INSTITUTO IGARAPÉ
a think and do tank



GRILAGEM DE TERRAS:
tipologias para identificar fraudes em cartórios e em práticas judiciais

Sumário

Lista de siglas 3
Glossário 4
1. Introdução 8
2. As dinâmicas de transmissão da terra 13
3. Como identificar fraudes em registros imobiliários: tipologias da grilagem de terras envolvendo cartórios 17
3.1 Fraudes na construção do título de origem 18
3.1.1 Uso de documentação fraudulenta ou inválida 18
3.1.2 Matrícula falsa 20
3.2 Fraudes na delimitação territorial 21
3.2.1 Aumento ou redução da área do imóvel 21
3.2.2 Títulos voadores 24
3.3 Fraudes na circulação patrimonial 25
3.3.1 Uso de laranjas e empresas 25
3.4 Captura institucional do cartório 27
3.4.1 Envolvimento do cartório 27
3.5 Fraudes com uso de decisões judiciais e administrativas irregulares 32
3.5.1 Sentença irregular de inventário ou de ação discriminatória judicial 32
3.5.2 Sentença irregular que determina retificação de registro 33
3.5.3 Carta de arrematação expedida em leilão irregular 34
3.5.4 Discriminação administrativa ou regularização fundiária irregular 34
4. Recomendações 38
A. Recomendações gerais 38
A.1 Promover a cooperação interinstitucional 38
A.2 Promover a interoperabilidade entre bases 38
B. Recomendações específicas por instituição 39
B.1 Para cartórios 39
B.2 Para corregedorias estaduais 39
B.3 Para o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) 39
B.4 Para o Judiciário 40
B.5 Para os órgãos fundiários (Incra e órgãos estaduais) 40
B.6 Para sistema antilavagem 41
B.7 Para atores privados (setor financeiro, agropecuário e créditos de carbono) 42
Nota metodológica 43
Notas de fim 44

Lista de siglas

SIGLA	SIGNIFICADO
AGU	Advocacia-Geral da União
API	Interface de Programação de Aplicações
CAFIR	Cadastro de Imóveis Rurais
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CCIR	Certificado de Cadastro de Imóvel Rural
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CEFIR	Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais
CJCI	Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior (TJPA)
CNAE	Classificação Nacional de Atividades Econômicas
CNIB	Central Nacional de Indisponibilidade de Bens
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CNUC	Cadastro Nacional de Unidades de Conservação
COAF	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
COS	Comunicação de Operação Suspeita
CPC	Código de Processo Civil
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CRC	Central de Informações de Registro Civil
CTD	Câmara Técnica de Destinação
ENCCLA	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro
FUNAI	Fundação Nacional dos Povos Indígenas
IERI-e	Inventário Estatístico Eletrônico do Registro de Imóveis
IMA	Instituto do Meio Ambiente do Amazonas
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
ITERPA	Instituto de Terras do Pará
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
MPF	Ministério Público Federal
ONR	Operador Nacional do Registro Eletrônico de Imóveis
PEP	Pessoa Exposta Politicamente
PF	Polícia Federal
SIGEF	Sistema de Gestão Fundiária
SIG-RI	Sistema de Informações Geográficas do Registro de Imóveis
SINTER	Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais
SNCI	Sistema Nacional de Certificação de Imóveis

SIGLA	SIGNIFICADO
SNCR	Sistema Nacional de Cadastro Rural
SREI	Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TD	Título de Domínio
TRF-1	Tribunal Regional Federal da 1ª Região

Glossário

Abertura de matrícula: Criação de uma nova matrícula para individualizar juridicamente um imóvel. Ocorre geralmente após desmembramento, remembramento ou unificação, ou primeiro registro. Marca o início do histórico registral do imóvel.

Ação de usucapião: Ação judicial que o possuidor de imóvel rural ou urbano, após ocupá-lo sem oposição durante o prazo estabelecido em lei, ininterruptamente, propõe para se tornar seu proprietário.

Ação discriminatória: Procedimento cujo objetivo é individualizar por separação as terras devolutas da União, estados ou municípios, eventualmente confundidas com terras particulares. A depender da situação, pode tramitar na via administrativa, conduzida pelo órgão fundiário (Incra ou institutos estaduais de terras), ou na via judicial (Lei nº 6.383/1976).

Arrecadação sumária: Ato administrativo por meio do qual um ente federativo incorpora uma terra devoluta ao seu patrimônio, quando constatada a inexistência de domínio particular e ausência de contestação.

Assento registral: Anotação constante na matrícula do imóvel que registra fatos e atos jurídicos relativos ao imóvel, como registros (constitutivos) e averbações (anotações que modificam ou atualizam o registro).

Averbação: Anotação constante na matrícula do imóvel que atualiza ou complementa o registro. Averbam-se, por exemplo, alterações de titularidade, retificações, cancelamentos e outras ocorrências que importam alteração no histórico registral.

Cadastro administrativo: Registro mantido pelo poder público com informações sobre a localização, dimensão, uso, ocupação e situação jurídica das terras, com finalidade de controle ambiental ou gestão territorial.

Cartório: Serventia extrajudicial delegada pelo poder público a um particular (o tabelião ou registrador), responsável por prestar serviços de natureza jurídica com fé pública, isto é, com presunção de veracidade e autenticidade.

Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR): Documento emitido pelo Incra a fim de comprovar que determinado imóvel rural está devidamente cadastrado no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR).

Cessão de direitos de posse: Instrumento jurídico que permite a transferência da posse de um bem imóvel de uma pessoa para outra, mesmo sem o registro formal da propriedade.

Circunscrição: Limite territorial, de caráter administrativo, destinado a delimitar o alcance das atribuições de um cartório.

Concessão de direito real de uso: Instrumento contratual, com força de escritura pública, que transfere o direito real de uso da parcela ou lote da reforma agrária ao beneficiário, por prazo indeterminado e de forma gratuita.

Desmembramento de matrícula: Processo legal que divide um terreno ou imóvel em partes independentes.

Destacamento do patrimônio público: Ato de separar uma parte de um imóvel maior do patrimônio público e transferi-la a particular, originando uma nova área com individualização própria.

Destinação de terras públicas: Conjunto de atos administrativos e normativos pelos quais o poder público define a finalidade a ser dada às terras de seu domínio, podendo envolver modalidades como a alienação, a concessão de uso, a concessão de direito real de uso, a doação ou a legitimação de posse, observados os requisitos legais e o interesse público.

Encerramento de matrícula: Ato registral pelo qual se declara o término da vigência de uma matrícula de imóvel no cartório de registro de imóveis, em razão de fatos como unificação/remembramento, desmembramento, ou cancelamento do registro, deixando a matrícula de produzir efeitos para novas averbações ou registros.

Escritura pública: Instrumento que comprova a celebração de um negócio jurídico, sendo lavrado por um tabelião de notas.

Georreferenciamento: Descrição do imóvel com base em coordenadas geográficas precisas, conforme normas técnicas.

Gleba pública: Área urbana ou rural, sem proporções definidas em lei, que ainda não teve sua aprovação de loteamento efetivada pelo órgão competente.

Grilagem de terras: Apropriação indevida de terras públicas ou de terceiros por particular, com ou sem fraude documental.

Imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR): Tributo federal que se cobra anualmente das propriedades rurais. Precisa ser pago pelo proprietário da terra, pelo titular do domínio útil ou pelo possuidor a qualquer título.

Laranja: Termo popular incorporado ao vocabulário jurídico para designar a pessoa que empresta o seu nome, com ou sem consentimento, para registrar contas bancárias, empresas, bens e ativos em geral, mesmo não sendo o real beneficiário desses ativos.

Lavratura: Ato formal de redação de documentos públicos em cartório, como escrituras e procurações. É realizado por tabelião com fé pública e garante autenticidade e segurança jurídica ao ato.

Matrícula (fólio real): Documento individualizado do imóvel no cartório, que funciona como sua "ficha única", contendo todo o seu histórico oficial. É na matrícula do imóvel que são lançados os assentos registrais, tanto os registros quanto as averbações, que compõem o histórico oficial do bem.

Oficial de registro de imóveis: Profissional titular de delegação pública responsável pela condução do ofício de registro de imóveis, a quem compete qualificar, registrar e averbar títulos, assegurando a legalidade, autenticidade, publicidade e eficácia dos atos jurídicos relacionados a bens imóveis.

Ofício ou cartório de registro de imóveis: Serventia onde se materializa o registro imobiliário e onde os assentos e averbações constam formalmente na matrícula, conferindo publicidade aos atos. Instância em que são oficializados os registros e arquivadas as matrículas referentes à propriedade imobiliária.

Pessoa Exposta Politicamente (PEP): Indivíduo que ocupa ou ocupou cargo público relevante, sujeito a maior controle contra corrupção e lavagem de dinheiro.

Pessoa interposta: Indivíduo utilizado para ocultar o verdadeiro titular de direitos ou bens. Comum em práticas ilícitas ou fraudes patrimoniais. Pode caracterizar simulação ou lavagem de dinheiro, inclusive ocultação patrimonial.

Registro de imóvel: Ato jurídico realizado no Cartório de Registro de Imóveis que confere publicidade, autenticidade e eficácia aos direitos reais. É essencial para a constituição da propriedade imobiliária no Brasil. Sem registro, não há direito de propriedade, pois ele produz os efeitos constitutivos da propriedade. O registro inicial constitui ou transmite o direito.

Remembramento ou unificação de matrículas: Procedimento pelo qual duas ou mais matrículas imobiliárias contíguas são consolidadas em uma única matrícula, passando a constituir um só imóvel para fins legais e registrais.

Retificação: Procedimento para corrigir erros ou imprecisões no registro imobiliário, como área, medidas e confrontações. Pode ser judicial ou extrajudicial. Visa adequar o registro à realidade.

Serventia extrajudicial: Nome técnico dos órgãos popularmente conhecidos como cartórios, ofícios de registros de imóveis e tabelionatos de notas, entre outros. São estabelecimentos nos quais são prestados os serviços notariais e de registro, destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos e negócios jurídicos.

Sesmaria: Regime jurídico básico da concessão de terras no Brasil durante o período colonial.

Sinal de alerta ou *red flag*: Indícios, circunstâncias ou informações que sugerem a possibilidade de irregularidades, riscos ou problemas em uma situação, documento ou negócio, exigindo maior atenção, verificação ou investigação antes de sua continuidade ou validação.

Sistemas de registro de imóveis: Conjuntos organizados de procedimentos e instrumentos adotados para registrar, ordenar e dar publicidade aos direitos reais sobre imóveis. Historicamente, existiram diferentes modelos: o sistema de transcrição (também chamado de fólio pessoal), em que os atos eram lançados em livros vinculados às pessoas, e o sistema de matrícula (também chamado de fólio real), em que cada imóvel possui uma matrícula única que reúne todos os assentos relativos àquele bem. A transição formal para o sistema atual de matrículas foi consolidada pela Lei nº 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos), que adotou e padronizou a matrícula como o principal instrumento de publicidade e controle dos direitos reais.

Tabelião: Profissional do Direito que recebe delegação do poder público para representá-lo nos atos jurídicos nos quais a lei exija ou faculte a forma pública como garantia de legalidade.

Tabelionato de notas: Serventia extrajudicial responsável pela lavratura de instrumentos públicos (atos notariais), como a lavratura de escrituras públicas,

de compra e venda, procurações, testamentos, atas notariais e o reconhecimento de firmas, conferindo autenticidade, segurança jurídica e fé pública aos atos e negócios jurídicos.

Terra devoluta: Terra pública não arrecadada sem destinação pelo poder público e que nunca integrou, por título legítimo, o patrimônio de um particular, ainda que possa estar irregularmente sob sua posse. O termo "devoluta" relaciona-se ao conceito de terra devolvida.

Tipologia: Métodos ou padrões abstratamente descritos que identificam as estratégias e técnicas mais comuns empregadas por criminosos para lavar ativos e produtos provenientes de atividade criminosa, como terras objeto de grilagem. Esses padrões são utilizados por autoridades e atores envolvidos para detectar atividades suspeitas, baseando-se em exemplos observados em casos anteriores.

Título de domínio: Em sentido amplo, trata-se de qualquer documento jurídico hábil a comprovar ou transferir o direito de propriedade (domínio) de um bem imóvel. Em sentido técnico-jurídico, especialmente no âmbito do Direito Agrário e da Regularização Fundiária, designa o instrumento formal emitido pelo órgão público competente para transferir a propriedade de terra pública a particular, o qual costuma conter condições específicas, como cláusulas resolutivas, prazo de inalienabilidade e exigências ambientais.

Título de posse: Documento que comprova o exercício da posse sobre um imóvel, sem necessariamente garantir a propriedade, podendo decorrer de ocupação, contrato ou outro ato que legitime a detenção e o uso da área por meio de declarações administrativas, termos de ocupação e contratos informais. Em sentido técnico-registral, não existe um "título de posse" que, por si só, constitua o domínio ou adquira a natureza de título registral de propriedade. Em programas estaduais que emitem "títulos de posse" (ex.: iniciativas no Pará), é necessário verificar as normas locais quanto aos efeitos jurídicos e à possibilidade de conversão em título registral. No Pará, é um documento histórico de ocupação de terras emitido pelo estado, por meio do Instituto de Terras do Pará (Iterpa), que reconhece a posse mansa e pacífica de um imóvel, mas não transfere o domínio ou a propriedade plena.

Título de propriedade: Documento jurídico que formaliza o direito de propriedade sobre um imóvel, como escritura pública, formal de partilha ou decisão judicial. Representa o instrumento que dá origem ao direito de propriedade, devendo, no caso de imóveis, ser levado a registro em matrícula para produzir efeitos plenos perante terceiros.

Transcrição (fólio pessoal): Sistema antigo de registro de imóveis, anterior à matrícula, organizado por livros e vinculado a pessoa (não ao imóvel). Ainda possui efeitos para imóveis antigos. Foi substituído pelo sistema de matrícula (fólio real).

Transmissão de imóvel: Ato de transferência da propriedade, geralmente sujeito a imposto, e registrado em cartório. Pode ocorrer mediante compra e venda, doação, alienação, ou outros meios.

Usucapião extrajudicial: Modalidade de usucapião introduzida pela Lei nº 13.105/2015 em que é admitido o pedido de reconhecimento diretamente no cartório do registro de imóveis da comarca onde se situa o imóvel. É o próprio cartório que irá processar o pedido.

1. Introdução

A Amazônia encontra-se próxima a um ponto de não retorno.[1] A continuidade do desmatamento e da degradação ambiental está produzindo impactos potencialmente irreversíveis sobre a regulação climática, a biodiversidade, os ciclos hidrológicos e a estabilidade socioeconômica da região. Entre os principais vetores dessa destruição está a grilagem de terras, a apropriação indevida de terras públicas ou de terceiros com vistas à sua exploração econômica.[2] Mais do que um problema fundiário, a grilagem constitui uma economia ilícita estruturada, associada à violência, à corrupção e à conversão ilegal de ativos ambientais e naturais em patrimônio privado.

