

ALIANÇA BRASIL NBS GUIA

Aplicado para
desenvolvedores de projetos
de carbono no Brasil



ALIANÇA BRASIL NBS
PARA SOLUÇÕES BASEADAS NA NATUREZA

QUEM SOMOS?

Fundada em 2021, a **Aliança Brasil Nature-Based Solutions** tem a finalidade de promover e estimular uma agenda de combate ao desmatamento e a degradação ambiental por meio do fortalecimento das soluções baseadas na natureza e do mercado de créditos de carbono no Brasil. A instituição une organizações desenvolvedoras de projetos, organizações não governamentais e investidores de impacto que, juntos, são responsáveis por mais de 70% dos créditos brasileiros emitidos desde 2022, relativos a NBS e AFOLU (**Agriculture, Forestry and Other Land Use**). A criação de diretrizes e boas práticas para promover a integridade do setor está no centro de atuação da organização.

REALIZAÇÃO

GT Fundiário / Aliança Brasil NBS

COORDENAÇÃO

Daniela Pires e Albuquerque (BVRio)

EQUIPE TÉCNICA

Franciele Salvador (Carbonext)

Jerônimo Roveda (Carbonext)

Mariana Naoum (Infrapar Sustainability)

Renata Penido (Way Carbon)

Renato Castro Santos (BVRio)

Victor Naoum (Infrapar Sustainability)

APOIO

Ana Maria Oliveira (Aliança Brasil NBS)

Bruno Maciel (Aliança Brasil NBS)

Carla Zorzanelli (Aliança Brasil NBS)

IMAGENS

<https://br.freepik.com>



ALIANÇA BRASIL NBS
PARA SOLUÇÕES BASEADAS NA NATUREZA

CONHEÇA OS MEMBROS DA ALIANÇA BRASIL NBS



SUMÁRIO

1

INTRODUÇÃO..... 05

2

HISTÓRICO FUNDIÁRIO BRASILEIRO..... 06

2.1. DIREITO DE PROPRIEDADE NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS
ATÉ A CONSTITUIÇÃO DE 1988..... 08

3

DESAFIOS FUNDIÁRIOS NO BRASIL..... 10

4

DESAFIOS FUNDIÁRIOS NA AMAZÔNIA..... 12

5

MITIGADORES..... 15

5.1. IDENTIFICAÇÃO DOS RISCOS..... 16

PROTOCOLO DE RISCO 1 – GEOGRÁFICO..... 17

PROTOCOLO DE RISCO 2 – DOCUMENTAL..... 18

PROTOCOLO DE RISCO 3 – DISPUTA TERRITORIAL..... 19

PROTOCOLO DE RISCO 4 – POLÍTICO..... 19

5.2. ANÁLISE DE IMPACTO E GRAVIDADE..... 20

5.3. AVALIAÇÃO DE PROBABILIDADE DE OCORRÊNCIA..... 22

5.4. CLASSIFICAÇÃO..... 24

5.5. AÇÕES DE MITIGAÇÃO E CONTROLE..... 25

6

**SUGESTÕES PARA SOLUÇÃO/MODERNIZAÇÃO
DO SISTEMA DE REGISTRO DE IMÓVEIS..... 26**

7

CONCLUSÃO..... 28

8

REFERÊNCIAS..... 30

1. INTRODUÇÃO

Resolver os problemas fundiários no Brasil não é tarefa simples. Pelo contrário, é uma tarefa extremamente desafiadora. O Brasil é um país com dimensões continentais: sua área corresponde ao equivalente a 1,6% da superfície do planeta e ocupa 5,6% das porções de terra que estão acima do nível do mar e não cobertas pelas águas. No entanto, esse fator não pode ser considerado “o fator” que justifique o caos fundiário brasileiro e, principalmente, que o consolide.

Não há dúvida que os problemas fundiários se originaram na forma como foi feita a distribuição de terras brasileiras. Com a chegada dos portugueses, as terras passaram a ser propriedade da Coroa, e a sua partilha se deu de forma desigual e apenas às pessoas de sua confiança.

Desde essa época, não havia um cadastro público das terras que foram doadas e/ou ocupadas por particulares. Além disso, o Estado não assumiu legitimamente o seu papel e não discriminou e demarcou a totalidade de suas terras. Com isso, uma infinidade de áreas públicas foram ocupadas indevidamente e, mais grave ainda, isso permanece ocorrendo até os dias de hoje.

De fato, algumas obrigações legais vêm reduzindo a facilidade de ocupação de terras públicas, mas ainda é preciso avançar bastante. Mesmo com a criação de novos cadastros e sistemas públicos, ainda hoje há ocupação indevida de terras e, principalmente, há registros cartoriais falsos e terras - públicas ou privadas - com sobreposição de títulos.

Em razão disso, a desordem fundiária brasileira representa um desafio para os desenvolvedores de projetos de carbono. A falta de segurança jurídica sobre a titularidade de imóveis dificulta a implementação de projetos de conservação e restauração florestal.

Os desenvolvedores de projetos de carbono empregam esforços, tempo e recursos buscando respaldo jurídico fundiário para os projetos, para garantir sua integridade e permanência e atrair investidores que possam contribuir para a mitigação das mudanças climáticas.

Para avançar na segurança dos títulos de imóveis, faz-se necessário integrar as políticas fundiária e ambiental. **É preciso que se estabeleça uma articulação entre os setores público e privado que, dentre outras ações, institua e disponibilize uma base cartográfica única e transparente.**

Este guia não pretende elencar e, muito menos, resolver todos os imensos problemas fundiários brasileiros. Pretende, no entanto, ser um orientador, trazendo informações práticas e dinâmicas para que as empresas e o terceiro setor possam se balizar para evitar - ou mitigar - a celebração de contratos envolvendo problemas de cunho fundiário. Portanto, considerando a especificidade do tema objeto deste guia, sugere-se que, além da análise dos critérios apresentados nos Protocolos de Riscos, sejam apreciados outros riscos e cenários, como por exemplo, avaliação individualizada dos proprietários presentes nas matrículas que compõem a cadeia dominial dos imóveis.



2. HISTÓRICO FUNDIÁRIO BRASILEIRO

Desde o período da colonização, pela ausência de uma política séria que privilegiasse a concessão de terras de forma igualitária, a história da propriedade do Brasil foi marcada pela ilegalidade do uso das terras brasileiras.

Portugal, com o objetivo de povoar o território brasileiro, implantou o Sistema das Capitanias Hereditárias sob o Regime Sesmarial (ou Concessão de Sesmarias) no século XVI. Tal regime consistia na distribuição de lotes de terras, sob o comando do navegador português Martim Afonso de Souza, àqueles que poderiam cultivá-las, obrigando-os a manter as terras produtivas ou transmiti-las, obtendo como contraprestação o pagamento de uma renda.

Quando a posse da terra era concedida, caso a gleba fosse subutilizada, ocorreria a retomada da sesmaria pela Coroa e a Carta de Doação seria revogada. Essa foi a primeira acepção de **“terra devoluta”**, isto é, aquela terra anteriormente pública, que já tinha sido repassada a um particular, mas que seria devolvida à Coroa.

Uma das consequências do Regime Sesmarial foi a origem dos grandes latifúndios no Brasil. A distribuição de terras a um único sesmeiro, bem como a utilização de terras que não constavam nos limites estabelecidos nas Cartas de Sesmarias, contribuíram fortemente para uma distribuição desigual de terras, fato este que possui reflexos no país até os dias de hoje, observada, principalmente,

pela grande desigualdade social, cuja origem se deu desde a colonização do Brasil.

A primeira grande transformação no Direito de Propriedade brasileiro se deu com a promulgação da chamada **“Lei de Terras”** (Lei Federal nº 601/1850): foi a partir daí que houve a primeira regulamentação das bases pelas quais o Estado conferiria legitimidade à propriedade.

A Lei de Terras proibiu a aquisição de terras públicas através de qualquer outro meio que não fosse a compra, extinguindo as formas de adquirir terras por meio de ocupação e através de doações pela Coroa. Foi nesse momento que houve uma inversão do papel do Estado quanto à identificação e demarcação da propriedade: o Estado assumiu a conduta de discriminar e demarcar suas terras (terras devolutas), e não mais o proprietário privado que comprovava e identificava as terras através do cultivo delas.

A citada Lei nº 601/1850, em seu art. 3º, se interpretada a *contrario sensu*, anistiou as ocupações irregulares ocorridas até a sua publicação. Excluídas, portanto, as terras sobre as quais a posse se encontrava legitimada pela Lei nº 601/1850, o restante das terras brasileiras seria considerada ‘devoluta’, de titularidade do Império, e só poderia ser adquirida através da compra e venda. Assim, a partir de 1850 a expressão “terra devoluta” passou a ser concebida como toda terra do país que não tivesse título de domínio ou de uso reconhecido pelo Estado.





2.1. DIREITO DE PROPRIEDADE NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS ATÉ A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Ao longo da história, o direito de propriedade passou por constantes evoluções e transformações até atingir o cenário que atualmente é assegurado pela Constituição de República Federativa do Brasil de 1988. As questões relacionadas às propriedades no Brasil sempre receberam um tratamento desigual e com poder exercido de forma extremamente concentrada, desde o Regime Sesmarial onde a forma de distribuição não seguiu nenhum critério de igualdade privilegiando os interesses da Coroa Portuguesa.

