

**FACULDADE DE DIREITO DE VITÓRIA**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**EVELYN CRISTINA NUNES PIEVE**

**IMPACTOS DO PROJETO DE LEI N. 2.633/2020 SOBRE A**  
**POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA BRASILEIRA**

VITÓRIA

2021

EVELYN CRISTINA NUNES PIEVE

**IMPACTOS DO PROJETO DE LEI N. 2.633/2020 SOBRE A  
POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA BRASILEIRA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Faculdade de Direito de Vitória – FDV, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Professora Mestre Alessandra Lignani de M. Starling e Albuquerque.

VITÓRIA

2021

EVELYN CRISTINA NUNES PIEVE

**IMPACTOS DO PROJETO DE LEI N. 2.633/2020 SOBRE A  
POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA BRASILEIRA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Faculdade de Direito de Vitória – FDV, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovado em \_\_\_\_ de dezembro de 2021.

COMISSÃO EXAMINADORA

---

Prof<sup>ª</sup>. Me. Alessandra L. de M. S. e Albuquerque  
Faculdade de Direito de Vitória  
Orientadora

---

Prof. \_\_\_\_\_  
Faculdade de Direito de Vitória

---

Prof. \_\_\_\_\_  
Faculdade de Direito de Vitória

## AGRADECIMENTOS

Cursar a graduação em Direito foi um dos caminhos mais difíceis que já optei durante minha trajetória. Conciliar trabalho em tempo integral em outro município com os estudos foi na capita do ES foi uma tarefa extremamente árdua, no entanto, tive sorte de encontrar amigos incríveis que fizeram deste percurso um lugar mais ameno, repleto de conhecimento e aprendizagem. Aqui, cito apenas alguns, não mais importantes que outros, mas que foram imprescindíveis e seguraram a minha mão em tempos que eu mesma soltava.

Primeiramente, a minha companheira, Tais, grande incentivadora e acalento certo em noites mal dormidas, finais de semana enjauladas e pelo silêncio perene e espontâneo, respeitando sempre meu tempo de estudo e concentração. Obrigada pela jornada segura que me proporcionou, por todo amor, carinho e tato. Essa conclusão é nossa vitória conjunta.

A minha família linda, que mesmo de longe sempre torceu e apoiou em tudo o que eu quis fazer, vocês sabem que nada disso seria possível sem as palavras de conforto: amo vocês!

Também gostaria de agradecer aos presentes que a FDV trouxe para minha vida, meu querido e amado ‘Bloco Soviético da FDV’: um encontro que não aconteceria se não fossem os muros destes prédios: ‘gratiliz’ a cada um! Amo vocês!!

Renan e Paulo, meus amigos que me tiravam de casa, me alimentaram, caminharam comigo e me divertiram tanto, que só uma dupla como vocês para conseguirem extrair tanta alegria de mim, tanta que eu nem imaginava ser possível em alguns períodos.

Também gostaria de agradecer ao Cleilton, meu ‘love’ e parceiro que agregou conhecimentos incríveis, ajudou durante todo o curso, meu professor de vida, me deu de presente uma família linda, me aceitou com todos os ‘perrengues’ e ainda me ouve, me vê e me aconselha. Sou eternamente grata por tudo e por tanto, love!

Aos meus colegas de trabalho ao longo desses anos, que suportaram algumas tensões, apoiaram e entenderam saídas antecipadas, proporcionaram um espaço tranquilo para que eu pudesse também finalizar este curso, especialmente a Humberto Amoedo, Camila Peroba, Joedson Silva e Jonas Egídio que discutiram comigo o assunto desta monografia: meus sinceros agradecimentos.

E, extremamente importante, a minha orientadora – Alessandra Lignani de M. Starling e Albuquerque – por estender a mão, compreender o tempo, aceitar e me orientar com tanta grandeza e magnitude, por todo incentivo: não seria possível sem você, Alê! Muito, muito, muito obrigada!

E a tantos outros não nominados, mas de um apoio e suporte que não se pode mensurar: novamente, muito obrigada por tudo! EU CONSEGUI! Por mim, por vocês e para vocês!

## RESUMO

O presente trabalho intenta discutir apenas um ponto do PL 2633-A/2020 que, aprovado na Câmara dos Deputados, está pautado para discussão no Senado. Tal PL pretende alterar a regularização fundiária trazida pela Lei nº 11.952, de 25/06/2009, e estender para todo o país o que, até então, estava restrito ao âmbito da Amazônia Legal. Este debate se torna extremamente importante, principalmente no período político atual, onde se noticia, periodicamente, alterações estruturais de órgãos fiscalizadores com a clara intenção de favorecimento a uma parcela específica de produtores rurais (que não são pequenos), com o discurso que acompanha a história do nosso país desde seu ‘nascimento’ de ‘desburocratização da legitimação de propriedades rurais’, ‘desburocratização da regularização fundiária’ e ‘celeridade nos processos’ para tanto.

No entanto, ao concatenar todas as Leis, Instruções Normativas, Medidas Provisórias, Códigos Legais, pode-se perceber que a regra para a tentativa de organização da malha fundiária brasileira vai modificando seu marco temporal e estratégia sempre que o cenário político se modifica, tornando o assunto tenebroso e um emaranhado de normas que dificulta cada vez mais o acesso de pequenos produtores rurais, ameaçando comunidades tradicionais e indígenas. Por tudo isso, a presente monografia tem intenção de discutir a exigência de somente um CAR (Cadastro Ambiental Rural) ativo para que seja impetrada uma solicitação de regularização de uma área de posse. Utilizar uma ferramenta, ainda sem fiscalização da maior parte de seus cadastros é aceitar a barbárie, ampliar disputas no campo e fomentar a violência num território tão massacrado e pouco debatido. Por isso, a importância de trazer a tona debates sobre os impactos de toda e qualquer alteração proposta, a qualquer tempo é imprescindível, tanto no âmbito acadêmico, mas principalmente na prática. É a isto que se propõe esta monografia.

**Palavras-chave:** Regularização Fundiária; PL 2633-A/2020; Grilagem; CAR.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	6
<b>1 BREVE HISTÓRICO SOBRE AQUISIÇÃO / DISTRIBUIÇÃO DE TERRAS NO BRASIL</b> .....	9
1.1 POSSE E PROPRIEDADE .....	13
1.2 GRILAGEM DE TERRAS NO BRASIL .....	16
<b>2 CÓDIGO FLORESTAL E O CADASTRO AMBIENTAL RURAL - CAR</b> .....	22
<b>3 LEI N. 11.952 DE 2009 E PROJETO DE LEI N. 2.633-A DE 2020</b> .....	30
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	35
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	37

## INTRODUÇÃO

Muito se discute acerca da malha fundiária brasileira, já que as políticas de regularização fundiária vêm sendo alvos de reformulações, propostas de leis e grupos de estudo que atuam sob o prisma da ‘distribuição igualitária’ de terras e mecanismos de sobrevivência no meio rural. É desde os primórdios do processo colonizatório que as políticas traçadas no país fundamentam e aumentam a desigualdade da realidade no campo.

Durante os anos que a Coroa Portuguesa controlava o recém ‘descoberto’ povo, a distribuição de terras obedecia critérios que garantiam que a exploração fosse determinada e garantida a indivíduos específicos através das sesmarias, que adquiriram feição semelhante a enfiteuse no novo continente (HAVRENNE; 2018).

Com o fim das sesmarias, em 1822, o território brasileiro passou a ser ocupado livremente e, a partir de 1850, com a promulgação da primeira Lei de Terras (Lei 604, de 18/09/1850) fora instituída a “ratificação formal das posses, com o reconhecimento incondicional da propriedade do posseiro, desde que cultivada” (HAVRENNE, 2018, p. 54).

Recentemente, é possível vislumbrar interesses políticos em finalizar o cadastramento de terras visando a crescente corrida para aquisições de terras por todo o mundo. Foram implementadas leis e regras aos proprietários de imóveis rurais para que regularizem, perante os órgãos competentes, suas propriedades, e mesmo assim, muitas dessas novas regras deixam a desejar no que tange à uma proteção à grupos minoritários, proteção ao meio ambiente e efetivo retorno financeiro.

O INCRA, com a publicação e vigência da Lei 10.267, de 28 de Agosto de 2001, que obriga aos proprietários rurais a certificarem suas terras e, conseqüentemente, efetivarem o levantamento topográfico e georreferenciamento do imóvel como parte imprescindível da regularização fundiária, era autarquia responsável pelo mapeamento da zona rural do país, a partir de obrigações impostas aos proprietários e/ou posseiros de terras rurais. Este passo constituiu um importante marco na história da política agrária, tendo em vista que a partir da certificação de tais imóveis seiaá possível vislumbrar um verdadeiro zoneamento das

propriedades, distinguindo efetivamente os imóveis de domínio público (terras devolutas), do domínio privado, bem como de áreas produtivas e improdutivas, sobreposições de terras, etc. O Código Florestal de 2012, por sua vez, inseriu como obrigação dos proprietários de imóveis rurais a declaração de áreas de reserva ambiental através do Cadastro Ambiental Rural – CAR – que deve ser fiscalizado pelo IBAMA. No entanto, este cadastro é um ato declaratório, sem presunção da realidade efetiva de tais áreas e já demonstra que tal ferramenta pode vir a se tornar um novo e moderno processo de grilagem de terras, pois já é possível provar a existência de sobreposições de áreas e registros, que não condizem com a efetiva propriedade dos declarantes.

O PL 2633/2020 vem neste sentido: efetivar o CAR como a ferramenta necessária e única para a legitimação de áreas de posse, através da apropriação por compra direta da União, alterando o marco temporal tanto da posse, quanto do desmatamento de áreas de preservação ambiental, bem como ampliando o ‘perdão’ aos posseiros que causam danos à estas áreas, assumindo que um simples TAC (Termo de Ajustamento de Conduta), ou PRA (Programa de Regularização Ambiental), sejam considerados e classificados como “imóveis em regularização”.

Desta forma, é urgente questionar a instituição do CAR, que ainda está em fase de fiscalização *in loco*, como única ferramenta para que se considere um imóvel de posse como uma propriedade ‘em regularização’ e, portanto, o que aqui se propõe é este olhar: a problemática da distribuição de terras em solo brasileiro e o impacto que tal ferramenta acarretará em locais de preservação ambiental, bem como na disputa no campo e aumento da violência, são inevitáveis.

A presente monografia se divide em três capítulos: no primeiro, a partir de um breve levantamento histórico sobre as origens da distribuição de terras no país, bem como um levantamento sobre a distinção entre posse e propriedade e o conceito e debate da grilagem de terras – que, apesar do nome, atualizou-se com as novas ferramentas.

O segundo capítulo traz um olhar específico para a construção do Código Florestal de 2012 e o Cadastro Ambiental Rural (CAR) levantando um debate sobre a ferramenta e perpassando por questões e imagens que demonstram a necessidade de uma fiscalização efetiva para que se possa considerar tal ferramenta como um documento para a regularização fundiária de um imóvel,



bem como a necessidade de melhor estrutura-lo para que seja considerado como um documento passível de comprovação de posse de uma propriedade rural.

O terceiro capítulo, por fim, traz um panorama entre as alterações que propõe o PL 2633/2020 e Lei 11.952/2009 suscitando questionamentos sobre as mudanças propostas e propondo uma reflexão mais centrada sobre o assunto.

