

Rogério Devisate: PL criminaliza uso do CAR para grilagem

25/03/2022

No último dia 9 de março, no Senado, foi iniciada a tramitação do Projeto de Lei nº 486, que propõe mudança na legislação federal diante do uso desvirtuado do Cadastro Ambiental Rural (CAR), que vem servindo aos grileiros e aos envolvidos em grilagem de terras.



A proposta pretende transformar em crime o uso do

CAR em inscrições ilegais, proibindo o seu uso nas áreas públicas e nas destinadas à conservação e uso sustentável. Em outras palavras, pretende tipificar o crime de inscrição fraudulenta no Cadastro Ambiental Rural.

Senado detecta algo que previmos há 5 anos

Essa proposta do Senado visa enfrentar algo que já havíamos identificado, em idos de 2017, quando escrevemos artigos a respeito, como os intitulados "O Novo Código Florestal Rearma a Velha Grilagem de Terras" [\[1\]](#) e "Grilagem e Cadastro Ambiental Rural: uma análise, para que o Cadastro Ambiental Rural não seja desvirtuado e sirva à Grilagem" [\[2\]](#).

Nosso alerta se traduz em percepção do alcance da grilagem de terras e da sua forma de agir nas sombras, um fenômeno histórico, real, concreto e cruel.

Já foi objeto de CPIs, teses, monografias, reportagens em jornais e obras sob vários enfoques, sendo objeto dos nossos estudos há mais de 20 anos. Já o enfrentamos em palestras em congressos internacionais [\[3\]](#) e seminários internacionais [\[4\]](#) e nacionais [\[5\]](#), em aulas, artigos e em dois livros específicos sobre a natureza do tema e sua categorização, causas e consequências.

A luz vermelha se acendia já nos primeiros anúncios de imóveis rurais à venda, nos quais se via a indicação de que possuía CAR, como se isso fosse elemento autenticador e legitimador da boa origem documental e registral das terras.

Ocorre que o CAR não purga o passado documental das terras e não é o símbolo de pureza das virgens vestais.

Devemos registrar que o CAR foi um dos pontos relevantes do bem intencionado Código Florestal, que o instituiu. Visava o "*controle, monitoramento e combate ao desmatamento*" [6].

O novo Código Florestal (Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012 [7]) mereceu elogios e críticas [8] que fogem ao propósito deste ensaio, que focará apenas na figura do *Cadastro Ambiental Rural (CAR)* e na sua importância e aplicação, com a ressalva de que deve ser aplicado exatamente dentro dos fins previstos pelo legislador, de sorte que não se preste a desvirtuado para servir como meio de prova de domínio, como, aliás, já se pretendeu fazer com o *registro paroquial* [9], introduzido pela *Lei de Terras de 1850* [10], pois, do contrário, poderá servir como meio de prova para validar situações duvidosas [11], servir à grilagem [12] e ajudar a consolidar incontáveis situações antijurídicas, já existentes [13].

O Sistema Jurídico foi traído pelos grileiros, que passaram a se valer do CAR, assim alimentando o voraz cupim da grilagem de terras: a usurpação de terra pública, por mecanismos fraudulentos e criminosos.

A grilagem corrompe a legalidade, a segurança jurídica, a paz no campo e subtrai do povo brasileiro e da Nação a destinação adequada do patrimônio público. É esse sistema viciado que desvia o bom propósito do CAR.

Negócio fraudulento não é justo título (STJ)

Sempre é bom lembrar que, no direito, o título aquisitivo não é o papel do documento! Na verdade, o papel aceita qualquer coisa que nele se escreva.

Título adquirido é o "fundamento do direito" revelado pelo documento. Nessa linha já se falou que "*título não é o documento, mas sim o fundamento do direito, o fato que justifica a aquisição deste [...] o justo título deve ser efetivo e não putativo*" [14]. No mesmo sentido já decidiu o Superior Tribunal de Justiça: "*Negócio fraudulento não é justo título*" [15].

O sistema de registro imobiliário é causal, o que significa que não é abstrato, autônomo e válido por si mesmo, sendo sempre decorrente de um título aquisitivo (por isso a expressão "causal"). Se a causa é antijurídica e nula, por falsidade documental ou outro vício, o registro imobiliário que dele decorra também será viciado.

