunal suspendeu a reintegração de posse particular até a conclusão da ACP sobre a demarcação da TI.²⁵ Já na ação envolvendo os quilombolas, o tribunal não suspendeu a ação de reintegração de posse e não considerou que as ações possessórias e a ACP deveriam tramitar conjuntamente.²⁶

Em uma decisão envolvendo posse de particular contra posse de um coletivo de agricultores em área pública com indícios de ser terra devoluta, o TJPA foi contrário à posse particular e favorável à posse coletiva por considerar que o autor não comprovou a posse agrária, ao contrário dos réus que ocupavam a área de forma organizada e ordeira, em lotes de tamanhos similares e nos quais mantinham plantação de diversas culturas, demonstrando produtividade da terra.

Decisões Favoráveis à Reintegração de Posse de Particular, em Prejuízo à Posse Coletiva

As decisões que favoreceram a reintegração de posse de particular, em prejuízo à posse coletiva, tratam de conflitos fundiários em áreas públicas não destinadas e algumas com suspeita de serem griladas. Nesses casos, o TJPA considerou que em ação possessória não se discute a propriedade do bem, sem analisar se a posse se enquadraria no conceito de posse agrária, avaliando apenas quem teria a posse mais antiga.²⁷ Nesses casos, não houve a participação de representante de ente público.

23 TRF-1, AC nº 0012136-30.2006.4.01.3500, julgado em 04.04.2022 e publicado em 05.04.2022.

TRF-1, APCIV 0000146-91.1997.4.01.4200, julgado em 19.08.2009 e publicado em 16.10.2009.

TRF-1, AC nº 0004467-33.2014.4.01.3600, julgado em 13.05.2015 e publicado em 26.05.2015.

24 TRF-1, Processo nº 0016362-78.2001.4.01.0000, julgado em 20.09.2006 e publicado em 09.11.2006.

TRF-1, AC nº 0042673-37.2014.4.01.3400, julgado em 31.08.2020 e publicado em 17.09.2020.

25 TRF-1, AC nº 0012136-30.2006.4.01.3500, julgado em 04.04.2022 e publicado em 05.04.2022.

26 TRF-1, CC nº 0029865-10.2017.4.01.0000, julgado em 30.01.2018 e publicado em 06.02.2018. A decisão cita: "a ação civil pública, de natureza agrária, pretende a redistribuição de terras com o intuito de alocar famílias. Por outro lado, a ação possessória possui caráter privado e é regida pelas regras do direito civil, sem vinculação com questões de reforma agrária ou de controle do meio ambiente." No entanto, trata-se apenas de decisão de conflito de competência e não decisão final acerca do tema.

27 Por exemplo: TJPA, AgInt nº 0002096-26.2006.8.14.0045, julgado em 14.12.2015 e publicado em 08.01.2016.

Observa-se, novamente, um tratamento diferenciado e menos protetivo aos quilombolas. Em uma ação envolvendo reintegração de posse de particular em território quilombola em processo de titulação, cuja comunidade já tinha sido reconhecida pelo Incra, o TJPA decidiu pela reintegração de posse de particular, não reconhecendo a posse coletiva dos quilombolas nem remetendo o processo à vara agrária e impediu a participação da associação quilombola na ação.²⁸

Decisões que Reconhecem o Conflito Coletivo e Permitem Ação de Oposição pelo Ente Público

Muitas decisões analisadas não foram decisões de mérito sobre a posse, mas reconhecem que os casos envolvem conflitos coletivos, remetendo à vara agrária, no caso do TJPA,²⁹ ou ao tribunal federal, quando envolve indígenas, assentamentos federais ou terra da União. As decisões do STJ e TRF-1 sobre áreas destinadas à reforma agrária reconhecem que o Incra tem interesse de agir e admitem ação de oposição contra a ação possessória de particular.³⁰

28 TJPA, AC nº 0003907-32.2013.8.14.0011, julgado em 25.06.2019. A Portaria nº 664/2014 do Incra reconheceu como Comunidade de Remanescentes do Quilombo de Gurupá área de 10.026,1608 hectares, situada no município de Cachoeira do Araria, em que está inserido o bem imóvel, objeto da ação. A área está em processo de titulação desde 2005, mas ainda não foi titulada. O Decreto de desapropriação da área foi publicado no D.O.U (04/04/2016), o que seria a penúltima etapa do processo de titulação, antes do presidente do Incra conceder o título coletivo.