## **1 BREVE HISTÓRICO SOBRE AQUISIÇÃO/ DISTRIBUIÇÃO DE TERRAS NO BRASIL**

Indubitavelmente a história do ‘descobrimento’ do Brasil é conhecida por todos, já que desde o ensino fundamental somos ensinados sobre o grande português Pedro Álvares Cabral que, por acaso, descobriu o ‘novo mundo’, nos idos de 1.500d.C. Fato é que ao esmiuçar a fábula do grande navegador e dos feitos da Coroa Portuguesa na nova terra, percebe-se que a verdadeira história é de uma aquisição de terras sem limitações legais, causando a degradação de áreas verdes e riquezas naturais, mas também de escravidão, mortes (principalmente de indígenas), riqueza e poder de poucos (escolhidos pela Coroa), além de uma ocupação irregular e injusta do solo nacional. De acordo com Ruy Cirne Lima, a história territorial do Brasil “começa em Portugal” (Ruy Cirne Lima, *apud*, FAORO, 2012, p. 146), portanto, perpassar rapidamente por este histórico é de extrema importância.

Assim que desembarcaram os primeiros habitantes portugueses em território brasileiro, a convivência com os indígenas não era hostil, pelo contrário. Mary Del Priore e Renato Venâncio afirmam que os portugueses, enfunados em apenas três ou quatro feitorias dispersas ao longo do litoral, dependiam dos nativos, os indígenas, para sua alimentação e proteção.

No entanto, a partir de 1534 as relações passam a ser alteradas, já que o “estilo de vida e as instituições europeias, como o regime de sesmarias ou de capitanias hereditárias, entranhavam-se na nova terra” (DEL PRIORE; VENÂNCIO; 2010, p. 20). Em 1549 o Governo Português criou uma estrutura administrativa para amenizar a guerra com os indígenas nativos que seguiam resistindo e destruía as capitanias em ataques sincronizados. A partir de então, aldeias passaram a ser destruídas e indígenas assassinados. Ao final do primeiro século da presença de portugueses no Brasil boa parte do litoral havia sido ocupado, bem como pequenas áreas expandidas para o sertão que havia sido descoberto como local de minas de ouro e pedras preciosas. Também o gado, trazido de Cabo Verde, foi introduzido nas culturas da nova terra nesta época (DEL PRIORE; VENÂNCIO; 2010).

Inicialmente a distribuição de terras no novo continente foi feita pelo sistema de Sesmarias, que era utilizado pela Coroa Portuguesa e consistia em “retirar os donos das terras inexploradas, para entrega-las a quem se dispusesse a lavrar e semear as mesmas” (SERRA; 2003; p. 232).

No entanto, em 1534 fora adotado o sistema de capitanias hereditárias: eram quinze lotes que formavam doze capitanias de norte a sul do país. A condição imposta pela Coroa portuguesa era de que “o donatário receberia o lote de terra se ele mesmo arcasse com os gastos da colonização” (INNOCENTINI; 2006, p. 16). Este regime, portanto, “transferia para a iniciativa particular a tarefa de colonizar o Brasil”. (INNOCENTINI; 2006, p. 16).

De acordo com Serra, durante o período colonial uma vasta e conflitante legislação subsidiária sobre a concessão de terras foi promulgada “para sanar erros e corrigir situações criadas pelo descumprimento de atos anteriores”. E esta normativa perpetua, tendo em vista que a demarcação de terras doadas é um problema ainda atual, já que o caos criado em decorrência de cartas falsas, ou informações imprecisas, “deu origem à próspera indústria da grilagem, que perdura até os dias atuais”. (SERRA, 2003, p. 238).

De acordo com Ionnara Vieira de Araújo,

Com a suspensão da concessão de sesmarias em 1822, ocorreu um período de lacuna legal, onde a única forma de aquisição de propriedade era por meio da ocupação, verificando-se a ausência do Estado em relação à aquisição da terra. Na verdade, o território brasileiro esteve de julho de 1822, até a vigência da Lei 601, de 18 de setembro de 1850, com tolerância do governo imperial, à mercê de quem quisesse pura e simplesmente ocupá-lo. (ARAÚJO; 2009; p. 116).

Nesta fase as terras brasileiras estavam distribuídas entre patrimônio de particulares que se originaram das sesmarias e que cumpriam o rito legal para tanto; na posse de particulares que não cumpriam os requisitos legais das sesmarias, mas eram delas originários; na posse de particulares que não possuíam nenhum título legal; e terras verdadeiramente devolutas (ARAÚJO; 2009; p. 116).

A denominada Lei de Terras (Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850), regulamentada em 1854, “instituiu a ratificação formal das posses, com o reconhecimento incondicional da propriedade do posseiro, desde que cultivada” (HAVRENNE, 2018, p. 54) e proibiu a ocupação de terras devolutas por qualquer instrumento que não fosse a compra direta do Estado. Também tencionou a proibição de que escravos se apossassem de terras (ARAÚJO; 2009; p. 116):

Esse diploma legal permitiu aos sesmeiros que não tivessem cumprido as exigências da legislação anterior revalidar sua concessão, e aos posseiros sem qualquer título legitimar suas posses. Além dessas terras, a Lei encontrou duas outras categorias: as que jamais haviam sido concedidas ou ocupadas por particulares; e aquelas que, dadas em sesmarias, tiveram o ato de doação

revogado e foram devolvidas ao patrimônio imperial (daí surgindo o instituto jurídico das terras devolutas). A Lei buscou regularizar a situação fundiária no Brasil, outorgando títulos de domínio àqueles já fixados na terra e estabelecendo que as novas aquisições de domínio em terras públicas só poderiam efetivar-se por compra e venda.

Foi com a Constituição Republicana de 1891 que houve a transferência de terras de domínio da União para os Estados “reservando as terras de uso público, as terras de marinha e as terras de fronteira” (SERRA; ano; p. 238). Ainda de acordo com Serra, essa situação, calcada no princípio do federalismo, apenas piorou a situação posto que cada Estado instituiu uma política fundiária própria e perdeu o controle de onde estavam suas terras “a tal ponto que, em 1951, quando foi criada a Comissão Nacional de Política Agrária, nenhum governo estadual pode informar sequer a localização das terras públicas de seu estado”. (SERRA, ano, p. 239).

Com o Código Civil de 1916, a revalidação de sesmarias passa a ser proibida e surge instituto da usucapião, mas foi a Constituição de 1946 que trouxe, em seu texto, o direito de propriedade bem como a possibilidade de desapropriação em função do bem estar social:

Art. 141. A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

§16. É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro.

Art. 147. O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.

Em 1964, com a criação do Estatuto da Terra, reforçado pela Lei de Registros Públicos em 1973, o processo de transferência de terras de propriedades rurais foi modificado. De acordo com Matheus Korting (2021):

A lei inaugurou a matrícula do imóvel como pré-requisito do registro, o que seria um primeiro passo para o completo cadastro imobiliário, adotando como ponto referencial o imóvel, independente de sua titularidade. A matrícula substituiu o fólio pessoal ou folha pessoal para o fólio real ou folha do imóvel, inovando o sistema de registro imobiliário. Em outras palavras, a propriedade deixa de estar atrelada a alguém e passa a estar atrelada a um espaço físico (KORTING; 2021; p. 35).

Luiz Carlos Kopes Brandão afirma que de 1970 em diante,

Os tempos da intensificação da repressão à luta armada e aos movimentos sociais e do “milagre econômico”, este com slogans como “Pra Frente Brasil” e “Ninguém Segura Este País”. É criado o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-INCRA. A colonização avança para o Norte, em áreas pioneiras – principalmente, e em larga escala, ao longo do eixo da rodovia

Transamazônica (AREZZO, 1982:20; BARROS, 2002:104). Passa-se a dar apoio irrestrito à colonização particular, ao tempo em que a colonização oficial sofre uma desaceleração, priorizando o INCRA as atividades de regularização fundiária (AREZZO, 1982:20) (BRANDÃO; 2009; p. 07).

No entanto, conforme afirma Matheus Korting,

A Lei de Terras não obteve êxito no disciplinamento do território brasileiro, principalmente no controle das terras públicas, sendo a grilagem de terras um dos fenômenos que mais comprometeram os objetivos da lei. Tal fenômeno burlou o controle de terras: estas eram apropriadas, não sendo registradas em cartório e seus documentos eram "grilados" (envelhecidos). Essa prática permitia forjar a veracidade da documentação para dominar espaços no território de forma irregular, sem o devido registro legal da terra. Além disso, o controle era estabelecido por cartórios e a propriedade registrada era feita pela folha pessoal determinando que tal pessoa era proprietária de um território. Essa folha pessoal se revelou altamente conflitiva, pois em diversos lugares havia sobreposições de interesses entre lotes de terra registrados de forma imprecisa e sobreposta (KORTING, 2021; p. 33-34).

Historicamente, o acesso a terra no Brasil se dá com o aproveitamento efetivo do solo e morada habitual – desde as sesmarias, perpassando pela Lei de Terras, de 1850, e o Estatuto da Terra, em 1964:

O art. 11 do ET e, posteriormente, o Art. 3º da Lei n. 4.947, de 6-4-1966, adotaram a instituição da “posse com cultura efetiva” e “morada habitual”, como “modo de aquisição da propriedade rural” das terras devolutas da União. De modo que o INCRA, provada a posse com cultura efetiva e morada habitual, reconhecia a propriedade de seu posseiro [...]. (OPITZ; OPITZ; 2015; p. 53).

Por fim, a Constituição de 1988 traz, no art. 5º, o direito à propriedade, o conceito de função social e previsão de desapropriação de terras. Havrenne cita que a CF/88

[...] garante a todos o exercício dos direitos culturais e suas diversas formas de manifestação, em especial dos grupos participantes do processo civilizatório nacional. Dentre estas, tem-se a dos afrodescendentes, que em conjunto com os portugueses e indígenas são o berço da cultura brasileira. (HAVRENNE; 2018; p. 64)

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

[...]

§5º Ficam tombados todos os documentos e sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

Neste sentido, a Constituição Federal de 1988, no inc. XXII do Art. 5º, apresenta o conceito de função social logo após a garantia do direito de propriedade, assinalando, portanto, como condição:

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

Tem-se, portanto, a função social da propriedade, que configura o bom uso da propriedade, a preservação ambiental nos moldes da lei, como parte essencial do direito de propriedade.

## 1.1 POSSE E PROPRIEDADE

Definir o conceito de propriedade no Brasil é tarefa árdua, já que não houve regulamentação efetiva que distinguisse, ou mesmo regularizasse as posses desde o início da ocupação do solo brasileiro pelos Europeus. Portanto, há que se tentar distinguir os conceitos de posse e propriedade para compreender que a propriedade de terras é considerada marco do Estado capitalista como reserva de valor (PRIETO, 2017, p. 4).

No Brasil, com o processo da independência e o fim do regime escravocrata, surgem as preocupações dos proprietários de terras com relação à consolidação absoluta de suas propriedades, bem como a garantia de fundos para apropriações futuras e, obviamente, o desenvolvimento econômico de seus próprios interesses (PRIETO, 2017, p. 6).