A respeito melhor e mais profundamente explicamos, na obra grilagem das terras e da soberania, inclusive com referência ao direito comparado e à pensamentos da Escola dos Pandectistas alemães [16] e no artigo Usucapião Tabular, análise sistêmica, publicado pela revista da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro [17].

A propósito, o grande Pontes de Miranda [18], sobre o ato nulo, em lições inesquecíveis e ainda atuais, ensinava que: "*o ato jurídico nulo é nulo para sempre, ainda que cesse a causa da nulidade: o direito do tempo marca-o*".

A respeito da nulidade, Pontes de Miranda [19] também explicou que, "*não raro, os particulares e o próprio Estado atribuem efeitos a atos jurídicos nulos, o que torna indispensável a aplicação*

da lei pelo juiz. [...] Devem ser pronunciadas pelo juiz, quando conhecer do ato ou dos seus efeitos e as encontrar provadas, não lhe sendo permitido supri-las, ainda a requerimento das partes", daí porque "quando se diz que a ratificação do ato jurídico nulo só tem efeitos ex nunc, ou se tem de tratar como ato jurídico novo, empregam-se expressões impróprias [...] se chama, erradamente, ratificação [...] o que é novo e não tem efeito ratificativo [...] ratificação não é". O que parece ratificação é em verdade outro ato.

Nulo é e pronto, eternamente, como ensina o mestre [20]: "O nulo é irretificável, como é o inexistente; ratificação do nulo seria contradictio in terminis". O mestre ainda fala [21] que "o nulo por ilícito não pode convalescer (Quod ab initio vitiosum est, non potest tractu temporis convalescere, L 29, D, de diversis regulis iuris antiqui, 50, 17)". Consequentemente, nas palavras do mestre: "Não há conversão quando a nulidade é por ilicitude. Porque converter seria, aí, fraudar a lei".

Pelo sistema legal brasileiro, o ato nulo não se corrige e não produz efeito. A nulidade é declarada pelo juiz e a sentença retroage à data do ato.

Portanto, a pretensão deduzida em juízo alvitrará o pronunciamento de decisão judicial declaratória da nulidade, com eficácia retroativa *ex tunc*.

Usucapião tabular x cancelamento administrativo

Ademais, o novo Código Civil introduziu a figura do usucapião tabular [22], prevendo a possibilidade de se usucapir o imóvel cujo registro vigeu por cinco anos, antes de ser cancelado e se o imóvel foi adquirido "com base no registro".

Ora, não se adquire com base no registro, mas com base em bom título aquisitivo! E mais, se o registro foi cancelado por vício do título de origem, significa que havia vício de nulidade e a nulidade não é passível de convalescença.

Por isso, mesmo o registro imobiliário decorrente da sentença judicial que declare a usucapião tabular é passível de cancelamento, como prevê a Lei 6739/79, em seu artigo 8º-B: "Verificado que terras públicas foram objeto de apropriação indevida por quaisquer meios, inclusive decisões judiciais" [23].

É o próprio Sistema Jurídico se defendendo de eventual lei que ache que possa corrigir o que o Sistema expurga.

O Sistema Jurídico é, como já dissemos, uma teia de aranha [24], onde tudo está interligado. Não subsiste algo autonomamente, se não estiver de acordo com o todo.

Portanto, o só fato de possuir CAR não confere ao imóvel rural a plena segurança e nem significa mais do que o teor do título aquisitivo e do decorrente registro.

Desse modo, pela própria natureza declaratória do CAR, o uso desvirtuado era previsível, como vaticinamos em idos de 2017.

Guarda, até, alguma semelhança com o desvirtuamento do Registro Paroquial, introduzido pela Lei de Terras de 1850, que tinha fins meramente estatísticos e não conferia direito aos

declarantes. Apesar disso, já foi usado para tentativas de apropriação do patrimônio público e até levado direto a registro no RGI! Aliás, os registros paroquiais também decorriam de "autodeclarações", como o CAR. O Brasil, de fato, não é para amadores.

Noutro foco, como dissemos antes, *"O cadastro ambiental rural (CAR) deveria servir para o planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento e não para, desvirtuado, servir à velha grilagem de terras, tal qual o registro paroquial da lei de terras de 1850"*.