A lógica econômica da grilagem depende da transformação da terra em ativo formalmente reconhecido. Para isso, agentes privados recorrem a diferentes mecanismos de fraude e manipulação institucional capazes de conferir aparência de legalidade à apropriação ilícita. Nesse processo, os registros imobiliários ocupam posição central. Ao formalizar direitos de propriedade e garantir segurança jurídica às transações, os cartórios de registro de imóveis podem ser instrumentalizados para legitimar ativos territoriais obtidos de forma ilícita. A fraude registral permite que áreas griladas sejam integradas a cadeias formais de produção, utilizadas como garantia para obtenção de crédito, empregadas na especulação imobiliária e revendidas a terceiros de boa-fé, funcionando, na prática, como mecanismo de lavagem de ativos vinculados à terra.

As consequências dessa dinâmica ultrapassam a esfera fundiária. Ao permitir que ativos territoriais de origem ilícita ingressem nos circuitos formais de crédito, produção e investimento, a grilagem compromete a integridade dos mercados e fragiliza o ambiente de negócios associado à floresta. Setores econômicos como o madeireiro, a agropecuária e outros mercados baseados no uso da terra passam a conviver com riscos elevados de contaminação por ativos irregulares, concorrência desleal, insegurança jurídica e exposição reputacional. A ausência de mecanismos capazes de identificar a origem ilícita da terra compromete a confiabilidade das cadeias produtivas e reduz a efetividade de políticas públicas voltadas à sustentabilidade, à rastreabilidade e à integridade econômica. Dados indicam que essas áreas concentram parcela expressiva do desmatamento amazônico. Em 2023, 36,5% do desmatamento na Amazônia recaiu sobre florestas públicas não destinadas. Considerando apenas o desmatamento ilegal, esse percentual sobe para cerca de 51%.[3]

Apesar desse papel estratégico da terra na economia ilícita da Amazônia, fraudes fundiárias ainda ocupam posição marginal na agenda de prevenção à lavagem de dinheiro e integridade econômica. O sistema antilavagem, historicamente orientado para fluxos financeiros associados a delitos como tráfico de drogas, corrupção e evasão fiscal, ainda carece de metodologias específicas para identificar riscos vinculados à apropriação ilícita de terras e à manipulação de registros imobiliários. Essa lacuna é particularmente grave na Amazônia, onde a terra é um ativo central para cadeias econômicas de alta rentabilidade e onde ativos territoriais de origem ilícita podem ser incorporados ao mercado formal com baixo grau de detecção.

Essa vulnerabilidade é agravada por fragilidades históricas da governança fundiária brasileira e se manifesta de forma especialmente intensa em áreas remotas da Amazônia, onde a baixa presença estatal, a limitada oferta de serviços públicos e a reduzida capacidade operacional de estruturas cartoriais dificultam a adoção de controles adequados e ampliam o risco de captura institucional. Ao mesmo tempo, políticas de regularização fundiária com mecanismos de verificação frágeis — por exemplo, documentos baseados em autodeclaração sem exigência de comprovação por outros meios — e sujeitas a flexibilizações recorrentes por pressão legislativa podem criar incentivos à ocupação irregular de terras públicas, ao reforçar a expectativa de futura titulação de áreas apropriadas ilegalmente.[4] Em conjunto, essas condições aumentam a atratividade econômica da grilagem e reduzem os custos percebidos da ilegalidade, como a possibilidade de aplicação de sanções efetivas.

Historicamente, o sistema fundiário brasileiro foi estruturado a partir de terras consideradas patrimônio da Coroa Portuguesa e, depois, do Estado Brasileiro. Durante o período colonial, a ocupação do território foi organizada por mecanismos como as capitanias hereditárias e, posteriormente, pelas sesmarias, que transferiram áreas extensas a particulares para fins de exploração econômica. Com a Independência e o fim das sesmarias, abriu-se um intervalo de quase três décadas em que a posse passou a ser o único mecanismo efetivo de acesso à terra, sem critérios legais claros de reconhecimento. A Lei de Terras de 1850[5] buscou organizar esse regime ao estabelecer a compra ao Estado como a principal via legítima de aquisição de terras públicas (devolutas), ao mesmo tempo em que revalidou sesmarias antigas e legitimou posses mansas e pacíficas existentes até então. Na prática, a lei favoreceu a grande propriedade ao restringir o acesso à terra ao pagamento em dinheiro, excluindo deliberadamente os setores populares sem, ao mesmo tempo, promover um processo sistemático de identificação, discriminação e registro das terras públicas.[6] Sua implementação, contudo, foi limitada — sobretudo nas regiões de fronteira, como a Amazônia —, o que, somado à discriminação frágil, ao registro e ao controle precário das terras públicas, consolidou um longo legado de títulos de origem duvidosa, posses não tituladas e sobreposições registrais. É desse processo histórico que decorre boa parte do passivo fundiário hoje explorado pela grilagem.

O país acumula um passivo expressivo de títulos emitidos em processos precários ou juridicamente questionáveis, frequentemente marcados por destacamentos irregulares do patrimônio público, ausência de controles adequados e sobreposições registrais. Ao longo do tempo, sucessivas transmissões e registros consolidaram cadeias dominiais com vícios de origem, conferindo legitimidade aparente a ativos fundiários irregulares e reduzindo a capacidade de distinção entre propriedades legítimas e fraudulentas.

Paralelamente, a existência de extensas áreas públicas sem destinação formal e com lacunas de gestão territorial amplia oportunidades para ocupação irregular, especulação fundiária e fraude documental, criando um ambiente de elevada exposição a ilícitos patrimoniais e financeiros.

Figura 1. Organização das terras públicas no Brasil



Fonte: Elaboração própria.

A título de contexto, as terras indígenas ocupam cerca de 115,5 milhões de hectares da Amazônia Legal, as unidades de conservação, 128,9 milhões de hectares em área continental, e os territórios quilombolas delimitados, 2,7 milhões de hectares. Como parte dessas áreas se sobrepõem, o total de áreas protegidas na região é de cerca de 233,6 milhões de hectares.[7] Em contrapartida, ainda há 101 milhões de hectares de terras públicas não destinadas na Amazônia,[8] parte expressiva dessas terras é coberta por florestas públicas não destinadas, que somam 50,2 milhões de hectares na região.[9]

Nesse contexto, a fraude em registros imobiliários não constitui uma irregularidade acessória, mas pode desempenhar papel central na transformação de uma ocupação ou apropriação irregular em um ativo aparentemente legítimo. É por meio dela que a ocupação ilegal converte a terra em ativo transacionável, apto a circular nos mercados formais e a gerar ganhos econômicos expressivos. A permanência de brechas nos procedimentos cartoriais permite que a grilagem continue encontrando meios institucionais para se consolidar juridicamente, perpetuando a conversão de patrimônio territorial ilícito em riqueza formalmente legitimada. O enfrentamento desse processo exige fortalecer mecanismos preventivos e aperfeiçoar a capacidade institucional de identificar padrões de fraude, sinais de alerta e vulnerabilidades operacionais nos registros imobiliários.

É diante dessa lacuna que o presente relatório foi desenvolvido. Seu objetivo é fortalecer a capacidade de instituições de controle, de agentes sujeitos a obrigações antilavagem e dos próprios cartórios de identificar riscos associados à grilagem de terras, contribuindo para o fechamento das brechas institucionais que permitem a legitimação registral de ativos fundiários ilícitos. Ao sistematizar tipologias e sinais de alerta relacionados a fraudes em registros imobiliários, o relatório busca apoiar a prevenção à lavagem de dinheiro associada à terra e contribuir para o fortalecimento da integridade do sistema registral e do ambiente econômico relacionado ao uso da terra.

O relatório também pretende oferecer subsídios práticos às instituições responsáveis pela fiscalização e regulação da atividade cartorial. No Brasil, a fiscalização dos cartórios é exercida pelo Poder Judiciário, por meio das corregedorias dos Tribunais de Justiça estaduais e, em última instância, pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Ao oferecer maior clareza sobre tipologias de fraude e sinais de alerta, este relatório busca contribuir para tornar mais estratégicas as ações de inspeção, correição e regulação, orientando tanto o aperfeiçoamento de procedimentos fiscalizatórios quanto o desenvolvimento de normas e incentivos voltados ao fortalecimento da integridade cartorial. Ao mesmo tempo, o material se dirige aos próprios cartórios e às suas associações representativas, oferecendo referências para o aprimoramento de políticas internas de integridade, prevenção à lavagem de dinheiro e adoção de medidas preventivas contra fraudes fundiárias.

O relatório está organizado em três partes. A primeira apresenta as dinâmicas de transmissão da terra, oferecendo a base necessária para compreender onde se inserem as vulnerabilidades exploradas pela grilagem. A segunda sistematiza tipologias de irregularidades em registros imobiliários associadas à grilagem de terras, acompanhadas de sinais de alerta voltados à identificação de riscos por instituições de controle, cartórios e agentes econômicos, como o setor financeiro e o agronegócio. A terceira reúne recomendações destinadas ao fortalecimento da segurança fundiária, ao aprimoramento da integridade cartorial e à prevenção da lavagem de dinheiro associada à apropriação ilícita de terras na Amazônia.

Grilagem de terras: o que diz o direito penal

O termo, que remete à antiga prática de envelhecer documentos falsos guardando-os em caixas com grilos, designa a apropriação indevida de terras públicas ou de terceiros, com ou sem fraude documental. Não existe, porém, um crime específico de grilagem. Isto é, a prática é enquadrada por um conjunto de tipos penais que se acumulam ao longo das etapas da apropriação.

A ocupação da área pode configurar invasão de terras públicas (Lei nº 4.947/1966, art. 20) e usurpação, no caso de terras particulares (Código Penal, art. 161). A construção do título pode envolver falsificação de documentos, falsidade ideológica e uso de documento falso (Código Penal, arts. 297 a 299 e 304), além da inserção de dados falsos em cadastros públicos por servidores (Código Penal, art. 313-A). A legitimação em cartórios e órgãos fundiários pode envolver corrupção (Código Penal, arts. 317 e 333). Já a venda e o uso econômico da terra podem configurar estelionato (Código Penal, art. 171), fraude na obtenção de financiamento (Lei nº 7.492/1986, art. 19) e lavagem de dinheiro (Lei nº 9.613/1998). Esquemas estruturados podem caracterizar ainda organização criminosa (Lei nº 12.850/2013).

O vetor econômico da grilagem de terras

As dinâmicas econômicas que pressionam a valorização da terra como ativo constituem um importante vetor da grilagem na Amazônia. A terra é um ativo estratégico para cadeias produtivas associadas à exploração de recursos naturais e, mais recentemente, ao pagamento por serviços ambientais, tais como o mercado de créditos de carbono. A Operação *Greenwashing*, por exemplo, revelou o uso de imóveis grilados no sul do Amazonas para a emissão e comercialização de R$ 180 milhões em créditos de carbono.[10] Nesse contexto, a grilagem permite incorporar progressivamente áreas apropriadas de forma irregular a circuitos produtivos rentáveis.

Nesse processo de apropriação e exploração econômica da terra, o desmatamento pode funcionar como estratégia de consolidação da ocupação e preparação das áreas para usos produtivos. Segundo dados do MapBiomas, em 2024, a agropecuária esteve associada ao desmatamento de 372.635 hectares no bioma Amazônia, e o garimpo, de 3.279 hectares. No caso do garimpo, a área desmatada no bioma correspondeu a cerca de 99% do total nacional associado à atividade, com grande concentração dos alertas no Pará.[11] Esses números dimensionam a pressão dessas atividades sobre a vegetação nativa. A relação da grilagem com essas dinâmicas envolve tanto a exploração das áreas apropriadas ilegalmente quanto a expectativa de ganhos com sua valorização e posterior comercialização.

A especulação da terra é também impulsionada por expectativas de valorização relacionadas a projetos de infraestrutura e urbanização, fenômeno intensificado pelas políticas de integração territorial a partir da década de 1950.[12] A abertura de rodovias e os incentivos a investimentos privados estruturaram frentes de ocupação marcadas por migração desordenada, exploração intensiva de recursos naturais e apropriação de terras públicas, transformando a grilagem em instrumento de alavancagem financeira.

Rodovias como a Transamazônica (BR-230), a Belém–Brasília (BR-153) e a Cuiabá–Santarém (BR-163) ilustram como a exploração privada precedeu a gestão estatal, favorecendo a grilagem por meio do desmatamento e da conversão da terra em ativo econômico. No Pará, esse processo se articulou à formação de núcleos urbanos vinculados a grandes empreendimentos, acelerando a fragmentação administrativa do território. Entre 1980 e 1996, o número de municípios aumentou de 83 para 143.[13]

Frentes contemporâneas de expansão viária mantêm esse padrão. Ao longo da BR-163, investigações do Ministério Público Federal (MPF) identificaram pontos de grilagem de terras públicas em que o desmatamento servia como estratégia de consolidação da posse para posterior exploração e comercialização das áreas.[14] De forma semelhante, na região de influência da rodovia Manaus–Porto Velho (BR-319), a expectativa de pavimentação tem antecipado processos especulativos de ocupação irregular e avanço do desmatamento, assim como conflitos fundiários, antes mesmo da consolidação da infraestrutura.[15]

Por fim, o uso da terra como garantia para a obtenção de crédito rural de instituições financeiras é outra motivação emergente da grilagem de terras. A Operação *Imperium Fictum* revelou casos em que imóveis grilados, adquiridos por cerca de R$ 250 mil, foram usados como garantia para obtenção de até R$ 5 milhões em crédito.[16]

2. As dinâmicas de transmissão da terra

Os cartórios (ou serventias extrajudiciais) de registro de imóveis, denominados formalmente ofícios de registro de imóveis, são instâncias legalmente responsáveis por atestar e conferir validade jurídica ao direito de propriedade imobiliária no Brasil, conforme a Lei nº 6.015/1973[17] (Lei de Registros Públicos) e a Lei nº 8.935/1994[18] (Lei de Cartórios). Eles são entidades de direito privado que devem efetuar registros de imóveis localizados em determinada circunscrição (área delimitada de atuação do cartório), mantendo e atualizando as matrículas, documentos que guardam o histórico de direitos e deveres relacionados a imóveis individuais. Os oficiais de registro, pessoas responsáveis por essas serventias, atuam sob delegação do poder público, devendo assumir o posto mediante aprovação em concurso público, conforme estabelece a Lei nº 8.935/1994.

As dinâmicas de transmissão da propriedade da terra, seja do patrimônio público ao particular, seja entre patrimônios particulares, envolvem necessariamente a participação dos cartórios de registro de imóveis. Conforme ilustra a Figura 2, a propriedade particular de um imóvel somente começa depois que o poder público, geralmente o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) ou órgão fundiário de um estado, emite um título de domínio, destacando ou transferindo a propriedade de parcela de imóvel do patrimônio público em favor de um particular.

As legislações de terras são as principais normas vigentes atualmente para o destacamento das terras públicas da União e de estados em favor de particulares na Amazônia, mas normas existentes desde o período colonial podem justificar títulos de domínio emitidos em momentos anteriores (como o regime de sesmarias e a Lei de Terras de 1850).[19]

Esse destacamento ocorre, em regra, por três modalidades, históricas e contemporâneas:[20] (i) a legitimação de posse, geralmente aplicada a ocupações menores de pequenos agricultores; (ii) a venda direta pelo poder público, modalidade mais utilizada pelos estados ao longo da República e que, com o tempo, passou a ocorrer sobretudo por meio de licitação; e (iii) a regularização fundiária, que formaliza ocupações antes consideradas irregulares, tendo sido institucionalizada mais recentemente a partir da Lei no 11.952/2009[21] *(ver quadro adiante)*.