A propriedade privada absoluta foi instituída com a Constituição de 1824, que estabeleceu “o primeiro elemento para a constituição privada da terra e simultaneamente a desapropriação capitalista da terra” (PRIETO, 2017, p. 6), isto é: a desapropriação, independentemente do motivo, deveria ser indenizada. Conforme leciona o Relatório do Panorama dos Direitos de Propriedade no Brasil, emitido em 2021 pelo Climate Policy Initiative (CPI),

Na falta de um regime jurídico sobre aquisição de terras, a posse era a única maneira de expandir a ocupação do território. A posse passou a ser também o principal modo de aquisição de terras de grandes proprietários. A simples ocupação para sustento próprio “se impregnou do espírito latifundiário” (Nozoe 2006, 599). Isto ocasionou uma “generalização dos apossamentos de terras ainda não ocupadas, ocorrendo (...) um verdadeiro caos” (Porto 2016). Este vácuo legal permaneceu até 1850, quando foi editada a Lei de Terras (CPI, 2021, p. 06).

A Lei de Terras de 1850, além de instituir a aquisição como forma única de acesso a terras devolutas e sem domínio, estabeleceu normas para a regularização de sesmarias e posses em situação irregular, bem como regras para a legitimação das posses cultivadas e que servissem

de moradia habitual – “as posses deveriam ser registradas e tituladas, transformando-se em legítimas propriedades” (CPI, 2021, p. 08). Esta lei, portanto, instituiu a concepção moderna de propriedade, que é a terra como mercadoria – poderia ser adquirida por quem tivesse condições financeiras de fazê-lo.

A Constituição Federal de 1988, conforme já mencionado, descreve a propriedade como direito fundamental, desde que atenda a função social. De acordo com Francisco Cardozo Oliveira,

A propriedade absoluta, entretanto sujeita apenas a vontade do proprietário, passou a sofrer restrições tendentes a coibir abusos e a preservar o interesse social [...]. Passou-se a considerar que o exercício do direito de propriedade não está sujeito apenas à vontade do proprietário, mas que também é objeto de controle por meio de disposição legal e que o proprietário não pode deixar de observar o princípio de função social na utilização da coisa objeto da propriedade (OLIVEIRA, 2006, p. 110-111).

Rodrigo Cardoso Freitas, no artigo intitulado “Posse e Propriedade: Uma constante tensão em busca da concretização da função social” aduz que:

Conforme expõe Paulo Luiz Netto Lôbo (2009, os. 33-34), “a propriedade é o grande foco de tensão entre as correntes ideológicas do liberalismo e do igualitarismo”, tendo a Constituição Federal refletido tal quadro ao dispor que é garantido o direito de propriedade privada, observado o cumprimento da função social, ou seja, há um conflito entre o interesse individual e outro social. Diz o autor ainda que, “mais que uma solução de compromisso, houve uma acomodação do conflito”, cujo caminho, em seu ver, passa pela “utilização do critério hermenêutico do princípio da proporcionalidade, largamente adotado pelos teóricos da interpretação constitucional e pelas cortes constitucionais, nomeadamente o do balanceamento ou da ponderação de direitos e interesses em conflito”. Somente assim, segundo o autor, haverá um “sentido harmônico de ambas pois têm igual dignidade constitucional” (FREITAS; 2017; p. 93-94)

O Código Civil de 2002, manteve a definição de seu antecessor (CC 1916), ao dispor no Art. 1.228 a definição de que propriedade é a faculdade que possui o proprietário de “usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la de quem quer que injustamente a possua ou detenha”. Fato é que a diferença entre posse e propriedade, como afirmam diversos autores, é controversa, ainda mais pelo histórico conturbado de habitação do solo brasileiro.

Maria Helena Diniz, por sua vez, observa que é “árdua a tarefa de definir a “posse”, devido à ambiguidade desse termo” (DINIZ, 2018, p. 49), já que por muitas vezes o termo é utilizado de forma indevida para nomear tanto a propriedade, quanto “condição de aquisição do domínio, domínio político, o exercício de um direito”, dentre outros conceitos divergentes (DINIZ, 2018, p. 49-50).

De acordo com Gustavo Francisco Teixeira Prieto, posse é

[...] uma relação de fato entre o homem e a terra, e a propriedade uma relação jurídica criada pelo direito capitalista para garantir, à distância, e via titulação, o domínio sobre a terra (Marés, 2003; Baldez, 2000; Fachin, 1988; Treccani, 2001). Baldez (2000: 97) ressaltou que o conceito de propriedade privada foi elaborado meticulosamente atribuindo-se à propriedade as características definidoras da posse: o uso, a fruição e a disponibilidade da terra, de tal forma que os elementos fundantes da posse são absorvidos pelo conceito jurídico e abstrato de propriedade. Assim, os juristas articulados aos interesses dos burgueses e dos senhores de terra identificaram na propriedade os elementos constitutivos da posse, transformando juridicamente a posse em não mais uma relação constitutiva e intrínseca do homem com seu exterior (no campo, a relação do posseiro ou do indígena com a terra), mas ao contrário, um mero atributo da propriedade (Facchin, 1988: 19). (PRIETO, ano, p. 4).

Existem duas teorias muito conhecidas sobre a posse no mundo jurídico: Teoria subjetiva de Savigny e Teoria objetiva de Ihering. A teoria subjetiva de Savigny basicamente decompõe a posse em dois elementos: *animus* e *corpus* – a intenção de ter a coisa e o poder material sobre a coisa. Caio Mário da Silva Pereira destaca que

Para Savigny, adquire-se a posse quando ao elemento material (*corpus* = poder físico sobre a coisa) se adita o elemento intelectual (*animus* = intenção de tê-la como sua). Reversamente: não se adquire a posse somente pela apreensão física, nem somente com a intenção de dono: *Adipiscimus possessionem corpore et animo; nem per se corpore nec per se animo*. Destarte, quem tem a coisa em seu poder, mas em nome de outrem, não lhe tem a posse civil: é apenas detentor, tem a sua detenção [...], despida de efeitos jurídicos, e não protegida pelas ações possessórias ou interditos. (PEREIRA, 2009, p. 14-15).

Ihering, na tentativa de desqualificar o *animus domini* como elemento da posse, afirmou que a posse é “a exterioridade, a visibilidade da propriedade” (OLIVEIRA, 2006, p. 87). De forma mais explicada:

[...] Rudolf Ihering afirmou que a posse do proprietário traz consigo o direito de possuir, visto que a utilização econômica da propriedade tem por condição a posse: quem não tem uma coisa não pode consumi-la, nem usa-la, nem perceber seus frutos. [...] Dentro dessa perspectiva, então, a aquisição da propriedade e o nascimento deste direito têm por condição a posse (a sua entrega – tradição), mesmo que seja relativamente independente desta (EFREM FILHO, AZEVEDO, 2010, p. 82).

Em resumo, Francisco Cardozo de Oliveira, destaca que

O conceito de posse de Savigny orientou-se pela noção de *animus domini*, que teria sido concebida quando já se desenvolvia em Roma a concentração da propriedade. Ele retomou a concepção desse período pós-clássico do direito romano, despida de seus elementos fáticos. Esta circunstância facilitou a aproximação conceitual entre posse e direito de propriedade no direito moderno.



Ihering aprofundou a distância entre a noção jurídica de posse e os elementos da realidade fática ao conceber a posse como ato que exprime a visibilidade da propriedade [...]. a posse é reconhecida fato relevante para o direito na proporção que a caracteriza poss ser equipara ao que poderia ser praticado pelo proprietário (OLIVEIRA, 2006, p. 88-89).

O Código Civil brasileiro adotou, portanto, a teoria objetiva de Ihering na perspectiva do princípio constitucional da função social do imóvel. Gustavo F. T. Prieto, destaca um ponto crucial acerca dessa ‘adoção’ da teoria objetiva pela legislação brasileira ao constatar que

Baldez (2000) constatou que, durante o século XIX e baseado na inspiração formal dos princípios do Direito Romano, o Direito capitalista construiu um aparato jurídico de proteção da posse, o que significava a subsunção da posse à propriedade, ou melhor ao direito à propriedade. Realizava-se um cercamento da posse, pois ao se igualar jurídica e formalmente posse e propriedade, protegia-se de forma absoluta a propriedade privada. [...] Assim, na legislação brasileira do século XIX, posse e propriedade irão confundir-se intencionalmente e esta aparente confusão relaciona-se intrinsecamente com a própria teorização sobre a propriedade privada, incluindo a da terra. Silva (2008), Secreto (2007) Motta (2008) e Oliveira (2007) enfatizam, sob primas diferentes, que essa debacle foi fundamental na história fundiária brasileira, visto que para a compreensão da formação territorial é fundamental compreender a grilagem de terra como elemento central para o entendimento da formação da propriedade privada no Brasil. (PRIETO, 2017, p. 5-6).

Constata-se, portanto, que a confusão entre os termos e conceitos de posse e propriedade aparenta ser intencional para validar a propriedade privada, corroborando a apropriação de poucos e legitimando a distribuição desigual de propriedades rurais no país.

## 1.2 GRILAGEM DE TERRAS NO BRASIL

Ariovaldo Umbelino de Oliveira afirma que a “estrutura fundiária do Brasil tem duas características fundantes: a grilagem de terras públicas e a concentração” (OLIVEIRA, 2014, p. 03). Já Havrenne, acentua que:

Com a bula do Papa Alexandre VI, em 1493, dividiu-se o território do então denominado Novo Mundo entre portugueses e espanhóis. Tal bula desagradou os portugueses, dando origem ao Tratado de Tordesilhas, que estabeleceu uma nova divisão do território descoberto.

O nascimento do sagrado direito de propriedade veio em virtude de determinação da Igreja, sendo, na expressão de Osny Pereira, o “*mais fantástico ‘grilo’ da História, em que o papa doou um Hemisfério inteiro da Terra, por meio de um título chamado Bula, a portugueses e a espanhóis, ‘em nome de Deus’*”.

Assim, pode-se dizer que o Brasil surgiu de uma grilagem de terras, ou seja, a venda/transferência por quem não é seu verdadeiro dono (HAVRENNE, 2018, p. 89).

Uma análise da história de acesso à terra no Brasil demonstra claramente que o descumprimento de normas legais e a elaboração de novas leis para regularizar esses atos sempre foi procedimento em território nacional:

Foi dessa forma, que as elites latifundiárias do Brasil, regularizaram as terras griladas da Coroa Portuguesa ou de Espanha durante o período colonial, com a Lei de Terras de 1850. Este mesmo ato – a grilagem – passava, a partir de então, ser novamente proibido pela própria lei que estava concedendo o benefício para os crimes de apropriação ilegal praticada anteriormente. Este mesmo procedimento jurídico-político foi repetido mais duas vezes. A segunda, feita por Getúlio Vargas, em 1931, através do Decreto nº 19.921 de 27/04/1931, que reconheceu a validade dos títulos expedidos pelo Estado nas repartições públicas, e, consagrou a transcrição como ato indispensável para validar os títulos das terras. [...]

A terceira vez, coube a Luis Inácio Lula da Silva [...], por ocasião das MPs 255/2005, 422/2008 e 458/2009 [...]. A MP 255/2005 [...] foi convertida na Lei 11.196 de 21/11/2005, e passou a possibilitar a legitimação de áreas até 500 hectares griladas na Amazônia Legal. A MP 422/2008, convertida na Lei 11.763 de 01/08/2008, permitiu a legitimação de áreas com até 1.500 hectares grilados na Amazônia Legal. E a MP 458/2009, convertida na Lei 11.952 de 25/06/2009, tentou aumentar para 2.500 hectares as áreas passíveis de legitimação de terras públicas griladas na Amazônia Legal, o que não foi permitido pelo Congresso Nacional, permanecendo os 1.500 hectares [...]. (OLIVEIRA; 2014; p. 06).