Por isso é tão importante o que ora faz o Senado, que se mostra sintonizado com a realidade fundiária do país. O projeto de lei em apreço debaterá questão importante, fundamental para a segurança jurídica (nas atividades das várias cadeias produtivas do agronegócio) e a paz dos adquirentes dos imóveis rurais.

Interessante que estes podem estar adquirindo um nada jurídico, em circunstância passível de anulação judicial e terminar sem nada, pois os negócios no campo ocorrem sobre uma raiz fundiária e se esta erodir, como castelo de areia, tudo se desfaz. Temos visto: é um processo doloroso.

Evicção

A única possibilidade que o prejudicado pela fraude e pela grilagem terá de reaver o investimento viria da responsabilização do vendedor pelo instituto jurídico da Evicção, previsto na legislação, que deverá estar expresso no título de transmissão, de modo que o vendedor possa vir a indenizar o comprador pelo imóvel perdido e pelos prejuízos. Como se vê, as questões são complexas e exigem análise jurídica cautelosa e pormenorizada, sob pena de dificuldades maiores no futuro.

Regularização fundiária

Por outro lado, a regularização fundiária é uma necessidade urgente no país. Há pendências históricas irregularizáveis e com debates judiciais que se eternizam, do mesmo modo que há questões passíveis de fácil regularização. Todavia, entre os extremos, há um sem número de casos, que abalam a credibilidade do sistema, a segurança jurídica dos adquirentes e dos investidores, ferindo também o sistema de crédito bancário, pela insegurança contaminadora de toda a cadeia.

A *compliance* na aquisição do imóvel rural é providência fundamental. A busca da raiz fundiária é necessária. Esse investimento não é gasto. Gasto é o desperdício de dinheiro para se corrigir situações depois, que poderiam ter sido evitadas.

Fica em evidência a advertência que sempre fizemos, de que o CAR não pode ser interpretado como a purgação de eventuais vícios ou segura indicação de boa origem documental da terra, até pelo fato de que o mesmo não tem natureza de *Registro Torrens*. Aliás, para que fique claro, o Registro Torrens é um tipo de registro mais seguro do que o comum registro imobiliário, feito por decisão judicial e após o juiz analisar toda a cadeia de títulos e registros. Mesmo assim, em nosso país, até esse mais seguro registro imobiliário foi fraudado! O exemplo que conhecemos já foi anulado por decisão do Tribunal de Justiça da Bahia, pois se tratava de inventário fraudulento, de pessoa que não morreu, porque nunca existiu e, portanto, nada possuía para deixar para supostos herdeiros!

Precisamos encerrar essas pendências fundiárias e ter um pacto por um sistema purgativo, que possa vir a excluir todos os casos inconciliáveis com a legislação e permitir que, doravante, apenas imóveis com boa origem documental sejam a realidade nesse Brasil, potência do agronegócio e celeiro do mundo, em benefício da Nação, dos produtores e da população.

[1] DEVISATE, Rogério Reis. O novo Código Florestal rearma a velha grilagem de terras. Site Jus Navigandi. P. 11/2017 — <https://jus.com.br/artigos/61755/o-novo-codigo-florestal-rearma-a-velha-grilagem-de-terras/2>

[2] DEVISATE, Rogério Reis. Grilagem e Cadastro Ambiental Rural: uma análise, para que o Cadastro Ambiental Rural não seja desvirtuado ou sirva à Grilagem. Site AnáliseGeo.blog — <https://www.analisegeo.blog.br/single-post/2017/10/09/grilagem-e-cadastro-ambiental-rural>

[3] IV Congresso Internacional de Direito Amazônico. Palestra sobre *Grilagem de Terras na Amazônia*. Org. Universidade Federal de Roraima — UFRR, ano 2019. <https://www.facebook.com/DireitoAmazonicoRoraima/photos/449657125790907>

[4] Seminário Internacional de Direito Agrário e Direitos Humanos. Palestra sobre *Direitos de 3ª Dimensão: Direito Agrário e Direitos Humanos. Ensaio sobre a Soberania, a produção de alimentos como estratégia e a demanda mundial por alimentos, século XXI*, 12.8.2021. Org. Academia Brasileira de Letras Jurídicas Agrárias. <https://doity.com.br/seminario-ablja-2021>