A Constituição de 1824 e também a de 1891, baseadas nas Constituições Liberais Americanas, deram um tratamento semelhante ao direito de propriedade. A Constituição de 1824, a primeira Constituição Brasileira, assegurou o direito de propriedade de forma mais absoluta e plena.

Tal acepção clássica de propriedade na Carta Imperial de 1824, associava-a a um direito absoluto e perpétuo, que poderia ser usufruído sem a necessidade de exercício ativo, sendo imune à perda por falta de uso. A reafirmação da propriedade como um direito inviolável é inspirada pelo artigo 17 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, que estabelece que ninguém pode ser privado de sua propriedade, exceto em casos de necessidade pública comprovada e com a devida indenização.

A Constituição de 1891, embora marque o início do período republicano, garantia uma proteção ao direito de propriedade semelhante àquela trazida pela Carta Imperial, determinando, em seu artigo 72, parágrafo 17, que “o direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. As minas pertencem aos proprietários do solo, salvo as limitações que forem estabelecidas por lei, a bem da exploração deste ramo de indústria”.

Em 1934, a Constituição inova ao dispor que o direito de propriedade não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. Entretanto, a legislação complementar que conferiria efetividade não foi editada.

A Constituição de 1937, marcada pela ruptura institucional ocasionada pelo Estado Novo, representou um retrocesso em relação ao texto anterior, retomando o caráter absoluto da propriedade.

Vigorando simultaneamente, o Código Civil de 1916 regulava o direito de propriedade no Livro II sob a denominação “Do Direito das Coisas”, cujo art. 524

dispunha: “a Lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente o possua”. Conforme se verifica, não há um conceito do direito de propriedade, uma vez que o Código abordava o exercício do direito do proprietário.

Somente a partir do Código Civil de 1916, o registro público passou a ser requisito para a constituição e transmissão dos direitos de propriedade, com a transcrição do título de transferência no Registro Geral de Imóveis. Assim, estabeleceu-se que o registro público do imóvel é ato constitutivo do direito de propriedade, ou seja, sem este, não se transmite a propriedade. Esta regra perdura até os dias atuais e é regulada pela Lei Federal nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos (LRP) no Brasil.

A Constituição de 1946, em sentido oposto ao estabelecido pela Carta de 1937, estabeleceu, em seu artigo 147, que “o uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A Lei poderá, com observância do disposto no artigo 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos”. A previsão de desapropriação por interesse social e a exigência de que a indenização por desapropriação fosse paga previamente e em dinheiro, que perdura até os dias de hoje, foram estabelecidas na Constituição de 1946.

Destaca-se que em 1964, foi editado o Estatuto da Terra (Lei Federal nº 4.504/1964), que tratou do conceito de “terras devolutas”, inserido do capítulo dedicado às terras públicas, permitiu que o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária – INCRA, promovesse a discriminação dessas terras, conforme disciplinado no Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, com a autoridade para reconhecer as posses legítimas manifestadas através de cultura efetiva e morada habitual, bem como para incorporar ao patrimônio público as terras devolutas federais ilegalmente ocupadas e as que se encontrarem desocupadas.

Por fim, com a Constituição de 1988, reafirmou-se o direito à propriedade privada e à sua função social, que, a partir de então, foi alçada à posição de direito fundamental.

No Código Civil de 2002, o direito de propriedade é um dos direitos reais destacados no artigo 1.225, que também menciona outros direitos como superfície, servidões e hipoteca. O artigo estabelece que o proprietário pode usar, gozar e dispor do bem, além de reavê-lo de quem o detiver injustamente.

No entanto, esse direito deve ser exercido em conformidade com suas finalidades econômicas e sociais. Assim, embora o proprietário mantenha seus direitos, estes não são absolutos, pois o exercício dos direitos inerentes à propriedade se submeterá às suas finalidades econômicas e sociais e à preservação dos recursos ambientais.

Um aspecto importante a ser observado na análise da documentação legal de imóveis para certificação de sua legalidade é o limite de área permitida à alienação pública sem que seja necessária autorização do Senado Federal e/ou Congresso Nacional.

Como se sabe, todo e qualquer imóvel precisa sair do patrimônio público, seja da Coroa, da União, dos estados ou dos municípios, para o particular, isto é, precisou, em algum momento, ser alienado por um ente do Poder Público. Por esse motivo, é fundamental verificar a data do destacamento público-privado e contrapor com o limite constitucional da época

do destacamento. A preocupação sobre como foram feitas as alienações de terras brasileiras está, inclusive, presente na Constituição Federal vigente (1988). O seu art. 51 determina a obrigatoriedade de revisão pelo Congresso Nacional, em três anos a contar da data da sua promulgação, de todas as doações, vendas e concessões de terras públicas com área superior a 3.000 hectares, realizadas no período de 1º de janeiro de 1962 a 31 de dezembro de 1987. Além disso, determina que, havendo comprovada ilegalidade, ou havendo interesse público, as terras reverterão ao patrimônio da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

Observa-se pelo quadro abaixo, os limites de áreas (em hectares) permitidas pelas Constituições Federais brasileiras para alienação sem necessidade de autorização do Senado Federal e/ou Congresso Nacional. Nessa esteira, a transferência de titularidade de terras públicas em limites superiores aos acima mencionados podem ser legítimas, mas dependem de autorização específica para esse fim.

ANO DE VIGÊNCIA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL	LIMITE EM HECTARES
A partir de 1934 (art. 130)	10.000
A partir de 1937 (art. 150)	10.000
1946 (art. 156, § 2º)	10.000
A partir da Emenda Constitucional nº 10 de 1964 (art. 6º)	3.000
A partir de 1967 (art. 164)	3.000
A partir de 1988 (art. 49, XVII e §1º, art. 188)	2.500

Assim, caso se identifique que uma propriedade rural foi destacada com área superior ao acima mencionado, é recomendável que seja solicitado ao proprietário cópia do ato de autorização do Senado Federal e/ou Congresso Nacional.

3. DESAFIOS FUNDIÁRIOS NO BRASIL

Conforme demonstra o histórico do Direito de Propriedade no Brasil, entre o Regime Sesmarial e o Período Republicano passamos por diversas alterações legislativas com inúmeros tipos de documentos sendo adotados para titulação (Carta de Sesmaria, Registro Paroquial ou Registro do Vigário, Registro Torrens, Título de Posse, Título de Legitimação, Título de Propriedade, Título Definitivo, Título de Aforamento, Título de Ocupação, Título Definitivo transferido com anuência, Título Definitivo sujeito a re-ratificação, Contrato de Compra e Venda, Contrato de Direito Real de Uso, Contrato de Promessa de Compra e Venda, Contrato de Concessão de Domínio de Terras Públicas, Contrato de Concessão de Terras Públicas, Título Definitivo Liberado, Autorização de Ocupação, Título de Domínio, Licença de Ocupação, Contrato de Cessão de Uso, Contrato de Alienação de Terras Públicas, dentre outros). A existência de diversos títulos e o controle precário das emissões dos documentos e dos desmembramentos do patrimônio público contribuem para um ambiente de incerteza jurídica no âmbito fundiário.

Infelizmente, o governo federal e os governos estaduais não possuem um controle efetivo e sistematizado de quais e quantos tipos de títulos foram emitidos, para quem, onde, e qual o seu tamanho, o que dificulta a confirmação das informações contidas em documentos apresentados por particulares como originários de suas propriedades.

Enfrentamos dificuldades de localização e de mensuração de documentos antigos. As discrepâncias entre os sistemas cadastrais antigos e as práticas modernas, bem como a deterioração física de documentos e a imprecisão nas medições originais, complicam a tarefa de verificar e atualizar informações sobre propriedades.

A Lei Orçamentária nº 317 de 1843, que criou o Registro de Hipotecas, marcou o início do sistema de registro imobiliário no país, e, ao longo do tempo, leis e códigos foram implementados para regulamentar e aprimorar o registro de propriedades. A Lei nº 10.267/2001, que trata do georreferenciamento - e sua regulamentação - exigem que, progressivamente, todos os imóveis rurais tenham seu perímetro georreferenciado devidamente delimitado no Registro de Imóveis. No entanto, mesmo decorridos 23 anos do advento da Lei nº 10.267/2001, cujo objetivo era o estabelecimento um sistema público de registro de

terras montado com informações georreferenciadas sobre a estrutura fundiária do país, os problemas narrados persistem, devido à falta de fiscalização dos prazos legais do georreferenciamento.

Um importante meio de verificar se há sobreposições entre imóveis registrados é a consulta individualizada de cada propriedade no Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF). O SIGEF é uma ferramenta eletrônica desenvolvida pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) para subsidiar a governança fundiária do território nacional.

Por ele são efetuadas a recepção, validação, organização, regularização e disponibilização das informações georreferenciadas de limites de imóveis rurais, públicos e privados. Por meio do SIGEF são realizadas a certificação de dados referentes a limites de imóveis rurais (§ 5º do art. 176 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973) e a gestão de contratos de serviços de georreferenciamento com a administração pública.

Nem todos os imóveis brasileiros estão cadastrados no SIGEF, mas a sua utilização para verificar a legalidade da titularidade de imóveis e se há sobreposições de imóveis cadastrados no Sistema é uma excelente maneira de se precaver de eventuais problemas.