Seguindo a mesma lógica, a Lei 11.952 de 25/06/2009, em seu texto original, elencava como passível de regularização posses mansas e pacíficas definindo como marco temporal aquelas anteriores a 1º de dezembro de 2004. Michel Temer sancionou a em julho de 2017 a Lei nº 13.465 que alterou este prazo para 22 de julho de 2008. A MP 910, de 10 de dezembro de 2019, que teve sua vigência encerrada em Maio de 2020, ampliava o marco temporal para 05 de maio de 2014. A MP 910, de 2019 foi transformada no PL 510/2021, e propõe instituir o marco temporal em 25 de maio de 2012 (OLIVEIRA; 2014).

Quando se pensa em grilagem de terras logo vem à mente a antiga “técnica de envelhecimento de papéis falsificados, os quais eram armazenados em caixas com ‘grilos’” (HAVRENNE, 2018, p. 89) que, em razão dos excrementos dos insetos ficam com aspecto de envelhecidos. No entanto, moderna e atualmente, a prática vem se aperfeiçoando a partir de cadastros institucionais auto declaratórios, como o CAR (Cadastro Ambiental Rural) e o ITR (Imposto Territorial Rural), bastante utilizados como documentos de legitimação de posses, bem como a ‘compra’ de decisões judiciais e atos cartorários. Duas importantes operações, neste sentido, foram deflagradas nos últimos anos: a operação Faroeste e a Operação Shoyo.

A Operação Faroeste, deflagrada pela Polícia Federal em 2019, se voltou contra o esquema de venda de decisões judiciais no Estado da Bahia, que com a participação de membros de outros poderes, atuavam conjuntamente na blindagem institucional do esquema criminoso de venda de sentenças para legitimação de cerca de 800 mil hectares de terras griladas no Oeste do Estado. Desdobramentos da operação ocorrem até hoje e tiveram decretadas prisões temporárias de desembargadores, juízes e advogados, incluindo um falso cônsul da Guiné-Bissau no Brasil (Estadão, 07/12/2019).

Já a Operação Shoyo, deflagrada também pela Polícia Federal em 2019, intenta contra organização criminosa que atua em grilagem de terras, regularização fundiária e licenciamentos de supressão vegetal no Amapá, para beneficiar produtores de soja. Neste caso, foi constatado que o IMAP (Instituto de Meio Ambiente e Ordenamento Territorial do Amapá) ordenava que servidores do órgão simulassem autuações a produtores de soja por ausência de Autorização de Supressão Vegetal no intuito de tornar sem efeitos autos de infração que haviam sido emitidos pelo IBAMA anteriormente. O valor das multas do IBAMA que variavam de R\$ 200 mil a R\$ 1 milhão, além do embargo das áreas, tinham preço estipulados em valor único de R\$ 60 mil (Notícia G1, 14/02/2019 – Publicada por MPF).

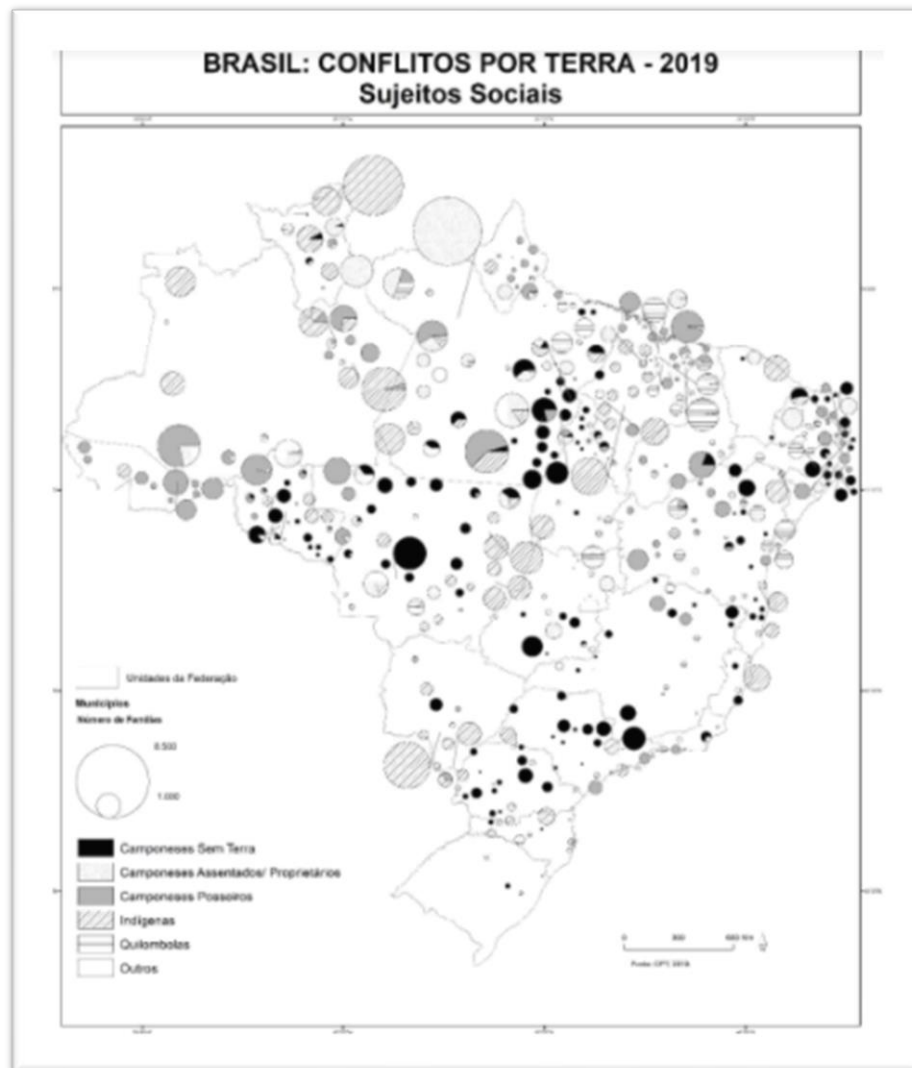
Ou seja, a prática de grilagem de terras ainda é comum. Tão comum que em 2016 o INCRA condensou as informações em um livro intitulado “Livro Branco da Grilagem de Terras”, publicado em 1999, que aponta:

Em todo o país, o total de terras sob suspeita de serem griladas é de aproximadamente 100 milhões de hectares – quatro vezes a área do Estado de São Paulo ou a área da América Central mais México.

Na região Norte, os números são preocupantes: da área total do Estado do Amazonas, de 157 milhões de hectares, suspeita-se que nada menos que 55 milhões tenham sido grilados, o que corresponde a três vezes o território do Paraná. No Pará, um fantasma vendeu a dezenas de sucessores aproximadamente nove milhões de hectares de terras públicas. (INCRA; 1999).

A grilagem vem sempre atrelada ao aumento da violência no campo. Nesse contexto, as políticas públicas atuais de desmonte de órgãos públicos fiscalizadores e basilares de segurança e garantia às propriedades de comunidades protegidas (indígenas e quilombolas) e pequenos agricultores realça, perpetua e amplia a luta armada e conflitos por terra, como se pode visualizar no gráfico abaixo:





Fonte: OLIVEIRA et al; 2020; p. 53.

Havrenne (2018) afirma que

os conflitos agrários demonstram a necessidade de expansão da reforma agrária e da regularização fundiária. Isto porque há uma demanda social não atendida. [...].

Processos cada vez mais complexos de falsificação são utilizados, alguns com auxílio de órgãos de terras e dos próprios cartórios de registro de imóveis. Soma-se a isto a falta de um cadastro único de terras, que favorece o aumento destas ilegalidades. Há casos de registro de áreas sobrepostas, isto é, um mesmo local titulado inúmeras vezes a diversos proprietários. Isto decorre também da falta de ligação entre os diversos cadastros existentes. (HAVRENNE, 2018, p. 91-92).

Atualmente, em matéria fundiária e ambiental, vários mapeamentos e cadastramentos vêm sendo justificados por conta do aumento de investimentos estrangeiros, bem como da especulação imobiliária. Desta forma, houve um crescimento de sistemas nacionais de cadastros e mapeamentos, tais como “Lei do Georreferenciamento nº 10.267/2001, o Sistema Nacional

de Cadastros Rurais (SNCR), o Sistema Nacional de Aquisição e Arrendamento de Terras por Estrangeiros (SISNATE), a Certificação do Cadastro de Imóveis Rurais (CCIR), o Sistema Nacional de Informações Territoriais (SINTER) e o Sistema do Cadastro Ambiental Rural (SICAR)” (KORTING, 2021, p. 38).

Aparentemente, o controle é feito por todos os lados, esmiuçando a malha fundiária em solo brasileiro. Entretanto,

A questão é de que maneira esses dispositivos administrativos, com objetivos aparentemente democratizantes, vêm sendo manipulados a favorecer os mais fortes num quadro em que camponeses, agricultores familiares, quilombolas, indígenas, comunidades tradicionais aparecem como obstáculos à expansão indefinida do capital (KORTING; 2021; p. 38-39).

Ou seja, novamente, a teoria de que os dispositivos administrativos e legais são manipulados para atender a uma parcela única do poderio brasileiro, os detentores de poder e de terras – os ricos.

## 2 CÓDIGO FLORESTAL E O CADASTRO AMBIENTAL RURAL - CAR

A primeira lei ambiental brasileira foi aprovada em 1605 e se voltava à proteção e preservação das florestas nacionais. Em 1850 foi promulgada a Lei nº 601/1850 que “disciplinou a ocupação do solo e estabeleceu penalidades no caso de sua utilização predatória” (DOSSIÊ AMAZONIA; ano; p. 95). O Decreto nº 8.843, de 1911, criou a primeira reserva florestal do Brasil, no antigo território do Estado do Acre e em 1916, o Código Civil trouxe algumas disposições de proteção ao meio ambiente, “com uma visão patrimonialista e individualista acerca da fauna e da flora brasileira” (DOSSIÊ AMAZONIA, ano, p. 95).

A Constituição Federal de 1934 trouxe, pela primeira vez na história do país, que a proteção dos bens e recursos naturais seria um dever da União e dos Estados, reflexo da política de Getúlio Vargas que fomentou, durante seu governo, a “Marcha para o Oeste”, no intuito de viabilizar a ocupação de “espaços vazios” nas regiões do Centro-Oeste e Norte do país. Neste cenário, surge o primeiro Código Florestal, instituído através do Decreto 23.793/1934, que estabeleceu parâmetros legais para a preservação territorial dos ecossistemas brasileiro e definiu as tipologias de áreas a serem protegidas (XAVIER, 2019).

Com a criação do Estatuto da Terra, em 1965, complementado pela Lei de Registros Públicos de 1973, houve uma significativa alteração no processo de transferência da propriedade de imóveis rurais: a matrícula do imóvel era pré-requisito do registro:

A matrícula substituiu o fôlio real ou folha do imóvel, inovando o sistema de registro imobiliário. Em outras palavras, a propriedade deixa de estar atrelada a alguém e passa a estar atrelada a um espaço físico.