29 No estado do Pará, segundo a Resolução nº 018 de 2005 do Tribunal de Justiça (TJPA), todo conflito coletivo pela posse ou propriedade de terra em área rural é de competência das Varas Agrárias. Para saber mais: TJPA, Resolução nº 018/2005, publicado em 26.10.2005.

30 STJ, REsp nº 1819861/MT, julgado em 12.11.2019 e publicado em 19.12.2019.

STJ, AREsp nº 1531606/DF, julgado em 3.09.2019 e publicado em 1.10.2019.

TRF-1, AgInt nº 0018996-03.2008.4.01.0000, julgado em 18.07.2022 e publicado em 19.07.2022.

TRF-1, AC nº 0001263-23.2006.4.01.3903, julgado em 24.08.2020 e publicado em 03.09.2020.

TRF-1, AC nº 0001683-64.2007.4.01.4300, julgado em 11.05.2011 e publicado em 24.05.2011.

TRF-1, AC nº 0000250-71.2001.4.01.3900, julgado em 16.04.2013 e publicado em 18.04.2013.

Combate à Grilagem de Terras através da Litigância

A litigância por meio da propositura de ações judiciais pode ser uma das formas de combater a grilagem de terras na Amazônia. A grilagem é um crime previsto na legislação brasileira; de acordo com o artigo 20 da Lei nº 4.947/1966, invadir, com intenção de ocupar terras da União, dos estados e dos municípios é um crime sujeito à pena de detenção de 6 meses a 3 anos. Mas a grilagem de terras é muitas vezes associada a vários outros crimes previstos no Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848/1940), como os crimes associados à fraude, à corrupção e a organizações criminosas, além de crimes ambientais, como desmatamento ilegal. Assim, ações penais só podem ser propostas pelo Ministério Público e são muito usadas para combater a grilagem, sobretudo associada a outros crimes (Stassart et al. 2021).

As ações civis também podem ser propostas para combater a grilagem, como é o caso de ações para cancelar registros de imóveis e cadastros de terras irregulares, pedir reparação de danos ambientais, solicitar a atuação do poder público, dentre outros pedidos para a proteção do patrimônio público. As ações civis podem ser propostas por diferentes pessoas (autor da ação), a depender do tipo de ação judicial. As ações populares, por exemplo, podem ser propostas por cidadãos (art. 5º, LXXIII, Constituição; Lei nº 4.717/65) e as ações civis públicas, pela sociedade civil, pelo Ministério Público Estadual ou Federal, pela Defensoria Pública Estadual ou da União, por entes federativos ou órgãos da administração pública relevantes (Lei nº 7.347/1985). As ações civis também podem ser propostas individualmente, como as ações possessórias ou petições; o possessor ou proprietário do imóvel em questão pode propor a ação.

Por fim, as ações constitucionais que questionam a constitucionalidade de normas jurídicas podem ser propostas por uma lista específica de atores, que incluem partidos políticos com representação no Congresso Nacional, entidades de classe e governadores, quando a lei questionada afetar o seu estado de atuação (Lei nº 9.868/1999).

Com relação ao réu de ações de combate à grilagem, as ações judiciais podem ser direcionadas contra o ocupante ilegal de uma área pública (grileiro), contra o poder público, visando a sua atuação para a efetivação de políticas públicas ambientais e de ordenamento fundiário, ou até mesmo contra uma legislação, como é caso das ações constitucionais. As ações que visam impacto nas políticas públicas ou que são estruturadas de maneira coordenada ou complementar a outras ações podem ter o condão de atingir mais situações e ter um efeito sistêmico, sendo consideradas ações de litigância estratégica (Open Society Justice Initiative 2018; Osório 2019) ou ações estruturantes (Didier Jr., Zaneti Jr. e de Oliveira 2020).

Apesar do potencial da litigância estratégica, a via judicial pode ser demorada, dispendiosa e incerta em termos de resultados. Além disso, há desafios na implementação prática de decisões, que muitas vezes necessitam de atuação do Poder Executivo. De qualquer maneira, muitas vezes é a única via para buscar justiça e resolver questões legais complexas.

Pesquisadores do CPI/PUC-Rio identificaram algumas ações judiciais que são relevantes para a questão fundiária na Amazônia e trazem lições sobre o combate à grilagem de terras pela via da litigância. Este relatório não traz um levantamento e análise de ações criminais por já ser objeto de outras pesquisas (Stassart et al. 2021).