Outro sistema obrigatório para todos os imóveis rurais brasileiro é o Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR), instituído pelo Decreto Federal nº 7.830/2012. Esse sistema eletrônico de âmbito nacional é destinado à integração e ao gerenciamento de informações ambientais dos imóveis rurais do país. Essas informações destinam-se a subsidiar políticas, programas, projetos e atividades de controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento ilegal.

Nota-se que o SIGEF e o SICAR são bases de dados com finalidades distintas. O SIGEF é focado na gestão fundiária, certificando e organizando os limites georreferenciados de imóveis rurais. O SICAR, por sua vez, é essencial para a implementação e fiscalização do Código Florestal brasileiro (Lei Federal nº 12.651/2012), gerenciando informações ambientais, mas sem validade fundiária. Essa separação pode resultar em divergências nos dados disponíveis, especialmente em análises que requerem a integração de informações fundiárias e ambientais.

Infelizmente, no Brasil, as bases fundiária e ambiental de imóveis rurais não estão integradas, exigindo do proprietário o cadastramento individual em cada sistema. A inserção dos dados do imóvel no SICAR é autodeclaratória e gratuita, enquanto o SIGEF requer georreferenciamento por profissional qualificado, documentação fundiária e custos associados.

Os polígonos espacializados, com a localização e geometria dos imóveis rurais, estão disponíveis em acesso aberto ao público tanto no SIGEF quanto no SICAR. No entanto, dados pessoais sensíveis – tais como nome e CPF do proprietário – protegidos pela Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), são omitidos, impedindo a identificação do proprietário. Consequentemente, a correlação entre as bases só pode ser feita através da busca de correspondência entre a localização, área total e geometria dos imóveis.

A despeito da importância de inscrição de imóveis no SIGEF e no SICAR, é imperioso alertar que a validação de um imóvel no SIGEF pelo INCRA, bem como sua inscrição no SICAR não constitui título de propriedade do imóvel.

Além desses dois sistemas, o governo brasileiro permite acesso ao Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP). Esse cadastro foi criado com o intuito de ser um instrumento de planejamento da gestão florestal, reunindo dados georreferenciados sobre as florestas públicas brasileiras, de modo a oferecer aos gestores públicos e à população em

geral uma base confiável de mapas, imagens e dados com informações relevantes para a gestão florestal.

O CNFP é formado pelo Cadastro de Florestas Públicas da União, pelos Cadastros de Florestas Públicas dos estados, Distrito Federal e municípios e pretende se interligar ao Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Segundo o próprio site do Governo Federal, no CNFP é possível acessar as informações georreferenciadas fornecidas pela Administração Pública federal, dos estados e dos municípios de Terras Indígenas, Unidades de Conservação, Projetos de Assentamento e terras públicas arrecadadas não destinadas da União.

Isto posto, percebe-se a existência de vários sistemas públicos, com transparência e disponibilidade de acesso público. No entanto, infelizmente, esses sistemas não são integrados. Essa falta de integração gera diversas divergências entre sistemas e o particular acaba não sabendo em qual sistema deve se pautar e confiar. Por isso, urge a necessidade de integração e criação de um sistema único federal confiável e transparente.

De toda forma, na análise de imóveis pretensos a firmar contratos de créditos de carbono recomenda-se a checagem minuciosa em todos os sistemas federais de acesso público.



4. DESAFIOS FUNDIÁRIOS NA AMAZÔNIA

A Amazônia, uma das maiores e mais essenciais regiões biológicas do planeta, enfrenta uma crise fundiária complexa, que ameaça não apenas sua integridade ambiental, mas também a segurança econômica e social das comunidades que nela vivem e que são diretamente afetadas diante das fragilidades da gestão territorial.

Os desafios fundiários na região são exacerbados por problemas como sobreposições de terras, garimpo, invasões, corrupção, grilagem e a falta de um sistema de registro eficaz para garantir a segurança jurídica às transações imobiliárias. Essas questões são agravadas pela distância geográfica e pela ausência de governança efetiva, que afeta diretamente a preservação ambiental, a economia local e as mudanças climáticas.

Como anteriormente tratado, a gestão fundiária no Brasil evoluiu lentamente e foi marcada por diversos marcos históricos e legais. O próprio sistema de distribuição de terras no Brasil durante o período colonial não assegurava a aquisição de imóveis de forma igualitária, verificando-se a concentração de terras nas mãos de poucas pessoas e uma fragilidade na governança de terras.

No entanto, a Amazônia, com sua vasta extensão e complexidade, apresenta desafios únicos que não foram suficientemente abordados por essas legislações históricas.

Um dos principais problemas enfrentados na Amazônia é a sobreposição de terras, onde diferentes reivindicações de posse ou de propriedade podem ocorrer sobre a mesma área. Esta situação é frequentemente agravada por uma gestão deficiente dos registros fundiários e pela

falta de clareza nos documentos de propriedade. As invasões impulsionadas por atividades econômicas ilegais, como a exploração ilícita de madeira e a abertura de novas áreas para a agropecuária sem licença ambiental, também são uma grande preocupação e fonte de conflitos, pois atuam como agentes do desmatamento e da degradação ambiental.

A grilagem, ou a apropriação indevida de terras por meio de documentos falsificados, é um problema persistente na região. A falta de um sistema de registro eficiente e a dificuldade de fiscalização em áreas remotas facilitam essa prática, desestabilizando o mercado fundiário e promovendo a ocupação irregular.

O estudo 'Combate à Grilagem de Terras na Amazônia: O Papel do Poder Judiciário' realizado pelo Climate Policy Initiative (CPI) apresenta as formas e dimensões da grilagem, como ela se viabiliza e indica as possibilidades de atuação dos Poderes Judiciário, Executivo e Legislativo.

A referida obra contextualiza que a grilagem opera em duas dimensões: a física-econômica e a jurídica-administrativa. A primeira ocorre quando há a invasão e ocupação de terras públicas com o intuito de praticar atividades econômicas. A segunda, a dimensão jurídica-administrativa, acontece mediante fraudes nos registros de imóveis, cadastros de terras e regularização fundiária.

Importa destacar que duas dimensões podem ocorrer simultaneamente, isto é, quando há uma ocupação física com a realização de atividades econômicas ilegais e, ainda, há o registro da propriedade no cartório de forma fraudulenta.



COMO OCORRE A GRILAGEM DE TERRAS NA AMAZÔNIA?

A figura 1 abaixo exemplifica como ocorre a grilagem de terras na Amazônia, indica como os Poderes Judiciário, Executivo e Legislativo podem atuar, bem como propõe medidas de litigância para evitar a legalização da invasão de terras brasileiras.