O cadastro de imóveis rurais (art. 46 do Estatuto da Terra) foi criado para melhorar a tomada de decisões políticas, tendo em vista que a matrícula do imóvel passou a solicitar dados da família, natureza da posse e formas de administração, valor das benfeitorias [...]. o novo modelo redirecionou a atuação estratégica do Estado, o que culminou com a criação do Sistema Nacional de Cadastros Rurais, com finalidade parafiscal dos cadastros (KORTING, 2021, p. 35).

Victor Rizo Schiavo e Elda Coelho de Azevedo Bussinguer, no artigo intitulado O licenciamento ambiental como política pública e o poder das empresas, destacam que

[...] a Constituição Federal trouxe para a legislação brasileira o entendimento do princípio 1 da Convenção de Estocolo e colocou o direito ambiental como obrigação e dever de todos, principalmente do Poder Público, que deve destinar seus cuidados à preservação e atenção especial em suas políticas públicas ambientais (BUSSINGUER, SCHIAVO, 2019, p. 87).

O Código Florestal de 2012, por sua vez, foi resultado de forte pressão por parte de entidades e classes que representavam os grandes proprietários rurais e flexibilizou vários pontos cruciais da legislação anterior. De acordo com publicação do Observatório Florestal, “a nova Lei Florestal concedeu diversas anistias para aqueles que não cumpriram a lei anterior, que representam em torno de 41 milhões de hectares de vegetação nativa que deveriam ser restauradas anteriormente” (Observatório Florestal).

Com o avanço dos instrumentos de mensuração de áreas – georreferenciamento e técnicas de sensoriamento remoto – as políticas ambientais e fundiárias vêm progredindo com grande número de ações acerca do uso da terra em áreas de conservação ambiental federal e terras indígenas. Fato é que, por ser auto declaratório,

O retrocesso em matéria ambiental vem se mostrando bastante significativo, tanto pelo caráter autodeclaratório do Cadastro Ambiental Rural quanto pela perda do mecanismo de averbação da RL na matrícula do imóvel, que consolidava segurança jurídica. Tais transformações acabam por separar a base de regularização ambiental da base de regularização fundiária, o que causa desproteção jurídica e desobriga proprietários/posseiros em suas posses/propriedades em relação ao Código Florestal anterior. Ao mesmo tempo, a aposta de seus criadores foi a de criar um cadastro menos restritivo e flexível para uma nova política de regularização ambiental que renova e anistia passivos ambientais em todo país, mas que consegue mensurar de forma mais precisa as áreas a serem protegidas.

Em matéria legal, o novo Código autoriza a regularização ambiental dos imóveis rurais com passivos anteriores a 2008 assim como estabelece parâmetros mais flexíveis para as áreas consolidadas em APPs e RL, uma vez que admite o cômputo das APPs no cálculo do percentual da RL para todos os imóveis, bastando estar no CAR. Além disso, ele altera o cálculo de faixas marginais de proteção ao longo de cursos de água, entre outras mudanças, diminuindo o grau de proteção ambiental. (KORTING, 2020, p. 38).

Tido como principal instrumento de institucionalização do Novo Código Florestal, o CAR é, como já mencionado, auto declaratório. Para fazê-lo, basta a identificação do proprietário/posseiro, comprovação da posse e identificação do imóvel por meio de planta e memorial descritivo, com indicação das coordenadas geográficas e ao menos um ponto de elo (amarração) ao perímetro do imóvel.

Criado pelo Governo Federal por meio do Programa Mais Ambiente (Decreto Federal nº 7.029, de 2009) e consolidado pelo Código Florestal (Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012) que criou o SINIMA – Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente, foi com o Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012, que o CAR se tornou obrigatório para todos os imóveis rurais



do país. Tido como um instrumento que intenta auxiliar no processo de regularização ambiental de propriedades e posses rurais, e “revela-se uma base de dados estratégica para o controle, o monitoramento e o combate ao desmatamento das florestas nativas e demais formas de vegetação nativa do Brasil [...]” (D’ÁVILA, 2015, p. 353).

Flávia Camargo (2013), por sua vez, critica o sistema adotado pelo CAR que, ao contrário da certificação georreferenciada do imóvel pelo INCRA, retira a obrigatoriedade de um técnico para a realização do cadastro e permite que o próprio produtor rural faça a planta de seu imóvel delimitando, além do perímetro, as áreas de conservação diretamente sobre a imagem de satélite:

Embora possa parecer que essa estratégia facilitará, a princípio, a inscrição dos produtores, ela dificultará a validação do CAR. Elaborar plantas georreferenciadas (Art. 5º do Decreto 7.830/12) não é tarefa trivial, principalmente se considerarmos a necessidade de uma precisão mínima para identificar as Áreas de Preservação Permanente (APP) que, de acordo com a nova legislação, poderão ter dimensões a partir de 5 metros. [...] Também não é simples compreender a legislação florestal, a qual possui uma série de termos técnicos e situações particularizadas conforme a data do desmatamento e tamanho da propriedade. (CAMARGO, 2013, [s.p])

Além disso, para infratores de desmatamento acima do permitido por lei, após a inscrição do CAR, o imóvel e, conseqüentemente o proprietário, serão inseridos automaticamente no Programa de Regularização Ambiental (PRA) do Ministério do Meio Ambiente, que

[...] compreende o conjunto de ações ou iniciativas a serem desenvolvidas com o objetivo de adequar e promover a regularização ambiental, com vistas ao cumprimento do disposto no Capítulo XIII da Lei nº 12.651, de 2012. Os proprietários e/ou possuidores de imóveis rurais com passivo ambiental relativo à supressão irregular de remanescentes de vegetação nativa, ocorrida até 22 de julho de 2008, em Áreas de Preservação Permanente (APP), de Reserva Legal (RL) e Áreas de Uso Restrito (AUR), poderão solicitar a adesão ao PRA dos estados e do Distrito Federal, para proceder à regularização ambiental de seus imóveis rurais, que poderá ser efetivada mediante recuperação, recomposição, regeneração ou compensação. A compensação aplica-se exclusivamente às RLs suprimidas até aquela data. (CAZULA, 2021, p. 111-112).

Também de acordo com Matheus Sehn Korting,

a regularização ambiental dos imóveis rurais com passivos anteriores a 2008 assim como estabelece parâmetros mais flexíveis para as áreas consolidadas em APPs (Áreas de Preservação Permanente) e RL (Reserva Legal), uma vez que admite o cômputo das APPs no cálculo percentual da RL para todos os imóveis, bastando apenas estar no CAR”. (KORTING, 2021, p. 38)

As informações cadastradas pelos proprietários e/ou posseiros, via órgão estadual competente, são consolidadas e concentradas no Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR)

“definido como sistema eletrônico de âmbito nacional destinado à integração e ao gerenciamento de informações ambientais dos imóveis rurais de todo o País” (CAZULA, 2021, p. 117). É este o sistema responsável para confirmar o cadastro do imóvel no CAR ao emitir o recibo de inscrição.

Outra alteração imposta pelo Novo Código Florestal é acabar com a exigência de averbação de Reserva Legal à margem da matrícula que deve ser registrada apenas por meio do CAR:

Art. 18. A Área de Reserva Legal deverá ser registrada no órgão ambiental competente por meio da inscrição no CAR de que trata o art. 29, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, ou de desmembramento, com as exceções previstas nesta Lei.

§ 4º O registro da Reserva Legal no CAR desobriga a averbação no Cartório de Registro de Imóveis, sendo que, no período entre a data da publicação desta Lei e o registro no CAR, o proprietário ou possuidor rural que deseja fazer a averbação terá direito à gratuidade deste ato. (Código Florestal)

De acordo com Laudares e Borges:

Pesquisadoras como Araújo e Juras (2012) discordam da substituição do registro da RL em cartório pelo cadastro ambiental. Para as autoras, os órgãos ambientais ainda não estão estruturados para manter adequadamente o modelo proposto. Além disso, consideram que a averbação estabelece mais segurança jurídica do que o cadastro eletrônico. (LAUDARES, BORGES, 2014, p. 117).

No Brasil, um dos princípios norteadores da sistemática registral consiste no princípio da concentração. Portanto, a matrícula do imóvel, registrada no Cartório de Registro de Imóveis, deveria ser o documento de concentração de todas as informações relacionadas à propriedade (SANTOS, 2012). Marcos Alberto P. Santos, cita João Pedro Lamana Paiva ao descrever a importância da concentração:

Nenhum fato jurígeno ou ato jurídico que diga respeito à situação jurídica do imóvel ou às mutações subjetivas, pode ficar indiferente à inscrição na matrícula. Além dos atos translativos de propriedade, das instituições de direitos reais, a ela devem ocorrer os atos judiciais, os atos que restringem a propriedade, os atos constitutivos (penhoras, arrestos, sequestros, embargos), mesmo de caráter acautelatório [...] enfim, todos os atos e fatos que possam implicar na alteração jurídica da coisa, mesmo em caráter secundário, mas que possa ser oponível, sem a necessidade de se buscar alhures informações outras, o que conspiraria contra a dinâmica da vida. (PAIVA, *apud* SANTOS, 2012, [s.p.]).

Na intenção de amenizar os impactos da divergência cadastral da malha fundiária brasileira e a divergência de bases de informações dos vários órgãos públicos do país, em 2016, através do Decreto 8.764, foi criado o SINTER – Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais, como mais uma “ferramenta de gestão pública que integrará, em um banco de dados espaciais,

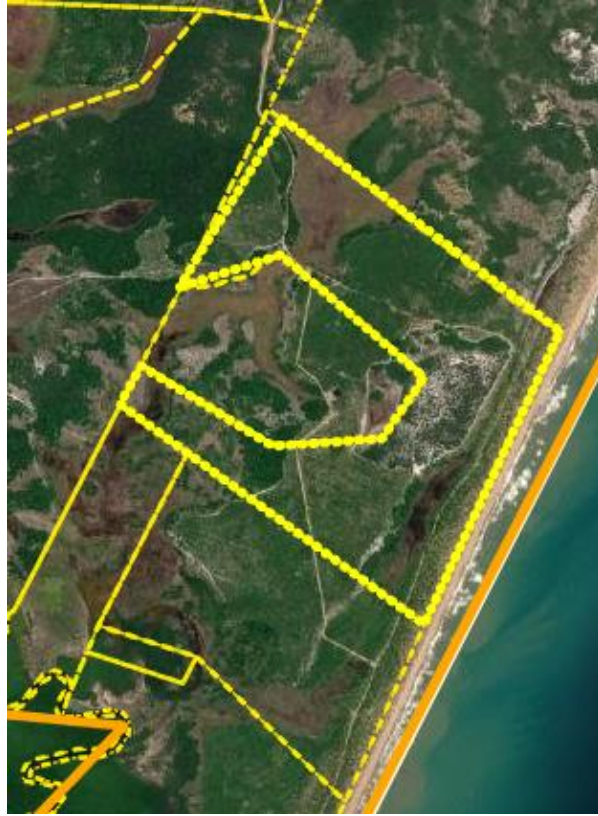
o fluxo dinâmico de dados fiscais, cadastrais e geoespaciais de imóveis urbanos e rurais produzidos pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios” (RFB, 2018).