Estudo de Caso

Ação Possessória entre Carlos José Gomes e famílias de agricultores familiares e Ação Civil Pública do Ministério Público do Pará (MP/PA) contra Carlos José Gomes e o Instituto de Terras do Pará (Iterpa)

Esse conflito agrário envolvendo um particular, no caso, Carlos José Gomes, e famílias de agricultores familiares é muito ilustrativo da situação agrária do Pará.³¹ As ações judiciais ainda estão tramitando no TJPA, mas algumas decisões de primeira e segunda instância e a própria dinâmica processual já trazem alguns aprendizados.

Trata-se de uma área de terra pública estadual sobre a qual Carlos José Gomes alega ser proprietário, mas cujo título de propriedade foi objeto de bloqueio e cancelamento por provimentos da Corregedoria de Justiça do TJPA. A área também está inscrita no CAR em nome de Carlos José Gomes. Ao mesmo tempo, várias famílias de agricultores residem e trabalham na mesma área e pleiteiam a regularização fundiária no órgão estadual de terras.

Em 2010, Carlos José Gomes entrou com uma ação de reintegração de posse contra as famílias. Uma decisão liminar de primeira instância, confirmada em segunda instância, foi a favor da reintegração de posse de Gomes sob o argumento que, por ser uma ação possessória, não se poderia discutir a titularidade da área, consequentemente, avaliar se a terra era pública, grilada ou não.³² A decisão se baseou em depoimento que foi, posteriormente, considerado inverossímil por outro juízo. Em 2018, houve decisão de mérito, em primeira instância, contra a reintegração de posse, sob a justificativa de que o autor não teria comprovado a posse agrária.³³ Ressalta-se que, para o juiz, posse agrária é aquela em que o titular torna a terra produtiva, gerando emprego e renda, respeitando-se a legislação ambiental. Não houve qualquer avaliação da condição social do ocupante, tampouco o tamanho da área.

O Ministério Público ingressou na ação possessória como fiscal da ordem jurídica e identificou que havia indícios de ocupação indevida de terra pública, fraude registral e descumprimento da constituição estadual, instaurando um inquérito civil para apuração dos fatos, o que resultou na propositura de uma ACP,³⁴ um mês antes da decisão de mérito da ação possessória. O MP/PA pedia que o juiz determinasse obrigações de fazer ao estado, como o cancelamento do CAR e a emissão de termo de autorização de uso em favor dos agricultores familiares.

31 TJPA, Ação de Reintegração de Posse nº 0006634-51.2010.814.0015, julgado em 02.07.2014; TJPA, ACP nº 0801240-52.2018.8.14.0015, julgado em 27.05.2019.

32 De acordo com a decisão: "O fato de o ITERPA compreender que a fazenda em questão possa ter sido alvo de grilagem e que as terras pertencem na verdade ao Estado do Pará não é suficiente para retirar o direito de defesa da posse do agravante diante de terceiros particulares. Deve o Estado se assim entender buscar os mecanismos legais apropriados aos seus interesses, não cabendo discussão de domínio no presente caso." Para saber mais: TJPA, Ação de Reintegração de Posse nº 0006634-51.2010.814.0015, julgado em 02.07.2014.

33 TJPA, Ação de Reintegração de Posse nº 0006634-51.2010.814.0015, julgado em 13.04.2018.

34 TJPA, ACP nº 0801240-52.2018.8.14.0015, julgado em 27.05.2019.

A ACP foi julgada improcedente na decisão de primeira instância.³⁵ O juiz considerou que não cabe ao Poder Judiciário determinar obrigações de fazer ao Poder Executivo, sob pena de intervenção indevida na autonomia administrativa e violação à independência dos poderes. Compete ao juiz apenas avaliar a legalidade dos atos e procedimentos administrativos. O MP/PA recorreu e, em segunda instância, o tribunal decidiu pela conexão das duas ações. Ou seja, a ação possessória e a ACP devem tramitar e ser julgadas em conjunto para que não haja decisões contraditórias sobre a mesma área. O conflito ainda não foi resolvido e as ações continuam tramitando no TJPA. Acompanhar o desfecho desse caso pode ser útil para futuras estratégias de combate à grilagem de terras na Amazônia.

Algumas decisões na ação possessória demonstram a visão civilista da posse pelo TJPA (e possivelmente de outros tribunais de justiça na Amazônia), com a recusa de se discutir a titularidade da área, mesmo quando há evidências de ocupação ilegal de terra pública e fraude registral. O caso também reforça a importância da atuação do Ministério Público (e da Defensoria Pública) na defesa de agricultores familiares e de grupos socialmente vulneráveis que não possuem as mesmas condições que grandes proprietários (e grileiros de terras) no manejo de ações judiciais para a garantia da posse.