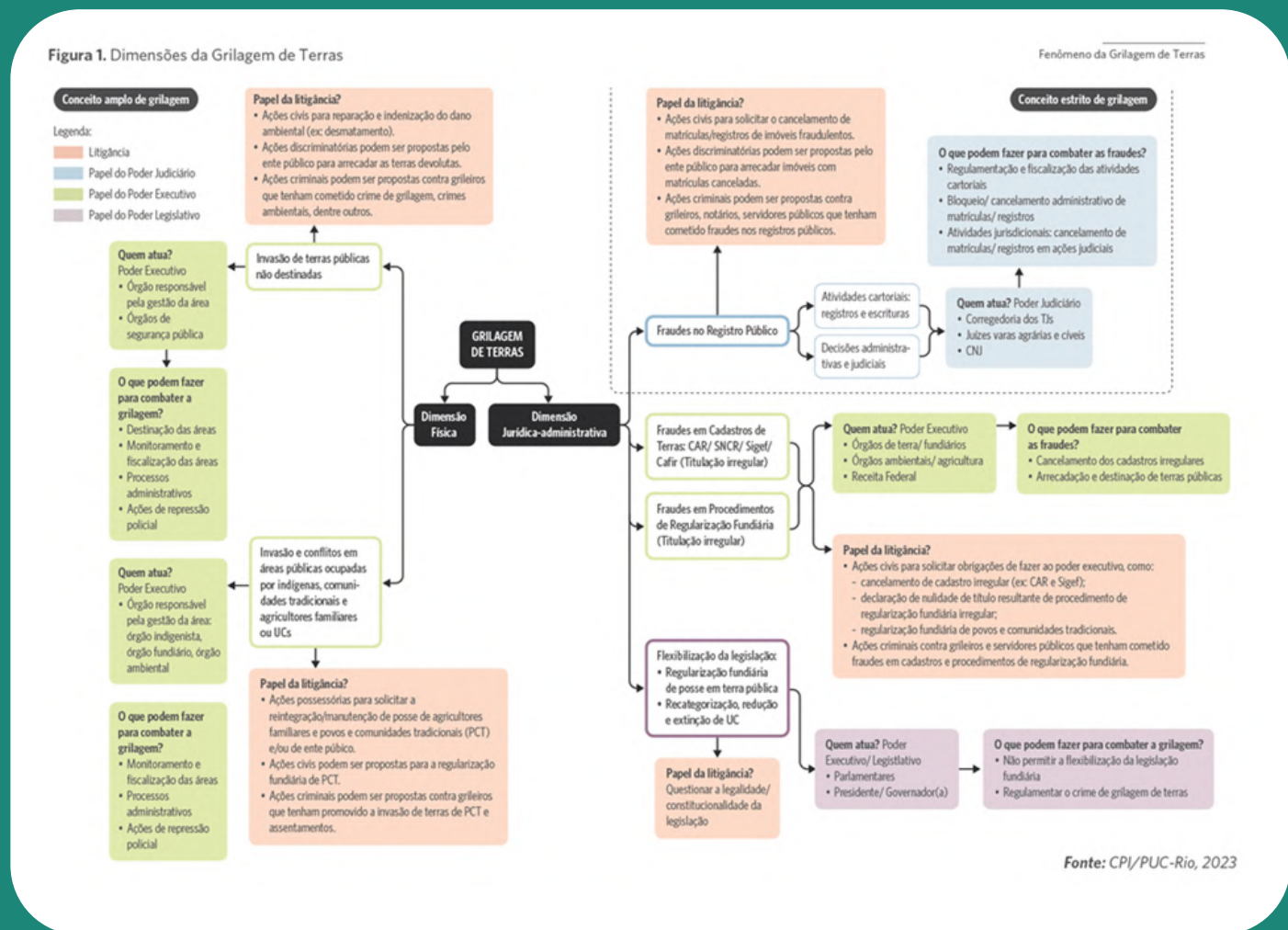


Figura 1. Dimensões da Grilagem de Terras.

Fonte: Combate à Grilagem de Terras no Brasil: O Papel do Poder Judiciário. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2023.

Não obstante a isso, a existência de bases de dados fundiárias conflitantes e a ausência de cartórios digitalizados dificultam a verificação e a regularização das propriedades. Muitas vezes, a informação disponível é desatualizada ou conflitante, tornando a resolução de disputas fundiárias ainda mais desafiadora.

A corrupção e a falta de governança eficaz também desempenham um papel significativo na crise fundiária da Amazônia. A corrupção pode afetar desde a emissão de documentos até a fiscalização e aplicação das leis, enfraquecendo os esforços para resolver os problemas fundiários e proteger o meio ambiente.



4. DESAFIOS FUNDIÁRIOS NA AMAZÔNIA (CONTINUAÇÃO)

De acordo com os estudos realizados, “a grilagem, quando operada por intermédio de sistemas cadastrais públicos com natureza ambiental e fundiária, funda-se, inicialmente, no falseamento de circunstâncias fáticas que dariam ensejo à regularização fundiária de imóveis rurais sobrepostos a glebas públicas, invadidos em marcos temporais posteriores àqueles que admitiriam a legítima expedição de títulos de propriedade” (ENCCLA, 2023).

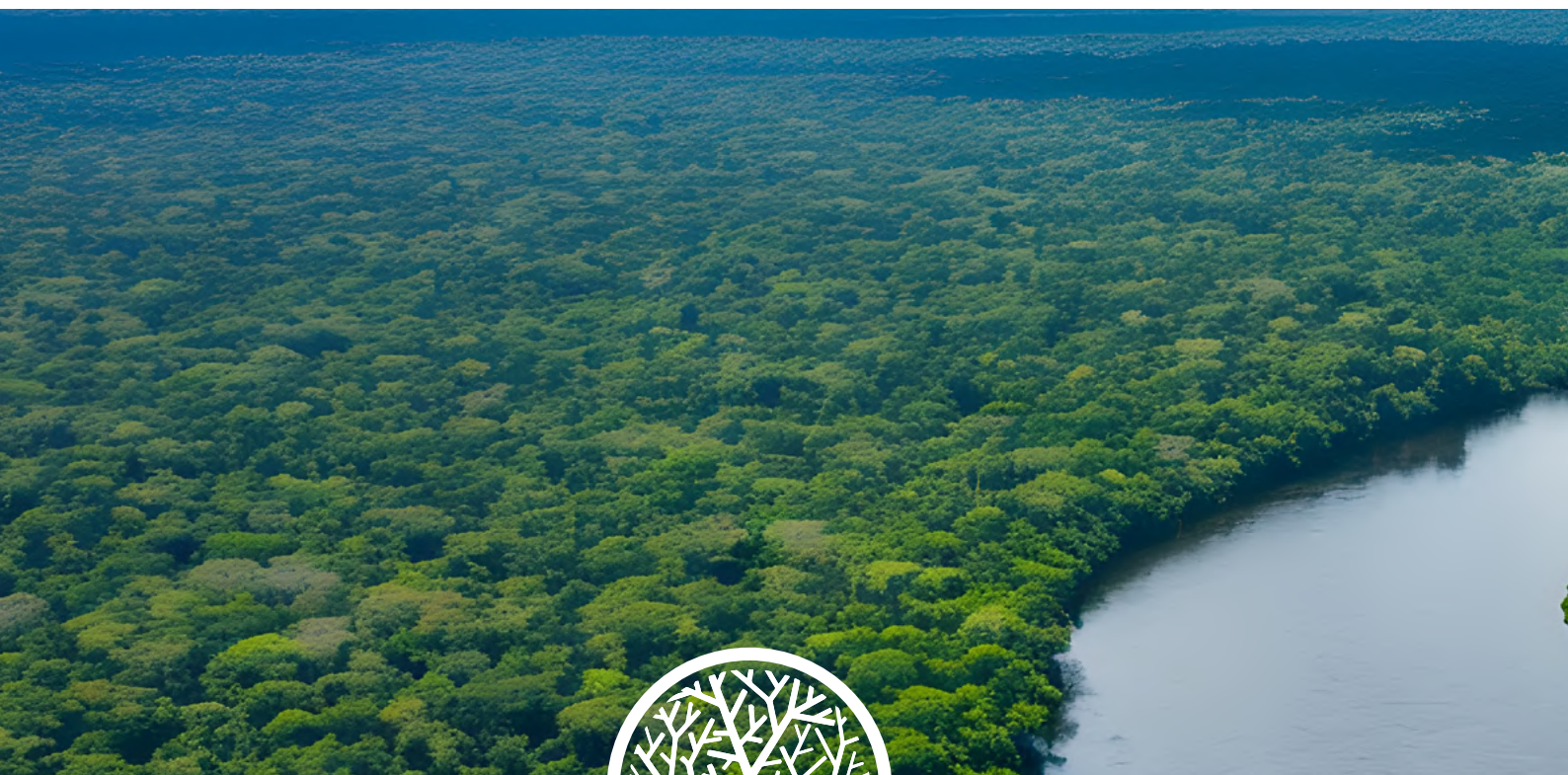
Para enfrentar esses desafios, é essencial implementar uma série de propostas coordenadas. A integração das bases de dados fundiárias existentes e a digitalização dos cartórios são passos fundamentais para facilitar o acesso e a transparência das informações sobre propriedades. Atualizar as leis e fortalecer as instituições responsáveis pela gestão fundiária são medidas necessárias para combater a corrupção e melhorar a eficiência dos processos. O estímulo e a agilização de ações de fiscalização dos Registros de Imóveis igualmente reforçam os controles contra atividades de grilagem.

Um outro exemplo de medida é a promoção de uma cultura de integridade no ambiente de governança fundiária com canais próprios de denúncia e procedimentos apuratórios. Além disso, o uso de tecnologias avançadas, como o georreferenciamento e imagens de satélite, pode ajudar a monitorar e proteger as áreas de propriedade, prevenindo invasões e grilagem.

Promover a educação e capacitação dos gestores e das comunidades locais sobre práticas de regularização fundiária e proteção ambiental é crucial para garantir um manejo sustentável das terras.

Assim, a modernização dos sistemas de registro, a integração de dados, o fomento de uma cultura de integridade, o fortalecimento de meios de investigação e a aplicação de tecnologias avançadas são passos cruciais para enfrentar a crise fundiária na Amazônia. Somente com um esforço coordenado e uma abordagem inovadora será possível garantir a proteção ambiental e a justiça fundiária na região, preservando este vital bioma para as futuras gerações.

¹Fonte: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/enccla/acoes-enccla/arquivos-enccla-2023/copy_of_e2023a10-enccla-2023-diagnostico-de-riscos-sistemas-cadastrais.pdf



5. MITIGADORES

Considerando todo o cenário apresentado anteriormente, é recomendável avaliar os riscos específicos em cada caso concreto. Neste sentido, para a definição das etapas e critérios de análise para o gerenciamento dos riscos associados à fase de verificação da regularidade fundiária do imóvel, sugere-se a utilização das orientações do Project Management Institute (PMI) como principal referência. Especificamente, a aplicação de seu Guia PMBOK (Project Management Body of Knowledge), cuja primeira versão foi publicada em 1996 e a mais recente (7ª edição) em 2021, sendo este guia amplamente reconhecido por suas práticas de gerenciamento de projetos.

Nesse contexto de projetos de crédito de carbono, classificados como de grande porte, é imprescindível que haja uma análise aprofundada dos riscos antes da assinatura do contrato, mesmo que isso signifique um investimento de recursos próprios. Para projetos de geração de créditos de carbono, uma diligência fundiária detalhada e aprofundada é crucial para o sucesso e aprovação do projeto. Esse processo minucioso é uma ferramenta essencial para evitar problemas significativos no futuro, especialmente durante a auditoria externa, que é uma etapa obrigatória para aprovação do projeto.