[5] 1º SEMINÁRIO ONLINE DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA COMISSÃO NACIONAL DE ASSUNTOS FUNDIÁRIOS DA UBAU: ASPECTOS IMPORTANTES DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E DE LICENÇA AMBIENTAL NO BRASIL: EXPERIÊNCIAS REGIONAIS. Palestra sobre *Regularização Fundiária como Instrumentos de Política Pública*, 21.9.2021. Org. Comissão Nacional de Regularização Fundiária da Ubau — <https://direitoagrario.com/1o-seminario-de-regularizacao-fundiaria-da-ubau/>

[6] Lei citada, artigo 29, *caput*.

[7] Em parte modificada pela Lei 12.727, de 17 de outubro de 2012.

[8] Como exemplo: "*Conforme será exposto ao longo desse trabalho, a modificação da legislação fragilizou a proteção do meio ambiente, diminuindo o padrão de proteção ambiental proporcionado pela Lei Federal nº 4.771/65, o que contrariou as obrigações constitucionais impostas ao Poder Público para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado*". (Ministério Público do Estado de Goiás — ANÁLISE DAS PRINCIPAIS MUDANÇAS QUE A LEI FEDERAL Nº 12.651/12 (NOVO CÓDIGO FLORESTAL FEDERAL), DE 25 DE MAIO (COM AS INSERÇÕES ADVINDAS PELA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 571/12, DE 25 DE MAIO, E PELA LEI FEDERAL Nº 12.727/12, DE 17 DE OUTUBRO), TROUXE AO ORDENAMENTO JURÍDICO AMBIENTAL — por Pablo Luiz Pereira Fernandes, do CAO do Meio Ambiente do MPOG — fonte [aqui](#), consulta em 24.10.2017, às 22h41).

[9] Exemplifica decisão do Superior Tribunal de Justiça: STJ, RECURSO ESPECIAL Nº 389.372 — SC (2001/0152522-4) relator ministro Luis Felipe Salomão, Acórdão unânime, j. 04.6.2009: *..."Ementa [...] Não há direito de propriedade decorrente do Registro Paroquial. Com efeito, nos*

termos do artigo 94 do Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, as declarações dos possuidores ou sesmeiros feitas ao Pároco não lhes conferiam nenhum direito. Por outro lado, sendo vedado ao possuidor ou sesmeiro hipotecar ou alienar o terreno antes de tirar título passado na respectiva Representação Provincial, infere-se que o direito de propriedade das glebas somente se aperfeiçoava com o registro do dito título, sendo irrelevante o cadastro realizado perante o Vigário Paroquial".

[10] DEVISATE, Rogerio Reis. Grilagem das Terras e da Soberania. Rio de Janeiro, Ed. Imagem Art Studio, 2017, p. 138/139: *"O que o legislador buscava (naquele tempo e após 28 anos de lacuna legal, desde que em 1822 deixou-se de fazer titulação por vontade do governo), era dar ao Brasil a relação dos ocupantes de faixas de terra no Império brasileiro, houvesse ou não título relativo à sua posse. Era, como visto, destinado a propiciar ao governo uma relação das terras sob ocupação privada, não tendo a qualidade jurídica de registro dominial. Prevvia que justo título derivava dos contratos, disposições de última vontade, julgados e determinações legais (lei cit., artigo 3º, P. 2º.) e cuidava das sesmarias (artigo 4º) e posses (artigo 5º) revalidadas". (n.g.)*

