



Combate à Grilagem de Terras em Cartórios no Pará

Uma Década de Avanços e Desafios

AMAZÔNIA
2030

JANEIRO 2023

O que é Amazônia 2030

O projeto **Amazônia 2030** é uma iniciativa de pesquisadores brasileiros para desenvolver um plano de desenvolvimento sustentável para a Amazônia brasileira. Nosso objetivo é que a região tenha condições de alcançar um patamar maior de desenvolvimento econômico e humano e atingir o uso sustentável dos recursos naturais em 2030.

Contato

Assessoria de Imprensa

O Mundo que Queremos

amazonia2030@omundoquequeremos.com.br

Amazônia 2030

contato@amazonia2030.org.br

Responsável pela Pesquisa

Brenda Brito

brendabrito@amazon.org.br



Ficha Técnica

Autores

Girolamo Domenico Treccani

Professor de Direito Agro-ambiental do Instituto de Ciências Jurídicas e da Clínica de Direitos Humanos da Amazônia (CIDHA/PPGD/UFG) e Professor Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás (PPGDA/UFG)

Aianny Naiara Gomes Monteiro

Pesquisadora voluntária, CIDHA/PPGD/UFG

Dauana Santos Ferreira

Professora do Quadro Efetivo do Instituto de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará - IFPA e Pesquisadora voluntária, CIDHA/PPGD/UFG

Brenda Brito

Pesquisadora Associada, Imazon

Pedro Gomes

Analista I, Imazon

Agradecimentos

Este trabalho é financiado por Instituto Clima e Sociedade (iCS).

Os autores agradecem a revisão e comentários de Clarissa Gandour e Salo Coslovsky .

Os dados e opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a opinião dos financiadores deste estudo.

Palavras-chave

Grilagem de terras; Registro de imóveis; Amazônia; Conselho Nacional de Justiça. Corregedoria Geral de Justiça (TJ-PA)

Índice

Sumário Executivo	1
Introdução	4
O Desafio para Retomada de Terra Pública Grilada: o Caso Jari	6
Contexto Fundiário no Pará	12
Dados e Métodos	17
Cancelamento Administrativo de Matrículas Falsas de Imóveis	19
Decisão do CNJ	19
Fatores que Levaram à Decisão do CNJ em 2010	20
Procedimentos para Cancelamento e Regularização de Matrículas	22
Impactos da Decisão do CNJ	26
Destino dos Imóveis Cancelados	29
Impactos em Ações Judiciais de Cancelamento de Matrículas	31
Controle e Prevenção de Novas Fraudes em Registros de Imóveis	33
Recomendações para Avançar da Retomada de Imóveis Registrados Ilegalmente no Pará	36
Referências	38
Apêndice I - Histórico Resumido de Normas Publicadas pelo TJPA sobre Cancelamento e Requalificação de Registros de Imóveis	40
Apêndice 2 – Estatísticas de Matrículas de Imóveis Canceladas pela Decisão do CNJ de 2010	42
Apêndice 3 – Estatísticas de Sentenças em Ações Judiciais para Cancelamento de Registro de Imóveis	45

Lista de Figuras e Tabelas

Figura 1. Mapa de Localização do Cadastro Ambiental Rural em Nome da Empresa Jari S/A e da Gleba Arraiolos	10
Figura 2. Distribuição das Áreas Destinadas no Estado do Pará por Situação Fundiária	13
Figura 3. Comparação entre Área de Imóveis Inseridos no Sistema Nacional de Cadastro Imóveis Rurais (SNCIR) e no Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (Sicar) em 2022 por Categoria de Tamanho	14
Tabela 1. Comparação entre Número e Área Totais de Imóveis Inseridos no Sistema Nacional de Cadastro Imóveis Rurais (SNCIR) e no Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (Sicar) em 2022 por Categoria de Tamanho	14
Figura 4. Procedimento para Cancelamento de Matrícula e Eventual Requalificação (Anulação de Cancelamento) e Desbloqueio	24
Figura 5. Procedimento para Cancelamento de Matrículas Vinculadas a Títulos de Terra Falsos não Abrangidos pela Decisão do CNJ de 2010	25
Figura 6. Quantidade de Matrículas Canceladas e Área Abrangida por Município Paraense em 10.728 Imóveis até 2018	27
Figura 7. Quantidade de Títulos com Matrícula Cancelada e Área Abrangida por Década de Abertura do Registro em Cartório em 10.173 Imóveis, 1900-2010	27
Figura 8. Possíveis Situações de Imóveis Após Cancelamento da Matrícula pelo CNJ	30
Tabela 2. Ações de Cancelamento de Registros de Imóveis Ajuizadas no Pará, 1995 e 2021	32
Tabela 3. Tipo de Decisões Proferidas nas Ações Judiciais de Cancelamento de Matrículas Ajuizadas, 1995 e 2021	32
Tabela 4. Número de Matrículas e Área de Imóveis Objeto de Cancelamento pela Decisão do CNJ de 2010 por Município no Pará até 2018	42
Tabela 5. Número de Matrículas e Área Canceladas por Decisão Judicial Conforme a Localização do Imóvel, 1995-2021	45

Sumário Executivo

A ocupação territorial na Amazônia tem sido marcada por diferentes formas de roubo de terra pública, ato conhecido como grilagem, que envolve, sobretudo, fraudes de registros de imóveis. No Pará, um estado particularmente atingido pela grilagem na Amazônia Legal, a tentativa de retomar terras públicas ilegalmente registradas em cartórios ganhou novos contornos em 2010. Naquele ano, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) cancelou administrativamente (sem necessidade de ação judicial) todos os registros de imóveis com tamanho acima da área limite permitida pela Constituição Federal. Mas passados doze anos, quais os resultados práticos da decisão do CNJ? É possível afirmar que o histórico de grilagem nos cartórios do Pará chegou ao fim? Este trabalho do Amazônia 2030 (AMZ 2030) analisa a evolução do combate a este tipo de grilagem nesse estado, além de apontar recomendações para esse debate central da região amazônica.

A decisão do CNJ cancelou registros de imóveis com as seguintes características:

- áreas superiores a 10 mil hectares e registradas no período de 16/07/1934 a 08/11/1964;
- áreas superiores a 3 mil hectares e registradas entre 09/11/1964 e 04/10/1988; e
- áreas acima de 2,5 mil hectares e registradas a partir de 05/10/1988

Tais imóveis precisam de autorização do Congresso Nacional para abertura da matrícula, de acordo com a Constituição Federal. Antes do cancelamento, o Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJPA) já havia bloqueado tais matrículas em 2006. O bloqueio impedia a prática de novos atos de registro no imóvel, até que fosse tomada uma decisão final, que ocorreu com a deliberação do CNJ.

Para compreender o alcance dessa medida e identificar os avanços obtidos, usamos dados de cartórios de registro de imóveis sistematizados pela Clínica de Direitos Humanos da Amazônia (CIDHA), do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará (PPGD/UFPA). Também analisamos decisões de ações judiciais sobre o tema e revisamos as normas emitidas pelo TJPA e pelo governo do Pará.

Estimamos que a decisão do CNJ cancelou pelo menos 10.728 imóveis em 88 dos 144 municípios do Pará. Os títulos cancelados somados abrangem uma área equivalente a 73% do estado (91,12 milhões de hectares). Os municípios de São Félix do Xingu e Altamira concentram juntos 50% da área atingida pelos cancelamentos (45,6 milhões de hectares). No entanto, parte

dessa área existia apenas no papel, já que se tratava de documentos de terra falsos registrados em cartório sem qualquer vinculação com uma área real.

Também constatamos que o cancelamento atingiu registros de imóveis formalizados principalmente a partir da década de 1970. Houve um pico na década de 1990, quando 35% das matrículas agora canceladas foram abertas, abrangendo quase metade da área (46%).

Em 332 dos imóveis cancelados, cujos mapas obtivemos a partir de informações coletadas no Sistema de Gestão Fundiária do Incra (Sigef), identificamos 1,5 milhão de hectares de áreas de florestas primárias ainda não desmatadas. Trata-se de uma área de floresta pública alvo de grilagem equivalente a dez vezes a cidade de São Paulo.

É possível que alguns desses cancelamentos sejam desfeitos, se os detentores dos imóveis comprovarem a legalidade da matrícula. Tal possibilidade é chamada de requalificação e requer apresentação de vários documentos, como: i) cópia da autorização do Congresso Nacional exigida para a titulação destes imóveis, ii) georreferenciamento da área e iii) título de terra emitido pelo órgão fundiário. Após a requalificação, a matrícula ainda precisa ser desbloqueada pelo juiz da vara agrária competente, para então ser considerada regular.

Nestes doze anos, porém, o TJPA nunca divulgou resultados gerais sobre os imóveis alvos da decisão do CNJ. Com base nas regras publicadas sobre o tema, identificamos quatro possíveis situações para tais imóveis:

- i. estão regulares e sem pendências, após conseguirem fazer a requalificação e o desbloqueio das matrículas;
- ii. conseguiram a requalificação e estão em processo de desbloqueio da matrícula junto à vara agrária;
- iii. continuam com matrícula cancelada após terem o pedido de requalificação negado, por não conseguirem comprovar a legalidade; e
- iv. continuam com matrícula cancelada porque nunca solicitaram requalificação, e sob os quais há grande suspeita de que não exista uma área real vinculada ao imóvel.

Nos casos de imóveis em terras estaduais com pedido negado de requalificação da matrícula, o governo do Pará permite sua regularização fundiária e ainda concede desconto para venda da terra. Os requerentes precisam cumprir com os requisitos previstos em lei para regularização fundiária e também apresentar a autorização exigida do Congresso Nacional para áreas acima de 2.500 hectares.

Quando a regularização não é possível (por exemplo, por não atender requisitos legais), ou se não houve procura pelo processo de requalificação da matrícula, o poder público responsável pela área (estadual ou federal) deve retomá-la, se ela existir de fato. Isso ocorre matriculando o

imóvel em nome do governo no cartório. A partir de então, o poder público pode destinar a área, ou seja, indicar qual será sua finalidade. Pode criar uma unidade de conservação ou projetos de assentamento, por exemplo. Porém, não há informações divulgadas sobre quantos casos teriam feito requerimento de regularização fundiária ou em quantos os governos (estadual ou federal) procederam à retomada dos imóveis.

O único caso conhecido publicamente de retomada de terra pelo governo estadual é uma área de 386 mil hectares no município de Almeirim, que corresponde a mais que o dobro da cidade de São Paulo. Trata-se de imóvel registrado ilegalmente em nome da empresa Jari S/A, cuja retomada o governo estadual requisitava desde 2004. O imóvel foi alvo da decisão do CNJ de 2010, mas apenas em 2018, e após uma ação judicial específica, o estado registrou o imóvel em seu nome. No entanto, até o momento não há notícias de que a área tenha sido destinada para outra finalidade, incluindo a regularização de territórios de comunidades presentes na região. Esse caso exemplifica a complexidade de resolver em definitivo o problema dos imóveis com registros ilegais em cartório, incluindo a necessidade de um esforço multi-institucional para atribuir uma destinação adequada ao imóvel.

Nosso estudo demonstra que a decisão do CNJ foi um importante marco no combate à grilagem de terras no Pará, mas que ainda é necessário aumentar a transparência sobre seus resultados efetivos. Além disso, para aumentar a segurança fundiária no estado é essencial que o TJPA e o governo do estado informem com transparência quais imóveis foram alvo da decisão, quantos conseguiram regularização após a decisão e quantos ainda precisam ser retomados e destinados. Para isso, é crucial que o TJPA avance na implementação das regras que preveem a digitalização dos serviços dos cartórios de registros de imóveis e que disponibilizem esses dados para órgãos como o Ministério Público.

Introdução

Grilagem é um termo que descreve diversas práticas ilegais para obtenção de propriedade, sendo que a fraude em registros de imóveis em cartórios é um dos exemplos mais conhecidos. Em 2010, o CNJ emitiu uma decisão histórica que determinou o cancelamento administrativo de milhares de registros de imóveis em cartórios no Pará. Tal medida atingiu matrículas que não possuíam a prévia autorização do Congresso Nacional exigida para imóveis que ultrapassavam o tamanho máximo definido pela Constituição vigente na época. A decisão do CNJ foi celebrada por instituições que buscavam agilizar o cancelamento de registros fraudulentos em cartórios, como Ministério Público, órgãos fundiários, Advocacia Geral da União e movimentos sociais. Mas passados doze anos, quais os resultados práticos da decisão do CNJ? É possível afirmar que o histórico de grilagem nos cartórios do Pará chegou ao fim?

Para responder a estas perguntas, resgatamos alguns dados históricos objetivando entender o problema e os resultados da decisão. Esse estudo se baseia em levantamentos de dados de cartórios de registro de imóveis feitos pela Clínica de Direitos Humanos da Amazônia (CIDHA), do Programa de Pós-Graduação em Direito do Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará (PPGD/ICJ/UFPa), além de dados complementares obtidos de cadastros públicos de terra. Também analisamos decisões de ações judiciais sobre o tema e revisamos as normas emitidas pelo Tribunal de Justiça do estado do Pará e pelo governo do Pará.

O combate a registros falsos de terras públicas e a retomada desses imóveis pelo governo é um tema crucial para promover o ordenamento territorial na Amazônia. Um ponto de partida nesse tema é entender que toda a terra no Brasil é originariamente pública, até que o poder público a transfira a um particular com a emissão de um título de terra. Esse título precisa então ser registrado em cartório de registro de imóveis. E todos esses registros possuem fé pública, ou seja, presume-se que as informações registradas são verdadeiras.

Porém, há vários casos já identificados de terras públicas que foram ilegalmente registradas em cartórios como imóveis privados (Câmara dos Deputados 2002). Uma vez que esse registro é feito, continua produzindo todos os efeitos legais até que seja promovido seu cancelamento.¹ Ou seja, o imóvel pode ser comercializado, usado como garantia em empréstimos bancários, utilizado para aprovar planos de manejo para exploração madeireira, ou também em transações de longo prazo, como projetos envolvendo comercialização de créditos de carbono.

¹ Art. 1.245, § 2º, do Código Civil e Art. 252 da Lei nº 6.015/1973.