Para aplicação prática deste guia, foram definidas algumas etapas importantes relacionadas à fase de verificação da regularidade fundiária do imóvel que devem ser seguidas. Portanto, é essencial que se aplique, no mínimo, as cinco etapas descritas a seguir:

- ☞ I) Identificação dos riscos;
- ☞ II) Análise de impacto e gravidade;
- ☞ III) Análise de probabilidade de ocorrência;
- ☞ IV) Classificação; e
- ☞ V) Ações de mitigação e controle.



5.1. IDENTIFICAÇÃO DOS RISCOS

A identificação dos riscos é a primeira etapa e uma das mais importantes no processo de gestão de riscos, pois envolve a detecção e o reconhecimento de possíveis eventos ou condições que possam afetar negativamente o projeto. Nela, o gestor busca a antecipação dos problemas e preparação de respostas adequadas. Métodos comuns incluem

brainstorming, entrevistas, análise SWOT² e revisões de documentos.

Considerando o contexto de um projeto de carbono, apresenta-se a seguir uma lista dos riscos mais frequentemente associados à etapa de análise da regularidade fundiária dos imóveis que serão utilizados para o desenvolvimento dos projetos.

GRUPO	RISCO	CAUSA RAIZ DO RISCO
Documental	Documentação fundiária básica com pendência	Prazo de validade, ausência, em processo de emissão ou documentação falsa
Geográfica	Sobreposições territoriais	Sobreposição do imóvel com outras propriedades públicas ou privadas
	Falha de posicionamento	Quando ocorre divergência posicional entre os documentos fundiários e o georreferenciamento do imóvel
Disputa territorial	Processos judiciais e administrativos	Disputas em andamento ou em potencial que recaem sobre o uso, posse e titularidade do imóvel
	Invasões e ocupações irregulares	Presença humana no interior do imóvel sem o conhecimento ou anuência do proprietário legítimo
Político	Decisões governamentais	Decisões governamentais que possam alterar a política fundiária brasileira

É importante destacar que esta lista não esgota todos os riscos possíveis, mas apresenta os riscos mais comuns aos projetos. Caso sejam identificados outros riscos ao imóvel, esses também devem ser classificados, mitigados e monitorados.

Para facilitar este processo de identificação dos riscos fundiários inerentes ao projeto, foi desenvolvido um protocolo geral que reúne os principais documentos que devem ser checados pela entidade desenvolvedora, além de diversas ações específicas que devem ser realizadas para possibilitar uma análise detalhada sobre o tema. Confira no quadro a seguir.

É importante destacar que um projeto de crédito de carbono envolve outros tipos de riscos que vão além do tema fundiário, como aqueles diretamente ligados à integridade do projeto. Nesse sentido, é essencial realizar outras investigações, como a análise reputacional do proprietário, questões relacionadas a direitos trabalhistas, identificação de pessoas politicamente expostas e outras medidas pertinentes, pois também podem revelar riscos com potencial de inviabilizar o projeto. No entanto, considerando o foco específico do guia fundiário, esses tipos de riscos não estão sendo abordados neste documento.

² Análise SWOT identifica os pontos fortes (Strengths), fracos (Weaknesses), oportunidades (Opportunities) e ameaças (Threats) de uma empresa ou projeto, ajudando a guiar decisões estratégicas.

PROTOSCOLOS DE RISCO FUNDIÁRIO

PROTOSCOLO DE RISCO 1 – GEOGRÁFICO SOBREPOSIÇÕES TERRITORIAIS / FALHAS DE POSICIONAMENTO



Verificação do georreferenciamento aprovado e certificado, visando identificar se a área delimitada está em acordo com os documentos relacionados ao imóvel;



Identificação dos limites políticos relevantes a área do projeto (municípios e estados);



Mapeamento de áreas requeridas na ANM (Agência Nacional de Mineração), independente do tipo de processo minerário.



Mapeamento das unidades territoriais especiais (Terra Indígena, Unidades de Conservação, Quilombolas e Assentamentos);



Mapeamento de aldeias indígenas reconhecidas pela FUNAI;



Mapeamento de áreas públicas e privadas através do INCRA (SIGEF, SNCI, CNFP e consulta aos cadastros estaduais);



Mapeamento das características ambientais do imóvel declaradas no Cadastro Ambiental Rural;



Mapeamento de áreas cadastradas no SICAR referente ao Cadastro Ambiental Rural que conflitem com a área do imóvel em análise;



Mapeamento de possíveis intervenções humanas no interior da propriedade (presença de moradias, arruamentos, pontos de desembarque, focos de desmatamento, etc);



Mapeamento histórico de uso e ocupação do solo no interior da propriedade;



Mapeamento de presença humana e uso do solo nas propriedades vizinhas;



Mapeamento de outros projetos de crédito de carbono que fazem interseção direta com a área da propriedade.



PROTOSCOLOS DE RISCO FUNDIÁRIO

PROTOSCOLO DE RISCO 2 - DOCUMENTAL DOCUMENTAÇÃO FUNDIÁRIA BÁSICA COM PENDÊNCIA

- ← Cadeia dominial completa (evidenciando destaque do domínio público para o privado);
- ← Certidão de Legitimidade Dominial emitida pelo Instituto de Terras do Estado;
- ← Certidão atualizada da Matrícula do Imóvel (abrangendo, ao menos, o histórico dominial dos últimos 15 anos);
- ← Título aquisitivo do Imóvel pelo atual proprietário (independente de constar registrado em matrícula);
- ← CCIR | Certificado de Cadastro de Imóvel Rural - INCRA;
- ← Certidão Negativa de Débitos de ITR - Imposto Territorial Rural;
- ← Declaração do último exercício de ITR - Imposto Territorial Rural;
- ← CAR - Cadastro Ambiental Rural - identificar status do cadastro e possíveis pendências.
- ← Certidão Negativa de Desapropriação (Federal, Estadual, Municipal);
- ← Certidão Negativa de Penhor - Livro 3 - Cartório de Registro de Imóveis;
- ← Certidão Negativa de Débitos - SPU - Secretaria do Patrimônio da União;
- ← Certidões emitidas pelos órgãos públicos federal, estadual e municipal e concessionárias, conforme aplicável, atestando a inexistência de projeto ou processo de desapropriação total ou parcial do Imóvel;
- ← Certidões dos departamentos ambientais municipal e estadual competentes declarando a inexistência de processo administrativo de Auto de Infração Ambiental envolvendo o Imóvel;
- ← Caso aplicável, todos e quaisquer processos, Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), Termos de Compromisso Ambiental (TCAs) ou acordos que digam respeito à situação ambiental do Imóvel, caso existente, ou apresentação de relatório elaborado por advogado apontando os riscos para cada processo, e ainda, comprovante de cumprimento das obrigações assumidas em relação aos termos ou acordos;
- ← Disponibilizar, caso aplicável, Plano de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD) e Plano de Recuperação de Áreas Degradadas e Alteradas (PRADA);
- ← Quaisquer contratos de locação ou comodato inerentes a propriedade.



PROTOSCOLOS DE RISCO FUNDIÁRIO

PROTOSCOLO DE RISCO 3 - DISPUTA TERRITORIAL

PROCESSOS JUDICIAIS E ADMINISTRATIVOS / INVASÕES E OCUPAÇÕES IRREGULARES

- Com base no resultado dos mapeamentos realizados no protocolo de risco 1 (geográfico), promover reuniões e entrevistas com as partes interessadas do projeto com objetivo de identificar possíveis conflitos e disputas territoriais em andamento que porventura não tenham sido reveladas na aplicação do protocolo 2;
- Informar sobre a existência, situação atual e área abrangida, de qualquer tipo de cessão da posse a terceiros. Em caso positivo, enviar o documento e/ou contrato lastro da cessão da posse a terceiros, bem como cópia de todos os eventuais contratos que tenham por objeto o imóvel, tais como locação, arrendamento, comodato, etc., bem como seus respectivos aditamentos;
- Verificação e consulta nos Tribunais de Justiça do domicílio do proprietário e da localidade do imóvel, caso sejam distintos, para apuração de eventuais processos judiciais que versam sobre disputa fundiária;
- Consultas aos órgãos competentes para apuração de eventual existência de disputas no âmbito de processos administrativos, como reivindicações da área por povos tradicionais.

PROTOSCOLO DE RISCO 4 - POLÍTICO

DECISÕES GOVERNAMENTAIS

- Análise dos interesses dos prováveis stakeholders políticos que podem influenciar seu projeto e na área do imóvel, direta e indiretamente, como partidos políticos, ONGs instituições e órgãos públicos e privados, e/ou quaisquer outros grupos de interesse relevantes;
- Análise do ambiente político atual: mapeamento das discussões do cenário político local, estadual e nacional relacionadas ao tema fundiário e que podem impactar o projeto;
- Mapeamento de possíveis projetos de lei que estejam em discussão e que possam impactar o projeto, caso sejam aprovadas;
- Mapeamento de possíveis discussões a respeito de criação de áreas públicas especiais que possam gerar sobreposições e restrições de uso fundiário do imóvel.