Voltando ao CAR, segundos dados do SICAR, o Brasil tem atualmente 6.384.975 imóveis cadastrados, que totalizam 636.718.314,01 hectares. Destes, 12.284.110,46ha estão em sobreposição com terras indígenas; 5.486.923,91ha em sobreposição com unidades de conservação:



Fonte: SICAR, disponível em <<https://www.car.gov.br/publico/imoveis/index>>.

Fato é que, por ser auto declaratório, o CAR não está livre de sobreposições de áreas e ‘invasões’ de espaços protegidos por lei, como se pode ver na imagem abaixo, na região da Bahia, especificamente nos municípios de Conde e Mata de São João, áreas demarcadas em zona marinha, originariamente impassíveis de serem privadas:



Fonte: SICAR – Município do Conde/BA



Fonte: SICAR – Município Mata de São João.

No município de Conde, de acordo com base de dados extraídas do SICAR, dos 1.035 imóveis cadastrados (554.367.705 hectares), todos aguardam análise pelo órgão ambiental. Mata de São João, por sua vez, possui 611 imóveis cadastrados (383.171.151 hectares), e, da mesma forma, todos aguardam análise pelo órgão ambiental.

O CAR permite também algumas situações catastróficas, como, por exemplo, no município de Macaé/RJ, uma área declarada e demarcada em centro urbano, incorporando também om que aparenta ser um rio à sua propriedade:

Fonte: SICAR – Macaé/RJ

Tal faceta faz com que o CAR seja indevidamente utilizado para grilagem de terras em vários lugares do país. Segundo Matheu S. Korting,

Ao georreferenciar uma área e ter facilmente um documento provisório do Estado sobre determinada área sem necessidade de comprovação fundiária, o instrumento CAR, que possui como finalidade a regularização ambiental, acaba sendo uma oportunidade de venda de terras públicas indígenas, UCs e outras, passando a ser usado como instrumento fundiário. (KORTING, 2021, p. 51).

Leandro Pansonato Cazula também traz o assunto quando afirma que:

As alterações nas leis ambientais de 2012, que tornou obrigatório o CAR para todos os imóveis rurais no país, proibiu explicitamente que fosse usado para regularizar uma posse ou propriedade, quando afirma no seu artigo 29, “§2º. O cadastramento não será considerado título para fins de reconhecimento do direito de propriedade ou posse [...]” (BRASIL, 2012b). [...]

Observa-se que as secretarias estaduais de meio ambiente, não têm dado a devida atenção a situação fundiária, gerando a expedição de cadastros que em muito contribuem para o agravamento de conflitos e para processos que tentam grilar terras, ao se manter no vínculo do cadastro o uso do termo “proprietário”. Manter o CAR no sistema de cadastro de posses e propriedades, mesmo que em situação pendente, permite que grileiros e “invasores de terras” continuem tentando usar o cadastro para legitimar ocupações irregulares. (CAZULA, 2021, p. 129-130).

Ante o exposto, e concatenando todas as informações acerca do CAR, é possível vislumbrar que tal cadastro acentua e amplia o caos fundiário instalado no Brasil desde remotos tempos. Efetiva-se como uma ferramenta para atuar conjuntamente na tentativa deliberada de grilar terras com a chancela do Estado.

### **3 LEI N. 11.952 DE 2009 E O PROJETO DE LEI N. 2.633-A DE 2020**

A Lei 11.952, de 25 de Junho de 2009, dispõe sobre a regularização fundiária em terras da União situadas no âmbito da Amazônia Legal e sofreu alterações pela Lei nº 13.465, de 2017. O art. 2º traz algumas definições desta Lei, bem como o art. 3º lista quais são os imóveis passíveis de regularização:

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

I - ocupação direta: aquela exercida pelo ocupante e sua família;

II - ocupação indireta: aquela exercida somente por interposta pessoa;

III - exploração direta: atividade econômica exercida em imóvel rural e gerenciada diretamente pelo ocupante com o auxílio de seus familiares, de terceiros, ainda que sejam assalariados, ou por meio de pessoa jurídica de cujo capital social ele seja titular majoritário ou integral; (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

IV - exploração indireta: atividade econômica exercida em imóvel rural por meio de preposto ou assalariado;

IV - exploração indireta: atividade econômica exercida em imóvel rural e gerenciada, de fato ou de direito, por terceiros, que não sejam os requerentes; (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

V - cultura efetiva: exploração agropecuária, agroindustrial, extrativa, florestal, pesqueira, de turismo ou outra atividade similar que envolva a exploração do solo; (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

VI - ocupação mansa e pacífica: aquela exercida sem oposição e de forma contínua; [...]

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

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

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

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

IV - devolutas localizadas em faixa de fronteira; ou

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

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

Além disso, o Art. 13 da mesma lei instrui que:

Art. 13. Os requisitos para a regularização fundiária dos imóveis de até 4 (quatro) módulos fiscais serão averiguados por meio de declaração do ocupante, sujeita a responsabilização nas esferas penal, administrativa e civil, dispensada a vistoria prévia. (Vide ADIN nº 4.269)

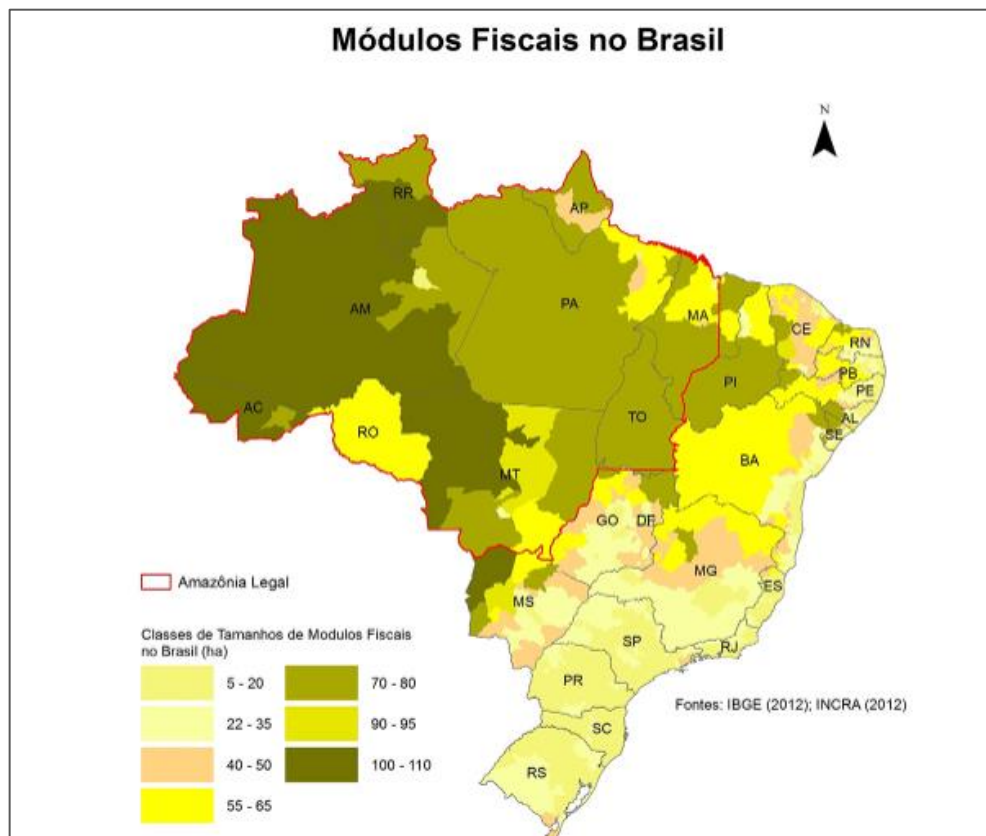
Parágrafo único. É facultado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário ou, se for o caso, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão determinar

a realização de vistoria de fiscalização do imóvel rural na hipótese prevista no caput deste artigo.

Importante destacar que Módulo Fiscal é uma unidade de medida em hectares, cujo valor é fixado pelo INCRA para cada município levando em conta o tipo de exploração no município, a renda obtida na exploração predominante, bem como outras explorações existentes que, embora não predominantes, sejam expressivas em função da renda ou da área utilizada, e, ainda, o conceito de propriedade familiar (EMBRAPA). No Brasil, o módulo fiscal varia de 5 a 110 hectares. Este conceito é importante porque classifica o imóvel em grande, média e pequena propriedade, conforme tabela abaixo, extraída do site do INCRA:

Tipo	Descrição
<b>Minifúndio</b>	área inferior a Fração Mínima de Parcelamento
<b>Pequena Propriedade</b>	até 4 módulos fiscais
<b>Média Propriedade</b>	superior a 4 e até 15 módulos fiscais
<b>Grande Propriedade</b>	superior a 15 módulos fiscais

Fonte: autora



Fonte: EMBAPA <<https://www.embrapa.br/codigo-florestal/area-de-reserva-legal-arl/modulo-fiscal>>.

O PL 2633-A, de 2020, apresentado pelo Deputado Federal Zé Silva (José Silva Soares), do Partido Solidari, de Minas Gerais, chegou à Câmara dos Deputados em 14 de maio de 2020 e



foi aprovado em Agosto de 2021, seguindo para votação no Senado. Até o presente momento, apesar de já ter sido colocado em pauta, não houve, ainda votação.

Dentre as inúmeras alterações que o PL propõe, a primeira e mais importante, é retirar a política de regularização fundiária da região da Amazônia Legal e torna-la válida para todos os territórios do país. Acrescente-se a isso, o acréscimo do inciso XII, no Art. 2º, que institui:

XII – imóvel em regularização: imóvel que atenda a quaisquer das seguintes condições:

- a) inscrição no CAR;
- b) adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA); ou
- c) em caso de irregularidade ambiental, adesão ao PRA ou assinatura com o órgão competente de termo de compromisso, de termo de ajustamento de conduta ou de instrumento similar, para a regularização de déficit de vegetação em Reserva Legal ou em Área de Preservação Permanente.

Como debatido no capítulo anterior, o CAR não foi concebido originalmente como instrumento de regularização fundiária e está longe de poder ser considerado documento que confere legitimidade a posseiros.

Corroborando a intenção de transformar o Cadastro Ambiental Rural em documento passível de titularidade de imóvel público, o PL 2633/2020, traz, no art. 13, a previsão de que o “processo administrativo de regularização da área será instruído pelo interessado ou pelo Incra, com:

§ 1º O processo administrativo de regularização da área será instruído pelo interessado ou pelo Incra com:

I - a planta e o memorial descritivo, assinados por profissional habilitado e com o devido Termo de Responsabilidade Técnica (TRT), contidas as coordenadas dos vértices definidores dos limites do imóvel rural, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro;

II - o Cadastro Ambiental Rural (CAR) ativo;

III - as declarações do requerente e do seu cônjuge ou companheiro, sob as penas da lei, de que:

- a) não sejam proprietários de outro imóvel rural em qualquer parte do território nacional e não tenham sido beneficiários de programa de reforma agrária ou de regularização fundiária rural;
- b) exerçam ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anteriormente a 22 de julho de 2008;
- c) pratiquem cultura efetiva;

[...]

§3º O Incra dispensará a realização da vistoria prévia de imóveis de até seis módulos fiscais, sem prejuízo do poder fiscalizatório, após análise técnica dos documentos referidos no § 1º, se verificado o preenchimento dos requisitos estabelecidos por esta Lei.