Mesmo que estas áreas registradas tenham uma aparência de legalidade, estas matrículas contêm nulidades insanáveis (Treccani 2001) e, por isso, esses imóveis devem ser retomados pelo poder público. Ou seja, imóveis nessa situação que hoje são considerados como propriedade privada são, na verdade, terras públicas. Porém, enquanto o poder público não toma as medidas cabíveis, as áreas griladas alimentam os conflitos de terra, violência, a desterritorialização dos povos e comunidades tradicionais (Treccani, Benatti e Monteiro 2021) e o desmatamento na Amazônia.

Nosso estudo demonstra que a decisão do CNJ foi um importante marco no combate à grilagem de terras no Pará, mas que ainda é necessário aumentar a transparência sobre seus resultados efetivos. Além disso, para aumentar a segurança fundiária no estado é essencial que o TJPA e o governo do estado informem quais imóveis foram alvo da decisão, quantos conseguiram regularização após a decisão e quantos ainda precisam ser retomados e destinados. Para isso, é crucial que o TJPA avance na implementação das regras que preveem a digitalização dos serviços dos cartórios de registros de imóveis e que disponibilizem esses dados para órgãos como o Ministério Público.

Para auxiliar no entendimento deste tema, apresentaremos inicialmente um exemplo emblemático da complexidade envolvida no processo de cancelamento de registros falsos: o caso da Jari, no município de Almeirim no Pará. Na sequência, apresentamos o histórico que levou à decisão do CNJ, a metodologia para avaliar seus resultados práticos e o que conseguimos apurar sobre seus impactos. Ao final, destacamos medidas que podem aumentar o controle sobre a validade de registros de imóveis no estado e ampliar a transparência de informações sobre os efeitos da decisão do CNJ e para o combate à grilagem de terras.

O Desafio para Retomada de Terra Pública Grilada: o Caso Jari

Em 2018, o governo do Pará registrou em seu nome uma área de 386 mil hectares no município de Almeirim, que corresponde a mais que o dobro da cidade de São Paulo, após a retomada da Fazenda Saracura, um imóvel registrado ilegalmente em nome da empresa Jari S/A. O Ministério Público do Estado também tenta comprovar em ação judicial em andamento a nulidade do registro de outra área de 126 mil hectares da mesma empresa, o imóvel Santo Antônio da Cachoeira. Ambos fazem parte de um caso emblemático do problema fundiário na Amazônia, derivado do projeto Jari, iniciado no final da década de 1960. O histórico de disputa destes imóveis exemplifica a complexidade envolvida para solucionar o problema de registros ilegais de terras públicas.

O projeto Jari teve como objetivo implantar um complexo agroindustrial, especialmente com a produção de celulose para exportação (Camargo 2015). A área do projeto era formada por diferentes tipos de documentos de terra. Um deles, a Fazenda Saracura, teria sozinha 2,6 milhões de hectares, mas não se sabe ao certo a área total pretendida pelo empreendimento, já que diferentes tamanhos foram declarados. Por exemplo, 3,6 milhões de hectares declarados à Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) em 1969; 1 milhão de hectares declarados no cadastro do Incra em 1977, ou ainda 2,2 milhões nos registros de uma CPI em 1977 (Treccani 2001).

Em 2004, a Corregedoria do Tribunal de Justiça do Pará, responsável pela fiscalização da atuação dos cartórios, cancelou e bloqueou 125 registros de imóveis que faziam parte da área total da Jari. A decisão publicada no Provimento nº 001/2004 foi motivada por irregularidades nos documentos de origem destes registros² e determinou:

- i. o bloqueio de 84 registros de títulos que transferiram a propriedade definitiva à empresa, mas com suspeita de ilegalidade; e
- ii. o cancelamento de 41 registros, incluindo a Fazenda Saracura, pois os registros eram baseados em títulos possessórios que não geram propriedade. Portanto, não poderiam ser usados para abertura de matrículas.

² Em 1988, a Empresa Jari Celulose S/A abriu no cartório de Almeirim a matrícula nº 4.554 para o imóvel denominado Gleba Jari I de 965 mil hectares. Esta matrícula unificava 125 outros registros, incluindo parte da Fazenda Saracura. E foram esses os registros alvo de bloqueio e cancelamento.

Porém, essa decisão não foi suficiente para que o poder público retomasse o controle da área alvo de registros ilegais. A Procuradoria Geral do Estado do Pará (PGE-PA) precisou ingressar com uma ação judicial em 2005³ para declarar que a Jari S/A não era proprietária da Fazenda Saracura. A empresa ainda conseguiu restaurar temporariamente a matrícula desse imóvel com uma decisão do Conselho de Magistratura do TJPA em janeiro de 2006.⁴

Diante desse caso e de centenas de outros similares em todo o estado, a Corregedoria do TJPA adotou uma decisão mais ampla em 2006 e emitiu um provimento bloqueando todas as matrículas de imóveis no Pará com tamanho acima do limite constitucional (Provimento nº13/2006), incluindo a Fazenda Saracura. Quatro anos depois, o CNJ foi além e decidiu pelo cancelamento de todas as matrículas bloqueadas anteriormente pelo Provimento nº13/2006.

Mesmo com a decisão do cancelamento em 2010, o governo do estado precisou aguardar a decisão da ação judicial para retomar o controle da Fazenda Saracura. A sentença favorável ao governo foi publicada em 2012, reconhecendo que a empresa não era proprietária do imóvel. Finalmente, em 2018, o governo do estado finalmente registrou em seu nome no cartório a área da Fazenda Saracura.⁵ O imóvel, que passou a ser identificado como Gleba Arraiolos, tem área total de 386.244 hectares (Figura 1).

Até outubro de 2022, o governo estadual não promoveu a destinação dessa área, um passo importante para evitar que ela seja alvo de novos casos de grilagem de terras. O Instituto de Terras do Pará (Iterpa) possui termos de compromisso firmados com a empresa Jari S/A para que ela regularize as comunidades tradicionais presentes na área e finalize a análise da situação fundiária da empresa.⁶ Porém, ainda não há confirmação sobre territórios tradicionais reconhecidos ou agricultores familiares titulados neste território.

Outra área abrangida pela empresa Jari também é alvo de uma ação judicial visando à nulidade do título e ao cancelamento de matrícula. O imóvel Santo Antônio da Cachoeira é um exemplo de possível fraude de registro de imóvel feito com a ampliação da área original constante no título de terra. O indício de fraude do registro foi identificado com apoio da CIDHA e com o Sistema Geográfico de Informações Fundiárias Pará (SIG-Fundiário Pará). Desenvolvido pelo IntegraData Amazônia (UFPA), o SIG-Fundiário Pará realiza um trabalho de digitalização, integração e análise de bases de dados fundiárias no estado (Quadro 1).

³ Este processo judicial iniciou na Vara Única de Almeirim em 21/09/2005 (Processo nº 0000264-68.2005.8.14.0004). Contudo, foi deslocado para a Vara Agrária de Santarém em março de 2011 (Processo nº 0010358-40.2011.8.14.0051). Apenas em 2012, houve sentença cancelando a matrícula.

⁴ Acórdão nº 01/2006 do Conselho de Magistratura do TJPA.

⁵ Portaria nº 970, de 09 de outubro de 2018, publicada no Diário Oficial do Estado do Pará nº 33718, de 10 de outubro de 2018, nas fls. 51-53.

⁶ Um dos termos de compromisso foi assinado em 04 de julho de 2008 e publicado no Diário Oficial do Estado do Pará de 03 de setembro de 2008.

O imóvel Santo Antônio da Cachoeira possui registro em cartório de 126 mil hectares realizado em 1976, que deriva da divisão (desmembramento) de um registro anterior, feito em 1937, de uma área de 492,5 mil hectares. Porém, a origem desse registro é um título de posse de apenas 300 hectares. Ou seja, esse documento, que não tem o poder de transferir em definitivo uma área pública, foi usado para registrar uma área 1.641 vezes maior. Esse registro de 1937 ocorreu por via judicial, em um procedimento chamado de registro Torrens, previsto em um decreto de 1890.⁷

Apesar de este caso se enquadrar nas decisões do TJPA de 2006 e do CNJ de 2010 para bloqueio e cancelamento de matrícula de imóveis, o registro do imóvel Santo Antônio da Cachoeira não possuía tais restrições. A única encontrada foi o bloqueio imposto pela corregedoria, em 2004 (Provimento nº 001/2004), que atingiu imóveis da Jari. Para cancelar este registro, o Ministério Público Estadual ingressou, em 2021, com uma ação judicial.

A partir dos exemplos da Fazenda Saracura e do imóvel Santo Antônio da Cachoeira na Jari, destacamos alguns aspectos sobre a complexidade dos casos de registros fraudados de terras públicas:

Variedade de documentos de origem: para que um imóvel seja considerado privado, é essencial que possua em sua origem um documento público, emitido pelo Poder Executivo responsável pela área, que transfira a propriedade para um particular. No decorrer da história, houve a edição de centenas de normas que geraram diferentes tipos de documentos de terra (Rocha et al. 2019).⁸ Alguns transferiam a propriedade do imóvel do poder público a particulares, mas outros faziam uma transferência provisória, pendente de confirmação posterior. Havia ainda documentos que apenas declaravam a existência de alguma demanda de titulação da terra, mas sem efetivar qualquer tipo de transferência de domínio.

Essa diversidade de documentos, muitas vezes confusa sobre o efeito jurídico de cada um, acabou sendo aproveitada por criminosos para registros falsos de imóveis em cartórios. Por exemplo:

- a. uso ilegal de documentos provisórios ou precários como base para as matrículas de imóveis em cartórios, como observado na Fazenda Saracura;

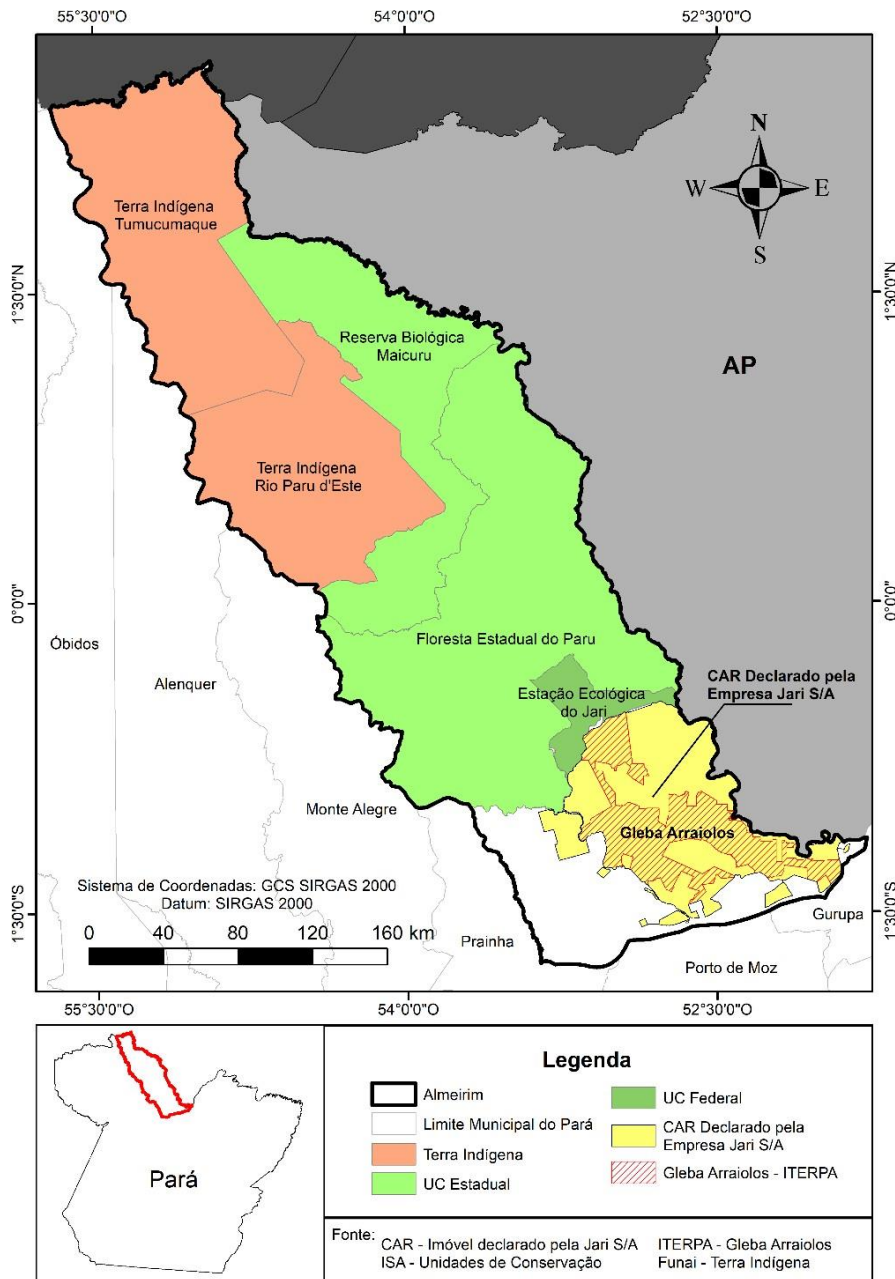
⁷ Decreto nº 451-B, de 31/5/1890.

⁸ Rocha et al. (2019, 61) apresentam alguns destes documentos: “Durante cada um deles a legislação sesmarial, imperial, republicana (União e estados) utilizou vários documentos: carta de sesmaria, registro paroquial ou registro do vigário, registro Torrens, título de posse, título de legitimação, título de propriedade, título provisório, título definitivo, título de arrendamento, título de aforamento, título de ocupação, título de ocupação colonial, título colonial, título de ocupação de terras devolutas, licença de ocupação, autorização de detenção, doação pelo poder público com condições resolutivas, contrato de alienação de terras públicas, bilhete de localização, título precário de doação onerosa, carta de anuência, autorização de detenção de bem público, certificado de habilitação à regularização fundiária, certificado de ocupação de terra pública, contrato de concessão de uso e contratos de concessão de direito real de uso são só alguns deles”.