Depois de o título de domínio ser levado a registro no cartório, a matrícula do imóvel é aberta e sucessivas transmissões do imóvel podem ocorrer entre particulares, devendo ser devidamente registradas pelo oficial na matrícula. Os oficiais de cartório devem realizar as verificações necessárias previamente ao registro, de modo a garantir que as transmissões tenham ocorrido dentro da legalidade.

Figura 2. Processo de registro de transmissão de imóvel



Fonte: Elaboração própria.

Fraudes nas diferentes etapas de registro imobiliário podem ser realizadas com o intuito de apropriação indevida da terra pública ou de terceiros, ou seja, para a grilagem de terras. Os cartórios de regiões com menor nível de desenvolvimento socioeconômico e acesso limitado a serviços públicos básicos tendem a ser mais vulneráveis a tais fraudes registrais, devido a suas limitações estruturais, como baixa capacidade operacional, pouca digitalização do acervo e quadro de pessoal reduzido. Nesses contextos, além da dificuldade de acesso a serviços básicos de infraestrutura, como energia elétrica e internet, a receita dos cartórios costuma ser reduzida, porque realizam quantidade menor de registros em uma economia menos movimentada, arrecadando menos em taxas cobradas de clientes interessados em oficializar atos jurídicos. Esse contexto de baixa institucionalidade e arrecadação pode ampliar a exposição do cartório a tentativas de captura e a pressões para a prática de atos fraudulentos.

Outra possível consequência da oferta limitada de serviços públicos e da baixa arrecadação é a maior dificuldade de atrair e fixar titulares aprovados em concurso, já que assumir cargos nesses cartórios costuma exigir mudança de residência para municípios com condições

socioeconômicas bastante distintas — desafio comum à atração de profissionais qualificados para muitas áreas da Amazônia. É comum que essas posições permaneçam vagas por determinados períodos até que um titular aprovado em concurso aceite o cargo. Nesse intervalo, as funções do cartório são exercidas por substitutos. Em março de 2026, 29,5% dos cartórios dos estados da Amazônia Legal estavam vagos.[22] Os substitutos assumem a responsabilidade mediante indicação do tribunal, podendo não ser concursados e por vezes com menor domínio sobre as normas de devida diligência, registro e gestão documental, ou serem oficiais vinculados a outras comarcas (passando a acumular trabalho). Isso pode impactar a qualidade técnica do serviço registral prestado.

O reconhecimento da fragilidade dos cartórios na Amazônia é fundamental, uma vez que eles podem legitimar juridicamente aquisições fundiárias oriundas de práticas ilegais, razão pela qual devem ser priorizados em estratégias de enfrentamento da grilagem de terras públicas. É certo que o risco de fraude registral está presente em todo sistema de registro de imóveis e é por isso que a identificação de tipologias e sinais de alerta é um aliado para coibir a prática de grilagem.

Processo de destacamento do patrimônio público ao particular

O destacamento do patrimônio público para o particular consiste no processo administrativo por meio do qual terras de domínio da União, estados ou municípios são formalmente transferidas ao domínio privado de pessoas físicas ou jurídicas. No sistema fundiário brasileiro, toda propriedade privada tem origem pública, de modo que sua constituição legítima depende da comprovação de que a área foi regularmente alienada pelo Estado, mediante procedimento formal e com base em uma cadeia dominial contínua.

Nas áreas da União, esse procedimento é atualmente disciplinado, sobretudo, pelo Programa Terra Legal (Lei nº 11.952/2009), reformulado pela Lei nº 13.465/2017[23] e regulamentado pelo Decreto nº 10.592/2020.[24] O primeiro passo é a destinação da gleba. A Câmara Técnica de Destinação (CTD)[25] delibera sobre a finalidade da área, como regularização fundiária, reforma agrária, conservação ambiental, reconhecimento de territórios indígenas e de povos e comunidades tradicionais ou outros usos.

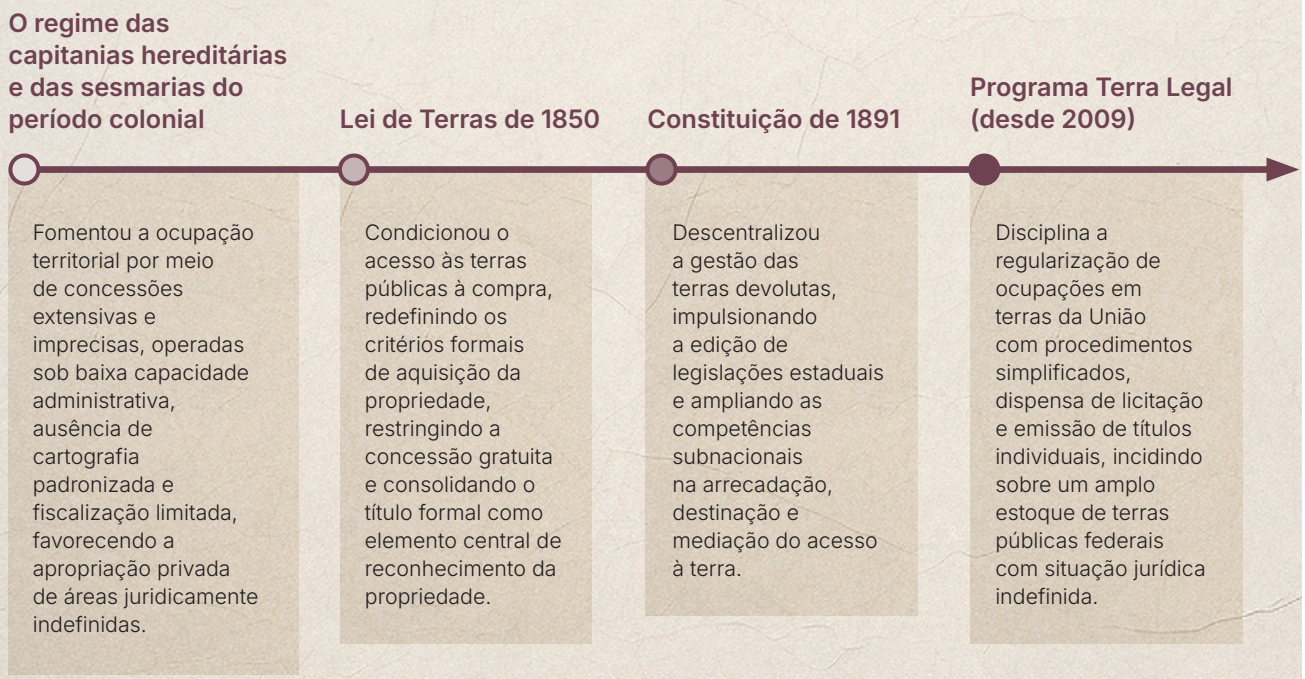
Nos casos de regularização fundiária, são necessários alguns requisitos legais incluindo o atendimento de critérios pelo ocupante, como comprovação de ocupação mansa e pacífica anterior a 22 de julho de 2008, a inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR) e a certificação do georreferenciamento no Sistema de Gestão Fundiária (Sigef) gerenciado pelo Incra. É preciso ainda observar o limite máximo de 2.500 hectares para um único imóvel rural e atender a regras de fiscalização, podendo haver, em determinados casos, dispensa de vistoria presencial para imóveis de menor dimensão. A redação atual da Lei nº 11.952/2009 admite a regularização de ocupações para casos

continuação

de venda direta, permite o acesso à regularização a pessoas jurídicas e prevê a dispensa de licitação e valores de alienação significativamente inferiores aos de mercado. Trata-se de alienação onerosa: o ocupante adquire a terra mediante pagamento ao Estado, mas a preços inferiores aos de mercado e com dispensa de licitação, por se tratar de regularização de ocupação já existente, e não de venda competitiva a terceiros.

Depois de aprovar o atendimento dos requisitos para a regularização fundiária, o Incra emite o Título de domínio (TD) ou a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU). O destacamento do patrimônio público ao particular somente se consolida juridicamente com o registro no Cartório de Registro de Imóveis, após cumpridas todas as etapas dos devidos processos administrativos.

Figura 3. Processos históricos de destacamento do patrimônio público ao particular



Fonte: Elaboração própria.

3. Como identificar fraudes em registros imobiliários: tipologias da grilagem de terras envolvendo cartórios

Esta seção analisa fraudes em registros imobiliários com o objetivo de apresentar padrões identificáveis de grilagem de terras envolvendo cartórios. As fraudes em registros imobiliários de cartórios são um meio pelo qual grupos criminosos conferem aparência de legalidade à grilagem de terras, viabilizando a exploração econômica da terra apropriada indevidamente do poder público ou de terceiros. O caráter altamente técnico do conhecimento de registro de imóveis dificulta que instituições de controle e o mercado identifiquem riscos de fraudes em matrículas, possibilitando que a grilagem de terras continue como fonte de enriquecimento ilícito sem a devida responsabilização dos envolvidos.

Diante desse desafio, esta seção apresenta 10 tipologias para a identificação de riscos de grilagem de terras envolvendo cartórios. Tipologias são descrições abstratas de métodos ou padrões que permitem identificar as estratégias e técnicas mais comuns utilizadas por criminosos para lavar ativos (como a terra) ou produtos provenientes de atividades ilícitas. Esses padrões são empregados por autoridades e outros atores envolvidos na prevenção e investigação para detectar atividades suspeitas, com base em exemplos observados em casos anteriores.

A identificação das tipologias a seguir resulta de análise qualitativa e indutiva da leitura integral de casos selecionados — administrativos, judiciais e penais —, incluindo decisões CNJ, acórdãos do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ), além de peças administrativas e judiciais correlatas. A construção adotou rigorosa separação entre (i) condutas descritas nos documentos, (ii) imputações jurídicas formais e (iii) sinais de alerta operacionais, sem inferências sobre fatos não expressamente narrados nos autos, além de entrevistas com especialistas de diferentes áreas de atuação: judiciária, pericial, cartorária e acadêmica. Serão apresentados 3 casos ilustrativos em razão da sua relevância para a análise da relação entre conflitos fundiários, registro imobiliário e instrumentos cadastrais.

Na prática, casos de grilagem frequentemente combinam diferentes tipologias, já que os envolvidos costumam recorrer a mais de um padrão ou mecanismo para dar aparência de legalidade aos ilícitos. Além das tipologias de grilagem de terras, são apresentados sinais de alerta (*red flags*) que ajudam a reconhecer esses padrões. Os sinais de alerta apresentados não são exaustivos, e nem todos precisam estar presentes em cada situação. Como funcionam como indicadores de risco, é possível que determinadas circunstâncias levantem suspeitas mesmo quando não há, de fato, ilegalidades. Por isso, cada caso detectado deve ser analisado cuidadosamente pelas instituições de controle para verificar se a conduta foi realmente criminosa.

Existem situações que, por si só, merecem especial cuidado. Registros ou títulos que envolvem áreas muito extensas, por exemplo, exigem atenção redobrada, especialmente quando se sobrepõem a outros títulos ou registros existentes. Os valores atribuídos às terras também podem indicar irregularidades, de forma geral. A transmissão de um imóvel por valor muito superior ao preço de aquisição, ou significativamente abaixo da média praticada na região, pode sugerir que a terra tenha sido apropriada por meios ilícitos. Por fim, merecem atenção especial situações em que terras são utilizadas como garantia em operações de crédito bancário ou comercializadas em mercados emergentes, como o de créditos de carbono, pois esses contextos podem ampliar os incentivos para fraudes na regularização fundiária.

As tipologias e sinais de alerta a seguir destinam-se a diferentes atores. Boa parte dos sinais pode ser verificada pelo próprio oficial de registro, no exame de qualificação e pelos órgãos de controle, mediante o cruzamento de informações em sistemas públicos: o Sistema de Informações Geográficas do Registro de Imóveis (SIG-RI),[26] módulo de georreferenciamento do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI)[27] operado pelo Operador Nacional do Registro Eletrônico de Imóveis (ONR), que permite identificar sobreposições entre matrículas; o Sigef e o Acervo Fundiário do Incra,[28] que mapeiam glebas e terras públicas; o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR)[29] e o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) expedido pelo Incra com base no cadastro rural; a Central Nacional de Indisponibilidade de Bens (CNIB),[30] de consulta obrigatória pelos cartórios; e a base da Receita Federal, para a situação cadastral de CPF e CNPJ. Ressalte-se, porém, que parte das fraudes — sobretudo as originadas fora do cartório, como títulos falsificados na origem em órgãos fundiários, decisões judiciais viciadas ou dados de cadastros autodeclaratórios, como o CAR — não são detectáveis apenas pela análise documental, exigindo a atuação dos órgãos de controle e de investigação (corregedorias e CNJ, Ministério Público, Polícia e Incra). Ademais, sistemas como o Sigef[31] e o Acervo Fundiário ainda apresentam lacunas, sobretudo quanto às terras públicas não destinadas.

As tipologias podem ser agrupadas conforme o ator central para preveni-las ou identificá-las: as quatro primeiras subseções (3.1 a 3.4) reúnem tipologias que se concretizam e em regra, podem ser detectadas no âmbito registral — verificação primária do oficial de registro e dos órgãos de controle registral (corregedorias e CNJ); a subseção 3.5, composta por quatro tipologias, trata de fraudes que dependem de decisões judiciais ou administrativas, hipóteses em que a prevenção e a responsabilização cabem sobretudo ao Judiciário, aos órgãos fundiários e aos órgãos de controle externo (Ministério Público, CNJ e corregedorias), com atuação mais limitada do cartório.

3.1 Fraudes na construção do título de origem

Este bloco reúne as fraudes que fabricam a base documental do domínio sobre terras públicas, criando a aparência inicial de propriedade, seja por meio de documentos falsificados ou inválidos, seja pela criação direta de matrículas falsas.

3.1.1 Uso de documentação fraudulenta ou inválida

Definição: Registro de imóvel situado em terra pública em favor de particular, com fundamento em documentação fraudulenta ou inválida.

Descrição: O cartório registra propriedade de imóvel situado em terra pública em nome de particular com base em documentos como contratos de compra e venda, contratos de cessão de direitos de posse, escrituras, recibos, certidões de inventário, ou cadastros administrativos que são falsificados ou inválidos, não possuindo lastro no documento que legitima a origem da propriedade: o Título de Domínio ou a Concessão de Direito Real de Uso emitidos pelo Incra ou por órgão fundiário.

Esses contratos, especialmente aqueles de cessão de direitos de posse, podem ser obtidos mediante coação dos posseiros e camponeses locais. Alguns desses documentos podem estar registrados em cartórios de títulos e documentos, o que aumenta a aparência de legitimidade.

O registro pode, ainda, ser efetuado com base em título de domínio falsificado ou contendo informações falsas, inseridas no documento por servidor de órgão fundiário mediante corrupção. Nesses casos, a falsidade tende a não ser detectável pela análise documental no cartório, dependendo da atuação dos órgãos de controle e de investigação.