5.2. ANÁLISE DE IMPACTO E GRAVIDADE

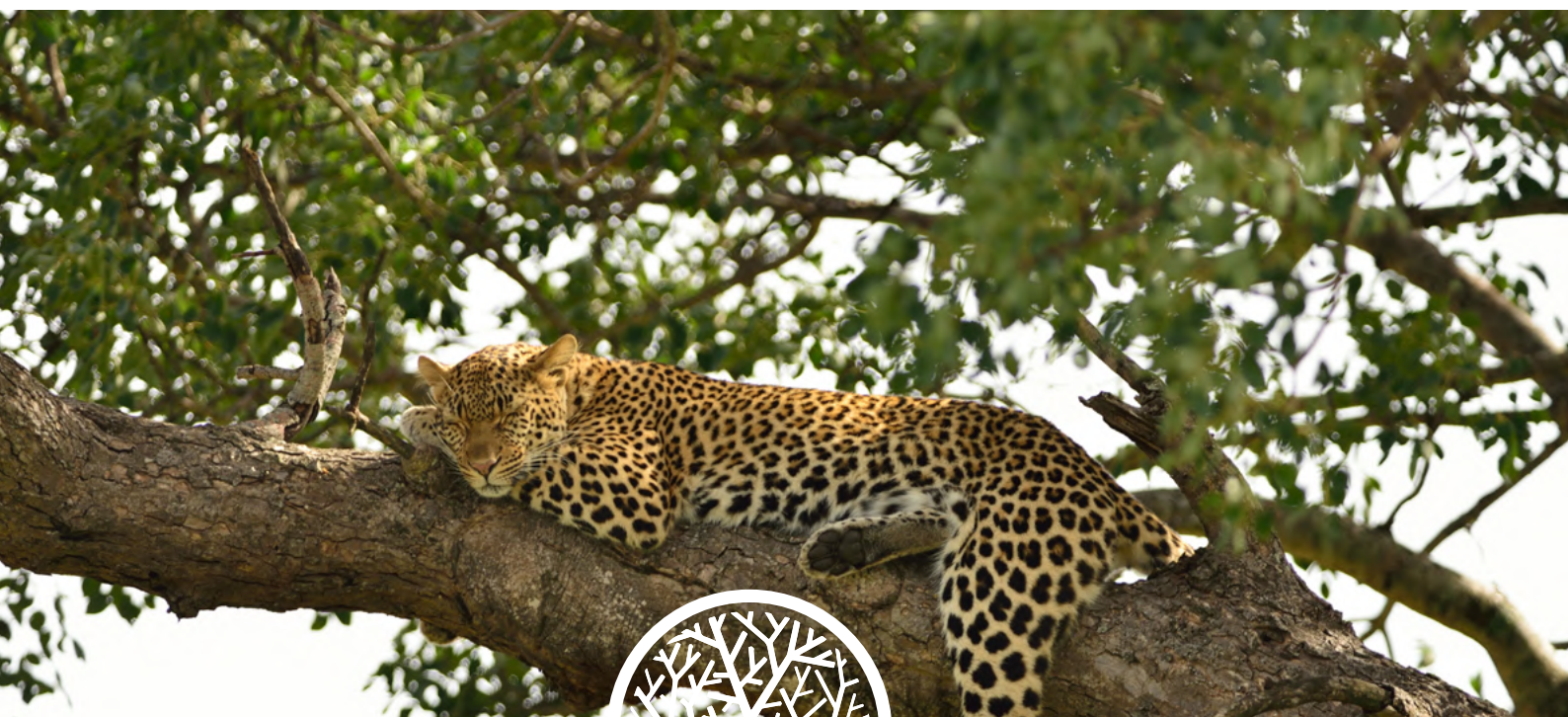
A etapa de análise de impacto avalia as consequências potenciais de cada risco identificado, determinando a gravidade em termos de custo, tempo, integridade e viabilidade do projeto. Para cada tipo de risco podem ser identificadas diversas causas raízes, devendo estas serem analisadas e classificadas individualmente, sendo certo que os graus de impacto não se compensam ou se eliminam entre si.

Para este guia, foram considerados cinco graus de impactos no projeto que podem ser associados a cada tipo de causa raiz, criando desta forma uma régua comparativa e objetiva para auxiliar na(s) tomada(s) de decisões, conforme apresentado a seguir:

- GRAU 1** Provoque impacto insignificante ou nenhum a viabilidade, custo ou cronograma do projeto;
- GRAU 2** Provoque impacto baixo a viabilidade, custo ou ao cronograma do projeto;
- GRAU 3** Provoque impacto moderado a viabilidade, custo ou ao cronograma do projeto;
- GRAU 4** Provoque impacto alto a viabilidade, custo ou ao cronograma do projeto;
- GRAU 5** Provoque perda de integridade ou impactos excessivos a viabilidade, custo ou ao cronograma do projeto.

***Observação:** Considera-se como perda de integridade no âmbito da etapa de análise fundiária, casos em que sejam confirmados problemas relacionados a (i) documentação falsa ou emitida de forma fraudulenta; (ii) disputa/conflito possessório ou registral imobiliário; e (iii) áreas que são comprovadamente consideradas privadas, mas que possuem ocupação por povos originários ou comunidades tradicionais e cujo projeto não garanta os direitos resguardados a estes grupos

Para cada risco identificado, o(s) gestor(es) responsável(is) pelo projeto deverá(ão) realizar uma análise crítica para determinar qual será o impacto provável e sua respectiva gravidade. Veja, alguns exemplos de aplicação:



GRUPO	RISCO	CAUSA RAZ	IMPACTO
Documental	Ausência de documentação fundiária básica ou documentação fundiária básica com apontamento	CAR em processo de análise	Grau 2 . O CAR é um documento auto declaratório e suas informações, infelizmente, não são precisas.
		Matrícula do imóvel vinculada ao nome do antigo proprietário ou nome de terceiro, sem relação com o projeto a ser desenvolvido	Grau 4. Entender se há algum documento que garanta a posse do imóvel a terceiro (interlocutor com a desenvolvedora de projetos) ou se foi agendada escrituração do imóvel para formalização da titularidade do interlocutor com a desenvolvedora de projetos.
		Imóvel não georreferenciado	Grau 3. Impossibilidade de confirmação precisa dos limites e confrontações das áreas dos imóveis.
		Documentação falsa ou emitida de forma fraudulenta	Grau 5. Fé pública comprometida/maculada, descredibilizando integralmente o projeto.
		Matrícula com ônus e gravames	Variação de Grau 2 até Grau 5, dependendo da complexidade, valor e exequibilidade. Ressalta-se a existência de gravames limitantes dos direitos inerentes à propriedade.
		Ausência de CCIR e ITR ou divergência na área cadastral	Grau 3 (caso a área divergente do ITR seja muito inferior, pode haver variação até o Grau 5).
		Ausência de Cadeia Dominial completa evidenciando o regular destaque do domínio público ao privado	Grau 5 em caso de imóvel público, a não ser que exista expressa autorização, ou contrato outorgando direitos reais, o projeto torna-se inviável material e reputacionalmente.
Geográfica	Sobreposições territoriais	Sobreposição com áreas privadas cadastradas no SIGEF.	Grau 5 em caso de imóvel público, a não ser que exista expressa autorização, ou contrato outorgando direitos reais, o projeto torna-se inviável material e reputacionalmente.
			Em caso de conflito possessório ou de registro imobiliário, o que impactaria na definição da Área do Projeto ou até mesmo na integridade do projeto.
		Sobreposição com áreas públicas (P.ex. Terras Devolutas, Unidades de Conservação, Assentamentos, etc.) ou sobreposição com áreas de comunidades tradicionais.	Grau 5. Em caso de conflito possessório ou de registro imobiliário, o que impactaria na definição da Área do Projeto ou até mesmo na integridade do projeto.
			Especial atenção para áreas pertencentes aos povos originários e às comunidades tradicionais.
		Sobreposição com áreas objeto de potencial exploração minerária (em estágio avançado) ou áreas ocupadas por posseiros.	Variação de Grau 2 até Grau 5, dependendo da área sobreposta . Exploração minerária na fase de concessão de lavra pode comprometer a destinação de determinados hectares para projetos de carbono.

O rol acima disposto não é exaustivo e, portanto, resta limitado aos exemplos de conceitos com maior incidência no Mercado de Carbono do Brasil, quando da realização das diligências jurídicas e geoespaciais. Assim, há que se destacar, ainda (i) a necessidade de avaliação de conformidade jurídico-processual e jurídico-patrimonial, analisando-se eventuais processos ajuizados contra os titulares do(s) imóvel(is) ou que tenha(m) o(s) imóvel(is) como

objeto, nas comarcas de sede ou domicílio titulares do(s) imóvel(is) e de localização do(s) imóvel(is); (ii) a necessidade de avaliação das certidões tributárias federais, estaduais e municipais, bem como certidões junto ao IBAMA e Secretaria do Meio Ambiente. Conforme mencionado na seção 5.1 deste Guia, além da análise fundiária, é imprescindível a realização de uma robusta investigação reputacional dos titulares do(s) imóvel(is).

5.3. AVALIAÇÃO DE PROBABILIDADE DE OCORRÊNCIA

A etapa de análise de probabilidades é uma etapa essencial no processo de gestão de riscos, pois permite avaliar, com lastro em precedentes (conforme mencionado adiante), a chance de ocorrência dos impactos associados a cada risco identificado.