- b. documentos de terra que eram registrados com áreas muito acima do original, como no imóvel Santo Antônio da Cachoeira;
 - c. registros feitos a partir de simples contrato de compra e venda de imóveis entre particulares, sem a comprovação do documento de origem emitido pelo poder público que atesta a transferência da terra para uma das partes contratantes;
 - d. títulos de terra falsificados e usados para registrar os imóveis.
1. Esforço multi-institucional: o poder de identificar e resolver os casos de matrículas fraudadas está distribuído em diferentes instituições. A Corregedoria do TJPA tem o poder de fiscalizar os cartórios e determinar decisões sobre bloqueio e cancelamento de registros; a PGE e o MPPA podem iniciar ações judiciais também para cancelamento dos registros e para retomada do controle da área; o Iterpa pode declarar a nulidade de títulos falsos identificados e promover a efetiva destinação da terra pública estadual. A ausência de capacidade operacional em qualquer destas instituições, como falta de pessoal ou de verbas, compromete esforços de combate deste tipo de grilagem de terras. Por isso, é essencial buscar parcerias para ampliar essa capacidade, como ocorreu com a interação com o programa SIG-Fundiário que será descrita a seguir.
 2. Destinação efetiva do imóvel: o cancelamento do título não é suficiente para punir e desestimular a continuidade desse tipo de grilagem. É necessário que o poder público promova a destinação adequada da área.

O caso da Fazenda Saracura/Gleba Arraiolos na Jari é o único conhecido publicamente sobre o registro pelo governo estadual de terras anteriormente griladas e atingidas pela decisão do CNJ de 2010. Porém, a decisão do CNJ abrangeu todos os imóveis registrados em cartórios do Pará acima de limites constitucionais e sem a documentação devida. Nas seções seguintes, explicaremos o contexto que levou à decisão histórica do CNJ, a metodologia aplicada para coletar dados sobre a extensão do alcance dessa decisão e os resultados encontrados.

Figura 1. Mapa de Localização do Cadastro Ambiental Rural em Nome da Empresa Jari S/A e da Gleba Arraiolos



Fonte: Amazônia 2030 com base em dados do Iterpa (2018), ISA (2022), Funai (2021) e SICAR (2022), 2023

Quadro 1. Projeto SIG-Fundiário Pará

O SIG-Fundiário Pará é um sistema desenvolvido pelo Integradata Amazônia, da Universidade Federal do Pará, em cooperação com o Ministério Público Estadual. Ele reúne em um único banco de dados documental e espacial: i) os títulos de imóveis e respectivos processos administrativos que estão arquivados no Iterpa e no Incra e ii) as matrículas de imóveis de cartórios de registro de imóveis. O sistema permite verificar se as matrículas dos imóveis têm em sua origem um documento legal, emitido pelo órgão de terra. Também reúne informações sobre o histórico de transferência dos imóveis para detectar eventuais irregularidades. Além disso, o SIG-Fundiário pode ser usado para identificar sobreposições entre os diferentes imóveis, incluindo a análise das informações espaciais contidas no SIGEF e SICAR.

O SIG-Fundiário Pará já digitalizou 303.643 documentos e 70% desses já têm dados inseridos nos campos descritivos do sistema. Isso permite, por exemplo, a possibilidade de pesquisas pelo nome do titular, nome do imóvel, tamanho, tipo de título, município entre outros. É possível também a busca pela situação da matrícula do imóvel (ativa, bloqueada, requalificada e desbloqueada).

A equipe do projeto também realiza a espacialização dos títulos e das matrículas, ou seja, a elaboração de mapas a partir da descrição da localização dos documentos digitalizados. Isso permite checar se a localização atual do imóvel corresponde àquela indicada no registro imobiliário. Já houve, por exemplo, casos de imóveis localizados a dezenas de quilômetros da área indicada em seu registro.

Contexto Fundiário no Pará

Estima-se que 73% do território do Pará já possua destinação fundiária (90,7 milhões de hectares), desconsiderando-se sobreposições. Quase metade é constituído por áreas protegidas (49,5%), incluindo terras indígenas, unidades de conservação (exceto área de proteção ambiental), territórios quilombolas e outras florestas públicas destinadas⁹ (Figura 2). Os projetos de assentamento ocupam 11% do estado (13,5 milhões de hectares) e há ainda 2% de área militar (Brito et al. 2021).

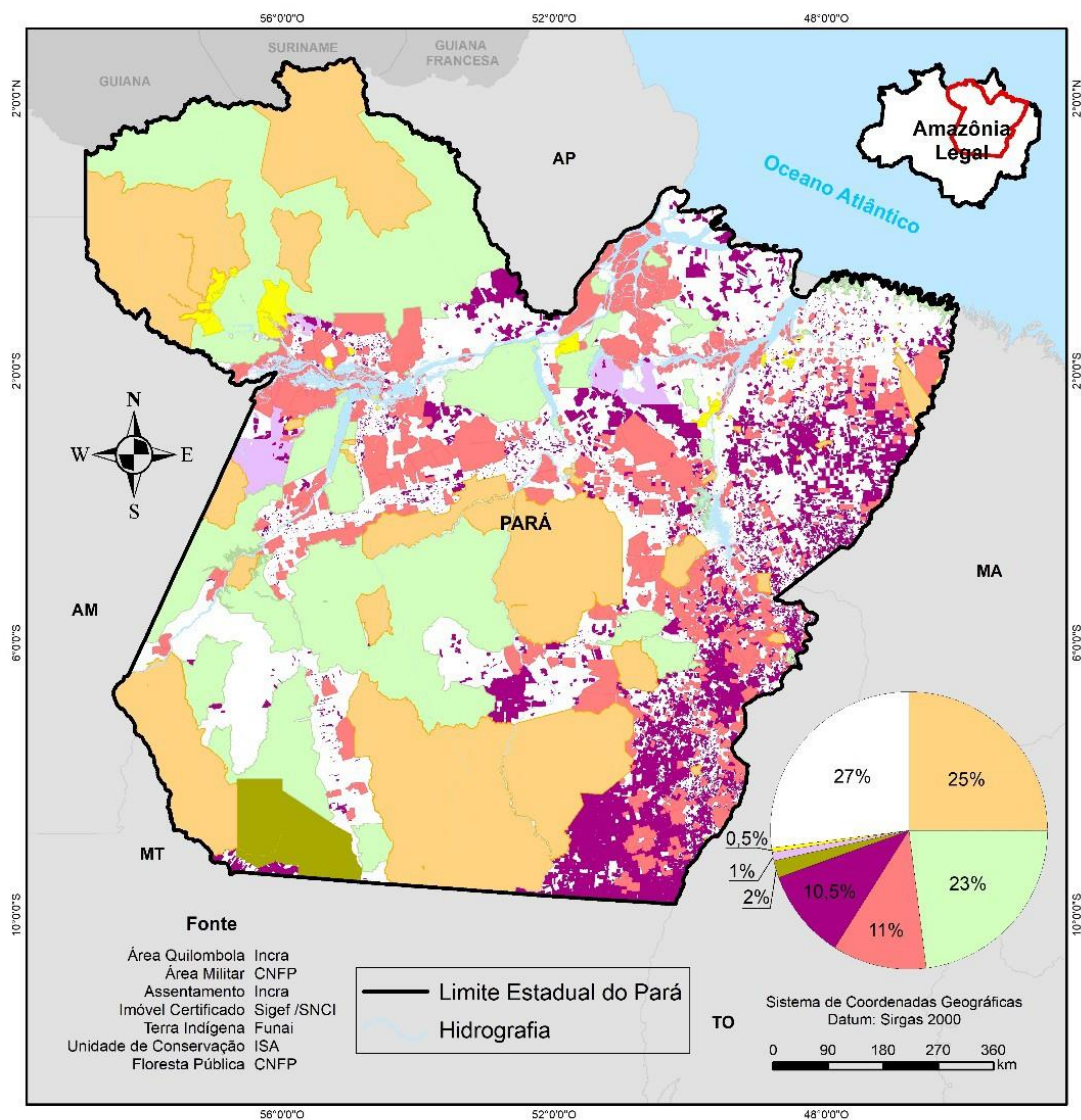
Os imóveis privados ocupam 10,5% do estado (12,8 milhões de hectares), de acordo com dados do Sistema Nacional de Certificação de Imóveis (SNCI) e no Sigef, ambos do Incra. Porém, essa categoria fundiária pode conter imóveis grilados, ou seja, fruto de registros ilegais de terra, já que não há necessariamente uma verificação da validade da documentação dos imóveis inscritos nesses sistemas (Brito et al. 2021).

Porém, a ausência de um cadastro unificado de imóveis e a falta de verificação das informações declaradas em diferentes sistemas públicos resulta em informações diferentes sobre o território paraense (Treccani 2018) (Treccani, Monteiro e Pinheiro 2020). Citaremos dois exemplos: o Sistema Nacional de Cadastro Imóveis Rurais (SNCIR) do Incra, que não possui dados georreferenciados de todos os imóveis, e o Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (Sicar), do SFB, que possui dados georreferenciados sem validação de órgãos fundiários.

A comparação entre o SNCIR e SICAR mostra que a área de imóveis com mais de dez mil hectares no cadastro do Incra é 86% superior à mesma categoria no CAR (Figura 3 e Tabela 1). Já a área total de imóveis de até 1.500 hectares inserida no CAR está 50% acima daquela declarada no SNCIR.

⁹ Outras florestas públicas destinadas referem-se a áreas de florestas reservadas por decretos estaduais para concessão florestal ou para regularização fundiária de comunidades tradicionais.

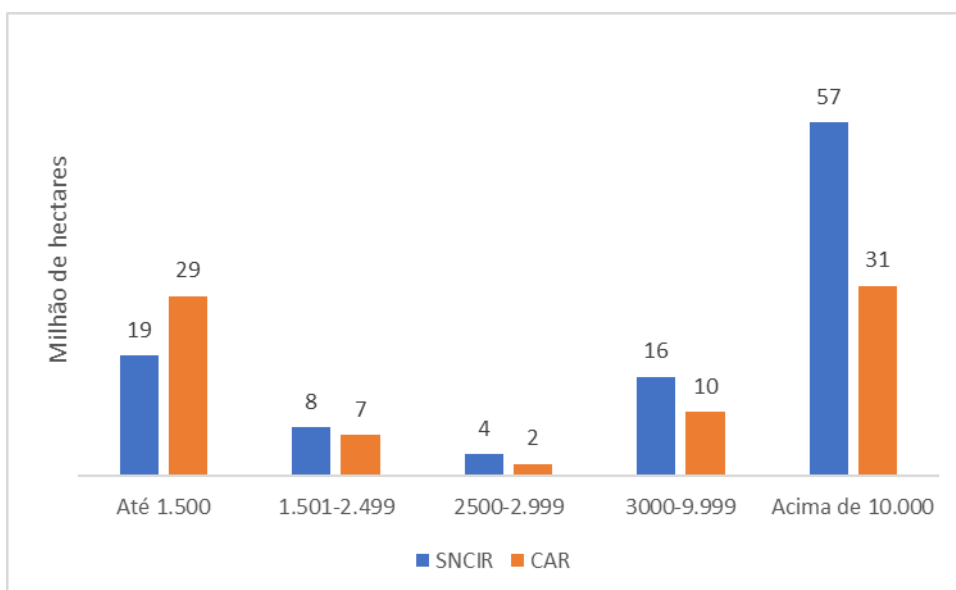
Figura 2. Distribuição das Áreas Destinadas no Estado do Pará por Situação Fundiária



Situação fundiária	Cor no mapa	Hectares	Percentual do Estado (%)
Terra indígena		30.745.942	25
Unidade de conservação (exceto área de proteção ambiental)		29.061.010	23
Assentamento		13.568.457	11
Imóvel privado		12.841.036	10,5
Área militar		2.211.127	2
Floresta pública		1.395.825	1
Território quilombola		883.054	0,5
Total de áreas não destinadas ou sem informação de destinação		33.880.611	27
Total de áreas destinadas (eliminando-se sobreposições)		90.706.451	73
Área total do Pará		124.587.062	100

Fonte: Amazônia 2030 com base nos dados de Brito et al, 2021

Figura 3. Comparação entre Área de Imóveis Inseridos no Sistema Nacional de Cadastro Imóveis Rurais (SNCIR) e no Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (Sicar) em 2022 por Categoria de Tamanho



Fonte: Amazônia 2030 com dados da CIDHA¹⁰, 2023

Tabela 1. Comparação entre Número e Área Totais de Imóveis Inseridos no Sistema Nacional de Cadastro Imóveis Rurais (SNCIR) e no Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (Sicar) em 2022 por Categoria de Tamanho

Tamanho do imóvel em hectares	SNCIR		SICAR	
	Número de imóveis	Área total (hectares)	Número de imóveis	Área total (hectares)
Até 1.500	160.363	19.423.403	262.116	29.086.549
1.501-2.499	3.770	7.979.828	3.274	6.664.725
2.500-2.999	1.257	3.568.736	720	1.982.816
3.000-9.999	3.337	16.093.151	2.127	10.403.823
Acima de 10.000	646	57.181.195	791	30.766.567
Total	169.373	104.246.314	269.028	78.904.480

Fonte: Amazônia 2030 com dados da CIDHA, 2023

¹⁰ As categorias de tamanho da comparação levaram em consideração os limites de titulação de terras constantes nas diferentes constituições federais e na Constituição do estado do Pará de 1989.

Quando analisamos a quantidade de matrículas de imóveis em 106 cartórios no Pará, também há limitações nos dados obtidos. De acordo com levantamento da CIDHA, 66 cartórios informaram o total de 667.603 matrículas no Pará em 2015, incluindo imóveis rurais e urbanos. Já em 2022, havia 57% a mais de matrículas (1.048.904 no total) informadas pela mesma quantidade de cartórios, de acordo com levantamento da Associação dos Notários e Registradores do Brasil (Anoreg).

Os motivos para o crescimento expressivo, entre 2015 e 2022, não são evidentes. Eles podem ser efeito da organização deficiente em cartórios quando houve o primeiro levantamento, o que teria resultado em uma subestimação dos dados em 2015. Pode ter ocorrido também um efetivo aumento de matrículas abertas, seja com o desmembramento de matrículas preexistentes ou novas áreas matriculadas, especialmente em áreas urbanas devido ao Programa Minha Casa Minha Vida.¹¹

O fato principal nesta breve comparação de dados de imóveis é a dificuldade de obter informações básicas, como a exata quantidade de matrículas existentes no estado. Isso reflete a desorganização fundiária no Pará, mas certamente não é exclusividade do estado, podendo também ser extrapolado para toda a região amazônica. Essa falta de organização e de transparência na gestão de terras são situações apontadas como fatores que aumentam riscos de fraudes, corrupção e irregularidades registrais, em razão da dificuldade externa de acompanhamento (STASSART et al. 2021).