Essa conduta pode acontecer no registro de abertura, desmembramento ou transmissão da matrícula em questão.

Sinais de alerta:
Os sinais a seguir indicam risco de *uso de documentação fraudulenta ou inválida*, podendo ocorrer de forma isolada ou combinadamente. Sua presença não atesta, por si, a ocorrência da fraude, mas justifica qualificação registral reforçada pelo oficial e aprofundamento da análise pelos órgãos de controle.

- **A documentação que fundamenta o registro é antiga ou aparenta ser antiga,** anterior à digitalização registral (praticamente universal a partir de 2010) e, sobretudo, à obrigatoriedade do georreferenciamento (Lei nº 10.267/2001).[32] A antiguidade de um documento não o torna, por si, inválido — a cadeia dominial frequentemente remete a títulos do século XIX. O alerta surge porque documentos antigos são mais difíceis de verificar (cartórios extintos, arquivos perdidos) e, por isso, são preferencialmente forjados ou inseridos fraudulentamente nos livros para sustentar registros recentes. A análise deve confrontar o documento com a coerência cronológica da cadeia dominial e com arquivos públicos disponíveis.

- **As escrituras e contratos que fundamentam o registro possuem datas e valores idênticos ou muito semelhantes,** ainda que se refiram a transações, imóveis ou pessoas diferentes. Transações genuínas, mesmo quando próximas no tempo, costumam refletir condições específicas — valor de mercado que varia conforme a área, estado de conservação e contexto da negociação. A reprodução mecânica de datas e valores em documentos formalmente distintos sugere uso de modelo único de fabricação, característico de fraudes em série.

- **A circunscrição do cartório que dá fé pública à documentação que fundamenta o registro é diferente da circunscrição do imóvel,** no caso de o documento ser atestado por tabelião ou outro cartorário, que certifica a sua autenticidade. A lavratura em outra circunscrição não é, por si, vedada, mas a distância injustificada em relação ao imóvel é indício a observar em conjunto com os demais.

- **A documentação que fundamenta o registro utiliza um procurador para assinar a transmissão da área.** A representação por procuração é figura legítima e amplamente usada no mercado imobiliário, especialmente em transações à distância. Vira indício de fraude quando os supostos representados não são localizáveis, quando o procurador concentra procurações de múltiplos proprietários distintos ou quando o instrumento é antigo, vencido ou genérico, sem especificação clara dos poderes para alienação do imóvel.

- **A documentação fraudulenta indica como justificativa para a transmissão do imóvel o usucapião da terra pública em favor de particular,** uma vez que não é permitido adquirir terras públicas por meio de usucapião no Brasil. O usucapião é forma legítima de aquisição da propriedade privada por posse mansa e pacífica ao longo do tempo, mas é vedado constitucionalmente sobre terras públicas (Constituição Federal, art. 191, parágrafo único[33]). O registro fundado em sentença ou alegação de usucapião sobre área que incide em terra pública é, portanto, juridicamente inválido em sua origem, e revela, no mínimo, falha de qualificação registral.

- **Para fundamentar o registro na matrícula, é apresentada ao cartório uma sequência encadeada de documentos de transmissões sucessivas do imóvel (contratos e escrituras de compra e venda),** simulando uma cadeia de titularidade legítima. Nesses casos, é difícil assegurar que o último adquirente tinha ciência do ato original de grilagem, simulando status de boa-fé. Os documentos podem apresentar como partes o adquirente e o transmitente, pessoas interpostas ou empresas, utilizadas para ocultar as verdadeiras pessoas por trás da operação (para pessoas interpostas, ver a tipologia 3.3.1 *Uso de laranjas e empresas)*.

- **Existem conflitos fundiários intensos na área de interesse, possivelmente incluindo alegações públicas de violência contra pessoas que vivem no local.** Conflitos fundiários frequentemente decorrem da disputa entre posse efetiva (de comunidades tradicionais, indígenas, posseiros) e títulos formais questionáveis. Em áreas de disputa, registros recentes em nome de particulares merecem qualificação reforçada e, quando cabível, comunicação à Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai), ao MPF e aos órgãos fundiários e de controle, servindo o indício também de alerta para que compradores e financiadores realizem a devida diligência. Por fim, cabe ao Ministério Público e à polícia a apuração dos relatos de violência.

3.1.2 Matrícula falsa

Definição: Criação de matrícula falsa de imóvel situado em terra pública em nome de particular.

Descrição: A criação de matrícula falsa ocorre por meio de duas estratégias principais: (i) utilização de cartório inexistente (“cartório fantasma”), que emite ou simula documentos registrais sem respaldo institucional;[34] ou (ii) inserção de folhas em branco em livros cartoriais, posteriormente preenchidas como se fossem registros antigos e autênticos, prática fraudulenta que pressupõe a participação ou conivência de oficial de registro ou de funcionário do cartório. Acrescente-se que, no contexto da digitalização registral — em especial do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI) e do Sistema de Informações Geográficas do Registro de Imóveis (SIG-RI) —, essa modalidade pode se manifestar pela manipulação de bases eletrônicas, pela criação ou alteração indevida de matrículas digitais sem suporte físico nos livros originais, ou pela utilização de serventias inativas ou desativadas que ainda figurem em sistemas administrados pelo ONR.

Sinais de alerta:
Os sinais a seguir indicam risco de *criação de matrícula falsa*, podendo ocorrer de forma isolada ou combinadamente. Sua presença não atesta, por si, a ocorrência da fraude, mas justifica qualificação registral reforçada pelo oficial e aprofundamento da análise pelos órgãos de controle.

- **O cartório indicado no timbre ou no selo do documento não existe ou não existia à época do suposto registro.** A existência e a competência territorial do cartório à época do ato podem ser verificadas em registros das corregedorias e em séries históricas de provimentos. Documentos com timbre de cartório que nunca existiu — ou ainda não tinha sido instalado — são forjados, e o uso desses documentos como base para registro caracteriza fraude na origem da matrícula.

- **Indícios de falsidade em documentos históricos,** tais como: grafia incompatível com o padrão ortográfico vigente à época; denominação de localidades em desacordo com a nomenclatura oficial então utilizada; emprego de termos ou expressões inexistentes ou não usuais no período indicado.[35]

- **A área georreferenciada do imóvel recai dentro dos limites de terras públicas ou de outras áreas privadas.** Esse cruzamento, hoje viável via SIG-RI, Sigef e Acervo Fundiário, é a forma mais direta de identificar matrículas sem lastro fundiário. Quando a poligonal de uma matrícula privada se sobrepõe à de área pública (não destinada, indígena, unidade de conservação) ou à de outra propriedade privada já registrada, há erro grave ou fraude: o registro foi aberto sobre área que juridicamente não pertencia ao alegado proprietário.

- **Cadastros nos sistemas públicos exigidos legalmente não condizentes com a cadeia dominial criada no cartório.** Informações divergentes entre cadastros em sistemas públicos — como no SNCR do Incra e no Cadastro de Imóveis Rurais (Cafir) da Receita Federal — e a cadeia dominial estabelecida no cartório.

3.2 Fraudes na delimitação territorial

Este bloco reúne expedientes que alteram, expandem ou deslocam o objeto do registro — manipulando a área, o perímetro ou a localização do imóvel para fazer incidir o domínio privado sobre terra pública.

3.2.1 Aumento ou redução da área do imóvel

Definição: Registro de aumento ou redução de área de imóvel particular incidindo sobre terra pública.

Descrição: Registro de abertura, retificação administrativa, desmembramento ou remembramento de matrícula quando a área do imóvel particular é aumentada ou reduzida, passando a incidir sobre terra pública. A retificação no registro pode ser realizada com base em atualizações da delimitação do imóvel em cadastros de terras, sejam autodeclaratórios, como o Cadastro Ambiental Rural (CAR), o Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais (Cefir), sejam de certificação, como o Sistema de Gestão Fundiária (Sigef) e do Sistema Nacional de Certificação de Imóveis (SNCI) do Incra. Alternativamente, a retificação administrativa do registro no cartório pode ter base em parecer técnico de georreferenciamento fraudulento, indicando aumento da área.

Essas retificações também podem decorrer de simples alterações nas denominações dos limites naturais da terra, acarretando aumento ou redução da área do imóvel. Por vezes, a alteração registrada pode até reduzir a área total do imóvel, mas aumentar sua área útil ao retirar do registro a área protegida dos limites do imóvel.

Sinais de alerta:

Os sinais a seguir indicam risco de *aumento ou redução irregular da área do imóvel*, podendo ocorrer de forma isolada ou combinada. Sua presença não atesta, por si, a ocorrência da fraude, mas justifica qualificação registral reforçada pelo oficial e aprofundamento da análise pelos órgãos de controle.

- **A área do imóvel foi objeto de retificação.** A retificação é instrumento legítimo para corrigir imprecisões antigas (Lei nº 6.015/1973, art. 213). O alerta não recai sobre a existência da retificação, mas sobre a necessidade de qualificação reforçada: o oficial deve examinar com cuidado se a alteração proposta encontra respaldo técnico (memorial descritivo, georreferenciamento, anuência de confrontantes) e se não amplia o imóvel para áreas alheias.

- **A soma da área do imóvel das matrículas desmembradas é maior do que a área do imóvel da matrícula original.** O desmembramento divide a matrícula original em duas ou mais, sem alterar a área total: a soma das partes deve corresponder ao todo. Quando a soma supera a matrícula-mãe, há criação artificial de área, sinal de aumento fraudulento praticado durante o desmembramento.

- **A área do imóvel da matrícula remembrada é maior do que a soma das áreas do imóvel das matrículas originais.** O remembramento (fusão de matrículas) também deve preservar a área total: a matrícula resultante equivale à soma das matrículas reunidas. Excesso indica que área nova foi incorporada durante a fusão, podendo indicar captura de porção de área pública contígua.

- **A abertura de matrícula de imóvel com área aumentada em um cartório é realizada a partir da matrícula do mesmo imóvel existente em outro cartório,** sem que a de origem conste como encerrada, o que permite a coexistência de duas matrículas para o mesmo imóvel.

- **A área do imóvel é aumentada de uma transação para outra,** mesmo sem indicação clara de registro de retificação. Cada transmissão deve referir-se à área constante da matrícula vigente; qualquer alteração demanda registro próprio de retificação. Aumentos silenciosos entre escrituras sucessivas indicam manipulação dos dados registrais ao longo da cadeia dominial, frequentemente para incorporar área pública sem deixar rastro formal.

- **O parecer técnico que fundamenta o aumento da área não fecha a poligonal, ou não possibilita localização do imóvel.** O memorial descritivo georreferenciado deve permitir reconstituir exatamente o perímetro do imóvel. Quando a poligonal não fecha (vértices que não se ligam) ou os pontos não permitem localização única no terreno, o parecer é tecnicamente inválido e não pode servir de base para retificação. A admissão desse parecer no registro é falha grave de qualificação.

- **A descrição dos limites naturais do imóvel na transcrição ou matrícula antiga é imprecisa,** facilitando georreferenciamento de área superior à original. Descrições baseadas em limites naturais como "vai do córrego até a serra", "confronta com a fazenda de fulano", eram comuns antes da exigência de georreferenciamento e não configuram fraude por si. A vulnerabilidade surge no momento do georreferenciamento: a imprecisão permite traçar a poligonal de modo a englobar área significativamente maior do que a descrita originalmente, sem que isso seja evidente na cadeia dominial.

- **A área registrada na matrícula se sobrepõe à área registrada em outras matrículas.** Sobreposição entre matrículas é incompatível com o princípio registral da unicidade, isso porque uma porção de terra não pode ser objeto de dois registros distintos simultâneos. A detecção via SIG-RI revela, no mínimo, erro a corrigir; em contextos de alta valorização fundiária, sugere apropriação dupla ou aumento fraudulento de área.[36]

- **São realizados numerosos registros de desmembramento da matrícula.** Desmembramentos sucessivos são comuns em loteamentos legítimos. O alerta surge quando a frequência é desproporcional ao porte ou à finalidade da propriedade, sobretudo se acompanhada de aumento da área total, padrão associado à pulverização artificial de terras públicas em matrículas privadas individualizadas, para dificultar a investigação e o cancelamento.

- **A soma das áreas das matrículas de um só cartório é maior do que a área de sua circunscrição,** indicando a existência de matrículas fraudulentamente aumentadas. A área total registrada por um cartório não pode ultrapassar a área geográfica da circunscrição que ele atende. Quando isso ocorre, há evidência objetiva de inflação fraudulenta da área agregada das matrículas. Essa inconsistência pode ser identificada pelas corregedorias mediante o cruzamento do Inventário Estatístico Eletrônico do Registro de Imóveis (IERI-e) com bases georreferenciadas oficiais.

- **A área georreferenciada resultante da retificação ou averbação pretendida recai sobre terras públicas mapeadas em sistemas oficiais (Sigef ou Acervo Fundiário) que não integravam a matrícula original.** A retificação é instrumento legítimo apenas para precisar limites preexistentes, não podendo criar direito sobre área nova. Quando o georreferenciamento expandido avança sobre patrimônio público, configura-se apropriação indevida disfarçada de retificação, hipótese que justifica a recusa imediata do ato pelo registrador, a comunicação aos órgãos fundiários e, caso haja inconformismo do requerente, a suscitação de dúvida ao Juiz Corregedor, nos termos do art. 198 da Lei de Registros Públicos.

3.2.2 Títulos voadores

Definição: Registro com a alteração da localização de imóvel particular, que passa a incidir sobre terra pública. Esse "voar" tem duas dimensões complementares: (i) voar no espaço — a poligonal do imóvel é redesenhada para incidir em outra área, tipicamente pública; e (ii) voar entre serventias — a matrícula é aberta em cartório diverso do de origem sem que a matrícula original seja encerrada, permitindo que o mesmo imóvel apareça em duas serventias distintas. Ambas as dimensões deslocam o título para posição sem lastro dominial.

Descrição: O cartório registra imóvel particular em terra pública, como se estivesse aprimorando a precisão da descrição dos limites naturais constantes de matrículas antigas. Tal prática ocorre, por exemplo, quando uma matrícula antiga é desmembrada em novas matrículas que passam a conter maior detalhamento da localização do imóvel, reposicionando-o indevidamente sobre terra pública.

Alternativamente, títulos de domínio constantes de livros antigos de registro são reativados com nova descrição espacial, de forma a inseri-los em áreas de domínio público. Esses títulos, que alteram abruptamente sua localização registral sem lastro fático ou jurídico, são comumente denominados “títulos voadores”, em razão da mobilidade artificial de sua posição territorial.

Sinais de alerta:

Os sinais a seguir indicam risco de *uso de títulos voadores*, podendo ocorrer de forma isolada ou combinadamente. Sua presença não atesta, por si, a ocorrência da fraude, mas justifica qualificação registral reforçada pelo oficial e aprofundamento da análise pelos órgãos de controle.

- **A matrícula apresenta sobreposição em relação a outra matrícula previamente existente ou a cadastros oficiais de terras públicas.** A sobreposição entre matrículas é, por si só, uma inconsistência grave do sistema registral: uma mesma porção de terra não pode integrar duas matrículas distintas. Quando ocorre com terras públicas mapeadas em sistemas oficiais (SIG-RI, Sigef, Acervo Fundiário), há indício de que o título particular "voou" para área pública sem respaldo dominial.