Ou seja, permanece a conferência ao CAR de documento de comprovação de posse e institui nova medição para dispensa de fiscalização: de 04 módulos fiscais originalmente delimitados na Lei 11.952, de 2009, para até 06 módulos no PL. Dados da WWF Brasil informam que a área que terá dispensa de vistoria poderá chegar a 2.500 hectares, permitindo, mais uma vez, a titulação de grandes áreas com ocupação irregular e o aumento de conflitos fundiários.

Lise Tupiassu, Jean-Raphael Gros-Desormaux e Gisleno Augusto Crosta da Cruz, no artigo intitulado “Regularização Fundiária e Política Ambiental: Incongruências do Cadastro Ambiental Rural no Estado do Pará”, sinalizam que

O CAR, hoje vem sendo utilizado, na Amazônia, com efeitos que se assemelham aos dos Registros Paroquiais do século XXI, uma vez que os dados nele constantes são utilizados como ponto de partida para processos de regularização fundiária, tanto no âmbito do Instituto de Terras do Pará, quanto no âmbito do Programa Terra Legal. [...]

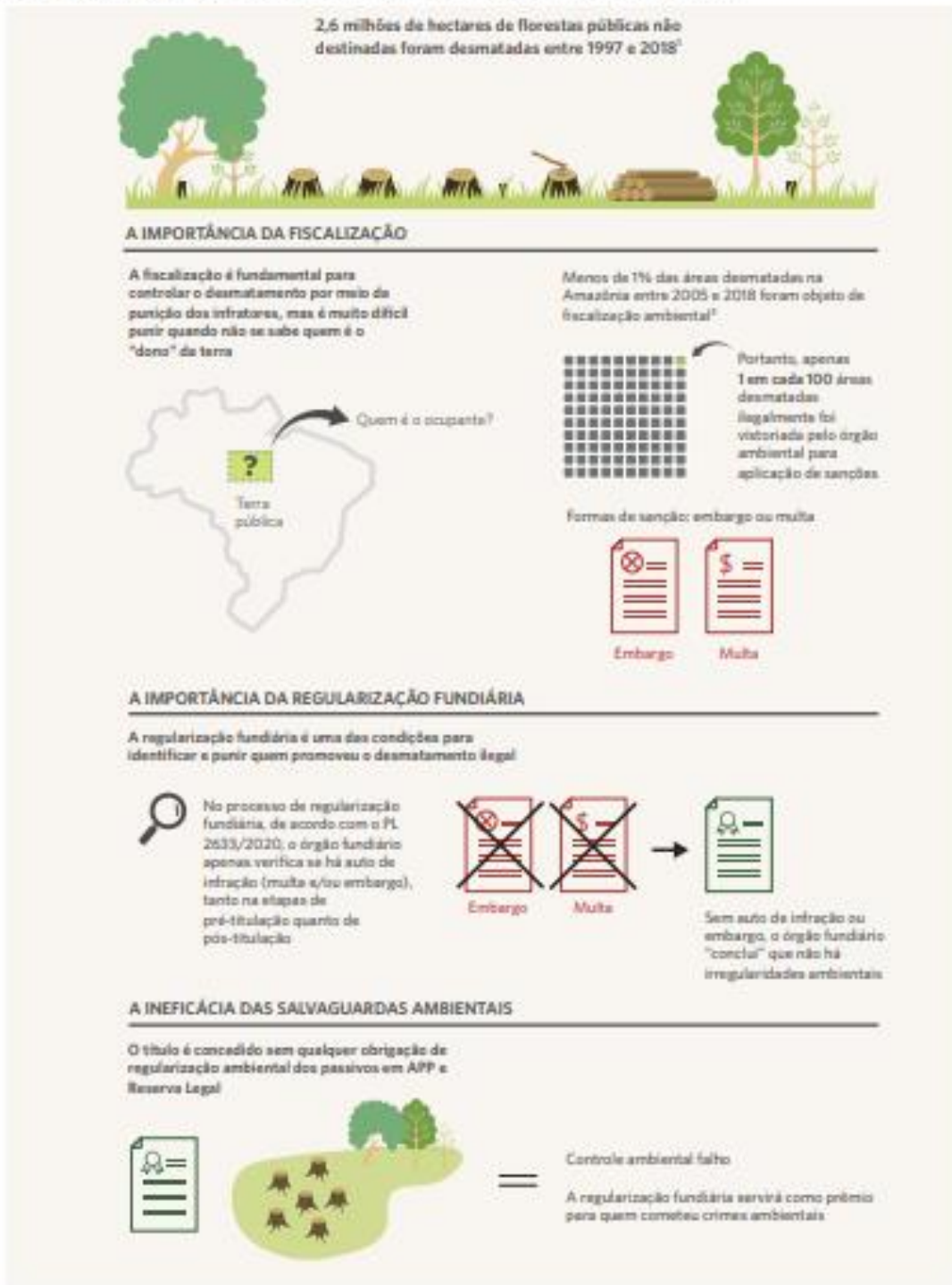
Dessa forma, é inevitável a replicação das inconsistências de um cenário estritamente ambiental para um agrário [...]

O CAR, portanto, conferindo tratamento semelhante a proprietário, possuidor e grileiro, contrariando suas intenções iniciais, acirra o desconhecimento e a segurança jurídica acerca das propriedades rurais no Brasil [...]. (TUPIASSU, GROS-DESORMAUX, CRUZ, 2017, p. 122).

Também uma publicação do Climate Policy Initiative em parceria com a PUC Rio sobre os Avanços ou Retrocesso na Regularização Fundiária com análise sobre o PL 2633/2020, alerta para a possibilidade de que, caso o imóvel tenha sido autuado por infração ambiental, basta apresentar provas de que está cumprindo com as regras de preservação de APP e conservação da RL, ou que aderiu ao PRA para que seja considerado, portanto, passível de regularização.

Para exemplificar que o processo de regularização fundiária proposto pelo PL nº 2633/2020 é falho e que serão tituladas áreas desmatadas ilegalmente, desobrigando o titulado a regularizar os passivos ambientais do imóvel, o CPI elaborou o seguinte quadro:

Figura 1. Ineficácia das Salvaguardas Ambientais Previstas no PL nº 2633/2020



Fonte: Climate Policy Initiative

Pode-se afirmar e confirmar, portanto, que o PL retrocede em muitas questões já sedimentadas na legislação brasileira para continuar perpetuando uma política de anistia a grandes latifúndios, sem um interesse efetivo de preservação ambiental do território brasileiro.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante a pesquisa, mesmo que já compreendendo acerca das políticas de interesse que visam assegurar o patrimônio imobiliário como fonte de riqueza para uma oligarquia nacional, pode-se constatar que, historicamente, os marcos temporais para legitimação de infrações legais vêm sendo modificado de tempos em tempos para garantir uma certa liberdade de práticas nocivas ao meio ambiente, pequenos produtores rurais e comunidades tradicionais e protegidas por Lei.

Tem-se visto uma série de Propostas de Lei, Instruções Normativas, Decretos e Medidas Provisórias que visam atacar os direitos já garantidos de parte da população rural em detrimento da garantia e aumento de lucro a uma pequena parcela detentora de grandes propriedades. O PL 2633/2020 é apenas um dos muitos que tramitam no Congresso Nacional e demonstra como a bancada ruralista age para garantir seu domínio. Raymundo Faoro, ao final da obra *Os donos do poder*, compartilha a ideia de que na estrutura normativamente constitucional, aqueles que detêm o poder participam ativamente na formação das decisões estatais utilizando mecanismos de controle que atuam diretamente na participação popular.

Ou seja, a elite agrária, detentora do poder perpassado de geração a geração, politicamente articulada, legisla sempre a seu favor. Na mesma linha de raciocínio, Lucas Souza e André Filipe Santos, ao tratarem em artigo sobre perpetuação do etnocentrismo no direito moderno enfatizam a interpretação etnocêntrica é um resultado natural da forma como o indivíduo compreende sua existência e a realidade exterior a ele e que, obviamente, essa visão e interesse repercute também no processo de produção de leis.

Desta forma, o PL 2633/2020 nada mais é que uma extensão de legitimação de áreas de posse, perpetuando a riqueza de alguns através do patrimônio e utilizando ferramentas que não possuem o condão dessa legitimação/ regularização, tampouco fiscalização efetiva, como um documento necessário para perpetuar o acesso à terra, ao imóvel rural, contrariando todo o discurso político de desburocratização do acesso e melhor distribuição de terras na zona rural.

Pelo contrário, o CAR, por ser autodeclaratório, permanece ativo até que o imóvel seja fiscalizado, essa fiscalização é limitada pelo tamanho da propriedade – o que significa que nem todos os cadastros serão fiscalizados –, e pode ser inserido no sistema federal independente da

localização, de sobreposição ou não a outros imóveis, se o perímetro está inserido em zona urbana, matas ciliares, áreas de restinga ou mesmo em processos de demarcação de comunidades tradicionais e indígenas. Atuando como um sistema único de cadastro de imóveis rurais, sem interface com o INCRA, o CAR se torna, na verdade, um perigoso artifício para uma nova modalidade de grilagem de terras – a grilagem moderna, que utiliza de ferramentas e leis vigentes para legitimar a atuação de sujeitos imorais e ilegítimos.

A discussão acerca do PL vai além deste único questionamento, já que ela também institui prazos não factíveis para órgãos públicos e a anuência tácita em caso de não cumprimento dos prazos nas solicitações de regularização e compra de áreas da União. O presente trabalho é somente uma luz sobre um único ponto, que desqualifica todo o procedimento de regularização fundiária e põe por terra o trabalho sério feito ao longo de anos desde a unificação de cadastros entre INCRA e RFB, quanto de órgãos não governamentais que vêm trabalhando para melhorar efetivamente a gestão da governança de terras no Brasil.

Além disso, abre precedente para que laranjas sejam utilizados ainda mais, desmatamentos ocorram à revelia, os órgãos fiscalizadores sejam ainda mais depredados e não tenham tempo hábil para fazer o trabalho de forma efetiva e competente. PLs como este tencionam para que o campo continue sendo uma zona sem controle, que propicie o engrandecimento de empresas rurais que não têm um interesse real no futuro ambiental do planeta, mas visam lucro acima de tudo.

Como muito bem pontuado por Lara Santos Zangerolame Taroco e Nelson Camatta Moreira, no artigo Desenvolvimento sustentável e a insustentabilidade do desenvolvimento: a crítica ao ideal de progresso a partir da tensão entre Hegel e Benjamim, discorrem, ao final do texto que

Para Benjamim, aquilo que denominamos de progresso é esta tempestade, que deixa escombros pelo caminho percorrido, sendo que este cenário guarda relação com a proposta que concebe a história como uma sequência acumulativa e evolutiva de conquistas. Frente a essa marcha inexorável que segue rumo ao progresso, não resta tempo para que se possa reparar as inúmeras catástrofes pelo caminho, é preciso continuar. (TAROCO, MOREIRA, p. 1214).

É preciso continuar. O progresso é necessário, mas não sem um olhar para o futuro do planeta, o futuro ambientalmente protegido e as riquezas naturais preservadas e a garantia de que a vida não é somente o hoje, mas estará garantida para as futuras gerações.