Tais problemas já foram documentados por diferentes comissões parlamentares de inquérito (CPI) no Congresso Nacional. Por exemplo, na década de 1970, uma CPI da Câmara dos Deputados destacou o Pará como o estado que apresentava o maior número de denúncias apuradas de grilagem (17 casos) e a maior área negociada em vendas ilegais, chegando a 8 milhões de hectares (Câmara dos Deputados 1970).

Em 1999, o próprio governo federal publicou uma vasta documentação do problema no Livro Branco da Grilagem, estimando cerca de 100 milhões de hectares em todo o país sob suspeita de grilagem (INCRA 1999). A grilagem de terras no Brasil tem raízes históricas, que remontam ao processo de ocupação do território nacional e que fez uso da violência contra posseiros e populações indígenas. Como medida de combate à grilagem, o Incra iniciou um recadastramento de imóveis rurais acima de 10 mil hectares para detectar títulos fraudados. Um dos resultados foi o cancelamento de cadastros abrangendo 20 milhões de hectares de imóveis irregulares (BARRETO et al. 2008).

O Incra também divulgou, em 2001, uma atualização dos números do roubo de terras: 93 milhões de hectares espalhados em todo o território nacional, destacando a situação dos

¹¹ O Minha Casa Minha Vida foi um programa federal de habitação criado em 2009 para viabilizar a aquisição de casa própria a pessoas de baixa renda.

estados do Amazonas (55 milhões de hectares grilados) e Pará (31 milhões de hectares) (Incra 2001). Além disso, o Câmara dos Deputados iniciou uma nova CPI sobre a ocupação de terras públicas na Amazônia que investigou vários casos de grilagem, inclusive identificando nomes de imóveis e seus pretensos “proprietários”. O relatório final dessa CPI, finalizado em 2001, indicou diversos casos de irregularidades em registro de imóveis na Amazônia, destacando os problemas encontrados em cartórios paraenses das seguintes circunscrições: Moju, São Félix do Xingu, Tomé-Açu, Acará, São Domingos do Capim, Rondon do Pará, Paragominas, Marabá e Santa Isabel.

Nessa época, o combate à grilagem de terras no Pará ocorria via pedidos para que a Corregedoria do TJPA cancelasse as matrículas identificadas como fraudadas (chamado de cancelamento administrativo) ou com o ingresso de ações judiciais para determinar cancelamento de matrículas específicas. Porém, tais soluções se mostravam limitadas diante da quantidade de cartórios com indícios de registros fraudados.

Por exemplo, identificamos 101 ações para cancelamento de registros ilegais de imóveis, abrangendo uma área de 13,5 milhões de hectares. A maior parte das ações (89%) começou antes da decisão do CNJ de 2010 e era baseada em decretos estaduais declarando a nulidade de títulos falsos usados para registro de imóveis.

Tais decretos seriam suficientes para que a corregedoria determinasse o cancelamento das matrículas sem necessidade de ação judicial, conforme previsto na Lei Federal n.º 6.739/1979, mas o TJPA entendia que esta lei era incompatível com a Constituição Federal de 1988 e passou a determinar o bloqueio das matrículas, que seria uma medida temporária até uma decisão final via ação judicial (ver seção 5). Porém, os resultados das CPIs do Congresso, a publicação do Livro Branco de Grilagem e as medidas de recadastramento criaram pressão para medidas de mais amplo alcance de combate ao problema, ao invés de uma abordagem caso a caso.

Foi nesse contexto que a Corregedoria de Justiça do TJPA decidiu, em 2006, bloquear todas as matrículas de imóveis acima dos limites constitucionais com indícios de fraudes e criar uma comissão de combate à grilagem no estado em 2007. Essas duas medidas construíram os caminhos que levaram à decisão do CNJ em 2010. A próxima seção apresenta a metodologia usada para avaliar os resultados dessa decisão.

Dados e Métodos

Os dados sobre imóveis abrangidos pela decisão de cancelamento de matrículas foram obtidos e sistematizados pela CIDHA a partir de sua participação em um Grupo de Trabalho (GT) criado em 2018 pela Comissão Permanente de Monitoramento, Estudo e Assessoramento das Questões Ligadas à Grilagem do TJPA (Comissão de Combate à Grilagem). O objetivo deste GT é analisar e sistematizar as informações documentais e espaciais relativas à realidade agrária e ambiental do estado do Pará,¹² comparando informações do SNCIR, do SICAR e das matrículas registradas nos diferentes registros de imóveis.

Todos os cartórios devem informar à Corregedoria do TJPA sobre os imóveis que foram alvo do cancelamento. Porém, essa informação era encaminhada por meio de documentos físicos e não estava devidamente sistematizada. A CIDHA recebeu e digitalizou todos os documentos e analisou seu conteúdo. A partir disso, sistematizou dados de 10.728 matrículas canceladas que possuíam dados de área e município do imóvel.

Uma limitação deste dado é que ele se baseia apenas nas informações que os cartórios de registros de imóveis enviaram à corregedoria e à ouvidoria agrária. Como não existe um sistema informatizado com todos os registros de imóveis no estado, não é possível determinar se haveria mais imóveis abrangidos pela decisão, mas cujo cancelamento não foi efetuado pelo cartório. O exemplo da Jari, na seção 2, mostrou que esse tipo de falha pode acontecer, já que o imóvel Santo Antônio da Cachoeira deveria ter sido cancelado, mas essa informação não constava em seu registro em cartório. Assim, o alcance completo do cancelamento de imóveis ainda carece de um monitoramento e sistematização de dados por parte da Corregedoria do TJPA.

Porém, mesmo com esta limitação, este relatório apresenta análise do banco de dados mais abrangente reunido até 2018 sobre o alcance da decisão do CNJ. Os dados foram utilizados neste estudo para finalidade acadêmica, nos termos do Art. 7º da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018).

Nesta análise, utilizamos dados do município de localização do imóvel e área total dos registros das 10.728 matrículas canceladas. Excluímos desse resultado o imóvel de 410 milhões de hectares em Vitória do Xingu com registro cancelado pelo CNJ em decisão anterior em 2009. Nos casos em que o imóvel abrangia mais de um município, identificamos o município da comarca de registro como o principal. Além disso, identificamos, por meio do número das

¹² Art. 1º da Portaria nº 01/2018 da Comissão de Combate à Grilagem, disponível em bit.ly/3QmZX02.

matrículas, os mapas de 332 dos 10.728 imóveis que constavam no Sigef do Inbra. A partir disso, avaliamos o uso da terra nestes 332 imóveis com matrícula cancelada utilizando dados de desmatamento e cobertura florestal do sistema Prodes até 2020 e dados da coleção 6 do MapBiomas sobre uso do solo (MapBiomas 2021).

Outros dados utilizados neste estudo incluem:

1. Cadastro Ambiental Rural: dados do Sistema Cadastro Ambiental Rural (Sicar) e SNCIR do Inbra, ambos de 2021: avaliamos a quantidade e área de imóveis declarados no Pará em diferentes faixas de tamanho;
2. Decisões da Corregedoria do TJPA: análise de provimentos e instruções publicadas pela Corregedoria de Justiça de Comarcas do Interior (CJCI), e de provimentos adotados conjuntamente entre a CJCI e a Corregedoria da Região Metropolitana de Belém (CJRMB). A partir de março de 2021, o TJPA unificou a atuação destas duas corregedorias em apenas uma, a Corregedoria-Geral de Justiça, que passou a exercer a jurisdição em todo o estado do Pará.¹³
3. Ações judiciais de cancelamento de título: obtivemos com a Procuradoria Geral do Estado os números de 101 processos judiciais e fizemos um levantamento sobre situação e resultados até 2021 a partir de dados disponíveis em dois sistemas usados pelo TJPA: sistema de Processo Judicial eletrônico (PJe) e no sistema Libra.
4. Recomendações: elaboradas a partir das análises dos autores e também por sugestões recolhidas por meio de questionários via ofícios enviados em 2021 às instituições da Comissão Permanente de Monitoramento, Estudo e Assessoramento das Questões Ligadas à Grilagem do TJPA.¹⁴

¹³ A Lei nº 9.133, de 23 de setembro de 2020 alterou a legislação estadual nº 5.008, de 10 de dezembro de 1981, que dispõe sobre o Código de Organização Judiciária do Estado do Pará, unificando as corregedorias de Justiça da Região Metropolitana de Belém e das Comarcas do Interior na Corregedoria-Geral de Justiça (CGJ). As normas redigidas pelas corregedorias de Justiça dos Interiores e da Região Metropolitana de Belém permanecem vigentes até que sejam alteradas pela Corregedoria-Geral de Justiça que passa a exercer a jurisdição em todo o estado do Pará.

¹⁴ Obtivemos respostas das seguintes instituições: juízes das varas agrárias das cinco regiões agrárias no Pará (Castanhal, Marabá, Santarém, Altamira e Redenção); Ministério Público do Estado do Pará, através do Núcleo de Questões Agrárias e Fundiárias (NAF); Ministério Público Federal; Defensoria Pública do Estado do Pará, através da Defensoria Pública Agrária de Castanhal; Colégio de Registradores de Imóveis do Pará – CRI/PA e Associação de Notários e Registradores do Pará – ANOREG/PA e Procuradoria Geral do Estado do Pará, através da Procuradoria Fundiária, Imobiliária, Ambiental e Minerária.

Cancelamento Administrativo de Matrículas Falsas de Imóveis

Decisão do CNJ

Em 16 de agosto de 2010, o CNJ determinou o cancelamento e encerramento de todos os registros imobiliários de imóveis rurais de:

- áreas superiores a 10 mil hectares e registradas no período de 16/07/1934 a 08/11/1964;
- áreas superiores a 3 mil hectares e registradas entre 09/11/1964 e 04/10/1988; e
- áreas acima de 2,5 mil hectares e registradas a partir de 05/10/1988.

A justificativa para tal decisão foi a incompatibilidade de tais registros com a legislação. Essa medida alcançava também registros feitos a partir de áreas desmembradas destes imóveis, que também seriam cancelados e encerrados. Por exemplo, se uma matrícula de imóvel de 15.000 hectares tivesse sido desmembrada e resultado em duas matrículas, sendo uma de 14 mil hectares e outra de mil hectares, ambas seriam atingidas pelo cancelamento.

Na sequência da decisão do CNJ, a Corregedoria do TJPA publicou o Provimento nº 02/2010-CJCI determinando que os cartórios de imóveis cumprissem imediatamente a decisão do CNJ e efetuassem o cancelamento das matrículas.

Outros aspectos relevantes da decisão do CNJ foram:

1. afirmar a competência das corregedorias para cancelar administrativamente os registros nulos;
2. reconhecer que cabe ao particular provar que o imóvel lhe pertence, apresentando os documentos exigidos por lei e;
3. determinar que a Corregedoria do TJPA comunicasse sobre os cancelamentos às seguintes instituições para conhecimento e eventuais providências: instituições de crédito oficiais, Tribunal de Contas do Estado, órgãos de administração fundiária do Estado e da União, MPF e MPPA.

Alguns dos afetados pela decisão tentaram suspender judicialmente o efeito dessa decisão, ingressando com 17 mandados de segurança no Supremo Tribunal Federal (STF). Apesar de cada um ter conseguido inicialmente uma liminar favorável, estas foram todas rejeitadas a partir de 2016. Destacamos a seguir trecho do voto do ministro Luiz Fux, em um desses casos:

“O título de propriedade sequer poderia ter sido registrado por lhe faltar sustentação jurídica, uma vez que a alienação das terras públicas ocorreu sem autorização do Senado. Conforme estabelecem as Constituições brasileiras, desde a CF/1934, há limitação territorial para alienação de terras públicas sem autorização do Senado da República. No caso de alienação de áreas superiores ao limite constitucional, sem autorização, agora, do Congresso Nacional (Art. 49 da CRFB/88), o registro padecerá do vício de inconstitucionalidade, o que autoriza seu cancelamento na via administrativa (Grifo nosso) (STF 2016).”

Fatores que Levaram à Decisão do CNJ em 2010

Dois acontecimentos cruciais levaram à decisão do CNJ. Primeiro, a Corregedoria do TJPA publicou o Provimento nº 13/2006, que determinou o bloqueio dos registros que não possuíam uma autorização do Congresso Nacional exigida pelas Constituições Federais de 1934, 1964 e 1988, considerando o tamanho do imóvel. Foram esses os imóveis alvo da decisão do CNJ em 2010.

Segundo, em 2007, a corregedoria criou a Comissão Permanente de Monitoramento, Estudo e Assessoramento das Questões Ligadas à Grilagem¹⁵ (Comissão de Combate à Grilagem), atendendo à demanda de instituições da sociedade civil. Foi essa comissão que demandou ao CNJ o cancelamento dos registros bloqueados pelo Provimento nº 13/2006, já que a Corregedoria e o Conselho da Magistratura do TJPA se recusaram a transformar o bloqueio em cancelamento.

Mesmo com previsão legal e com os graves indícios de fraudes documentais nos cartórios de imóveis, havia resistência na corregedoria em determinar o cancelamento de registros de imóveis sem uma ação judicial. Desde a Lei nº 6.739/1979, a corregedoria poderia cancelar de forma administrativa (sem ação judicial) a matrícula de imóvel feita com base em título nulo.¹⁶ Porém, após 1988, a Corregedoria do TJPA entendeu que esse tipo de cancelamento administrativo restringia o direito à ampla defesa previsto na nova constituição. Tal receio não se justificava, já que a legislação de 1979 prevê possibilidade do afetado ingressar com recurso contra a decisão de cancelamento,¹⁷ além da possibilidade de entrar com uma ação judicial questionando a medida.¹⁸

¹⁵ Criada pela Portaria nº 271/2007 do TJPA, coordenada pelo Ouvidor Agrário do TJ e com a seguinte composição inicial: Procuradoria Geral do Estado, ITERPA, INCRA, Ministério Público Federal, Ministério Público Estadual, Advocacia Geral da União, Ordem dos Advogados do Brasil, Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Pará, Sociedade Paraense de Direitos Humanos, Comissão Pastoral da Terra, Federação da Agricultura e Pecuária do Pará. Nos últimos anos foram agregados também os juízes das cinco regiões agrárias; Defensoria Pública do Estado do Pará, Defensoria Pública da União e ANOREG.

¹⁶ Art. 1º da Lei federal nº 6.739/1979.

¹⁷ Art. 214, §2º da Lei nº 6.015/1975.

¹⁸ Art. 3º da Lei nº 6.739/1979.