- **Registro de abertura de novas matrículas em cartório diverso daquele de origem,** como desmembramento ou, por vezes, sem o devido respaldo em certidão emitida pelo cartório da matrícula originária. A abertura de matrícula em outro cartório é legítima, por exemplo, quando o imóvel é desmembrado e parte passa a integrar outra circunscrição, mas exige certidão do cartório de origem; a fraude está em fazê-lo sem esse respaldo. O título “voa” de um cartório para outro, assim como de uma área para outra.

- **A descrição dos limites naturais do imóvel na transcrição ou matrícula antiga é imprecisa,** facilitando alteração da localização do imóvel particular por meio de georreferenciamento incidindo em terra pública. Descrições imprecisas eram comuns em transcrições antigas, anteriores ao georreferenciamento obrigatório, e não constituem fraude por si. O risco surge quando, ao se georreferenciar pela primeira vez, a poligonal é desenhada em local diferente do descrito, fazendo o título "voar" para área pública ou de terceiro sem que a alteração fique evidente na cadeia dominial.

3.3 Fraudes na circulação patrimonial

Este bloco reúne estratégias voltadas a ocultar o real beneficiário e dificultar o controle institucional sobre o ativo fundiário, por meio do uso de pessoas interpostas e empresas.

3.3.1 Uso de laranjas e empresas

Definição: Registro envolvendo pessoa interposta ("laranja") ou empresa para ocultar o real beneficiário da transmissão do imóvel.

Descrição: O cartório registra a transmissão, ou sucessivas transmissões, da propriedade do imóvel envolvendo pessoa física interposta ("laranja") ou pessoa jurídica, com a finalidade de ocultar a identidade do real beneficiário da transação.

Essa prática é especialmente utilizada quando a transmissão pode suscitar suspeitas de irregularidade, como nos casos em que uma Pessoa Exposta Politicamente (PEP) adquire imóvel situado em área com expectativa de valorização decorrente de decisões de políticas públicas — a exemplo da implantação de rodovias ou outras obras de infraestrutura —, ou quando um mesmo indivíduo concentra a titularidade de áreas regularizadas em extensão superior aos limites previstos na legislação de regularização fundiária (para esse assunto, ver tipologia 3.5.4, *Discriminação administrativa ou regularização fundiária irregular*). Diante do risco de detecção dessas irregularidades, o real interessado opta por registrar a transmissão do imóvel em nome de terceiros, mantendo-se oculto nas sucessivas operações registrais.

Sinais de alerta:

Os sinais a seguir indicam risco de *uso de laranjas e empresas para ocultar o real beneficiário*, podendo ocorrer de forma isolada ou combinadamente. Sua presença não atesta, por si, a ocorrência da fraude, mas justifica qualificação registral reforçada pelo oficial e aprofundamento da análise pelos órgãos de controle.[37]

- **A pessoa física não possui Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) em situação regular junto à Receita Federal.** A regularidade do CPF é condição básica para qualquer transação civil. CPF em situação irregular (suspenso, cancelado, pendente) na época do registro é incompatível com a prática válida do ato e sugere uso de identidade comprometida, frequentemente associado à interposição de "laranjas".[38]

- **Não são registrados dados da pessoa física que a qualifiquem,** como nomes dos pais, CPF ou endereço. A qualificação completa do adquirente (Lei nº 6.015/1973, art. 176, §1º) é exigência legal e instrumento de rastreabilidade. A omissão proposital desses dados dificulta a localização posterior do titular registral, padrão recorrente quando o nome no registro é apenas um instrumento de ocultação do real beneficiário.

- **A pessoa física possui registro de óbito em seu nome.** A transmissão em nome de pessoa já falecida à data do ato é juridicamente impossível: a personalidade civil extingue-se com a morte. O uso de nome de pessoa falecida revela tanto a fraude do ato quanto falha grave de qualificação cartorial, verificável hoje pela Central de Informações de Registro Civil (CRC) e pela CNIB.

- **A pessoa física possui histórico de empregos sem relação com a atividade produtiva desenvolvida no local.** Isoladamente, esse histórico não é conclusivo; ganha relevância combinado a outros sinais. A propriedade rural pode ser adquirida por investidor sem histórico agropecuário, não há vedação legal. Sendo assim, esse sinal só ganha peso quando combinado a outros (capacidade financeira incompatível, vínculo com PEPs, transações sucessivas em curto prazo). Conjuntamente esses sinais podem sugerir que a pessoa figura como titular sem real interesse ou capacidade de exploração do imóvel.

- **A escritura de compra e venda do imóvel é lavrada em cartório distante da área de interesse, sem justificativa plausível.** A escolha do tabelionato é livre, mas transações com imóveis rurais tendem a usar cartórios próximos das partes ou do imóvel. A escolha de serventia distante, sem vínculo evidente, pode indicar busca por cartório com qualificação registral menos rigorosa ou conivente, sinal que se reforça quando a serventia já apresenta outras inconsistências.

- **A pessoa física possui relação de sociedade empresarial ou parentesco com pessoa que ocupa cargo político vinculado ao local.** A condição de PEP e os vínculos societários são verificáveis em fontes públicas, como o Portal da Transparência e o quadro societário na Receita Federal e nas juntas comerciais.

- **A pessoa física não possui capacidade financeira comprovada como renda, faturamento ou patrimônio declarados compatível com o valor da transação.** A capacidade econômica do adquirente deve ser, em alguma medida, proporcional ao valor da operação. Incompatibilidade grave, verificável por cruzamento de bases, sugere uso da pessoa como interposta, figurando como titular formal sem ser, de fato, a beneficiária econômica do imóvel. A verificação inicial cabe ao próprio oficial de registro na qualificação; a análise mais aprofundada, aos órgãos de controle e à inteligência financeira (Coaf, a partir das comunicações de operações suspeitas — COS — reportadas pelo cartório) e à Receita Federal (via cruzamento cadastral).

- **Há transmissões sucessivas do mesmo imóvel em um curto período envolvendo diversas pessoas físicas ou jurídicas.** Revendas legítimas são possíveis, mas ciclos rápidos de transmissão entre múltiplas partes, especialmente quando envolvem pessoas vinculadas entre si, são padrão associado à "lavagem fundiária", um processo em que cada transmissão sucessiva tenta consolidar o título e blindar o adquirente final como suposto terceiro de boa-fé.

- **A pessoa jurídica não possui atividade econômica relacionada à produção rural,** o que pode indicar o uso da empresa como pessoa interposta para ocultar o real beneficiário. A titularidade rural por pessoa jurídica é legítima (empresas agropecuárias, fundos de investimento, etc.), mas a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) declarada e a atividade efetiva devem guardar alguma relação com o uso da terra. Empresas sem atividade rural correspondente, especialmente as de pequeno porte ou recém-constituídas, podem ser utilizadas como veículos de ocultação patrimonial. Embora a CNAE não seja, isoladamente, definidora, a incompatibilidade grosseira entre a atividade declarada e a propriedade rural adquirida costuma indicar que a empresa está sendo usada como veículo, não como titular real.

- **Existem dificuldades na localização dos sócios da pessoa jurídica.** A pessoa jurídica idônea tem sócios identificáveis e localizáveis nos registros da Receita Federal e das juntas comerciais. Endereços inexistentes, sócios não encontráveis ou quadros societários compostos por outras empresas-veículo (estruturas em camadas) são indícios típicos de pessoa jurídica usada para ocultar o beneficiário final.

3.4 Captura institucional do cartório

Este bloco trata da situação em que a própria serventia extrajudicial atua como veículo da fraude, seja por conluio, corrupção ou coação, transformando o registro em mecanismo de legitimação documental.

3.4.1 Envolvimento do cartório

Definição: Prática deliberada de atos registrais por oficial ou funcionário do cartório que possibilitam ou formalizam a passagem de imóveis (ou direitos reais) sobre terrenos públicos a particulares, mediante coação, corrupção, conluio, omissão ou uso indevido do acervo cartorário. As tipologias descritas neste relatório podem ocorrer cumulativamente; o envolvimento do cartório, em especial, costuma acompanhar as demais fraudes.

Descrição: O oficial do cartório ou funcionário realiza o registro de imóvel em nome de particular incidindo sobre terras públicas, envolvendo uma ou mais das tipologias descritas neste relatório. Esse registro ocorre mediante coação, corrupção ou conluio com oficial ou funcionário da serventia. Assim, ainda que se identifique o risco ou a irregularidade no momento do pedido, o ato registral é deliberadamente praticado. Muitas vezes, os cartórios restauram livros supostamente extraviados ou incluem novas informações em matrículas sob a alegação de que os registros estão antigos ou incompletos, mas as informações acrescentadas são falsas ou se baseiam em documentos fraudulentos. Inclui, também, a utilização ou reinserção de títulos antigos, transcrições ou livros extraviados ou suprimidos para conferir aparência de regularidade a situações de ocupação irregular.

Sinais de alerta:

Os sinais a seguir indicam risco de *envolvimento do cartório na fraude*, podendo ocorrer de forma isolada ou combinadamente. Sua presença não atesta, por si, a ocorrência da fraude, mas justifica qualificação registral reforçada pelo oficial e aprofundamento da análise pelos órgãos de controle.

- **Resistência, omissão ou demora injustificada do cartório em disponibilizar informações de registros públicos** solicitadas por clientes ou quaisquer informações solicitadas por autoridades. O registro de imóveis tem natureza pública (Lei nº 6.015/1973, art. 17), sendo assim a transparência é um dever. A recusa ou demora injustificada em fornecer informações solicitadas por interessados ou pelas corregedorias indica resistência à fiscalização — comportamento típico de serventia com práticas a ocultar.

- **Ausência de folhas ou lacunas nos livros cartorários, indícios de extravio ou manipulação de acervo.** O cartório tem folhas ausentes nos livros, faltando informações como a descrição do terreno e detalhes de área e dimensão, sinalizando extravio de informações. Os livros cartorários têm regime de inalterabilidade e devem ser preservados integralmente. A ausência de folhas, especialmente em livros mais antigos,

pode permitir a posterior inserção de "registros novos" simulando antiguidade, esquema conhecido como "folhas em branco". Cabe à corregedoria proceder à inspeção e à instauração de procedimento disciplinar.

- **Inclusão de informações novas em matrículas antigas** sem documentação justificadora idônea.

- **Atuação do próprio oficial, funcionário ou de parentes em transações relativas a imóveis da serventia.** A Lei n.º 8.935/1994, art. 27, veda ao oficial e a seus parentes a prática de atos relativos a imóveis de seu próprio interesse na serventia em que atuam, justamente para evitar conflito de interesses. A presença dessa figura é, por si, infração grave que demanda providência da corregedoria.

- **Existência de denúncias públicas implicando o oficial do cartório em más-práticas.** Reportagens, denúncias formais ou processos administrativos relatando irregularidades não comprovam por si a fraude, mas obrigam o sistema de controle (corregedoria, CNJ) à apuração devida. A persistência das alegações ao longo do tempo, especialmente quando vindas de fontes diversas, é alerta que justifica fiscalização específica.

- **Existência de livros extraviados do cartório.** O extravio de livros, seja alegado ou efetivamente constatado, interrompe a cadeia de auditoria registral e pode ser usado para justificar a "recriação" de registros sem lastro nos originais. Casos de extravio devem ser objeto de procedimento próprio na corregedoria, com restauração formal a partir de fontes externas verificáveis.

- **Abertura de matrícula em circunscrição diversa sem motivação documentada.** A competência territorial dos cartórios é definida pela localização do imóvel (Lei nº 6.015/1973, art. 169), diferentemente da lavratura de escrituras, em que a escolha do tabelião é livre. Abertura de matrícula fora da circunscrição é nula e revela falha grave de qualificação, salvo hipóteses excepcionais bem documentadas. Quando ocorre, frequentemente serve à criação de matrícula paralela em cartório complacente.

- **Indícios de (re)utilização de títulos antigos cujo estado jurídico exigiria revogação** (ex.: títulos precários de licitações do Incra), especialmente quando acompanhados de procurações outorgadas, ou supostamente outorgadas, pelos titulares originais e abertura de nova matrícula em nome desses titulares. Nessas hipóteses, os funcionários dos cartórios utilizam seu conhecimento e acesso ao acervo antigo para selecionar transcrições antigas que deveriam ter sido revogadas, promover a inserção ou 'recriação' de registros e facilitar a venda desses imóveis por meio de documentos e procurações irregulares. Trata-se, assim, de uma modalidade de reutilização fraudulenta de títulos que deveriam ter sido cancelados.

- **Tramitação de procedimentos de usucapião extrajudicial em que a documentação omite a qualidade de área pública** ou que faltem ofícios ou manifestações de órgãos públicos competentes, especialmente do Incra.

Cadastro e escritura fictícios antes, registro ilegal depois: os caminhos da grilagem bilionária revelados na Operação Imperium Fictum

Investigação da Polícia Federal (PF) na Operação Imperium Fictum,[39] deflagrada em 2025, revelou um esquema bilionário de grilagem de terras da Gleba Belo Monte, no estado do Pará. Como primeira etapa da grilagem, servidores do Incra, em conluio com a organização criminosa, criavam processos falsos e inseriam dados fictícios no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), possibilitando a emissão do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR). Depois disso, os cartórios eram envolvidos.

O primeiro movimento cartorial ocorria no Cartório Único Ofício de Aveiro, onde, entre agosto de 2019 e setembro de 2020, foram lavradas escrituras públicas de compra e venda que simulavam a transferência de imóveis rurais grilados. As transações tinham como finalidade formalizar a passagem das áreas às pessoas inscritas como beneficiárias de processos falsos do Incra. Tratava-se de cadastros e enquadramentos fraudados no Incra, que davam aparência de legitimidade aos pedidos e dificultavam a detecção pelo cartório.

A repetição de padrões chama a atenção. Escrituras envolvendo vendedores distintos foram lavradas na mesma data. Isoladamente, atos na mesma data podem ser corriqueiros; chama atenção a recorrência do padrão combinado aos demais indícios. Em alguns casos, imóveis diferentes foram negociados por valores idênticos. Em 26 de agosto de 2019, quatro vendedores compareceram ao cartório para transferir imóveis a um sojeiro e seu filho, todos pelo valor de R$ 30 mil. O sojeiro foi apontado pela PF como chefe do esquema.[40]

As escrituras foram firmadas antes mesmo da obtenção do título de domínio, que só seria emitido em 28 de maio de 2021. O preço declarado também destoava do mercado: áreas com aquelas dimensões costumam ser negociadas por cifras próximas a R$ 1 milhão. Outro forte indício de fraude foi levantado pelo tabelião que assumiu interinamente o cartório de Aveiro, quando ele declarou que o Livro 04, onde estariam registradas as escrituras utilizadas no esquema, não lhe foi entregue na transição do acervo, pois estava extraviado.

Com as escrituras em mãos, o grupo avançou para a etapa de registro. Os documentos foram levados ao Cartório de Registro de Imóveis de Senador José Porfírio, onde deram origem a matrículas em favor do sojeiro.