Esse caso traz à tona uma questão bastante problemática que é a possibilidade de um indivíduo inscrever e manter o CAR de uma área cujo título de propriedade foi cancelado por ilegalidade. Embora o CAR não seja um cadastro fundiário, ele não pode validar situações jurídicas que já foram consideradas ilícitas. O cancelamento de um título de propriedade deveria ensejar automaticamente o cancelamento do CAR da mesma área. O caso em questão mostra que isso não só não ocorre, como o pedido de cancelamento pela via judicial não foi acolhido pelo juiz. O CAR passou a valer mais que o próprio título, permitindo que o ocupante ilegal de terra pública mantenha atividades econômicas, acesse crédito e obtenha autorizações e licenças ambientais.³⁶

Por fim, a decisão da ACP mostra uma visão muito rígida do juiz sobre o princípio da separação dos poderes. Nesse sentido, a litigância pode ser uma ferramenta limitada de combate à grilagem, à medida que muitas ações dependem da atuação de órgãos do Poder Executivo. Ao mesmo tempo, demonstra a incerteza da obtenção de resultado favorável por essa via sem envolvimento do Poder Executivo.

³⁵ TJPA, ACP nº 0801240-52.2018.8.14.0015, julgado em 27.05.2019.

³⁶ Situação semelhante ocorreu em outra ação judicial em que o MP/PA solicitou o bloqueio de matrícula de imóvel por indícios de ilegalidade e o cancelamento do CAR. O juiz reconheceu a ilegalidade do registro do imóvel, bloqueou a matrícula liminarmente, mas não cancelou o CAR. Para saber mais: MP/PA, ACP nº 0802911-13.2018.8.14.0015, julgado em 02.07.2019.

Estudo de Caso

Caso Agropalma, Pará

Diferentes ações envolvendo áreas ocupadas pela empresa Agropalma em sobreposição a áreas públicas estaduais e ocupadas por comunidade quilombola foram propostas no TJPA.³⁷ A primeira ação foi ajuizada pelo MP/PA, em 2020, alegando a irregularidade em registros de 12 matrículas de terras da Agropalma.³⁸ O MP/PA pediu o cancelamento dos registros e que a área não fosse regularizada pelo órgão de terras do estado em favor da empresa. A ação foi parcialmente procedente em primeira instância, os registros imobiliários foram considerados irregulares e foram cancelados em favor do Iterpa, mas o juiz argumentou que não poderia impedir o Iterpa de regularizar as terras em favor da empresa, considerando que seria interferir nas funções do Poder Executivo.

Depois disso, a Agropalma propôs ações de reintegração de posse contra quilombolas, alegando que eles estavam ocupando, irregularmente, área de reserva legal do imóvel rural da empresa, que estava em processo de regularização fundiária. De acordo com a comunidade, a área ocupada continha cemitério tradicional e permitia o acesso para área de pesca, tendo importância cultural e para a segurança alimentar.

Em seguida, a Defensoria Pública Estadual ajuizou ação civil pública contra a Agropalma, o estado do Pará e o Iterpa, pedindo o reconhecimento da propriedade coletiva em favor da Associação dos Remanescentes de Quilombos da Comunidade da Balsa, Turiaçu, Gonçalves e Vila Palmares do Vale do Acará (ARQVA) e, em sede cautelar, o livre trânsito dos quilombolas nas estradas e nas margens do rio Acará e Igarapés. Além disso, a Defensoria pediu a suspensão dos processos de regularização das terras da Agropalma pelo Iterpa.

O juiz da Vara Agrária de Castanhal reuniu as ações e, em junho de 2022, promoveu um acordo entre as partes. No entanto, o acordo não garante a regularização da comunidade quilombola, apenas o livre trânsito dos quilombolas nas áreas e solicita que a empresa respeite as áreas tradicionais. As partes alegam descumprimentos mútuos.

Esse caso mostra que, mesmo quando o Poder Judiciário reconhece a nulidade do registro de um imóvel rural em terra pública, não há garantia de que a área será destinada segundo a Constituição Federal, que estabelece que a destinação das terras públicas deve ser compatibilizada com a política de reforma agrária,³⁹ nem garante que a área será destinada para o reconhecimento da comunidade tradicional envolvida, no caso, quilombola. O juiz permitiu que o órgão de terras seguisse com a regularização fundiária da Agropalma, favorecendo a empresa em desfavor dos quilombolas. Sendo assim, demonstra a necessidade de uma atuação do Judiciário, bem como do Poder Executivo, mais proativa e alinhada à proteção de direitos de povos tradicionais, da posse agrária e do meio ambiente, conforme o direito constitucional.