## REFERÊNCIAS

ARAUJO, Ionnara Vieira. **Regularização fundiária e terras devolutas**. In: Revista Faculdade de Direito UFG, V. 33, n. 2, p. 112-117, jul/dez. 2009. Doi: <https://doi.org/10.5216/rfd.v33i2.9861>

BRANDÃO, Luiz Carlos Kopes. **A colonização brasileira, do descobrimento ao Estatuto da Terra**. In: Planeta Amazônia – Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas. N. 1, 2009. Disponível em <<https://periodicos.unifap.br/index.php/planeta/article/view/52/v1n1Luiz.pdf>> Acesso em 29/09/2021.

BRASIL. **Lei de Terras. Lei nº 601 de 1850**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/10601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm)> Acesso em 27/10/2021.

BRASIL. **Decreto nº 8.843 de 1911. Crea a reserva florestal no Território do Acre**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1910-1929/D08843.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D08843.html)> Acesso em 27/10/2021.

BRASIL. **Código Civil de 1916. Lei nº 3.071 de 1916**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/13071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/13071.htm)> Acesso em 27/10/2021

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)> Acesso em 27/10/2021.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)> Acesso em 27/10/2021.

BRASIL. **Estatuto da Terra. Lei nº 4.504 de 1964**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14504.htm)> acesso em 27/10/2021.

BRASIL. **Lei de Registros Públicos. Lei nº 6.015 de 1973**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16015compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16015compilada.htm)> Acesso em 27/10/2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**; Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em 27/10/2021.

BRASIL. **Código Civil. Lei nº 10.406 de 2002**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm)> Acesso em 27/10/2021.

BRASIL. **Decreto nº 7.029 de 2009. Programa Mais Ambiente**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7029.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7029.htm)> Acesso em 27/10/2021.

BRASIL. **Lei nº 11.952 de 2009. Dispõe sobre a regularização fundiária [...]**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11952.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11952.htm)> Acesso em 27/10/2021.

BRASIL. **Decreto nº 7.830 de 2012. Dispõe sobre o sistema de Cadastro Ambiental Rural [...]**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7830.htm)> Acesso em 27/10/2021.

BRASIL. **Código Florestal de 2012. Lei nº 12.651 de 2012.** Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm)> Acesso em 27/10/2021.

BRASIL. **Lei nº 13.465 de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária [...]**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm)> Acesso em 27/10/2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 910 de 2019.** Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv910.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv910.htm)> Acesso em 27/10/2021.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado nº 2.633-A de 2020. Altera as leis nºs 11.952, de 25 de junho de 2009, 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, a fim de ampliar o alcance da regularização fundiária; e dá outras providências.** Disponível em <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/149358>> Acesso em 27/10/2021.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado nº 510 de 2021. Altera a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009.** Disponível em <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/146639>> Acesso em 27/10/2021.

BUSSINGUER, Elda Coelho de Azevedo; SCHIAVO, Víctor Rizo. **O licenciamento ambiental como política pública e o pode das empresas.** In: *Opinión Jurídica*, 19(38): 2020. p. 83-98. Doi: <https://doi.org/10.22395/ojum.v19n38a4>

CAMARGO, Flávia. **Os rumos do cadastro ambiental precisam mudar.** In: Instituto Socioambiental [online]: 2013. Disponível em <<http://www.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-do-ppds/os-rumos-do-cadastro-ambiental-rural-car-precisam-mudar>> Acesso em 25/10/2021.

CAZULA, Leandro Pansonato. **O Cadastro Ambiental Rural (CAR) nas estratégias de grilagem de terras na Amazônia. O caso da gleba Pacoval, Pará.** V.1. Tese: doutorado. Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo – USP: 2021.

D'ÁVILA, Gilmara Vanderlinde Medeiros. **Averbação da reserva legal x Cadastro ambiental rural, avanço ou retrocesso?** *Revista Eletrônica Direito e Política*, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.1, edição especial de 2015. Disponível em <[www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791>. Acesso em 15/10/2021.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro: direito das coisas**. 32ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

EFREM FILHO, Roberto; AZEVEDO, André Luiz Barreto. **As teorias da posse e da propriedade e o campo jurídico sob conflito**. In: Revista da Faculdade de Direito da UFG. v.34. n.02. p. 73-97. Jul/dez de 2010. Disponível em <<https://www.revistas.ufg.br/revfd/article/download/10025/9530>> Acesso em 25/10/2021.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5ª ed. São Paulo: Globo, 2012.

FREITAS, Rodrigo Cardoso; PEDRA, Adriano Sant'Ana. **Posse e propriedade: uma constante tensão em busca da concretização da função social**. In: Revista Jurídica Direito & Paz. Ano X, n. 38. p. 154-176. São Paulo: 2018. Doi: <https://doi.org/10.32713/rdp.v1i38.464>.

G1. Operação prende ex-presidente do Imap por beneficiar produtores de soja no Amapá. 14/02/2019. Disponível em <<https://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2019/02/14/operacao-prende-ex-presidente-do-imap-por-beneficiar-produtores-de-soja-no-amapa.ghtml>>. Acesso em 14/10/2021.

HAVRENNE, Michel François Drizul. **Regularização fundiária rural**. Curitiba: Juruá, 2018.

INNOCENTINI, Thaís Cristina. **Capitanias hereditárias: Herança colonial sobre desigualdade e instituições**. Dissertação submetida à banca da Escola de Economia de São Paulo – FGV – 2009. Disponível em <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5081>> Acesso em 23/09/2021.

KORTING, Matheus Shen. **Cadastro Ambiental Rural: Instrumento de regularização ambiental e seus efeitos no Sudeste Paraense**. Tese submetida à banca do Curso de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade – UFRRJ – março/2021a.

KORTING, Matheus Sehn. **Analisando efeitos da política auto-declaratória do cadastro ambiental rural: sobreposições e grilagem de terras públicas**. In: Revista Prelúdios. v. 9. n.9. p. 37-63. Ano: 2021b. Disponível em <<https://doi.org/10.9771/revpre.v9i9.34637>> Acesso em 25/10/2021.

LAUDARES, Sarita Soraia de Alcântara; BORGES, Luís Antônio Coimbra. **Cadastro ambiental rural: uma análise da nova ferramenta para regularização ambiental no brasil**. In: Desenvolvimento e Meio Ambiente. v. 31. p. 111-122. Ano: 2014. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.5380/dma.v31i0.33743>> Acesso em 25/10/2021.

MOREIRA, Nelson Camatta; TAROCO, Lara Santos Zangerolame. **O desenvolvimento sustentável e a insustentabilidade do desenvolvimento: a crítica ao ideal de progresso a partir da tensão entre Hegel e Benjamim**. In: Revista Argumentum – RA. v. 21, n. 3, p. 1195-1218. Marília - SP: Set.-Dez. 2020. Disponível em <<http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/1127/0>> Acesso em 25/10/2021.



O Código Florestal. Observatório Florestal. Disponível em <observatorioflorestal.org.br>. Acesso em 30/10/2021.

O ESTADÃO. Juíza sob suspeita de venda de sentenças na Bahia era um ‘corpo estranho’ no fórum, diz relatório da PF. Publicada em 07/12/2019. Disponível em <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/juiza-sob-supeita-de-venda-de-sentenças-na-bahia-era-corpo-estranho-no-forum-diz-relatorio-da-pf/>>. Acesso em 28/10/2021.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **Reforma agrária, grilagem de terras públicas e a luta pela terra e território no Brasil**. In: Observatório Geográfico de América Latina [online]: sem data. Disponível em <<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal15/Geografiasocioeconomica/Geografiaagraria/04.pdf>> Acesso em 25/10/2021.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de; FARIAS, Camila Salles de; FELICIANO, C.A.; SOUZA SOBRINHO, J. PIETRO, G.F.T.; TORRES, M.G.; GONÇALVES COSTA, S.H.; SCHWADE, T.M.M. **Grilagem de terras na formação territorial brasileira**. 1ª ed. São Paulo: Edusp, 2020.

OLIVEIRA, Francisco Cardozo. **Hermenêutica e tutela da posse e da propriedade**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

OPITZ, Silvia C. B.; OPTZ, Oswaldo. **Curso completo de Direito Agrário**. 9ª ed., São Paulo: Saraiva, 2015.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil: Direitos reais**. 20ed. Rio de Janeiro: Gen, 2009.

PRIETO, Gustavo Francisco Teixeira. **Sob o império da Grilagem: Os fundamentos da absolutização da propriedade privada capitalista da terra no Brasil (1822-1850)**. In: Terra Brasilis (Nova Série) [online]. 8. 2017. Disponível em <<https://doi.org/10.4000/terrabrasilis.2137>> Acesso em 25/10/2021.

PRIORE, Mary Del; VENÂNCIO, Renato. **Breve história do Brasil**. São Paulo: Ed. Planeta, 2010.

PUC RIO; CLIMATE POLICY INITIATIVE. **Avanços ou retrocessos na regularização fundiária? Análise do Projeto de Lei nº 2633/2020 sob o enfoque das salvaguardas ambientais**. Nota Técnica: fevereiro de 2021. Disponível em <<https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2021/02/NT-Avancos-ou-Retrocessos-na-Regularizacao-Fundiaria.pdf>> Acesso em 25/10/2021.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Disponível em <<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/sinter/institucional/o-que-e-o-sinter-1>>. Acesso em 10/11/2021.

SANTOS, Marcos Alberto P. **Novo código florestal não exige averbação de reserva**. In: consultor Jurídico – CONJUR [online]: 2012. Disponível em: <<http://conjur.com.br/2012-jun-14/marcos-santos-codigo-florestal-nao-exige-averbacao-reserva-legal>> Acesso em 25/10/2021.

SERRA, Carlos Alberto Teixeira. **Considerações acerca da evolução da propriedade da terra rural no Brasil.** Revista Alceu, v.4, n. 7 – p. 231 a 248 – jul./dez. 2003. Disponível em <<http://revistaalceu-acervo.com.puc-rio.br/media/alceu-n7-Serra.pdf>> Acesso em 19/10/2021.

SOUZA, Lucas; SANTOS, André Filipe Pereira Reid dos. **Uma leitura antropológica do processo de demarcação de terras ameríndias no Brasil: análise do julgamento da petição 3388 pelo Supremo Tribunal Federal a partir do perspectivismo ameríndio.** In: Revista Direitos Culturais. v. 16, n. 38, p. 197-210. Santo Ângelo: jan./abr. 2021. Doi: <http://dx.doi.org/10.20912/rdc.v16i38.330>.

TUPIASSU, Lise; GROS-DESORMAUX, Jean-Raphael; CRUZ, Gisleno Augusto Crosta da. **Regularização fundiária e política ambiental: incongruências do cadastro ambiental rural no estado do Pará.** In: Revista Brasileira de Políticas Públicas. v.7. n.2. p. 187-202. Ano: 2017. Disponível em <<https://doi.org/10.5102/rbpp.v7i2.4777>> Acesso em 25/10/2021.

XAVIER, Antônio Roberto. **O Decreto nº 23793/1934 (Código Florestal) e a Inserção do Conceito de Área de Preservação na Legislação Ambiental Brasileira.** In: Âmbito Jurídico. 23 de julho de 2019. Disponível em <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-ambiental/o-decreto-na-23793-1934-codigo-florestal-e-a-insercao-do-conceito-de-area-de-preservacao-na-legislacao-ambiental-brasileira/amp/>> Acesso em 25/10/2019.