Parte dos imóveis, embora localizados em Anapu, foi registrada em Senador José Porfírio. Registrar o imóvel em circunscrição diversa da sua é irregular e, no caso, serviu para obscurecer a origem fraudulenta. Depois, as matrículas foram transferidas para o cartório de Anapu. O objetivo, segundo as investigações, era conferir nova aparência de legitimidade aos registros e dificultar a rastreabilidade da origem fraudulenta dos títulos.

continuação

Mesmo após alertas reiterados do Incra sobre possíveis irregularidades, a então oficial titular do cartório de Senador José Porfírio não promoveu o cancelamento das matrículas nem comunicou os fatos ao Ministério Público ou à Polícia Judiciária. Para a investigação, essa inércia contribuiu para a continuidade do esquema.

Com os registros formalizados e redistribuídos entre cartórios (de Senador José Porfírio para Anapu), a organização criminosa do sojeiro estaria apta a vender as terras usurpadas e contratar financiamentos rurais milionários, em bancos como o Santander e a Caixa Econômica Federal. A denúncia do Ministério Público Federal contra o sojeiro relacionada ao caso foi recebida em dezembro de 2025. Ele já havia sido condenado, em 2015, pelo assassinato de um trabalhador rural.[41]

O caso do cartório fantasma de Acará

O caso trata do registro ilegal de 7 mil hectares de glebas rurais de um grande grupo produtor de óleo de palma, no município de Acará. O esquema, ocorrido desde meados dos anos 2000 até, pelo menos, 2017, envolveu a participação de uma organização criminosa na realização de fraudes em cartórios e em sistemas cadastrais fundiários, e até mesmo a criação de um cartório fictício para atestar registros de terras fraudulentos.[42]

A denúncia apresentada pelo Ministério Público narra que o então gerente-geral da empresa e o presidente tiveram participação fundamental nas ilegalidades. De início, eles contrataram "serviços de grilagem" de um corretor de imóveis, a fim de localizar áreas com proprietários ausentes ou documentação antiga, que pudessem ser ilegalmente apropriadas pela empresa. Depois, a então tabeliã do município de Acará, que assumiu o Cartório Lobato após o falecimento do marido, também tabelião, foi apontada como responsável por emitir certidões ideologicamente falsas para conferir aparência de legalidade à propriedade da empresa sobre as terras pretendidas.[43]

A tabeliã, após ser destituída do cargo em 2005, criou um cartório fictício, batizado de "Cartório Oliveira Santos", para continuar expedindo documentos fraudulentos. A investigação identificou, por exemplo, certidões datadas de 1976 que traziam a assinatura de seu filho, apesar de ele ter nascido apenas em 1978. Na Operação Apate, deflagrada em 2018, carimbos do suposto "Cartório Oliveira Santos" foram apreendidos pela Polícia Federal na residência dela.

Com as certidões em mãos, o gerente-geral e o presidente da empresa solicitaram a lavratura de escrituras públicas de compra e venda de terras no Cartório Diniz, tabelionato de notas em Belém. Posteriormente, eles retornavam aos municípios de origem e solicitavam a "restauração" de livros cartorários supostamente extraviados, nos quais as áreas passavam a constar em nome da empresa. Com esse procedimento, a extensão territorial registrada em favor da empresa era significativamente ampliada.

continuação

Enquanto isso, segundo a denúncia do Ministério Público, o então oficial do Registro de Imóveis de Acará, nomeado interventor pelo Tribunal de Justiça do Estado do Pará após a destituição da tabeliã, teria passado a integrar o esquema. Ele teria recebido pagamentos para não fornecer a terceiros certidões envolvendo a empresa, além de ter promovido restaurações de livros supostamente extraviados para atestar ilegalmente propriedades de terras da empresa.

Por fim, entre 2015 e 2017, um topógrafo contratado pela empresa passou a inserir no Sistema de Gestão Fundiária (Sigef) informações georreferenciadas falsas sobre matrículas, dimensões e limites de imóveis rurais. Com base em seus trabalhos topográficos, novos pedidos de averbação e abertura de matrículas foram levados ao cartório de Acará. Além disso, esses dados foram utilizados para declarar informações falsas no Cafir, da Receita Federal, aumentando artificialmente as áreas dos imóveis, e processos administrativos foram instaurados junto ao Incra na tentativa de obter Certificados de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR).

Segundo o Ministério Público, o objetivo final era apresentar documentos falsos ao Incra, ao Iterpa e à Receita Federal, com o propósito de o grupo empresarial se apropriar de terras que não lhe pertenciam. O caso está em andamento na Justiça Federal.

De acordo com uma apuração jornalística, a empresa concentra cerca de 107 mil hectares na região do Alto Acará.[44] Parte dessas áreas é alvo de acusações de que teriam sido registradas e ocupadas de forma irregular, seja à margem da lei, seja por meio do uso de brechas legais, como demonstra este caso. Em parte desse território, há inclusive cemitérios quilombolas que confirmam a presença histórica dessas comunidades, sugerindo que as terras deveriam ter sido destinadas a comunidades locais. Segundo relatos, ao longo dos anos, moradores locais, que incluem indígenas e quilombolas, teriam sido pressionados ou intimidados a deixar suas terras ou a vendê-las. As denúncias sugerem um processo de expansão territorial marcado por conflitos fundiários e disputas sobre a legitimidade da posse das áreas. Além da produção de óleo de palma, atividade central da companhia, também são mencionados outros interesses econômicos no território, como a exploração de minério de bauxita e a comercialização de créditos de carbono. Em meio a essas controvérsias, em 2026, a empresa vendeu suas operações no Pará a um grupo estrangeiro.[45]

3.5 Fraudes com uso de decisões judiciais e administrativas irregulares

Este bloco distingue-se dos anteriores por reunir tipologias que dependem de decisões judiciais ou de atos administrativos de órgãos fundiários. Nesses casos, a fraude se origina fora do cartório, podendo ser, inclusive, fruto de corrupção judicial ou administrativa, de modo que a verificação e a responsabilização recaem sobretudo sobre o Judiciário, sobre os órgãos fundiários e de controle externo (corregedorias dos tribunais, CNJ e Ministério Público), com atuação mais limitada do cartório, que deve, a depender do caso, acionar a corregedoria e os órgãos fundiários competentes, além de comunicar a operação ao Coaf e demais autoridades em casos de suspeita de irregularidades.

Neste ponto, cabe esclarecer que as tipologias 3.5.1, 3.5.2 e 3.5.3 compartilham três sinais de alerta comuns: (i) alegações públicas de más práticas do juiz responsável (corrupção ou conflito de interesse); (ii) extravio ou inexistência dos autos do processo judicial; e (iii) sobreposição da área georreferenciada com terras públicas mapeadas nos sistemas oficiais. Para preservar uma leitura fluida, esses sinais não serão repetidos nas tipologias 3.5.1, 3.5.2 e 3.5.3, mas devem ser considerados na análise de cada uma delas. Sua presença, de forma isolada ou combinadamente, justifica a comunicação às corregedorias e ao CNJ para eventual revisão da decisão que embasou o registro e a articulação com os órgãos fundiários para cancelamento administrativo (Lei nº 6.739/1979), quando cabível. A tipologia 3.5.4, por envolver procedimentos administrativos de órgãos fundiários, apresenta sinais próprios, listados especificamente naquele tópico.

3.5.1 Sentença irregular de inventário ou de ação discriminatória judicial

Definição: Sentença judicial marcada por irregularidades, proferida em ação de inventário e partilha ou em ação discriminatória judicial, usada para registro, em nome de particular, de imóvel situado em terra pública.

Descrição: No caso das ações de inventário, o juiz homologa memorial de partilha que descreve como bem particular um imóvel localizado em terra pública, conferindo aparência de legitimidade à transmissão do imóvel a particular. Já nas ações discriminatórias judiciais, a sentença reconhece a propriedade privada sobre área pública sem a observância dos procedimentos e requisitos previstos na legislação aplicável. Essa forma de grilagem pode envolver corrupção do juiz, erro, ou decorrer do seu desconhecimento do direito agrário.

Com base na sentença, o cartório registra o formal de partilha ou abre ou retifica a matrícula do imóvel em nome de particular, viabilizando o registro indevido de terra pública como propriedade privada. Como o título tem origem judicial, a qualificação registral se limita a seus aspectos formais, e a correção do vício depende sobretudo da atuação do Judiciário e dos órgãos de controle. Cabe ao cartório, caso suspeite de irregularidade da decisão a ser cumprida, alertar a corregedoria e o órgão fundiário responsável pela área, além de comunicar a operação ao Coaf.

Sinais de alerta:
Os sinais a seguir indicam risco de uso de sentença irregular de inventário ou de ação discriminatória judicial para apropriação de área pública. Os sinais podem ocorrer de forma isolada ou combinadamente. Sua presença não atesta, por si, a ocorrência da fraude, mas justifica qualificação registral reforçada pelo oficial e aprofundamento da análise pelos órgãos de controle.

- **A documentação de inventário analisada judicialmente e apresentada ao cartório é ou aparenta ser bastante antiga.** Inventários antigos são comuns, partilhas podem demorar décadas para concluir-se. O cuidado está em que a antiguidade da documentação dificulta a verificação independente da cadeia dominial e abre espaço para inclusão de bens que originalmente não pertenciam ao espólio, especialmente terras públicas vizinhas.

- **A ação judicial é processada em vara localizada em lugar distante da área de interesse,** sem justificativa plausível para a competência territorial, podendo indicar que a escolha se deu em decorrência de interesse escuso. A competência territorial em ações reais segue, em regra, a localização do imóvel (CPC, art. 47). Processos protocolados em vara distante sem justificativa configuram potencial busca por juízo mais condescendente ("*forum shopping*"). Quando combinada a outros indícios, é elemento que demanda revisão pelo tribunal e pelo CNJ. Essa escolha de foro é identificável objetivamente pela distância entre juízo e imóvel, sem necessidade de imputar má-fé de imediato. Cabe às corregedorias examinar padrões recorrentes.

- **É utilizada pessoa com poder de procuração para requerer o registro da transmissão, sem que os supostos herdeiros ou titulares de direitos sejam localizados.** A representação por procuração é legítima e usual. O alerta surge quando o procurador concentra a atuação em nome de vários supostos titulares não localizáveis, padrão típico de fraude com herdeiros fictícios ou em casos de uso indevido de identidade de pessoas falecidas ou ausentes.

3.5.2 Sentença irregular que determina retificação de registro

Definição: Sentença judicial irregular que determina a retificação da área de imóvel particular, com avanço de seu perímetro sobre terra pública, e que fundamenta a posterior averbação na matrícula.

Descrição: O juiz determina a retificação da área ou dos limites de imóvel particular de modo que ele passe a incidir sobre terras públicas, sem a observância dos procedimentos e requisitos previstos na legislação aplicável. Com base na sentença, o cartório averba a retificação na matrícula, que passa a abranger área pública.

Sinais de alerta:
O sinal a seguir indica risco de uso de sentença irregular para retificação de registro com avanço sobre terra pública. Sua presença não atesta, por si, a ocorrência da fraude, mas justifica qualificação registral reforçada pelo oficial e aprofundamento da análise pelos órgãos de controle.

- **A ação judicial é processada em vara localizada em lugar muito distante da área de interesse,** sem justificativa plausível para a competência territorial. Retificações de área seguem, em regra, a competência territorial do imóvel. O ajuizamento em vara distante, sem causa jurídica que o justifique, sugere busca por juízo conveniente para validar alterações que não passariam pela vara territorialmente competente. Reforça-se o alerta quando o juízo é objeto de denúncias anteriores.

3.5.3 Carta de arrematação expedida em leilão irregular

Definição: Carta de arrematação expedida em leilão judicial marcado por irregularidades posteriormente usada para registro, em nome de particular, de imóvel situado em terra pública.

Descrição: O imóvel, situado em terra pública, é levado a leilão judicial fraudulento, mediante conluio com o magistrado responsável pelo processo. A carta de arrematação, título judicial que transfere o imóvel para o particular, confere aparência de legitimidade à aquisição, e, com base nela, o cartório registra a propriedade em nome do arrematante.

Sinais de alerta:

Os sinais desta tipologia são aqueles descritos na observação metodológica presente ao início do Bloco "Fraudes com uso de decisões judiciais e administrativas irregulares" e comuns também às tipologias 3.5.1 e 3.5.2: (i) alegações públicas de más práticas do juiz responsável (corrupção ou conflito de interesse); (ii) extravio ou inexistência dos autos do processo judicial; e (iii) sobreposição da área georreferenciada com terras públicas mapeadas nos sistemas oficiais. Estes sinais podem indicar risco de carta de arrematação irregular, podendo ocorrer de forma isolada ou combinadamente. Sua presença não atesta, por si, a ocorrência da fraude, mas justifica qualificação registral reforçada pelo oficial e o aprofundamento da análise pelos órgãos de controle.

3.5.4 Discriminação administrativa ou regularização fundiária irregular

Definição: Reconhecimento, por órgão fundiário (Incra ou instituto estadual de terras), de domínio particular ou titulação de imóvel situado em terra pública, em procedimento de discriminação administrativa ou de regularização fundiária marcado por fraudes ou irregularidades, posteriormente levado a registro em nome de particular.

Descrição: O órgão fundiário conduz procedimento de discriminação administrativa ou de regularização fundiária com fraudes ou irregularidades, descumprindo os procedimentos previstos na legislação aplicável. Na discriminação administrativa, a fraude pode estar no reconhecimento, como particular, de domínio apoiado em título

ilegítimo. Na regularização fundiária, pode estar na titulação de quem não cumpre os requisitos legais ou sem a observância de procedimentos como a ordem de prioridade. Com base no título ou no reconhecimento de domínio assim obtido, o cartório promove a abertura ou a retificação de matrícula do imóvel, que passa a constar como propriedade particular.

Exemplo de irregularidade é o requerente da regularização fundiária ocupar a terra após o marco temporal estabelecido na legislação de regularização fundiária, e mesmo assim adquirir a propriedade sobre a terra. Outro exemplo é uma pessoa concentrar a propriedade de área regularizada maior do que o permitido na legislação de regularização fundiária, que varia entre estados e a União. Nesse caso, no que tange ao cartório, diferentes pessoas indicadas como proprietárias podem atuar como pessoas interpostas ("laranjas"), figurando formalmente como beneficiárias do imóvel sem serem reais destinatárias do bem.

Sinais de alerta:

Os sinais a seguir indicam risco de discriminação administrativa ou regularização fundiária irregular, podendo ocorrer de forma isolada ou combinadamente. Sua presença não atesta, por si, a ocorrência da fraude, mas justifica qualificação registral reforçada pelo oficial e o aprofundamento da análise pelos órgãos de controle.

- **Existem alegações públicas de corrupção envolvendo o instituto de terra responsável pelo procedimento de regularização,** ou controvérsias envolvendo especificamente o procedimento de regularização. O instituto de terras (estadual ou federal) é o órgão competente para conduzir a discriminação administrativa de terras devolutas. Denúncias contra o órgão ou controvérsias documentadas sobre procedimentos específicos demandam reexame interno, articulação com o Ministério Público e, quando cabível, atuação do CNJ junto à serventia que registrou o ato.