37 TJPA, ACP nº 0800714-46.2022.8.14.0015, publicado em 11.02.2022.
TJPA, ACP nº 0801353-35.2020.8.14.0015, publicado em 23.04.2020.
TJPA, Ação de Reintegração de Posse nº 0800694-55.2022.8.14.0015, publicado em 09.02.2022.
TJPA, ACP nº 0803639-54.2018.8.14.0015, julgado em 27.09.2021.

38 No caso, o MPE identificou irregularidades nos registros de 12 matrículas no Cartório do Registro de Imóveis de Tailândia, abertas após a transferência de matrículas oriundas do Cartório de Acará. As matrículas foram realizadas por Jairo Mendes Sales e foram reconhecidas como fraude pelo TJPA e declaradas como nulas (nos autos da Ação Avocatória nº 2003.3.0013575) e foram bloqueadas em 2009. Apesar disso, em 2010 as 12 foram transferidas para o Cartório de Acará ao invés de serem canceladas. Iterpa transferiu essas terras (Edital de Tomada de Preços nº 01/79) e estas se tornaram fazendas da Agropalma e foram certificadas pelo IBD Certificações.

39 Além da Constituição Federal, a Lei nº 11.952/2009 e o Decreto nº 10.592/2020 estabelecem regras para a destinação de terras públicas, priorizando a destinação de terras para as UCs, Terras Indígenas, territórios quilombolas e de outras comunidades tradicionais, reforma agrária e concessões florestais e políticas públicas de prevenção e controle de desmatamento. A Constituição Estadual do Pará, similarmente, torna indisponíveis as terras necessárias para a proteção dos ecossistemas naturais, e prevê que “as terras públicas e devolutas discriminadas, na área rural, serão destinadas para assentamento agrícola, preferencialmente de trabalhadores rurais que utilizam a força de trabalho da própria família, ou projeto de proteção ambiental” (Constituição Estadual do Pará. Art 239, § 5.). Constituição Federal, Lei nº 11.952/2009, Decreto nº 10.592/2020 e Constituição Estadual do Pará referenciados no final do relatório em “Legislação Consultada”.

Estudo de Caso

Projeto Amazônia Protege do Ministério Público Federal (MPF) para combate ao desmatamento ilegal na Amazônia

Iniciado em 2017, o Projeto Amazônia Protege do MPF visa a responsabilização civil por desmatamento ilegal na Amazônia (MPF sd). O projeto inova ao utilizar o cruzamento de dados de sensoriamento remoto de desmatamento — Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (Prodes) do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) — com dados de cadastros ambientais e fundiários, como o CAR e o Sigef do Incra, bem como vistorias do Ibama para identificar áreas de desmatamento ilegal e os responsáveis através dos dados do CAR e do Sigef. As ACPs são propostas contra pessoas identificadas, réus certos, ou pessoas não identificadas, réus incertos,⁴⁰ e pedem a recuperação ambiental da área desmatada e indenização.

Segundo análise do Imazon, até outubro de 2020, apenas 15% das decisões tinham sentença e 60% dessas tinham réu incerto, apesar da maioria das ações terem sido propostas contra réu identificado (Almeida, Brito e Farias 2022). No caso das decisões favoráveis à condenação dos réus e pagamento de indenização, a maior parte das indenizações foi direcionada a fundos coletivos federais. Porém, até então, a maioria das ações foram extintas em 1ª e 2ª instâncias por falta de identificação do réu ou provas. Inclusive, uma série de decisões entenderam que o CAR não seria o suficiente para provar autoria (Almeida, Brito e Farias 2022).

Entretanto, após recurso do MPF, algumas decisões do STJ passaram a validar a citação de réus desconhecidos, tendo por base a decisão do Ministro Herman Benjamin.⁴¹ No precedente, o ministro reconhece a validade de citação de réus desconhecidos por edital e afirma que a propositura das ACPs buscando a recuperação ambiental e indenização por si só já desincentivaria a grilagem. Não se trata de decisão de mérito do Programa, mas de uma decisão validando a forma de citação, e as ações com decisão nesse sentido devem voltar para a primeira instância para o juiz determinar a citação por edital. Portanto, ainda é necessário aguardar decisões finais serem tomadas e implementadas para avaliar o sucesso do programa.