Mesmo assim, a partir de 1988, a corregedoria passou a determinar em vários casos o bloqueio da matrícula ao invés de seu cancelamento. O bloqueio determina uma restrição de caráter provisório, que impede a prática de novos atos registrais no imóvel, até que seja tomada uma decisão final por via administrativa ou judicial.¹⁹

A mudança de postura da corregedoria é evidenciada na análise de suas decisões entre 1987 e 2006. Entre outubro de 1987 e junho de 1988, a Corregedoria do TJPA publicou 24 provimentos de cancelamento de registros irregulares. Eles abrangiam 46 imóveis com uma área total de 236.333 hectares. Já entre maio de 1990 e outubro de 2006, a Corregedoria do TJPA publicou mais 25 provimentos nesse tema, porém 14 deles determinaram apenas o bloqueio da matrícula. Eles abrangiam 116 imóveis e 2,3 milhões de hectares. Os outros 11 provimentos decidiram pelo cancelamento, atingindo 37 imóveis e 972,9 mil hectares.

Mesmo preferindo o bloqueio ao cancelamento, a corregedoria reconheceu que havia a necessidade de acelerar medidas que impedissem que registros falsos fossem usados sem restrições. Assim, mudou sua estratégia ao publicar o Provimento nº 13/2006, que determinou de uma só vez o bloqueio de milhares de registros efetuados de forma ilegal nos cartórios paraenses.

Ao avaliar os resultados do Provimento n.º 13/2006, a Comissão de Combate à Grilagem apurou que a área registrada em mais de 13 mil registros cartoriais era quase quatro vezes maior que o tamanho do estado do Pará (Agência Estado 2009). Esse resultado confirmava uma das justificativas do próprio Provimento nº 13/2006, quando afirmava que: “há vários municípios do interior com áreas registradas que superam em uma, duas ou mais vezes a sua superfície territorial”.

Apesar desses resultados, a corregedoria recusou o pedido feito pela comissão de transformar o bloqueio em cancelamento (TJPA 2009). Tal negativa ocorreu mesmo com uma decisão de 2007 do CNJ que confirmava a aplicação da Lei nº 6.739/1979. Naquele ano, o CNJ validou uma decisão da corregedoria do Tribunal de Justiça do Amazonas que cancelou vários registros nulos somando áreas de 48,4 milhões de hectares (LIMA 2002, 13).

Diante da resistência da Corregedoria do TJPA, a comissão decidiu requerer diretamente ao CNJ uma decisão que permitisse o cancelamento administrativo das matrículas alvo de bloqueio pelo Provimento n.º 13/2006.²⁰ Primeiro, o CNJ determinou o cancelamento de uma matrícula com 410 milhões de hectares no Cartório de Vitória do Xingu, uma área 3,9 vezes do tamanho do Pará (Iterpa 2010). Em seguida, o CNJ determinou em julho de 2009 uma inspeção de

¹⁹ Art. 214, §§3º e 4º da Lei nº 6.015/1975.

²⁰ A Comissão de Combate à Grilagem formalizou a solicitação ao CNJ no Pedido de Providências nº 0001943-67.2009.2.00.0000.

serviços de cartórios do estado junto com varas agrárias no Pará.²¹ Finalmente, em 16 de agosto de 2010, o CNJ proferiu a decisão pelo cancelamento das matrículas atingidas pelo Provimento nº 13/2006.

Procedimentos para Cancelamento e Regularização de Matrículas

O TJPA publicou regras sobre o procedimento de cancelamento e também sobre a requalificação, que seria a regularização de matrículas canceladas, se o responsável pelo imóvel comprovar a validade do registro. O Apêndice 1 apresenta um histórico resumido das regras publicadas pelo TJPA entre 2010 e 2021. As regras atuais estão regulamentadas pelo Provimento Conjunto nº 004/2021-CJCI-CJRMB, atualizado pelo Provimento nº 003/2021-CGJ e 016/2021-CGJ.²²

O procedimento para cancelamento e eventual requalificação da matrícula de imóveis atingidos pela decisão do CNJ envolve as seguintes etapas (Figura 4):²³

1. Cartório do Registro de Imóveis faz a anotação do cancelamento na matrícula (ato conhecido como averbação) e informa a Corregedoria do TJPA. Em seguida, comunica o titular do imóvel sobre o cancelamento via carta postal com aviso de recebimento.
2. O titular do imóvel pode solicitar ao cartório de registros de imóveis a requalificação da matrícula cancelada. Na prática, isso representa a anulação do cancelamento. Alguns dos documentos solicitados para esse procedimento incluem:²⁴
 - Título de terras original ou certidão original, fornecida nos últimos 90 dias pelo Iterpa ou Incra, atestando os limites e confrontações da área, devendo informar sobre quitação dos valores devidos ao governo pelo imóvel e se há alguma obrigação vinculada ao título que ainda não foi cumprida pelo particular;

²¹ Portaria nº 151/2009 do CNJ. A comissão verificou: “O conjunto de erros, falhas, vícios e infrações encontradas autorizam asseverar que a situação dos serviços de registro de imóveis naquela unidade federativa é gravíssima e demanda providências inadiáveis para a recuperação e reestruturação desses serviços. Do contrário, resultará descrédito e completa insegurança jurídica, abrindo caminho para que se consolide a desordem fundiária, com a prática de fraudes que potencializam o conflito pela posse e domínio da terra no campo, além de causar prejuízos de monta para o conjunto da atividade econômica, na região e mesmo em outras partes do país”. Este trabalho levou ao cancelamento de dezenas de matrículas.

²² A Lei nº 9.133, de 23 de setembro de 2020 alterou a legislação estadual nº 5.008, de 10 de dezembro de 1981, que dispõe sobre o Código de Organização Judiciária do estado do Pará, unificando as corregedorias de Justiça da Região Metropolitana de Belém e das Comarcas do Interior na Corregedoria-Geral de Justiça (CGJ). As normas redigidas pelas corregedorias de Justiça dos Interiores e da Região Metropolitana de Belém permanecem vigentes até que sejam alteradas pela Corregedoria-Geral de Justiça que passa a exercer a jurisdição em todo o Estado do Pará.

²³ De acordo com o Provimento Conjunto nº 004/2021 CJCI-CJRMB do TJPA.

²⁴ Também devem ser apresentados: documentos pessoais do interessado; cópia autenticada do instrumento público de aquisição do imóvel; certidão atualizada expedida pelo Cartório de Registro de Imóveis da Comarca em que se localiza a área rural na qual constem todos os dados da matrícula.

- Autorização do Congresso Nacional se o tamanho do imóvel estiver acima dos limites constitucionais da época da emissão do título;²⁵
- Comprovante de pagamento do Imposto Territorial Rural (ITR) dos últimos cinco anos;²⁶
- Georreferenciamento do imóvel;
- Certidão expedida pelo cartório que descreve todo o histórico do imóvel, incluindo a documentação que consta como origem para seu registro e todas as transferências de proprietários já registradas (documento conhecido como certidão de inteiro teor do imóvel com a cadeia sucessória do imóvel).²⁷

Cartório de Registro de imóveis notifica o órgão fundiário para manifestação em quinze dias sobre o pedido de requalificação e avalia a documentação. Caso a avaliação seja favorável, o oficial pode restaurar a validade da matrícula e notificar a Corregedoria do TJPB sobre o ato, enviando ao tribunal a cópia do arquivo *shape* do imóvel. As corregedorias deveriam remeter estes arquivos vetoriais para o Sistema de Informações Geográficas (SIGEO) do TJPB,²⁸ para que providenciasse a devida inclusão no Sistema Estadual de Informações de Registros de Imóveis.

Em seguida, o cartório notifica o responsável pelo imóvel para requerer o desbloqueio da matrícula ao juiz da vara agrária, no prazo de 5 dias.

Juiz da vara agrária recebe pedido de desbloqueio com os autos do processo de requalificação e encaminha para manifestação em quinze dias do Ministério Público Estadual Agrário. Após o prazo, cumpridos os requisitos, o juiz pode autorizar o desbloqueio.

Cartório do Registro de imóveis realiza desbloqueio autorizado pela vara agrária e comunica à Corregedoria do TJPB.

A Corregedoria do TJPB recebe as informações enviadas pelos cartórios e apura responsabilidades no caso de oficiais de registro de imóveis que não enviaram as informações requeridas.

²⁵ Segundo dados sistematizados pelo Prof. Dr. Girolamo Treccani, a partir das informações prestadas pela Secretaria Geral da Mesa do Senado Federal à Comissão Permanente de Monitoramento, Estudo e Assessoramento das Questões Ligadas à Grilagem (CPMEAQLG), no estado do Pará, foram autorizadas 10 alienações de terras acima do limite constitucional federal, totalizando 994.625,87ha, a particulares nos municípios de Paragominas (01), São Félix do Xingu (hoje Tucumã) (01), Acará (02), Senador José Porfírio (01), Moju (03) e Marabá (02). No entanto, há informações sobre as autorizações legislativas estaduais, considerando a Constitucional do Estado do Pará que, a partir de 1989, estabeleceu o limite de 1.500 hectares para alienação de terras públicas estaduais.

²⁶ A comprovação do pagamento do ITR, bem como a apresentação do CCIR mais recente e do recibo de Inscrição do Imóvel Rural no CAR: “São requisitos indispensáveis à escritura pública que implique alienação, a qualquer título, de imóvel rural ou de direito a ele relativo, assim como sua oneração” (Art. 270 do Código de Normas dos Serviços Notariais e de Registro do Estado do Pará de 2019).

²⁷ Provimento nº 16/2021-CGJ.

²⁸ O SIGEO foi criado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Pará em 2004. Apresenta informações sobre a área que está sob processo judicial. Dados como mapeamento de terras, características do solo, perfil de quem mora em determinada área e o uso estão fazendo dela. Outras informações disponíveis no sistema são: análise de matrículas de imóveis, relacionadas a títulos expedidos pelo Iterpa; avaliação de imóveis, rurais e urbanos, a pedido de comarcas do interior; laudos de avaliação de bens inservíveis para este Tribunal; laudo de avaliação de veículos para Leilão. Porém, as informações de tal sistema não são de acesso público.

Figura 4. Procedimento para Cancelamento de Matrícula e Eventual Requalificação (Anulação de Cancelamento) e Desbloqueio



Fonte: Amazônia 2030 com base em regras editadas pelo CNJ e TJPA, 2023

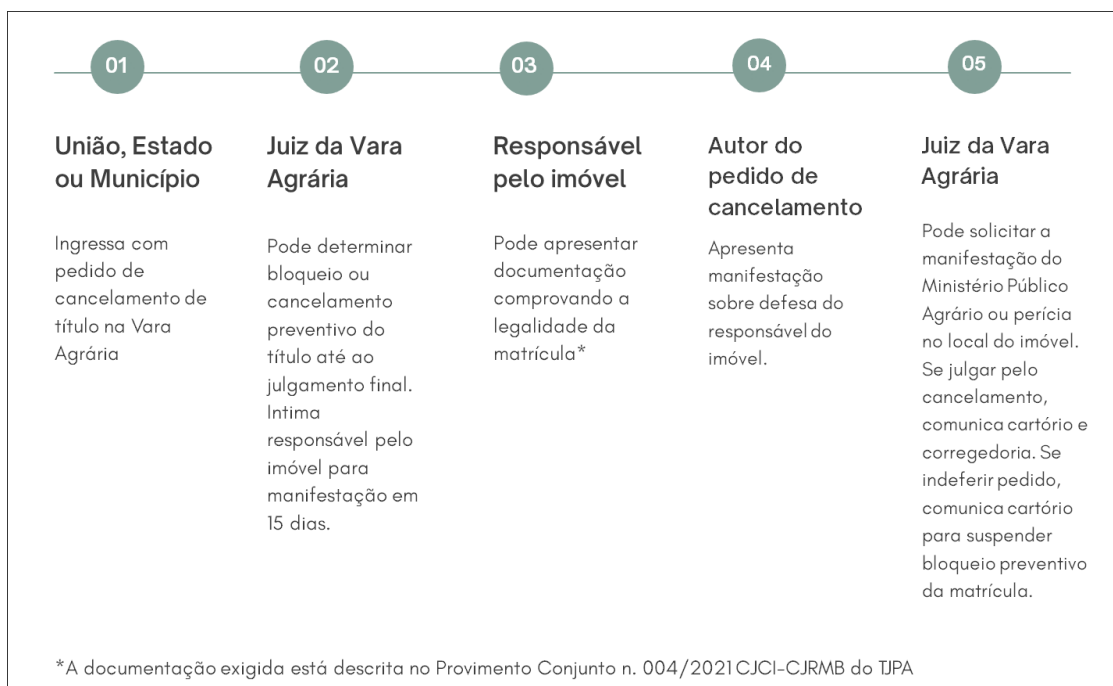
Além disso, em 2021, o TJPA regulamentou o cancelamento administrativo de matrículas que não foram abrangidas pela decisão do CNJ de 2010, mas que têm como origem títulos falsos (Figura 5).²⁹ São casos em que o órgão fundiário declara a falsidade de um título, mesmo que seja de um tamanho inferior ao limite constitucional. O Iterpa, por exemplo, possui a Comissão Permanente de Análise de Documentos (CPAD), cuja função é analisar os títulos com indício de falsificação. Constatadas as irregularidades, o governo do estado deve publicar um decreto declarando a nulidade de títulos. Entre 1969 e 1972, a CIDHA identificou 176 decretos estaduais sobre nulidade de títulos que abrangiam uma área total de 760.228 hectares. Já entre 2006 e 2015, houve 87 decretos, anulando títulos que abrangiam 1,2 milhão de hectares.

Porém, mesmo com esses decretos anulando títulos de terra, o TJPA continuava exigindo ações judiciais para cancelar a matrícula de cada título. Com o Provimento Conjunto nº 004/2021-CJCI-CJRM, o procedimento para cancelamento administrativo de matrículas nesses casos deve ser solicitado à vara agrária, seguindo as etapas descritas na Figura 5.³⁰

²⁹ Provimento Conjunto nº 004/2021 CJCI-CJRM do TJPA.

³⁰ De acordo com o Provimento Conjunto nº 004/2021 CJCI-CJRM do TJPA.