Essa análise permite a definição de prioridades e o desenvolvimento de estratégias eficazes de mitigação. Para cada causa raiz identificada, o(s) gestor(es) do projeto deve(m) analisar a possibilidade de resolução

do problema. Em seguida, deve-se determinar o nível de probabilidade de ocorrência dos impactos de cada causa raiz individualmente. Esse processo deve considerar a análise de outros projetos com cenários de riscos semelhantes, a opinião de especialistas no tema, a realização de reuniões e entrevistas com os stakeholders do projeto, a análise de dados históricos disponíveis e, se aplicável, a realização de modelagens estatísticas.

Para aplicação desta etapa neste guia, foram definidos cenários relacionados à probabilidade de ocorrência dos impactos, conforme apresentado a seguir:

NÍVEL 1 Muito baixa ou nenhuma probabilidade de ocorrência do impacto;

NÍVEL 2 Baixa probabilidade de ocorrência do impacto;

NÍVEL 3 Média probabilidade de ocorrência do impacto;

NÍVEL 4 Alta probabilidade de ocorrência do impacto;

NÍVEL 5 Certeza de que o impacto ocorrerá.



5.4. CLASSIFICAÇÃO

Para determinação da classificação de cada risco fundiário ao projeto, deve-se associar os resultados das análises do grau de impacto e probabilidade de ocorrência de cada risco individualmente. Para determinação da matriz de riscos, foram considerados os seguintes tipos de classificação:

- DESPREZÍVEL** Projeto classificado como viável;
- BAIXO** Projeto viável, com baixo risco de inviabilização;
- MODERADO** Projeto viável, mas com risco moderado de inviabilização;
- ALTO** Projeto viável, mas com alto risco de inviabilização; e
- INTOLERÁVEL** Projeto classificado como inviável.

Para classificação de cada risco individualmente, deve-se aplicar a seguinte tabela:

Grau de Impacto	Grau 5	Moderado	Alto	Alto	Intolerável	Intolerável
	Grau 4	Baixo	Moderado	Alto	Intolerável	Intolerável
	Grau 3	Baixo	Baixo	Moderado	Alto	Alto
	Grau 2	Desprezível	Desprezível	Baixo	Moderado	Alto
	Grau 1	Desprezível	Desprezível	Baixo	Baixo	Moderado
Classificação do Risco		Nível 1	Nível 2	Nível 3	Nível 4	Nível 5
		Probabilidade				



5.5. AÇÕES DE MITIGAÇÃO E CONTROLE

Após a classificação dos riscos, é imprescindível definir um conjunto de ações de mitigação que promovam maior segurança jurídica e integridade para o projeto nos aspectos fundiários. Existem várias estratégias de mitigação de riscos que podem ser aplicadas em diferentes contextos, como prevenção, redução, transferência, aceitação, diversificação, contingência e outras. Portanto, é crucial compreender claramente a causa raiz de cada risco para definir a estratégia mais adequada (ainda que não seja possível a blindagem absoluta).

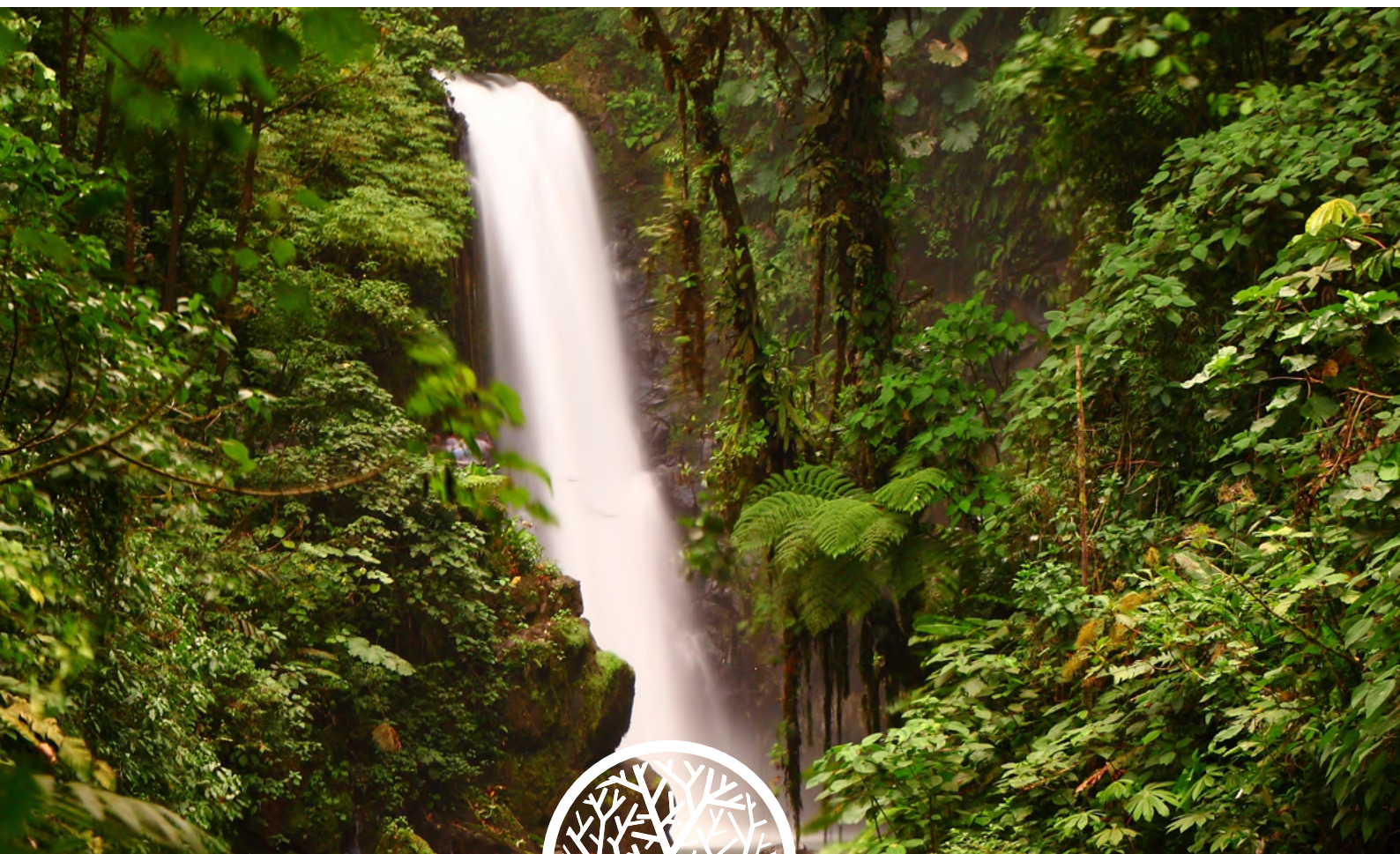
Neste sentido, torna-se essencial desenvolver um Plano de Ação com estratégias claras de mitigação

para cada risco identificado, incluindo a definição de responsáveis, prazos e investimentos necessários para a execução do plano.

Se houver riscos classificados como “Moderado”, “Alto” ou “Intolerável”, é prudente executar o Plano de Ação antes mesmo da assinatura do contrato para início do projeto (ou, alternativamente, incluir condicionante expressa no contrato de que a diligência satisfatória, seja ela jurídica, técnica, operacional, social, etc., é premissa para continuidade do projeto). Anualmente deve-se realizar uma nova avaliação e classificação dos riscos para decidir se o projeto de carbono no imóvel prosseguirá ou não.

³VVB significa Validation and Verification Body (Organismo de Validação e Verificação). Essas são entidades independentes e acreditadas responsáveis por validar e verificar projetos de compensação de carbono.

⁴Um arquivo shape (ou simplesmente shape file) da área é um formato de arquivo geoespacial amplamente utilizado para representar informações geográficas e atributos espaciais. Ele é comumente usado em sistemas de informações geográficas (SIG). No contexto de um shape da área, o arquivo conterá a delimitação geográfica de uma região específica, como limites de terrenos, áreas de conservação, áreas de projetos ambientais, entre outros