A estratégia adotada pelo MPF no Projeto Amazônia Protege é um caminho para enfrentar desmatamento e ocupação ilegal em terras públicas. Com o uso de ferramentas tecnológicas e de ações coordenadas de litigância estratégica, as ações são propostas mesmo quando não se tem réu identificado, o que é muito comum quando as terras são griladas.

40 No caso em que as pessoas que desmataram, que são identificadas a partir de cadastros ambientais e fundiários, como o CAR, e outros meios. No caso de não existir meio de identificar quem seria a pessoa que desmata, ela é considerada como réu incerto.

41 STJ. REsp 1.905.367, publicado em 14.12.2020.

Estudo de Caso

Ação de Dano Climático Proposta pelo Ibama contra Dirceu Kruger

Uma ação brasileira tratando de dano climático de forma independente do dano ambiental foi proposta pelo Ibama em 2023, por causa de desmatamento ilegal na Amazônia por grileiro.⁴² O réu, Dirceu Kruger, anteriormente autuado pelo Ibama por degradação na Amazônia, já havia admitido grilagem de terras públicas em 2017 e foi implicado na operação Ojuara, onde o MPF identificou lavagem de dinheiro derivada da degradação ambiental.

Segundo o Ibama, o réu participou do desmatamento de 5.600 hectares de floresta, inclusive por meio de queimadas, contribuindo para a emissão de gases de efeito estufa (GEE) e degradação do estoque de carbono existentes nas florestas em terra pública, afetando também a saúde e a biodiversidade. Com base nisso, o órgão ambiental fez o pedido de condenação da reparação do dano climático por meio de compensação ecológica e financeira, entre outros, somando a um valor total estimado de R\$ 292 milhões. Além disso, faz pedidos de urgência para perda ou restrição de benefícios fiscais e perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento ou crédito. Como a ação é recente, está pendente a decisão, sendo necessário aguardar para avaliar a sua eficácia.

Essa é uma ação piloto, podendo ser a primeira de muitas ações visando a reparação de dano climático oriundo de desmatamento ilegal. Trata-se de estratégia jurídica inovadora e, sendo bem-sucedida, assim como o Projeto Amazônia Protege, teria o papel de responsabilizar grileiros pelo desmatamento em terra pública, desincentivando novas grilagens, especialmente considerando o alto valor da indenização pleiteada.

⁴² TRF-1, ACP nº 1037196-19.2023.4.01.3200, autuado em 01.10.2015. Para mais informações sobre ações climáticas no Brasil, acesse a Plataforma de Litigância Climática no Brasil (JUMA/PUC-Rio), a qual reúne outros litígios que discutem a responsabilização civil por dano climático relacionado ao desmatamento ilegal e foram propostos pelo Ibama ou pelo MPF.

Estudo de Caso

Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) contra lei estadual de autoriza a redução de Unidades de Conservação em Rondônia

Em Rondônia, o governo estadual fez uma série de tentativas de reduzir UCs, incluindo a propositura da Lei Complementar Estadual nº 1089/2021, que foi aprovada pela Assembleia Legislativa do estado e reduziu os limites das UCs estaduais, Reserva Extrativista Jaci-Paraná e Parque Estadual de Guajará-Mirim. Essa mudança nos limites das UCs poderia reduzir cerca de 90% da Resex Jaci-Paraná (Pajolla 2021; Prizibiszki 2021). Segundo a justificativa do governo, as áreas já estariam ocupadas (antropizadas) e não serviam mais para os propósitos de conservação. Entretanto, a ocupação dessas áreas foi feita de forma ilegal, portanto, a redução dos limites das UCs validava a grilagem. Além disso, a atuação do poder público do estado (legislativo e executivo) poderia incentivar novas grilagens em outras UCs, por meio de uma expectativa de futuras reduções.

O Procurador Geral de Justiça do estado propôs uma ADI estadual frente à lei⁴³ (Prizibiszki 2021). O Tribunal de Justiça de Rondônia considerou que a redução de UCs, ainda que por lei complementar, seria inconstitucional devido à falta de estudos técnicos fundamentando a decisão. O tribunal entendeu que houve violação ao artigo 225 da Constituição Federal, que prevê o direito de todas as presentes e futuras gerações ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e que o Estado não pode renunciar ao dever de proteger o meio ambiente. O caso ainda contou com uma série de organizações da sociedade civil como *amicus curiae* (amigos da corte), incluindo associações indígenas, de produtores rurais e ambientais, como a WWF Brasil, SOS Amazônia e Ecoporé.