[11] Cadastro Ambiental Rural: o raio-X do Brasil — O CAR é uma poderosa ferramenta de fiscalização ambiental, mas precisa passar por uma malha fina contra fraudes — Revista Época, matéria assinada por DANIEL AZEREDO; 01/06/2015 — 10h00 — Atualizado 01/11/2016 22h31 — fonte Internet, site <http://epoca.globo.com/colunas-e-blogs/blog-do-planeta/amazonia/noticia/2015/06/cadastro-ambiental-rural-o-raio-x-do-brasil.html>; consulta em 31.10.2017, 15:14h: ... *"Até hoje, dados precisos sobre essas áreas não estão disponíveis de maneira sistemática para os gestores públicos. Isso explica, em parte, o descontrole sobre o uso de agrotóxicos, o desmatamento e a grilagem de terras". "A operação Castanheira, que desbaratou no ano passado uma forte quadrilha que derrubava floresta e grilava terras na região da BR-163, no Pará, demonstrou que hoje o CAR já é utilizado para dar aparência de legalidade a áreas griladas e desmatadas ilegalmente. Em um diálogo gravado pela Polícia Federal, um dos principais acusados fala a um comparsa: 'Aquele terra lá do Patrocínio, em que nome foi colocado aquele CAR?'. A pergunta desnuda a prática da quadrilha de fazer cadastros em série, em nome de laranjas, para vender terras griladas". "Uma modalidade detectada é: o sujeito desmata hoje e faz o cadastro logo em seguida. Assim, impede o sistema de gerar a informação de que aquela área é pública, o que informaria a ilegalidade tanto do desmatamento quanto da ocupação". "Um tipo fraude de mais complexa é quando o CAR é adulterado pela manipulação dos limites do mapa, omitindo a invasão de áreas ilegais" (trechos destacados e por nós grifados — fonte citada).*

[12] DEVISATE, Rogério Reis. GRILAGEM E CADASTRO AMBIENTAL RURAL — UMA ANÁLISE, PARA QUE O CADASTRO AMBIENTAL RURAL NÃO SEJA DESVIRTUADO E SIRVA À GRILAGEM. Internet, artigo publicado em <https://www.analisegeo.blog.br/single-post/2017/10/09/GRILAGEM-E-CADASTRO-AMBIENTAL-RURAL>, 09.10.2017; consulta em 24.10.2017, às 23.10h.

[13] *"o total de terras no país sob suspeita de serem griladas é de aproximadamente 100 milhões de hectares. Isso representa quatro vezes a área do Estado de São Paulo, quase 12% do território nacional". (Governo Federal: a grilagem de terras públicas na Amazônia*

brasileira/Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia — IPAM. Série Estudos 8 — Brasília: Ministério do Meio Ambiente — MMA, 2006 - Fonte

http://www.mma.gov.br/estruturas/168/_publicacao/168_publicacao30012009114114.pdf, página 16, consulta em 17.2.2015, 11:20h).

[14] SILVEIRA, Alípio. *Justo título e boa-fé e o usucapião de imóveis*. Ed. RT, 2009/491.

[15] STJ, RESp 661858-PR, 3ª Turma, relator ministro Castro Filho, DJU 15.8.2005.

[16] DEVISATE, Rogério Reis. *Grilagem das Terras e da Soberania*. Obra cit., páginas 206/238.

[17] DEVISATE, Rogério Reis. *Usucapião tabular, análise sistêmica: para que não sirva como sanatória da grilagem presente na realidade fundiária brasileira*. Revista da EMERJ. Vol. 17, nº65, 2014, páginas 207/235 - consultável também em https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista65/revista65_sumario.htm

[18] MIRANDA, Pontes de. *Tratado de Direito Privado*. Parte Especial. Tomo IV. Atualizado por Marcos Bernardes de Mello e Marcos Ehrhardt Jr, São Paulo, ed. RT, 2013, p. 108.

[19] MIRANDA, Pontes de. *Tratado de Direito Privado*. Obra cit., p. 107.

[20] Obra cit., p. 110.

[21] PONTES DE MIRANDA. *Tratado de Direito Privado. Parte Geral, Tomo IV*. Atualizado por Marcos Bernardes de Mello e Marcos Ehrhardt Jr, São Paulo, ed. RT, 2013, p. 250.

[22] DEVISATE, Rogério Reis. Artigo citado.

[23] DEVISATE, Rogério Reis. *Quando a Lei 6739/79 se aplica a registros decorrentes de decisões judiciais?* Site DireitoAgrario.com, p. 27 de outubro de 2019 — fonte <https://direitoagrario.com/quando-a-lei-6739-79-se-aplica-a-registros-decorrentes-de-decisoes-judiciais/>

[24] DEVISATE, Rogério Reis. *Grilagem das Terras e da Soberania*. Obra cit., p. 173/174.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2022-mar-25/rogerio-devisate-pl-criminaliza-uso-car-grilagem/>