- **Os arquivos do processo administrativo não são localizados ou foram extraviados.** A regularização fundiária envolve etapas documentais críticas (vistoria, georreferenciamento, anuência ambiental, publicações). A ausência ou extravio dos autos do processo administrativo impede a verificação dessas etapas e fragiliza a legitimidade do título, justificando comunicação ao órgão fundiário responsável e à corregedoria.

- Imagens de satélite ou registros de atividade produtiva, analisados retroativamente, indicam que a **ocupação da área pelo beneficiário da regularização fundiária ocorreu em momento posterior ao marco temporal** estabelecido na legislação aplicável (no caso de terras federais, 2008, podendo variar nas terras públicas estaduais).

- **O CCIR e o comprovante de pagamento do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) são emitidos em datas próximas ao requerimento de regularização fundiária e de abertura de matrícula** em nome de particular ou transmissão de imóvel de gleba pública para particular. O CCIR e o ITR refletem o cadastro tributário-rural ao longo do tempo. Quando esses documentos são emitidos pela primeira vez em datas

concentradas no entorno do requerimento de regularização, há indício de que a "história de ocupação" foi montada apenas para a regularização sem documentar a posse efetiva ao longo do tempo, como exige a lei.

- **Existem indícios de que a pessoa indicada como proprietária do imóvel possa atuar como pessoa interposta** ("laranja") para evitar concentração de terras maior do que o permitido na legislação de regularização fundiária em um só proprietário, conforme os sinais de alerta da tipologia 3.3.1 *Uso de laranjas e empresas*, ou os indícios abaixo:

  – Regularização de diversos lotes que dividem o mesmo foco de desmatamento, utilizando nomes de pessoas interpostas para evitar a concentração de área maior do que o permitido na legislação em nome de apenas uma pessoa. Imagens de satélite frequentemente revelam que múltiplos lotes formalmente independentes compartilham um único polígono contínuo de desmatamento, sugerindo exploração unificada. O uso de pessoas distintas para titular cada lote, em uma estratégia de pulverização artificial, é mecanismo recorrente para burlar os tetos legais de concentração fundiária (Lei nº 13.465/2017, art. 13).

  – Regularização de lotes vizinhos em nome de pessoas que possuem relação de parentesco, indicando serem laranjas, para evitar a concentração de área maior que o permitido na legislação em nome de apenas uma pessoa. O parentesco entre titulares de lotes contíguos não é, por si, vedado, mas é elemento que, combinado a outros (exploração unificada, capacidade financeira incompatível, ausência de moradia efetiva) sugere uso da família como conjunto de "laranjas" para fragmentar formalmente uma propriedade que opera como unidade econômica única.

  – Utilização do mesmo procurador para representar supostos titulares de lotes vizinhos regularizados. A concentração de procurações em uma só pessoa para representar múltiplos beneficiários de regularização, todos com lotes vizinhos, sugere que a operação é coordenada por um único interessado real, com os titulares formais figurando apenas como instrumento para contornar limites de concentração fundiária.

  – Regularização de lotes contíguos em nome de terceiros sem vínculo com a área, frequentemente mediante o uso indevido ou fraudulento de dados pessoais, caracterizando a interposição de "laranjas", com o objetivo de burlar os limites legais de concentração fundiária aplicáveis a uma única pessoa.

  – O imóvel é depois transmitido para um comprador estrangeiro, que a lei proíbe de ser diretamente beneficiado pela regularização fundiária. A Lei nº 5.709/1971[46] restringe a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, especialmente pessoas jurídicas. A transmissão a estrangeiro logo após a regularização sugere que a regularização em nome de nacional foi apenas etapa intermediária para contornar a vedação, padrão classicamente associado ao uso de "laranjas" nacionais.

  – A posse da área pelas pessoas beneficiárias da regularização é contestada. A regularização fundiária pressupõe posse mansa, pacífica e produtiva. Contestações à posse, sobretudo por comunidades tradicionais, indígenas, ribeirinhos ou posseiros anteriores, indicam que o requisito de fato pode não estar presente. A contestação demanda apuração específica antes da consolidação do título.

Quando o Judiciário trava a revisão da grilagem: o caso da multiplicação de hectares da herança de um particular

Em 1960, um formal de partilha registrava um imóvel rural com 36.068,22 hectares. Catorze anos depois, na reabertura do inventário, a mesma área foi retificada para 346.318,94 hectares. Um salto de quase dez vezes o tamanho original.

O beneficiário da herança era um ex-conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. Em 1974, o herdeiro obteve decisão favorável do juiz para a retificação do inventário e ampliação da área de sua propriedade, levando-a em seguida a registro no Cartório de Eirunepé, no Amazonas. O cartório não citou antecessores nem confrontantes da área, procedimento exigido pela normativa vigente no período para resguardar terceiros eventualmente atingidos pela retificação.

Com a área aumentada no registro, em 1977, o herdeiro vendeu a terra e, em seguida, entrou em disputa com os adquirentes, que a registraram em nome de sua empresa agrícola. Em ação de indenização, o herdeiro pediu indenização pelo valor correspondente a 152.459,62 hectares da área aumentada, relativos a lotes que registravam somente 6.692,50 hectares. Anos depois, em 1989, novamente sob determinação judicial, o herdeiro conseguiu penhorar e arrematar a totalidade das terras, retornando à condição de proprietário. Os adquirentes questionaram judicialmente a decisão, mas os autos foram extraviados na 1ª Vara Cível. A Procuradoria-Geral do Estado do Amazonas também chegou a pedir nulidade do ato judicial e o cancelamento da averbação.

Entretanto, em 1990, o herdeiro passou a contar com um apoio decisivo na disputa. O Governador do Amazonas e o Presidente do Instituto do Meio Ambiente do Amazonas (IMA) assinaram 17 títulos de reconhecimento de domínio privado em favor do herdeiro, que então buscou consolidar sua posição. Requereu ao IMA o registro das áreas demarcadas judicialmente nos livros fundiários do instituto e solicitou junto à Secretaria de Produção Rural do Estado certidões ratificando os títulos.

Nesse processo administrativo, constatou-se que mais de 346 mil hectares haviam sido obtidos por pessoa jurídica, área superior ao limite constitucional permitido sem autorização prévia da Assembleia Legislativa. Diante disso, a Procuradoria-Geral do Estado emitiu parecer que culminou na abertura de inquérito policial para apurar a culpabilidade na emissão de títulos de domínio. O herdeiro, por sua vez, obteve *habeas corpus* pelo fato de ser ex-conselheiro do Tribunal de Contas do Estado e não compareceu ao interrogatório policial.

Além disso, o Incra questionou em juízo a conclusão da Corregedoria-Geral de Justiça sobre a impossibilidade de modificar ou alterar registros imobiliários existentes, por estarem amparados por sentença judicial. O pedido, porém, acabou arquivado na 4ª Vara Cível de Manaus, confirmando-se o entendimento da Corregedoria-Geral de Justiça.

Enquanto isso, o cartório de Eirunepé cancelou registros imobiliários que somavam 4,5 milhões de hectares, com base em 34 situações consideradas irregulares em relatório elaborado pelo Incra. Ainda assim, no caso específico das terras atribuídas ao herdeiro, não se confirmou nenhuma irregularidade formal que permitisse o cancelamento administrativo. O imóvel possuía títulos definitivos e decisão judicial consolidada, bloqueando qualquer revisão pela via administrativa.[47]

4. Recomendações

A gravidade da grilagem de terras manifesta-se em múltiplas dimensões: trata-se de um problema intrinsecamente associado à violência contra comunidades tradicionais, ao desmatamento e à degradação dos biomas, bem como à captura institucional de órgãos públicos e de cartórios. É um fenômeno que prospera em um ambiente permissivo, marcado por fragilidades institucionais e por incentivos legais e econômicos que favorecem a atuação de agentes que se beneficiam da apropriação indevida de terras. Essa atuação assume formas que se repetem em padrões reconhecíveis, que podem ser organizados em tipologias e identificados por meio de sinais de alerta.

Com base na análise desenvolvida neste relatório, apresentam-se a seguir as recomendações de políticas e ações a serem adotadas pelo poder público e pela sociedade no enfrentamento da grilagem de terras.

Superar a grilagem de terras exige a articulação de políticas públicas robustas, capazes de transformar os incentivos e as condições que a alimentam, aliadas ao fortalecimento de capacidades institucionais voltadas à prevenção, detecção e repressão qualificada dessas práticas. Diante da escala dos impactos socioambientais e dos riscos de consolidação de ilegalidades, adiar essa agenda implica aprofundar perdas irreversíveis.

O cenário de violência, corrupção e destruição ambiental na Amazônia tende a se perpetuar enquanto a grilagem de terras não for enfrentada de forma efetiva e estruturante. À medida que o bioma se aproxima de um ponto de não retorno, a urgência se impõe.

A. Recomendações gerais

A.1 Promover a cooperação interinstitucional

A prevenção e a repressão à grilagem dependem de esforço de articulação interinstitucional que envolva cartórios, corregedorias (Tribunais de Justiça), CNJ, Ministério Público, Polícias, Coaf, Receita Federal e órgãos fundiários, com pontos focais designados para crimes fundiários e protocolos de comunicação previamente acordados. A cooperação deve incluir capacitação técnica conjunta, troca de informações e desenho de procedimentos para situações de alto risco.

A.2 Promover a interoperabilidade entre bases

A possibilidade de cruzamento entre as bases do SREI/SIG-RI (ONR), do Sigef e do Acervo Fundiário do Incra, da CNIB e outras como da Receita Federal é essencial para a detecção de sobreposições, inconsistências e pessoas expostas politicamente.

A interoperabilidade é essencial para controles preventivos. Na prática, isso significa que uma consulta cartorial pode ser enriquecida com informações constantes em outras bases, tais como do Incra, da Funai, da Receita Federal e listas de PEPs e sanções, revelando sobreposições e vínculos que hoje só apareceriam a partir de uma pesquisa manual demorada.

B. Recomendações específicas por instituição

B.1 Para cartórios

- **Realizar qualificação registral reforçada.** O cartório deve realizar análise mais detalhada e atenta para verificação de inconsistências, sinais de alerta de fraudes na construção do título de origem, na delimitação territorial e na circulação patrimonial, com leitura contextual da cadeia dominial e da coerência territorial, assim como pedir esclarecimentos, novos documentos ou declarações para legitimar o registro.

- **Documentar a lógica da qualificação**. Funcionários dos cartórios devem registrar as razões técnicas que fundamentaram a prática ou a recusa de atos sensíveis, incluindo checklist mínimo e motivo legal expresso, viabilizando a auditabilidade externa, o aprendizado institucional e padronização de critérios.

- **Identificar e cancelar as matrículas fraudulentas**. Atuar, em articulação com as corregedorias, na identificação, reconhecimento e cancelamento de matrículas constituídas mediante fraude, a exemplo do Provimento n.º 02/2010 da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado do Pará e do Provimento nº 013/2006-CJCI.

B.2 Para corregedorias estaduais

- **Adotar abordagem baseada em risco na supervisão**. As corregedorias devem priorizar fiscalizações em contextos críticos, tais como valorização fundiária (infraestrutura, agronegócio, créditos de carbono), entorno de terras públicas não destinadas, vacância de serventia, cartórios com baixa arrecadação e com histórico de inconsistências.

- **Estimular o provimento célere das serventias vagas**. Adotar medidas para incentivar o provimento em serventias vagas para profissionais tecnicamente qualificados e com efetiva disponibilidade para o exercício das funções, por meio de incentivos para aumentar a atratividade e retenção de bons profissionais. A competência para a realização de concursos e provimento das serventias vagas é dos Tribunais de Justiça estaduais, cabendo ao CNJ o acompanhamento nacional.

B.3 Para o Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

- **Implementar integralmente o SREI/ SIG-RI e correlatos**. Acelerar a implementação do mapeamento georreferenciado das matrículas (Provimento CNJ n.º 195/2025) e sua integração com o Sigef, o Acervo Fundiário do Incra e a CNIB.

- **Emitir normativa exigindo georreferenciamento antes do registro**. Editar regra obrigando os cartórios a verificarem, antes do registro de propriedades, eventuais sobreposições com Terras Indígenas, Unidades de Conservação e terras públicas não destinadas, definindo os procedimentos em caso de sobreposição.

- **Realizar força-tarefa de correição em cartórios da Amazônia Legal**. Coordenar, no âmbito do CNJ, uma força-tarefa de correição para revisar e investigar registros de propriedade que coincidam com Unidades de Conservação, Terras Indígenas e terras públicas não destinadas. Hoje o cruzamento entre as bases do SIG-RI, Acervo Fundiário, Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC) e Funai é tecnicamente viável, mas não é rotina institucional. A força-tarefa serve para avaliar o passivo e institucionalizar esse cruzamento como procedimento.

- **Atualizar constantemente o procedimento de qualificação reforçada a ser implementado pelos cartórios.**

- **Estabelecer critérios para revisão de decisões com risco de ilegalidade.** O CNJ, com as corregedorias e o Ministério Público, deve elaborar critérios de identificação de risco de ilegalidades em decisões sobre temas de propriedade de terras e capacitar os membros dos Tribunais de Justiça para detecção.

B.4 Para o Judiciário

- **Respeitar a competência territorial**. Avaliar com rigor a competência territorial em ações discriminatórias, retificações e arrematações que envolvam terras públicas ou áreas com sinais das tipologias de fraudes com uso de decisões judiciais e administrativas irregulares. A avaliação cabe (i) aos juízes de primeira instância ao receber a ação, (ii) aos tribunais em segunda instância e (iii) às corregedorias em correição.

- **Aplicar efetivamente a Lei n.º 6.739/1979 (com alterações da Lei n.º 10.267/2001)**. Reforçar a aplicação das hipóteses de cancelamento administrativo de registros decorrentes de apropriação indevida de terras públicas, inclusive quando amparados em decisões judiciais com ilegalidades. Conforme determina seu primeiro artigo, o cancelamento administrativo de matrícula de imóvel rural depende obrigatoriamente de provocação ou acionamento formal por parte de pessoa jurídica de direito público (como a Advocacia-Geral da União (AGU), o Incra ou institutos estaduais de terras) ao Corregedor-Geral da Justiça. A recomendação é institucionalizar o fluxo, criando pontos focais nos órgãos fundiários e nas corregedorias e definindo protocolo de comunicação.

B.5 Para os órgãos fundiários (Incra e órgãos estaduais)

- **Priorizar a destinação de terras públicas não destinadas da Amazônia Legal, articulada com a política ambiental e indigenista.** Promover, com prioridade, a destinação das terras não destinadas, conferindo-lhes status jurídico definido, sejam elas Unidades de Conservação, Terras Indígenas, projetos de assentamento ou outras categorias compatíveis. Esse processo deve ser acompanhado pelo georreferenciamento, pela integração de bases cadastrais e registrais e a resolução de sobreposições e conflitos de competência. A execução cabe ao Incra (para terras federais) e aos institutos estaduais de terras (para terras devolutas estaduais).