Figura 5. Procedimento para Cancelamento de Matrículas Vinculadas a Títulos de Terra Falsos não Abrangidos pela Decisão do CNJ de 2010



Fonte: Amazônia 2030 com base no Provimento Conjunto nº 004/2021 CJCI-CJRMB do TJPA, 2023

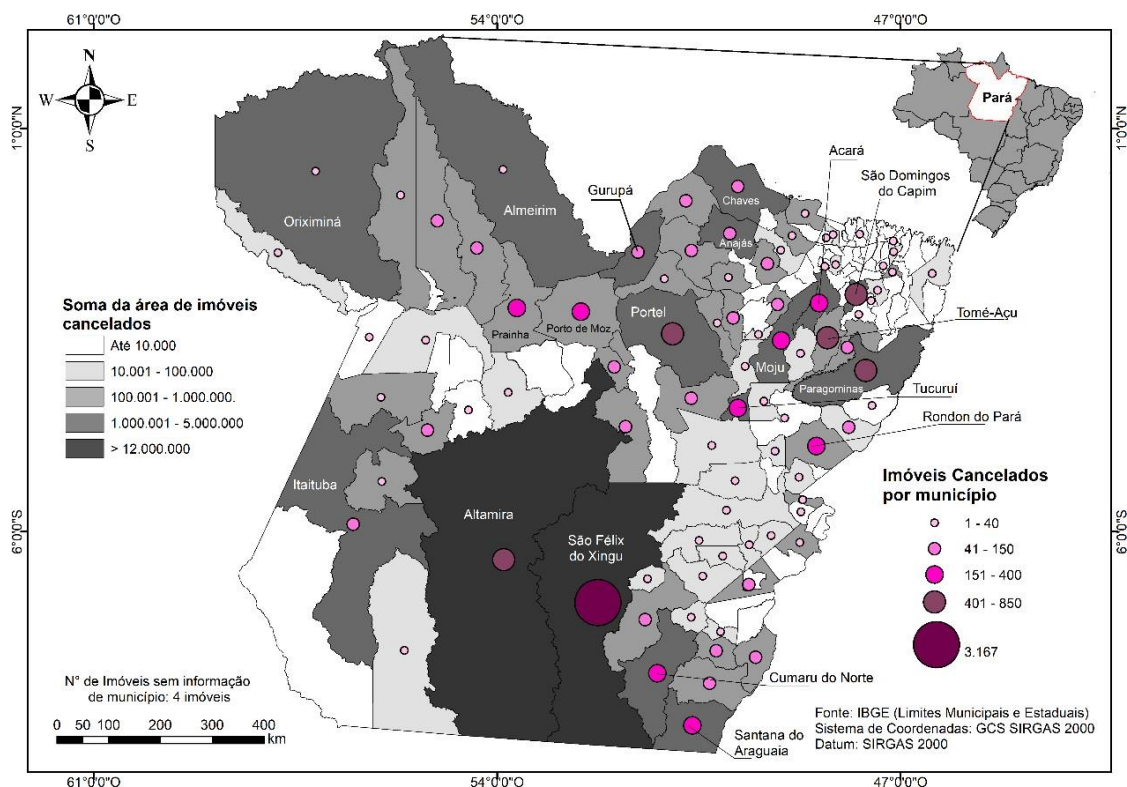
Impactos da Decisão do CNJ

Como mencionamos anteriormente, a decisão do CNJ atingiu pelo menos 10.728 registros de imóveis em 88 municípios, cujos títulos somados abrangem uma área equivalente a 73% do estado do Pará (91,12 milhões de hectares). Os municípios de São Félix do Xingu e Altamira concentram 50% da área atingida pelos cancelamentos (45,6 milhões de hectares). São Félix do Xingu possui 3.167 imóveis em 32,8 milhões de hectares. Tais matrículas estão distribuídas em quatro cartórios de registro imóveis: Altamira, São Félix do Xingu, Santana do Araguaia e Tucumã, sendo a maioria nos dois primeiros. Já Altamira possui 587 imóveis abrangendo 12,5 milhões de hectares.

Se considerarmos apenas o número de propriedades, Tomé-Açu ocuparia a segunda posição atrás de São Félix do Xingu com 847 imóveis em 767 mil hectares. Já se considerarmos o tamanho médio dos imóveis cancelados, os municípios de Almeirim e Oriximiná estão no topo, com média de 143 mil e 94 mil hectares por imóvel respectivamente. A Figura 6 oferece um panorama da quantidade de imóveis e área atingida pela decisão de cancelamento de matrículas do CNJ, de acordo com dados levantados pela CIDHA. Os números de matrículas e área total identificados por município estão no Apêndice 2.

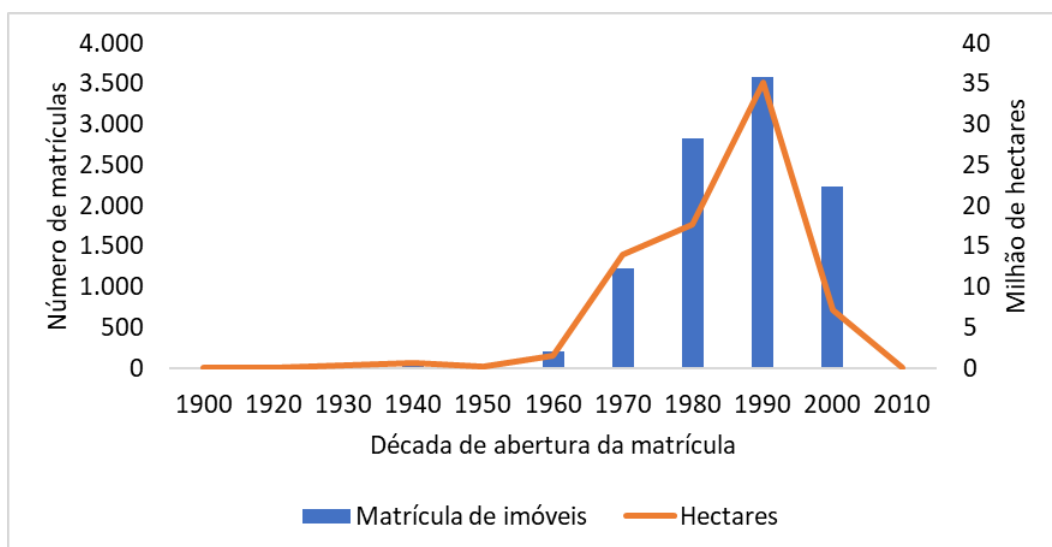
Observamos ainda que a abertura das matrículas abrangidas pelo cancelamento começa a ocorrer com mais intensidade na década de 1970. Essa análise considera 10.173 dos imóveis analisados que possuíam informação do ano da abertura da matrícula e da área registrada do imóvel. A década de 1990 chama atenção pela quantidade de registros abertos e da área abrangida: 35% das matrículas e quase metade da área cancelada (46%) foram abertas pelos cartórios entre 1990 e 1999 (Figura 7).

Figura 6. Quantidade de Matrículas Canceladas e Área Abrangida por Município Paraense em 10.728 Imóveis até 2018



Fonte: Amazônia 2030 com dados da CIDHA, 2023

Figura 7. Quantidade de Títulos com Matrícula Cancelada e Área Abrangida por Década de Abertura do Registro em Cartório em 10.173 Imóveis, 1900-2010



Fonte: Amazônia 2030 com dados da CIDHA, 2023

A partir das informações coletadas pela CIDHA, conseguimos localizar a informação geográfica de 332 imóveis no Sigef do Inra.³¹ Esses imóveis somavam 2,5 milhões de hectares, sendo 46.155 hectares a mais comparado à soma das áreas nas 332 matrículas.

Identificamos que 34% da área de original de floresta (ou 811 mil hectares) nesses imóveis já estava desmatada até 2020. Desse total, 77% estavam alocados para uso agropecuário de acordo com dados do MapBiomas. Outros 22% (175,5 mil hectares) constituíam áreas em que a floresta voltou a crescer (vegetação secundária). Por outro lado, 1,5 milhão de hectares nesses imóveis seriam áreas de florestas primárias, ainda não desmatadas. Caso esses imóveis não comprovem sua regularidade e a situação de cancelamento do título se mantenha, estamos tratando na prática de uma área de floresta pública equivalente a dez vezes a cidade de São Paulo, apenas em 332 imóveis dos 10.728 abrangidos pelo cancelamento de matrícula.

³¹ Utilizamos o dado de número de matrícula e cartório do registro de imóvel para busca em dados disponíveis ao público no sítio eletrônico do Sigef. Do total de 10.728 matrículas, localizamos apenas 332 registros no Sigef.

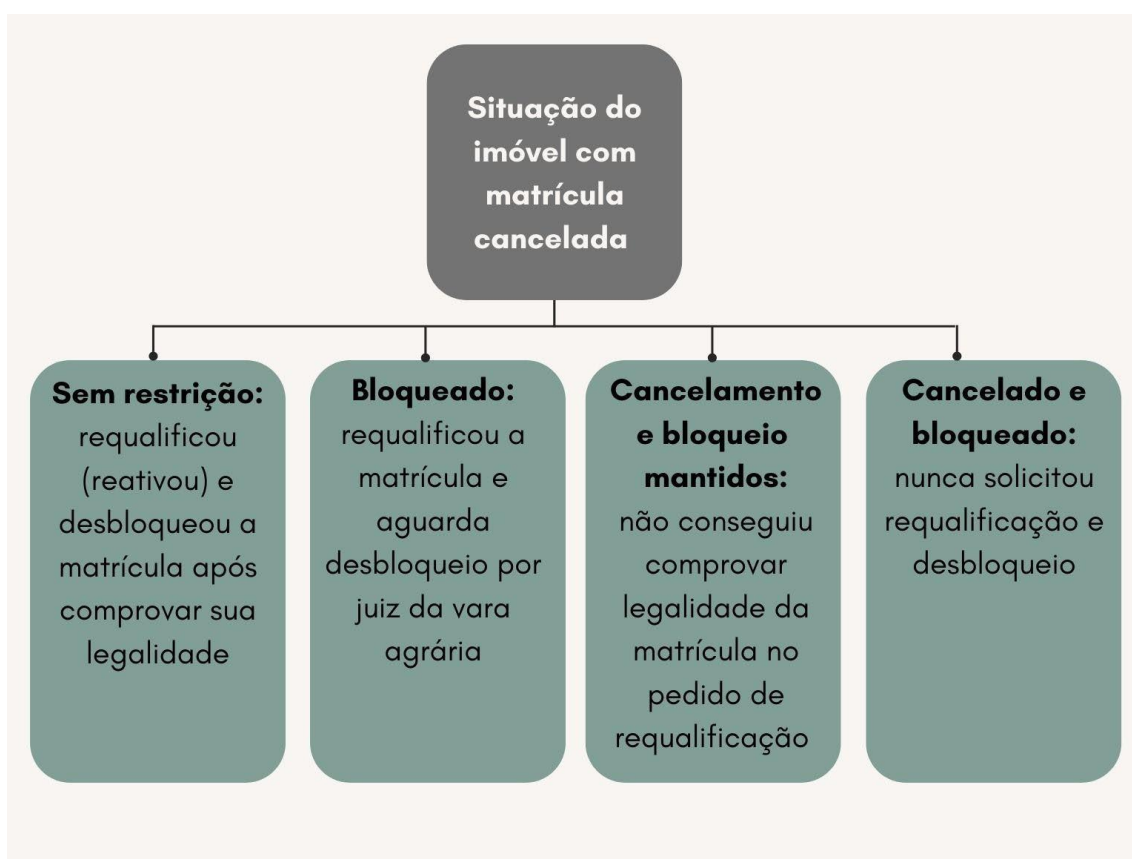
Destino dos Imóveis Cancelados

Com base nos procedimentos e regras relacionados à decisão de cancelamento de matrículas do CNJ, identificamos quatro possíveis desfechos para os imóveis (Figura 8):

- i. Responsável pelo imóvel comprova legalidade e o imóvel passa pelo procedimento de requalificação e desbloqueio: o imóvel fica isento de restrições.
- ii. Responsável pelo imóvel obtém a requalificação da matrícula e aguarda conclusão do processo de desbloqueio: a requalificação é feita pelo cartório, mas o desbloqueio depende de análise de juiz da vara agrária.
- iii. Responsável pelo imóvel solicita anulação do cancelamento e desbloqueio, mas não consegue comprovar legalidade do imóvel: nesse caso, pode solicitar regularização fundiária ao órgão fundiário. No Pará, a Lei estadual nº 8.878/2019 prevê a possibilidade de regularização, inclusive aplicando descontos no valor da terra titulada (Quadro 2). Se não cumprir os requisitos legais para essa regularização, a área deve ser retomada pelo governo federal (se for área da União) ou estadual (em caso de área pertencente ao governo do Pará). Além disso, o título do imóvel deve ser anulado pelo órgão de terra. As áreas retomadas devem então ser destinadas pelo poder público.
- iv. Responsável pelo imóvel não procura desbloqueio ou requalificação: o imóvel continua com as restrições e não pode ser usado em transações e contratos, como empréstimos bancários. Há duas possíveis explicações para essa situação. Primeiro, o detentor da matrícula não recebeu a comunicação sobre o cancelamento, feita por citação via aviso de recebimento ou ainda com publicação de edital.³² Segundo, é possível que esses casos correspondam a imóveis que nunca existiram fisicamente. Ou seja, tratava-se de papel falso registrado, sem lastro físico. Isso fica evidenciado, por exemplo, nas situações em que há mais área registrada em cartório que a área do próprio município.

³² Instrução nº 002/2010-CJCI.

Figura 8. Possíveis Situações de Imóveis Após Cancelamento da Matrícula pelo CNJ



Fonte: Amazônia 2030 com base em regras publicadas pelo TJPA, 2023

Em 2018, a Comissão de Combate à Grilagem do TJPA formou um GT para organizar e analisar dados enviados por cartórios.³³ Estas informações seriam repassadas para o Iterpa ou Inkra promoverem a retomada dos imóveis, efetuando a matrícula dos mesmos em nome do poder público estadual ou federal.

Porém, ainda não há uma estimativa divulgada de quantos imóveis conseguiram comprovar sua legalidade, de quantos estariam buscando regularização fundiária no órgão de terra ou de quantos sequer tentaram regularizar sua situação. Sem essa informação, o ambiente de insegurança jurídica ainda vigora, pois terceiros interessados nos imóveis objeto de cancelamento não conseguem saber se os imóveis ainda poderão ser regularizados ou se a terra pública será retomada pelo poder público. É o caso, por exemplo, de investimentos em projetos ligados à geração de créditos de carbono, que tendem a ocorrer em grandes imóveis. A incerteza sobre a situação dos imóveis com matrícula cancelada pode levar à instalação de projetos nesses territórios, resultando em novos conflitos e disputas judiciais.