O resultado da decisão é bastante inovador no sentido de exigir fundamentos para a redução ou extinção de UC, além da formalidade de ser por meio de lei, algo que já era compreendido pelo Supremo Tribunal Federal. Caso esse precedente seja utilizado por outros estados, pode fortalecer a proteção de UCs e reduzir a expectativa de grileiros terem terras posteriormente reconhecidas.

43 TJRO, ADI nº 1045416-11.2021.4.01.3900, autuado em 21.05.2007.

Referências

Almeida, Jefferson, Brenda Brito e Hannah Farias. *O Judiciário está punindo desmatadores ilegais na Amazônia? – Resultados do programa Amazônia Protege*. Belém: Imazon, 2022. bit.ly/3LJVLGB.

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 1056. 2023. bit.ly/3ZRSJWL.

Azevedo-Ramos, Claudia, Paulo Montinho, Vera Laísa da S. Arruda, Marcelo C. C. Stabile et al. "Lawless land in no man's land: The undesignated public forests in the Brazilian Amazon". *ScienceDirect* 99, nº 104863 (2020). bit.ly/45bQRsF.

Barreto, Andreia Macedo. "A Constituição Federal de 1988 e a Posse de Terras Públicas Rurais". *Revista Direito e Liberdade* 14, nº 1 (2012). bit.ly/3LQekJ5.

Brito, Brenda e Pedro Gomes. *Propostas para um Ordenamento Territorial na Amazônia que Reduza o Desmatamento*. Amazônia 2030 e Imazon, 2022. bit.ly/3QOW4zj.

Carrero, Gabriel C., Robert T. Walker, Cynthia Suzanne Simmons e Philip M. Fearnside. "Land grabbing in the Brazilian Amazon: Stealing public land with government approval". *Land Use Policy* 120, nº 106133 (2022). bit.ly/3ZVOj17.

Chiavari, Joana, Cristina L. Lopes e Julia N. de Araujo. *Panorama dos Direitos de Propriedade no Brasil Rural*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2021. bit.ly/PanoramaDireitosDePropriedade.

de Mattos Neto, Antônio José. *Curso de Direito Agroambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva Jur, 2018.

de Souza, Eduardo P. R. "Os serviços notariais e registrais no Brasil". *Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB)*. sd. Data de acesso: 29 de setembro de 2023. bit.ly/3ZEpcps.

de Souza Filho, Carlos Frederico M., Liana A. L. da Silva, Rodrigo Oliveira, Carolina Motoki e Verena Glass, orgs. *Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo e CEPEDIS, 2019.

Didier Jr., Fredie, Hermes Zaneti Jr. e Rafael A. de Oliveira. "Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro". *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro* nº 65 (2020). bit.ly/46zcMv7.

Falcão, Joaquim. *O Supremo provisório*. O Globo. 2015. Data de acesso: 28 de março de 2023. bit.ly/45olBWE.

Ferrante, Lucas, Maryane B. T. Andrade e Philip M. Fearnside. "Land grabbing on Brazil's Highway BR-319 as a spearhead for Amazonian deforestation". *Land Use Policy* 108, nº 105559 (2021). bit.ly/48VGj4j.