- **Recompor a base fundiária pública e solucionar impasses com particulares.** Realizar ações discriminatórias em áreas com limites imprecisos, em coordenação com cartórios e corregedorias. A ação discriminatória é o procedimento administrativo (ou judicial) pelo qual o poder público separa suas terras devolutas das propriedades privadas.

- **Organizar e atualizar a base registral de forma permanente.** Digitalizar e georreferenciar, em um sistema interconectado entre cartórios e órgãos fundiários, os imóveis rurais, alimentando os sistemas: Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (Sinter), SREI, IERI-e e SIG-RI, com controle de integridade digital que impeça reescrita indevida dos

registros eletrônicos. A execução é atribuição compartilhada entre órgãos fundiários (Incra e institutos estaduais, que aportam bases georreferenciadas), corregedorias estaduais (que orientam e fiscalizam os cartórios) e cartórios (que praticam os atos de cancelamento ou retificação). Não se trata de uma força-tarefa pontual, mas de um fluxo permanente estruturado.

- **Oferecer apoio técnico às corregedorias e cartórios para a identificação e o cancelamento de matrículas fraudulentas**. Fornecer apoio e assistência técnica para que corregedorias e cartórios identifiquem e cancelem matrículas irregulares; incluir orientação sobre georreferenciamento, integração de bases cadastrais e registrais, fluxos processuais, controle de integridade digital, capacitação contínua e apoio para a padronização de procedimentos.

- **Universalizar o acesso dos cartórios às bases georreferenciadas**. Disponibilizar dados do Sigef e do Acervo Fundiário para cartórios e órgãos de controle, por meio de Interface de Programação de Aplicações (APIs) e camadas atualizadas. Sigef e Acervo Fundiário já dispõem de portais de consulta pública, mas o compartilhamento via API para consulta facilitada pelos cartórios ainda é parcial e não uniformizado.

B.6 Para sistema antilavagem

- **Elaborar avaliação setorial de riscos específica para a grilagem na Amazônia**. A grilagem deve ser objeto de uma avaliação setorial de riscos de lavagem de dinheiro e corrupção, com priorização geográfica e temporal, integrada às avaliações nacionais de risco do sistema antilavagem. Essa avaliação deve sustentar a calibragem de tipologias, sinais de alerta e indicadores, dialogando com os achados deste relatório e com a literatura especializada. Pode ser realizada no âmbito da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla), ou pelo Ministério Público em parceria com os órgãos ambientais e fundiários.

- **Estabelecer alertas vermelhos para tipologias de grilagem**. O Coaf deve publicar tipologias e sinais de alerta orientando os cartórios sobre quais situações comunicar, tendo em vista a realidade da grilagem amazônica, incluindo regiões com terras públicas não destinadas, situações de vacância cartorial e atividades de alta valorização, como infraestrutura, agronegócio e créditos de carbono. A ausência de tipologias específicas para identificar e comunicar operações relacionadas à grilagem na Amazônia constitui uma lacuna a se preencher.

- **Monitorar os financiamentos rurais e operações com imóveis amazônicos**. Desenvolver indicadores de risco capazes de gerar alertas para situações de incompatibilidade ou para vínculos com pessoas expostas politicamente. O Banco Central deve supervisionar as instituições financeiras concedentes de crédito rural.

B.7 Para atores privados (setor financeiro, agropecuário e créditos de carbono)

- **Promover a sensibilização e a capacitação dos próprios atores do setor privado quanto aos riscos de grilagem em suas operações.** Implementar ações de sensibilização e engajamento de atores privados, incluindo instituições financeiras, investidores, empresas do setor agropecuário, extrativista e de crédito de carbono, quanto aos riscos associados à grilagem de terras e às tipologias mais recorrentes dessa prática, promovendo a difusão de informações qualificadas sobre os mecanismos de fraude fundiária.

- **Adotar critérios de risco padronizados pelo sistema financeiro para concessão de crédito e a realização de investimentos.** Adotar matrizes de risco que incorporem as tipologias e os sinais de alerta de grilagem de terras e que incluam a devida diligência territorial, em especial a verificação de sobreposição com áreas protegidas ou terras públicas não destinadas e a previsão de diligência reforçada em situações de dúvidas.

Nota metodológica

O relatório foi desenvolvido a partir de três frentes complementares de coleta de dados sobre grilagem de terras: (i) revisão bibliográfica que incluiu artigos científicos, livros e relatórios de organizações governamentais e não governamentais; (ii) realização de entrevistas com especialistas; e (iii) análise de autos de processos administrativos e judiciais, complementados por publicações jornalísticas.

As informações coletadas foram examinadas com o objetivo de identificar os padrões de grilagem de terras em cartórios, aqui denominados "tipologias", e seus respectivos indicadores, referidos como "sinais de alerta", bem como para compreender o contexto em que ocorre a grilagem de terras. A análise foi conduzida por meio de abordagem qualitativa, com base em análise de conteúdo e triangulação das diferentes fontes de evidência.

Foram realizadas 8 entrevistas semiestruturadas. Os especialistas entrevistados foram selecionados com base em sua experiência no tema no âmbito das instituições às quais estão vinculados, entre as quais se incluem a Polícia Federal, o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Estado do Pará, a Universidade Federal do Pará, o Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas e uma instituição financeira. Todos foram previamente informados sobre os objetivos da pesquisa e consentiram em participar de forma livre e esclarecida; dois deles realizaram a revisão externa crítica da versão final do relatório.

Adicionalmente, foram selecionados nove casos administrativos e judiciais para análise aprofundada. Os processos administrativos e judiciais foram selecionados com base em sua pertinência temática e na disponibilidade de informações em sistemas públicos de consulta processual. Os autos desses processos constituíram a principal fonte empírica dos casos analisados e foram complementados por informações de artigos jornalísticos, quando possível.

Notas de fim

1 Painel Científico para a Amazônia (s.d). O que é a Amazônia e por que ela é importante?

2 Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam, 2024). Por uma Amazônia livre de grilagem

3 Ipam (2024). Florestas públicas não destinadas: 36,5% do desmate na Amazônia em 2023

4 Brito, B. e Almeida, J. (2026). Legal incentives for public land grabbing via deforestation in the Brazilian Amazon. *Land Use Policy*, 164, 107968; Torres, M., Doblas, J. e Alarcon, D. F. (2017). Dono é quem desmata: conexões entre grilagem e desmatamento no sudoeste paraense

5 Ver Lei nº 601/1850 que dispõe sobre as terras devolutas do Império.

6 Incra (1999). Livro branco da grilagem de terras no Brasil

7 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2025). Áreas Protegidas na Amazônia Legal Um retrato ambiental e estatístico

8 Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon, 2025). Destinação de terras públicas federais na Amazônia Legal (2023 a 2025)

9 Observatório das florestas públicas (s.d). De olho na proteção das nossas florestas públicas

10 *Metrópoles* (2024). Alvo da PF, tombo na Faria Lima: o esquema de crédito de carbono no AM

11 Mapbiomas (2025). Relatório Anual do Desmatamento no Brasil – RAD 2024

12 As políticas federais de integração territorial incluíram a criação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (1966) e o lançamento do Programa de Integração Nacional (PIN), em 1970, que articularam incentivos fiscais e obras de infraestrutura para a ocupação da Amazônia.

13 Ipam (2006). A grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira

14 Transparência Internacional Brasil (2021). Governança fundiária frágil, fraude e corrupção no Brasil; *G1* (2014). Operação Castanheira combate crimes ambientais no Pará

15 Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (2024). Plano de ação para destinação de terras públicas em áreas críticas e prioritárias da Amazônia Legal

16 *Metrópoles* (2025). Alvo da PF, esquema usava terras para obter crédito rural milionário

17 De acordo com a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências.

18 Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios)

19 Historicamente, a venda de terras pelos estados foi a modalidade mais utilizada ao longo do Brasil República; ademais, ao longo desse período também ocorreram episódios de regularização por meio de modificações nas normas estaduais que passaram a titular ocupações antes não reconhecidas.

20 A predominância da compra como via legítima de aquisição de terras públicas remonta à Lei de Terras (Lei nº 601/1850), que estabeleceu a compra ao Estado como a principal forma de acesso às terras devolutas.

21 De acordo com a Lei nº 11.952/2009. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal.

22 Segundo dados do sistema Justiça Aberta, mantido pela Corregedoria Nacional de Justiça.

23 Lei nº 13.465/2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal;

24 Decreto nº 10.592, de 24 de dezembro de 2020. Regulamenta a Lei nº 11.952/ 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas rurais situadas em terras da União, no âmbito da Amazônia Legal, e em terras do Incra, por meio de alienação e concessão de direito real de uso de imóveis.

25 Câmara Técnica de Destinação (CTD) é a instância do Incra responsável por deliberar sobre a destinação das glebas públicas federais, por exemplo, para regularização fundiária, reforma agrária, conservação ambiental ou reconhecimento de territórios de povos e comunidades tradicionais, etapa que antecede o destacamento da terra ao particular.

26 Sistema de Informações Geográficas do Registro de Imóveis (SIG-RI) O SIG-RI é o módulo de georreferenciamento do SREI, operado pelo ONR e instituído pelo Provimento CNJ nº 195/2025, que mapeia as matrículas dos cartórios e permite identificar sobreposições.

27 O Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI) é o sistema nacional de registro eletrônico de imóveis, operado pelo Operador Nacional do Registro Eletrônico de Imóveis (ONR).

28 O Acervo Fundiário é a base do Incra que reúne a malha georreferenciada de glebas e terras públicas federais.

29 O Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) é o cadastro de imóveis rurais mantido pelo Incra, que serve de base para a emissão do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR).

30 A Central Nacional de Indisponibilidade de Bens (CNIB) reúne as ordens de indisponibilidade de bens emitidas por autoridades judiciais e administrativas e deve ser consultada obrigatoriamente pelos cartórios antes da prática de atos relativos a imóveis.

31 O Sistema de Gestão Fundiária (Sigef) é o sistema do Incra que certifica o georreferenciamento de imóveis rurais.

32 Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001. Altera dispositivos das Leis nos 4.947, de 6 de abril de 1966, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.739, de 5 de dezembro de 1979, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências.

33 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

34 A regularidade da serventia pode ser conferida no CNJ (Justiça Aberta) e no ONR/SREI; a integridade de livros e do acervo é fiscalizada em correições das corregedorias dos tribunais de justiça.

35 A autenticidade pode ser aferida por perícia documentoscópica e grafotécnica.

36 Sobreposições entre matrículas e em relação a terras públicas são aferíveis no SIG-RI (SREI/ONR) e no Sigef e no Acervo Fundiário do Incra.

37 Ver Provimento n.º 88/2019 (incorporado ao Código de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça pelo Provimento n.º 149/2023), que disciplina a participação de notários e registradores na prevenção à lavagem de dinheiro e na identificação de Pessoas Expostas Politicamente (PEP). Constam no Código de Normas, em especial, os arts. 141, 147 e 162 (cadastro, atenção a PEP, comunicações obrigatórias/facultativas e responsabilidades funcionais), além de normas específicas por ramo extrajudicial. A fiscalização do cumprimento dessas normas cabe ao juiz corregedor da atividade extrajudicial da comarca, às Corregedorias dos Tribunais de Justiça dos Estados e do DF e à Corregedoria Nacional de Justiça.

38 A situação cadastral de CPF e de CNPJ é verificável na Receita Federal do Brasil.

39 *G1* (2025). Operação da PF combate fraudes fundiárias, grilagem e lavagem de dinheiro no Pará; para a análise desse caso também foi consultada a fonte: Relatório do Habeas Corpus Criminal impetrado perante o Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1), contra ato do juízo da 4ª Vara Federal da Seção Judiciária do Pará, sob nº 1017932-42.2025.4.01.0000.

40 Repórter Brasil (2025). Sojeiro forjou papéis do Incra e usou terras fantasmas em esquema de R$ 1 bi, diz PF

41 Repórter Brasil (2026). Justiça solta sojeiro preso por grilagem e condenado por assassinato de sem-terra

42 *Farmlandgrab* (2018). Agropalma é acusada de 'grilagem' de terras

43 Para a análise desse caso também foram consultadas as peças do Ministério Público Federal apresentadas perante a 4ª Vara Federal Criminal da Seção Judiciária do Pará nas Ações Penais nº 1002054-56.2021.4.01.3900 e 1002976-63.2022.4.01.3900; e o Relatório de decisão da Vara Única de Acará do Tribunal de Justiça do Estado do Pará na Ação Penal nº 0004646-67.2014.814.0076.

44 Mongabay (2022). Exportadora de óleo de palma acusada de fraude, grilagem de terras em cemitérios quilombolas

45 CNN Brasil (2026). Colombiana Daabon compra operações da Agropalma no Pará

46 Lei nº 5.709, de 7 de Outubro de 1971. Regula a Aquisição de Imóvel Rural por Estrangeiro Residente no País ou Pessoa Jurídica Estrangeira Autorizada a Funcionar no Brasil, e dá outras Providências.

47 Para a análise do caso *"Quando o Judiciário trava a revisão da grilagem: o caso da multiplicação de hectares da herança de um particular"* foram acessadas as fontes: Relatório apresentado no Procedimento de Controle Administrativo autuado no Conselho Nacional de Justiça nº 0005610-61.2009.2.00.0000; Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Investigar a Ocupação de Terras Públicas na Região Amazônica (CPI da Grilagem), de autoria do relator deputado Sérgio Carvalho, de 2001.

Informação institucional

Instituto Igarapé

Ilona Szabó de Carvalho
Cofundadora e Presidente

Robert Muggah
Assessor estratégico (CIO)

Melina Risso
Diretora de Pesquisa

Maria Amélia L. Teixeira
Diretora de Operações

Laura Trajber Waisbich
Diretora Adjunta de Pesquisa

Vivian Calderoni
Diretora Adjunta de Programas

Giovanna Kuele
Diretora Adjunta de Cooperação Internacional

Ficha Técnica

Coordenação geral
Melina Risso,
Vivian Calderoni

Pesquisa
Vitória Lorente,
Helena Queiroz

Apoio de pesquisa
Fernanda Harumi,
Martim Landgraf

Revisão externa
Jorsenildo Dourado do Nascimento
Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Amazonas

Gestão de Produção
Fernanda Harumi,
Carla Nascimento

Projeto Gráfico
Raphael Durão,
André Guttierrez

Como citar:

Grilagem de terras: tipologias para identificar fraudes em cartórios e em práticas judiciais. INSTITUTO IGARAPÉ. Rio de Janeiro, 2026. Disponível em: https://igarape.org.br/publicacoes

Número DOI:

10.5281/zenodo.23480591



INSTITUTO IGARAPÉ
a think and do tank

O Instituto Igarapé é um think and do tank independente que desenvolve e implementa soluções baseadas em evidências, fortalece políticas públicas e promove práticas eficazes em segurança, natureza e clima, fortalecendo colaboração e impacto positivo do nível local ao global.

Rio de Janeiro - RJ - Brasil
Tel.: +55 (21) 3496-2114
contato@igarape.org.br
igarape.org.br

Assessoria de imprensa
press@igarape.org.br

Redes sociais
facebook.com/institutoigarape
x.com/igarape_org
linkedin.com/company/igarapeorg
youtube.com/user/InstitutoIgarape
instagram.com/igarape_org



igarape.org.br