³³ Portaria nº 1-CJCI, de 27 de abril de 2018.

Quadro 2. Lei do Pará permite a regularização de imóveis com matrícula cancelada

A Lei Estadual nº 8.878/2019 prevê que o governo estadual pode emitir título de terra para regularizar áreas com registros irregulares para aqueles que são titulares do registro. Para isso, o solicitante da regularização deve cancelar no cartório a matrícula do imóvel irregular que estiver em seu nome.³⁴ A lei estadual ainda confere proteção ao indicar que o registro irregular não autoriza a ocupação do imóvel por terceiros.

Também assegura um direito de prioridade de regularização para quem possui o imóvel irregularmente matriculado. Para isso, o governo pode assinar um termo de compromisso para retomar a área ao patrimônio público e, em seguida, regularizar ao ocupante, mediante cumprimento dos requisitos de regularização com dispensa de licitação.³⁵

Ainda há um benefício financeiro com um desconto de 30% no valor da terra nua, cobrado na venda desta terra pública, para aqueles que teriam adquirido de boa-fé as áreas com matrículas declaradas nulas.³⁶ Se por um lado essas previsões podem resolver a situação jurídica dos imóveis, por outro, são formas de legalizar áreas que foram objeto de grilagem.

Impactos em Ações Judiciais de Cancelamento de Matrículas

A decisão do CNJ também afetou as ações judiciais para cancelamento de matrículas fraudadas. Entre 1995 e 2021, a Procuradoria Geral do Estado do Pará, o Instituto de Terras do Pará, o Ministério Público do Estado do Pará (MPPA) e o Ministério Público Federal (MPF) ingressaram com 101 ações para cancelamento de registros ilegais de imóveis, abrangendo uma área de 13,5 milhões de hectares. A maior parte das ações (89%) começou antes da decisão do CNJ de 2010 e era baseada em atos do Iterpa que declaravam nulidades de títulos pretensamente emitidos pelo governo estadual (Tabela 2). Ou seja, o órgão fundiário tinha avaliado documentos que serviam como base de registros de terra e atestado sua nulidade. Apenas 12% das ações foram protocoladas após a publicação da decisão do CNJ (Tabela 2).

A análise das decisões dessas 101 ações demonstrou o efeito da própria decisão do CNJ em 2010. Em 46% os juízes decidiram a favor da declaração de cancelamento judicial (Tabela 3) e 69% destas áreas estavam no município de Altamira (Apêndice 3).

³⁴ Art. 10, §4º da Lei Estadual nº 8.878/2019.

³⁵ Art. 25, §1º e Art. 10, §5º da Lei Estadual nº 8.878/2019

³⁶ Art. 10, §8º-A da Lei Estadual nº 8.878/2019.

No entanto, em 30 ações os processos foram extintos sem julgamento de mérito, pois já havia o cancelamento decorrente da decisão de 2010 do CNJ. Nestes casos, os juízes entenderam que houve a perda do objeto da ação neste quesito (Tabela 3).

Houve ainda 6 decisões contrárias ao cancelamento das matrículas e outras 5 determinando que a tramitação das ações ocorresse nas varas agrárias especializadas (declínio de competência para julgamento). Seis ações continuam em andamento e outras 8 arquivadas não possuíam documentos disponíveis para verificação da sentença (Tabela 3).

Tabela 2. Ações de Cancelamento de Registros de Imóveis Ajuizadas no Pará, 1995 e 2021

Período	N. de ações	Área (ha)
De 1995 a 16/08/2010	89	13.545.124
De 17/08/2010 a 2021	12	8.544
Total	101	13.553.668

Fonte: CIDHA com base em dados coletados em 101 ações judiciais, 2023

Tabela 3. Tipo de Decisões Proferidas nas Ações Judiciais de Cancelamento de Matrículas Ajuizadas, 1995 e 2021

Tipo de decisão	Número de decisões	Percentual de decisões	Área (hectares)	Percentual da área
Sentenças favoráveis	46	46	7.493.405	55
Processo extinto sem resolução do mérito	30	30	5.527.232	41
Sem informação	8	8	100.695	1
Sentenças contrárias	6	6	153.736	1
Em andamento	6	6	9.402	0
Declínio de competência	5	5	269.197	2
Total	101	100	13.553.668	100

Fonte: CIDHA com base em dados coletados em 101 ações judiciais, 2023

Controle e Prevenção de Novas Fraudes em Registros de Imóveis

Três medidas apresentadas neste estudo foram cruciais para avançar no combate à grilagem de terras em cartórios no Pará: i) o Provimento nº 13/2006, com o bloqueio de matrículas com indícios de ilegalidade; ii) a criação da Comissão de Combate à Grilagem e iii) a decisão de 2010 do CNJ cancelando as matrículas bloqueadas pelo Provimento nº 13/2006. Identificamos a seguir medidas adicionais que também auxiliam a sanar o problema de grilagem em cartórios e evitar novos casos de fraudes:

- a) *Concursos públicos para substituição dos cartórios de registro de imóveis*: até a Constituição Federal de 1988, os titulares dos cartórios obtinham concessões do poder público, que acabavam ficando sob responsabilidade de outros membros da família em caso de falecimento. A Constituição exigiu concurso público para o titular, mas essa regra só foi regulamentada por uma lei em 1994.³⁷ O cargo exige candidatos bacharéis em direito, com dez anos de experiência de trabalho em cartórios. Porém, os concursos são realizados à medida em que ocorre o falecimento dos titulares de cartórios que possuíam concessões. Os dados de cartórios no Pará que já possuem titulares concursados não estão disponíveis publicamente, mas há exemplos de cartórios, como Curionópolis e Eldorado dos Carajás, que já passaram por esse processo. Nesses casos, observa-se maior zelo nos atos e cumprimento das normas praticadas por estes servidores, em razão de sua maior qualificação técnica;
- b) *Juízes de varas agrárias assumindo funções de controle de matrículas com suspeita de fraude*, incluindo:
 - i. Autorizar novas matrículas de imóveis acima do limite constitucional (atualmente 2.500 hectares).³⁸ Nesse caso, o juiz pode solicitar manifestação do órgão fundiário antes da decisão. Caso o cartório de registro de imóveis efetue a matrícula sem autorização prévia estará sujeito à apuração disciplinar e responsabilização pela corregedoria;
 - ii. Analisar e autorizar o desbloqueio de matrículas.
 - iii. Supervisionar a reativação de uma matrícula cancelada (requalificação): o pedido de requalificação é feito diretamente pelo cartório de registro de

³⁷ Lei nº 8.935/1994.

³⁸ Art. 27 do Provimento Conjunto nº 004/2021 CICI-CJRM do TJPA.

imóveis e ocorre antes do desbloqueio, que por sua vez, é atribuição do juiz da vara agrária. Dessa forma, esses juízes também fiscalizam os atos praticados pelos cartórios, pois os pedidos de desbloqueio possuem a cópia integral do processo administrativo de requalificação;

- iv. Decidir sobre possibilidade de corrigir atos praticados por equívoco pelos oficiais de cartório. Isso impede que cartórios efetuem diretamente o desbloqueio ou anulem o cancelamento de matrículas sem passar por qualquer supervisão.

c) *Participação de órgãos executivos e de controle em processos agrários, incluindo:*

- i. Ministério Público Estadual participa como fiscal da lei em todos os processos em trâmite nas varas agrárias, a quem cabe manifestação sobre os requerimentos feitos pelos particulares e pelos oficiais registradores;
- ii. Incra ou Iterpa participam de todos os pedidos de reativação de matrículas canceladas (requalificação), já que possuem competência para comprovar a autenticidade de título de terra apresentado e confirmar a real localização do imóvel;

d) *Georreferenciamento nos pedidos de requalificação das matrículas canceladas:* permite identificar com exatidão a localização da área e verificar sua eventual sobreposição sobre outras propriedades privadas ou áreas públicas, bem como a correspondência com a área titulada;

e) *Sistemas eletrônicos para controle de informações cartoriais:* a falta de digitalização de dados de cartórios de imóveis dificulta o controle de atos e a sistematização de dados de registro. Há tentativas desde 2009 de se estabelecer nacionalmente a obrigação de um sistema de registro digital integrado, por meio da Lei n.º 11.977/2009.³⁹ Em 2017, a Corregedoria do TJPB publicou regras sobre o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis do Pará (SREI-PA)⁴⁰ e da Central de Registro de Imóveis do Pará (CRI-PA), que seria uma plataforma para operacionalizar o SREI-PA. Porém, não há informações divulgadas sobre quantos cartórios já estariam operando suas atividades nesta plataforma. Em 2022, houve mudança na legislação federal, que passou a prever o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (SERP), com a mesma finalidade de integração de dados digitais dos cartórios⁴¹ (Lei n.º 14.382/2022). O CNJ ainda precisa publicar normas complementares para implementação do SERP.

³⁹ Artigos 37 a 41 da Lei n.º 11.977/2009.

⁴⁰ Instituído pelo Provimento Conjunto n.º 11/2017/CJRM/CJCI.

⁴¹ Art. 37 da Lei n.º 11.977/2009, alterado pela Lei n.º 14.382/2022.

Outra iniciativa lançada pelo TJPA em 2021 é o sistema informatizado de controle de matrículas bloqueadas/desbloqueadas, e canceladas/requalificadas.⁴² Tal sistema contribuirá para uma sistematização oficial dos resultados dessas medidas de cancelamento de matrículas no Pará. Porém, o TJPA determinou que o acesso aos dados será limitado à Presidência do TJPA, à Corregedoria-Geral de Justiça, à Ouvidoria Agrária do Estado e a juízes corregedores permanentes. Isso impede que outras instituições que atuam nos processos referentes a registros de imóveis acessem esses dados, como MPF, MPPA, Defensoria Pública do Estado e Defensoria Pública da União. Também não permite um controle social mais amplo sobre o patrimônio público nos casos de áreas ilegalmente registradas como privadas.⁴³

Destacamos ainda o SIG-Fundiário Pará, administrado pelo Integradata-UFPA e MPPA, que comprovou a possibilidade de digitalizar as bases de dados de registros de imóveis em cartórios e de órgãos de terra. No entanto, é necessário ampliar seu uso para outros municípios do estado e integrá-lo a novos sistemas lançados nos últimos anos, como o Sicarf do Iterpa, que gerencia os processos administrativos do instituto.

⁴² Previsto no Provimento Conjunto nº 04/2021-CRMB/CJCI.

⁴³ Instrução nº 02/2021 da Corregedoria Geral de Justiça.

Recomendações para Avançar da Retomada de Imóveis Registrados Ilegalmente no Pará

A decisão de cancelamento de matrículas feita pelo CNJ em 2010 é um marco no histórico de combate a este tipo de grilagem de terras no estado. Este estudo mostrou que a medida atingiu pelo menos 10.728 imóveis em 88 municípios, abrangendo 91,1 milhões de hectares. Por outro lado, ainda há incertezas sobre o que ocorreu na prática com esses imóveis, ou seja: i) quantos conseguiram regularizar sua situação após comprovar sua legalidade; ii) quantos ainda precisam ser retomados pelo governo estadual para que ocorra uma destinação adequada; iii) quantos casos nunca estiveram vinculados a qualquer pedaço de terra, sendo verdadeiros títulos fantasmas.

Entender esse desfecho é essencial para aumentar a segurança fundiária no estado, evitando que haja investimentos de longo prazo em imóveis com registros cancelados que não poderão ser regularizados. Para isso, é crucial que o TJPA avance na implementação das regras que preveem a digitalização dos serviços dos cartórios de registros de imóveis. Finalmente, o governo estadual precisa prosseguir com a retomada e adequada destinação das áreas alvo da medida. A seguir, apresentamos recomendações para avançar no combate à grilagem de terras ligada a matrículas ilegais em cartórios de registro de imóveis:

Instituição responsável	Recomendações
TJPA	<p>Divulgar estatísticas periódicas sobre os resultados da decisão de cancelamento de matrículas do CNJ de 2010 e Provimento nº 02/2010-CJCI, incluindo: número e área de imóveis atingidos, dados por município e por cartório, número de requalificações e desbloqueios solicitados, autorizados e negados;</p> <p>Realizar treinamentos com oficiais de cartórios e membros do poder judiciário sobre legislação e decisões do TJPA referentes ao tema;</p> <p>Ampliar acesso ao sistema informatizado do TJPA para controle de matrículas bloqueadas/desbloqueadas, e canceladas/requalificadas, instituições como o MPF, MPE, DPE, DPU, além de membros da Comissão de Combate à Grilagem de Terras e órgãos de pesquisa, de forma alinhada com o art. 7º da Lei Geral de Proteção de Dados;</p> <p>Exigir a digitalização do acervo dos livros de registros de imóveis dos cartórios e sua inserção no Sistema de Registro Eletrônico de Registros do Estado do Pará (SREI-PA) e criar formas de apoio financeiro a cartórios que possuem dificuldade de executar esse serviço (por exemplo, cartórios que possuem menos de dez mil matrículas de imóveis registrados).</p>

Corregedoria do TJPA	<p>1. Executar fiscalizações em cartórios por meio de correções para verificar o cumprimento da decisão do CNJ e dos provimentos do TJPA sobre o tema, com publicidade sobre os resultados</p> <p>2. Viabilizar o compartilhamento de dados do sistema de controle das matrículas bloqueadas/canceladas/requalificadas/desbloqueadas com o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI-PA), o Sicarf do Iterpa, o SIG-Fundiário do Integradata e o Sistema de Cadastro Ambiental Rural (Sicar) gerenciado pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (Semas);</p> <p>3. Manter atualizado o número de matrículas existentes nos cartórios de Registros de Imóveis, distinguindo matrículas urbanas e rurais;</p> <p>4. Implementar o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (SERP).</p>
CNJ	Publicar normas complementares para operacionalização do Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (SERP).
Iterpa e Incra	Disponibilizar dados de imóveis com registros imobiliários cancelados administrativa ou judicialmente, com a informação de sua arrecadação formal e sua destinação.
Iterpa e Procuradoria Geral do Estado	Constituir um GT conjunto para acompanhar e sistematizar informações de ações judiciais de cancelamento de matrículas.
Iterpa	Instalar a Câmara Técnica de Identificação, Destinação e Regularização Fundiária de Terras Públicas Estaduais, prevista desde 2020 em decreto estadual, mas sem efetivação até outubro de 2022. Esta câmara deve auxiliar na destinação das terras retomadas após cancelamento de matrículas, de forma alinhada a políticas de desenvolvimento sustentável.
Procuradoria Geral do Estado do Pará	Criar um Núcleo de Acompanhamento e Sistematização das ações judiciais de cancelamento de registros imobiliários nulos.
Semas	Voltar a disponibilizar acesso público a informações de matrículas de imóveis declarados em cadastros ambientais rurais. Atualmente os dados públicos no CAR-PA não indicam se o imóvel foi declarado como posse ou propriedade e, no caso de propriedade, qual o número de sua matrícula. Porém, tais dados estavam disponíveis até 2018.
Ministério Público do Estado do Pará	<p>O Grupo de Trabalho Agrário do MPPA deve:</p> <p>Acompanhar e sistematizar informações sobre: i) os pedidos de desbloqueio de matrícula, que são submetidos às promotorias agrárias e ii) ações judiciais de cancelamento de matrículas propostas pelo MPPA e pelo governo do estado por meio;</p> <p>Monitorar os pedidos de requalificação e desbloqueio e analisar eventuais sobreposições em áreas que possuem conflitos de posse ou em territórios de povos e comunidades tradicionais.</p>

Referências

Agência Estado. *Terras registradas no Pará são 4 vezes a área do Estado*. 21 de julho de 2009. bit.ly/3WTKgQv.