- Fioravanti, Carlos. *As terras imaginárias do Pará*. Pesquisa Fapesp. 2022. Data de acesso: 29 de setembro de 2023. bit.ly/3LSKbZ3.
- Gandour, Clarissa e João Mourão. *Coordenação Estratégica para o Combate ao Desmatamento na Amazônia: Prioridades para os Governos Federal e Estaduais*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2022. bit.ly/CombateDesmatamentoAMZ.
- Gomes, Orlando. *Direitos Reais*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2012.
- Greenpeace. *Grilagem de terras na Amazônia: Negócio bilionário ameaça a floresta e populações tradicionais*. sd. Data de acesso: 29 de setembro de 2023. bit.ly/2Yh4DKL.
- Grupo de Pesquisa Direito, Ambiente e Justiça no Antropoceno (JUMA). *Plataforma de Litigância Climática no Brasil*. 2023. Data de acesso: 05 de outubro de 2023. bit.ly/3McF9aT.
- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). *Livro Branco da Grilagem de Terras no Brasil*. Brasília: Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário, Incra, 1999. bit.ly/3LKux2y.
- Lopes, Cristina L. e Joana Chiavari. *Cancelamento de CAR em Terras Indígenas: Desafios e Propostas para uma Melhor Regulamentação*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2022. bit.ly/CARemTI.
- Lopes, Cristina L., Gabriel Cozendey e Anna Maria Cárcamo. *Ação Proposta pelo Agro no STF Ameaça Importante Ferramenta de Combate à Grilagem no Brasil*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2023. bit.ly/GrilagemNoBrasil.
- Ministério Público Federal. *O que é o projeto Amazônia Protege*. sd. Data de acesso: 29 de setembro de 2023. bit.ly/3ZNH5fl.
- Open Society Justice Initiative. *Strategic Litigation Impacts: Insights from Global Experience*. Open Society Foundations, 2018. bit.ly/3LQoxFt.
- Osório, Letícia M. "Litígio Estratégico em Direitos Humanos: Desafios e Oportunidades para Organizações Litigantes". *Revista Direito e Práxis* 10, nº 1 (2019). bit.ly/3PJY0uu.
- Pajolla, Murilo. *Parlamento de Rondônia reduz em 90% reserva Jaci-Paraná em prol da pecuária ilegal*. Brasil de Fato. 2021. Data de acesso: 29 de setembro de 2023. bit.ly/3rBHuoD.
- Przibisczki, Cristiane. *Justiça de Rondônia julga inconstitucional lei que reduziu duas unidades de conservação no Estado*. O Eco. 2021. Data de acesso: 29 de setembro de 2023. bit.ly/3tbBbbA.
- Rocha, Ibraim et al. *Manual do Direito Agrário Constitucional – 3ª Edição*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2019.
- Sarmiento, Daniel. *Parecer: A Garantia Do Direito À Posse Dos Remanescentes De Quilombos Antes Da Desapropriação*. Procuradoria Geral da República. Ministério Público Federal, 2006. bit.ly/3tkKPsZ.
- Sá, João Daniel M. "A possibilidade do cancelamento administrativo de registros de imóveis e o combate à grilagem". *Revista Jurídica da Presidência* 14, nº 103 (2012). bit.ly/3rAKKAC.
- Silva, Gabriel C. P. "Combate à grilagem na jurisprudência paraense: bloqueios e cancelamentos de registros". *FDUA – Fórum de Direito Urbano e Ambiental* nº 128 (2023): 35-47. bit.ly/45lx6Pr.

Stassart, Joachim, Richard Torsiano, Dário Cardoso e Flávia M. de A. Collaço. *Governança Fundiária Frágil, Fraude E Corrupção: Um Terreno Fértil Para A Grilagem De Terras*. Transparência Internacional, 2021. bit.ly/45bbPbn.

Súmula nº 619/2018 do STJ. bit.ly/3Q8S53O.

Súmula nº 637/2019 do STJ. bit.ly/3F9c3ol.

Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia (TJRO). *Pleno do TJRO declara inconstitucionalidade de lei estadual que mudou limites de parque e reserva florestais*. 2021. Data de acesso: 29 de setembro de 2023. bit.ly/3RKnHy2.

Treccani, Girolamo D., Aianny Naiara G. Monteiro, Dauana S. Ferreira, Brenda Brito e Pedro Gomes. *Combate à grilagem de terras em cartórios no Pará: Uma Década de Avanços e Desafios*. Amazônia 2030, 2023. bit.ly/3RR5IFQ.

World Wide Fund for Nature (WWF). *PADDD em Unidades de Conservação na Amazônia: Mapeamento e análise das tendências de redução, recategorização e extinção de unidades de conservação no bioma*. 2019. bit.ly/2MsDe5N.

Legislação Consultada

Constituição Estadual do Pará. Art 239, § 5. 1989. bit.ly/48Lata9.

Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. bit.ly/3PHJun2.

Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. bit.ly/3tiLHho.

Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012 - Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. bit.ly/46xyzmO.

Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 - Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. bit.ly/3ZQRxmj.

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. bit.ly/46g43OH.

Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965 - Regula a ação popular. bit.ly/45mcAyf.

Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 - Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. bit.ly/3ZLhAvc.

Lei nº 6.739, de 5 de dezembro de 1979 - Dispõe sobre a matrícula e o registro de imóveis rurais e dá outras providências. bit.ly/3tcjUz1.

Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 - Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. bit.ly/48DHjd5.

Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994 - Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. bit.ly/3ZQ8lVe.

Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999 - Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. bit.ly/46dnLKS.

Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Institui o Código Civil. bit.ly/3tjflLJ.

Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009 - Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, 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. bit.ly/3RJ4JYx.

Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. bit.ly/3plm2ft.

Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 - Código de Processo Civil. bit.ly/46EpLeO.

Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). bit.ly/3PMnB68.

climatepolicyinitiative.org