BARRETO, P., A. PINTO, B. BRITO e S. HAYASHI. *Quem é dono da Amazônia? Uma análise do recadastramento de imóveis rurais*. Belém: Imazon, 2008. bit.ly/3VSxzUz. Data de acesso: 25 de março de 2022.

Câmara dos Deputados. *Projeto de Resolução nº 89 de 1970*. 1970. Diário do Congresso Nacional, Suplemento nº 47, 12 de junho de 1970.

Câmara dos Deputados. *Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a Ocupação das Terras Públicas na Região Amazônica*. 2002.

CNJ. *Decisão do Ministro Gilson Dipp, Corregedor Nacional de Justiça, no Pedido de Providencias 0001943-67.2009.2.00.000*. 16 de junho de 2010.

INCRA. *Livro Branco da Grilagem de Terras no Brasil*. 1999.

INCRA. *Livro Branco da Grilagem de Terras no Brasil. Balanço 2000/2001*. 2001.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). *Mandado de Segurança nº 31.681*. 21 de junho de 2016.

Brito, Brenda, Jeferson Almeida, Pedro Gomes e Dário Cardoso Júnior. *Leis e Prática de Regularização Fundiária no Estado do Pará*. Belém: Imazon, 2021. bit.ly/3WTAloq. Data de acesso: 02 de agosto de 2022.

Camargo, Maria Luiza G. de. "O latifúndio do Projeto Jari e a propriedade da terra na Amazônia brasileira". Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo, 2015. bit.ly/3lx177q. Data de acesso: 10 de agosto de 2022.

MAPBIOMAS. *Coleção 6 da Série Anual de Mapas de Uso e Cobertura da Terra do Brasil*. 2021. bit.ly/3iTh6lQ. Data de acesso: 04 de novembro de 2021.

Lima, Marinildes C. de M. *Relatório Final das Correções Extraordinárias Referentes às irregularidades nos Registros de Terras Rurais no Estado do Amazonas*. Manaus: Governo do Estado do Amazonas. 2002.

Rocha, Ibraim, Girolamo D. Treccani, José H. Benatti, Lilian M. Haber e Rogério Arthur Friza Chaves. CHAVES. *Manual de Direito Agrário Constitucional: lições de Direito Agroambiental*. Belo Horizonte: Editora Fórum. 2019.

Stassart, Joachim; Richard Torsiano, Dario Cardoso e Flávia M. de A. Collaço. *Governança fundiária frágil, fraude e corrupção: um terreno fértil para a grilagem de terras*. Transparência Internacional – Brasil, 2021. bit.ly/3QjS4bE.

Treccani, Girolamo D. *Violência e grilagem: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará*. Belém: UFPA-ITERPA, 2001.

Treccani, Girolamo D., José H. Benatti e Aianny Naiara G. Monteiro. “Agravamento da violência no campo: reflexões sobre a política de regularização fundiária”. In: *Conflitos no Campo Brasil 2020*, 112-123. Goiânia: CPT Nacional, 2021.

Treccani, Girolamo D. “Dos cadastros ao cadastro único multifinalitário: o longo caminho a ser trilhado”. In: *Cadastro territorial no Brasil: perspectivas e o seu futuro*, 59-87. Belém: UFPA, 2018. bit.ly/3Gly6ZG. Data de acesso: 30 de novembro de 2021.

Treccani, Girolamo D., Aianny Naiara G. MONTEIRO e Maria Sebastiana B. PINHEIRO. “Dados Fundiários e Ambientais: divergências e conflitos”. *Revista Direito Econômico e Socioambiental* Vol 11 n°1 (2020): 237-271. bit.ly/3QkWAGO. Data de acesso: 09 de fevereiro de 2022.

Apêndice I - Histórico Resumido de Normas Publicadas pelo TJPA sobre Cancelamento e Requalificação de Registros de Imóveis

Destacamos abaixo provimentos da Corregedoria de Justiça de Comarcas do Interior (CJCI), provimentos adotados conjuntamente entre a CJCI e a Corregedoria da Região Metropolitana de Belém (CJRMB) e pela Corregedoria-Geral de Justiça do TJPA.

Número	Destaques
Provimento nº 002-CJCI/2010	Determinou o cancelamento de todos os registros imobiliários bloqueados pelo Provimento nº 13/2006-CJCI
Instrução nº 002/2010-CJCI	<p>O TJPA determinou que os oficiais de cartórios revisassem todas as matrículas para verificar se havia casos que não foram bloqueados, mas se enquadravam nas regras previstas no Provimento n.º 13/2006 (bloqueio) e Provimento nº 002-CJCI/2010 (cancelamento).⁴⁴ Tais casos deveriam ser efetivamente bloqueados e cancelados.</p> <p>Também determinou a notificação pessoal do suposto proprietário cujo nome constava na matrícula. Esta notificação deveria ser feita via carta pessoal com aviso de recebimento, ou, se inviável, o oficial deveria comunicar eletronicamente esta impossibilidade à Corregedoria do CNJ notificação via edital.</p>
Instrução nº 003/2010-CJCI	No caso de requalificação, ou seja, se a matrícula do imóvel voltasse a ser considerada legal, esta deveria ser averbada na mesma matrícula preexistente. Também determinou que a requalificação deveria ser comunicada imediatamente à corregedoria
Provimento Conjunto nº 10/2012-CJCI-CJRMB	<p>Reforça o entendimento de que cabe aos particulares comprovarem que o poder público transferiu o imóvel legalmente e que solicitem a requalificação da matrícula ou registro cancelado.</p> <p>Descreve o procedimento de requalificação e mantém a obrigação de que o processo seja enviado ao juiz da vara agrária para proceder ao desbloqueio.</p> <p>Também proibiu a requalificação de matrículas que usavam como prova documental títulos nulos e documentos que não efetuaram a transferência legal da propriedade do poder público ao particular imóvel. Ou seja, carta de sesmaria não confirmada, título de posse não legitimado, matrícula com origem em cadastros do Incra ou declarados falsos por decreto governamental.</p> <p>Permitiu o cancelamento administrativo de matrículas e registros de imóveis baseados em os títulos falsos, inexistentes ou nulos de pleno direito, independentemente do tamanho da área do imóvel.</p>
Provimento Conjunto nº 001/2015/CJRMB/CJCI	Instituiu o Código de Normas dos Serviços Notariais e de Registro de Imóveis do Estado do Pará. Entre as regras, proíbe que cartórios efetuem registros de imóveis fora de sua região de atuação (por exemplo, em outro município). Prevê processo administrativo para apurar infrações às regras. Para casos de

⁴⁴ Instrução nº 002/2010-CJCI.

matrículas que não possuíam georreferenciamento, prevê que a apresentação desta informação provoque o encerramento da matrícula anterior e abertura de uma nova, contendo o número da certificação georreferenciamento emitida pelo Incra.

Provimento Conjunto CJRMB-CJCI nº 11, de 18 de agosto de 2017	Institui o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis — SREI, regulamentado por meio do Provimento nº 47, de 19.06.2015, da Corregedoria Nacional de Justiça. Indica documentos que devem ser incluídos na Central Eletrônica de Registro de Imóveis do Estado do Pará (CRI-PA).
Provimento Conjunto n.º 002/2019 CJRMB/CJCI	Revisa e atualiza o Código de Normas dos Serviços Notariais e de Registro do Estado do Pará, instituído pelo Provimento Conjunto nº 001/2015/CJRMB/CJCI.
Provimento Conjunto nº. 004/2021-CJCI-CJRMB, atualizado pelo Provimento 003/2021-CGJ e 016/2021-CGJ.	Institui os procedimentos atuais de cancelamento de matrículas rurais com origem em títulos falsos e de sua eventual requalificação.

Apêndice 2 – Estatísticas de Matrículas de Imóveis Canceladas pela Decisão do CNJ de 2010

Tabela 4. Número de Matrículas e Área de Imóveis Objeto de Cancelamento pela Decisão do CNJ de 2010 por Município no Pará até 2018

Município	Número de matrículas	Área (hectares)
São Félix do Xingu	3.167	32.831.734
Altamira	587	12.814.719
Portel	695	4.930.674
Moju	364	4.875.899
Gurupá	111	4.617.409
Itaituba	145	3.279.678
Tucuruí	218	2.715.071
Almeirim	20	2.581.500
São Domingos do Capim	482	1.817.349
Santana do Araguaia	298	1.721.712
Paragominas	674	1.616.846
Acará	183	1.571.554
Anajás	145	1.272.321
Oriximiná	12	1.129.219
Chaves	97	1.093.582
Cumarú do Norte	230	1.026.567
Senador José Porfírio	131	978.628
Porto de Moz	186	861.611
Tomé-Açu	847	767.256
Rondon do Pará	265	742.080
Santa Maria das Barreiras	117	610.609
Vitória do Xingu	60	486.992
Pacajá	94	415.950
Afuá	41	363.226

São João do Araguaia	15	323.925
Rurópolis	57	272.715
Óbidos	6	269.638
Ourilândia do Norte	118	253.170
Muaná	47	249.990
Breves	84	247.716
Conceição do Araguaia	51	235.809
Aveiro	22	226.339
Ourém	38	222.448
Soure	39	211.484
Igarapé-Miri	44	209.215
Cachoeira do Arari	26	192.862
Redenção	64	186.312
Monte Alegre	57	184.707
Melgaço	30	165.536
Currálinho	7	159.437
Xinguara	70	157.055
Bagre	24	154.833
Oeiras do Pará	57	147.504
Alenquer	63	141.583
São Geraldo do Araguaia	29	136.161
Prainha	153	131.140
Trairão	2	123.312
Ipixuna do Pará	42	122.173
Mocajuba	11	83.808
Jacundá	24	83.088
Pau d'Arco	20	82.458
Marabá	25	75.019
Uruará	20	71.991
Dom Eliseu	64	64.782
Baião	13	63.939
Viseu	16	63.736
Ponta de Pedras	11	61.450
Breu Branco	13	60.608
Novo Repartimento	18	60.121
Faro	6	54.047
Santarém	12	50.902

Tailândia	16	49.056
Novo Progresso	7	30.812
Bom Jesus do Tocantins	20	28.006
Eldorado de Carajás	7	24.517
Curionópolis	15	22.559
Água Azul do Norte	10	22.214
Bannach	10	21.633
Irituia	5	21.159
Vigia	2	19.773
Tucumã	6	16.256
Santa Izabel do Pará	2	16.161
Parauapebas	5	14.651
Itupiranga	4	14.400
Capanema	1	12.500
Canaã dos Carajás	4	10.894
Goianésia do Pará	3	9.908
Marapanim	21	9.475
Placas	2	9.298
Colares	2	8.526
Primavera	2	7.356
São Domingos do Araguaia	2	7.197
Mãe do Rio	2	5.929
Bonito	2	5.613
Aurora do Pará	2	4.616
Juruti	1	4.356
Ulianópolis	7	2.661
Marituba	1	1.420
Total	10.728	91.124.142

Fonte: Amazônia 2030 com dados da CDIHA, 2023

Apêndice 3 – Estatísticas de Sentenças em Ações Judiciais para Cancelamento de Registro de Imóveis

Tabela 5. Número de Matrículas e Área Canceladas por Decisão Judicial Conforme a Localização do Imóvel, 1995-2021

Município	Geral		Ações ajuizadas entre 1995 a 16/08/2010		Ações ajuizadas entre 17/08/2010 a 2021	
	Número de ações sentenciadas	Área total (hectares)	Número de ações sentenciadas	Área (hectares)	Número de ações sentenciadas	Área (hectares)
Altamira	3	5.184.920	3	5.184.920	0	0
Sem informação	4	1.930.342	4	1.930.342	0	0
São Félix do Xingu	5	181.349	5	181.349	0	0
Rondon do Pará	3	92.857	3	92.857	0	0
Bagre	2	44.123	2	44.123	0	0
Vigia	1	8.280	1	8.280	0	0
São Domingos do Capim	2	7.776	2	7.776	0	0
Baião	1	7.501	1	7.501	0	0
Curionópolis	1	7.200	1	7.200	0	0
Bom Jesus do Tocantins	1	5.775	1	5.775	0	0
Aveiro	1	4.356	1	4.356	0	0
Trairão	1	4.356	1	4.356	0	0
Ourém	1	4.138	1	4.138	0	0
Portel	2	4.100	2	4.100	0	0
Paragominas	1	3.265	1	3.265	0	0
Irituia	1	882	0	0	1	882

Juruti	1	755	0	0	1	755
Acará	2	575	0	0	2	575
Curralinho	1	545	0	0	1	545
Marapanim	2	208	2	208	0	0
Salvaterra	9	89	9	89	0	0
Curuçá	1	13	0	0	1	13
TOTAL	46	7.493.405	40	7.490.636	6	2.769

Fonte: CIDHA com base em dados coletados em 101 ações judiciais, 2023

www.amazonia2030.org.br