GRUPO	RISCO	AÇÃO DE MITIGAÇÃO
Documental	Ausência de documentação fundiária básica ou documentação fundiária básica com apontamento	Adquirir diretamente os documentos necessários junto às entidades responsáveis pela emissão, obtendo e arquivando cópia digital (se aplicável) dos referidos selos de autenticação;
		Em caso do CAR em processo de análise, utilizar os limites e confrontações do Georreferenciamento.
		Em caso de ausência de CCIR e ITR ou divergência na área cadastral, entender se o INCRA possui visibilidade da extensão territorial do imóvel, bem como se está sendo recolhido ITR na área correta.
		Garantir (durante as etapas de auditorias VVB[1] e Verra) que todas as certidões estejam atualizadas, evitando problemas futuros. Criar rotinas de atualizações periódicas;
		Solicitar ao órgão competente o status do processo de emissão de qualquer documento pendente, verificando possíveis exigências ou pendências. Alternativamente, contratar assessoria especializada na obtenção de documentos;
		Correlacionar os cadastros imobiliários, identificando se, de fato, existem inconsistências em termos de imóvel, titularidade, área, etc.; e
		Reconstituir o histórico dominial fundiário do(s) imóvel(is), confirmando a natureza jurídica dos mesmos (públicos ou privados), bem como as transferências realizadas, impostos pagos, acréscimo ou diminuição de áreas, etc.
Geográfica	Sobreposições territoriais	Levantamento e análise de dados a partir de Sistemas de Informações Geográficas, checando se é possível o desenvolvimento de projeto na área remanescente;
		Utilização de bases oficiais (públicas, confiáveis e atualizadas);
		Mapeamento de áreas com interesse de reivindicação por outros atores; e
		Diligência in loco e interação com a vizinhança (se possível).
	Falha de posicionamento	Identificar e tratar a causa raiz que resultou na falha de posicionamento, assegurando que as bases oficiais de dados foram imputadas para definição da Área do Projeto, e
		Atualização do georreferenciamento no órgão de registro oficial.
Disputa territorial	Processos judiciais e administrativos	Consultas aos Tribunais de Justiça do domicílio do proprietário e/ou do local do imóvel para verificação de ação judicial em curso que tenha por objeto ou, no limite, recaia sobre o bem em que se desenvolverá o projeto;
		Consulta aos órgãos competentes, através de ofício e envio do arquivo shape da área[2], para fins de esclarecimentos de eventuais questões que possam estar recaindo sobre o imóvel;
		Solicitação de prognóstico jurídico atualizado, pelo(s) advogado(s) patrono(s) das eventuais ações; e
		Análise de balanço contábil (preferencialmente auditado), verificando os provisionamentos
	Invasões e ocupações irregulares	Consulta aos órgãos competentes, através de ofício e envio do arquivo shape da área, para fins de esclarecimentos de eventuais questões que possam estar recaindo sobre o imóvel, como por exemplo em casos de ocupações e possíveis reivindicações indígenas;
		Ida <i>in loco</i> de uma equipe especializada (ainda que terceirizada) para avaliação da complexidade e magnitude do problema;
		Tentativas de acordos entre proprietários e invasores, enfatizando os impactos e benefícios decorrentes de eventuais atividades CCB; e
		Levantamento e classificação de dados a partir de Sistemas de Informações Geográficas.
Político	Decisões governamentais	Manter-se atualizado em relação às discussões do mercado e movimentos políticos, bem como legislativos (em termos de projetos de lei e legislações atualizadas) e judiciários (em termos de entendimentos e/ou precedentes consolidados) que possam gerar impactos negativos do ponto de vista fundiário ou reputacional no projeto, com objetivo de definir ações de mitigação antecipada.

5.5. AÇÕES DE MITIGAÇÃO E CONTROLE (CONTINUAÇÃO)

O rol acima disposto não é exaustivo e, portanto, resta limitado aos exemplos de conceitos com maior incidência no Mercado de Carbono do Brasil, quando da realização das diligências jurídicas e geoespaciais. Assim, há que se destacar, ainda, a existência de riscos reputacionais, cujos mitigadores não são tão objetivos como os riscos materiais, demandando-se a deliberação meticulosa em comitê específico e especializado.

Dar início à execução de um projeto de geração de crédito de carbono sem que estejam superadas as considerações e análises fundiárias básicas aqui expostas, pode acarretar risco, inclusive de natureza insuperável, e, conseqüentemente, resultar na inviabilização absoluta de um projeto que tenha sua integridade comprometida.

6. SUGESTÕES PARA SOLUÇÃO/ MODERNIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE IMÓVEIS

Assegurar a autenticidade material e integridade das escrituras e outros documentos que comprovam a legítima posse dos imóveis é essencial. A legislação brasileira já oferece ferramentas valiosas para combater práticas ilícitas relacionadas a esse tema.

Em 2015, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) instituiu o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI) através do Provimento nº 47 de 18/06/2015. Esse sistema engloba: a recepção e envio de títulos em formato digital, a emissão de certidões e fornecimento de informações eletrônicas, além da criação de repositórios registrais eletrônicos nos cartórios competentes para armazenamento de dados e documentos digitais.

Em 2017, a Lei nº 13.465 detalhou como o SREI deveria ser implementado para o registro de imóveis, prevendo sua operação pelo Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR). A função do ONR é implantar e coordenar o SREI em todo o país, promovendo a integração dos cartórios de registro de imóveis e garantindo um funcionamento padronizado. O ONR trabalha em cooperação com a

Corregedoria Nacional de Justiça e as Corregedorias-Gerais de Justiça dos estados e do Distrito Federal. Essa integração tem como objetivo, em princípio, aumentar a fiscalização e transparência nas atividades cartoriais.

Desde o artigo 37 da Lei nº 11.977/2009, que atribuiu aos registradores a responsabilidade de instituir o registro eletrônico de imóveis, discutia-se como seriam custeadas essas atividades. O Provimento CNJ nº 115/2021 criou o Fundo para Implementação e Custeio do Serviço de Registro Eletrônico de Imóveis (FIC/SREI), gerido pelo ONR e financiado pelos cartórios de registro de imóveis dos estados e do Distrito Federal.

Foi estabelecido um percentual uniforme de 0,8% para todas as serventias, sem distinção. Na prática, cartórios maiores pagam um valor proporcionalmente menor, enquanto cartórios menores e em áreas remotas, que já podem ter dificuldades de infraestrutura, contribuem proporcionalmente com valores maiores. Essa situação gera um desequilíbrio nos encargos entre os cartórios, o que tem atrasado a plena implementação do sistema. Além da digitalização dos registros imobiliários, a

melhoria na implementação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) pelos estados é de suma importância.

A Lei Federal nº 12.651/2012 (Código Florestal) estabelece normas para a proteção da vegetação nativa em áreas de preservação permanente, reserva legal, uso restrito, entre outras. Embora seja uma lei federal, sua implementação é responsabilidade dos estados, que devem regulamentar procedimentos como o CAR e o Programa de Regularização Ambiental (PRA).

O Decreto nº 7.830/2012, que regulamentou o Código Florestal, trata do Sistema de Cadastro Ambiental Rural, o CAR, e do Programa de Regularização Ambiental (PRA). De acordo com esse Decreto, o PRA envolve um conjunto de ações que devem ser executadas pelos proprietários e possuidores de imóveis rurais para regularizar ambientalmente suas propriedades. Para que isso aconteça, os estados precisam regulamentar o Código Florestal, estabelecendo normas para adesão ao PRA, o que ainda não ocorreu em alguns estados.

Apesar do Código Florestal estar vigente por mais de uma década, sua implementação tem sido mais lenta do que o esperado, e a regularização fundiária ainda é um ponto frágil para a realização de projetos. De toda sorte, afora toda questão envolvendo a modernização e segurança do sistema de registro de

imóveis, é de fundamental importância que o Estado volte a ocupar os espaços que foram deixados de lado ao longo dos anos e que, por essa razão, possibilitou a ocupação por grupos empenhados em obter vultosos lucros através de atividades ilícitas na região. Portanto, é fundamental a presença efetiva e eficiente do Estado no combate à criminalidade e recuperação do controle sobre ativos ambientais.

Nesse sentido, acelerar a regularização fundiária, estabelecendo uma base de dados fundiários digital que seja consistente e unificada nacionalmente é uma medida urgente e que merece ser prioridade dos governos.

Portanto, para solução/modernização do sistema de registro de imóveis brasileiro, aponta-se algumas sugestões objetivas:

- (i) aperfeiçoar a digitalização dos registros de imóveis nos estados, garantindo-se os necessários meios materiais;
- (ii) implementar o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI) e o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (SINTER), bem como integrar os dois Sistemas;
- (iii) adotar o uso de tecnologias atuais, como o georreferenciamento remoto, nas etapas iniciais do processo de regularização fundiária.



7. CONCLUSÃO

Desde a colonização portuguesa, o processo de concessão de terras no Brasil foi complicado. A Coroa Portuguesa, ciente que deveria explorar as terras brasileiras além-mar, estabeleceu o regime das sesmarias, que, através da doação de extensas áreas, transferia-as ao sesmeiro que tinha a responsabilidade por cultivá-las.

Nesse contexto, esta política ocupacionista acabou por transmitir áreas de terras muito extensas para um pequeno - e seletivo - número de pessoas.

Com a Lei de Terras de 1850, passou a ser necessário regularizar as posses constituídas e a aquisição de terras passou a ser apenas pela compra e venda de terras públicas ou particulares. No entanto, ao longo de toda a história do país, verificou-se que a ausência de uma política séria e eficaz, proporcionou a ocupação desigual, indevida e ilegal de terras públicas.

Algumas medidas vêm sendo adotadas para minimizar o complicado sistema fundiário brasileiro, mas ainda se caminha em passos lentos. Não resta dúvida da necessidade de modernização dos sistemas de registro de imóveis. A integração de dados, a verificação de sobreposição de registros privados entre si e de registros privados em áreas públicas são exemplos do que se espera para um processo de modernização que o país necessita. Assim, presumivelmente, serão alcançadas as necessárias confiabilidade e segurança jurídica almejadas.

Além disso, a falta de integração dos sistemas e dos bancos de dados públicos (por exemplo, SIGEF, SICAR, CNFP), não raro, gera diversas divergências entre eles, tornando bem difícil entender em qual sistema confiar, bem como entender porque ainda não há um único sistema público, integrado transparente e confiável. No entanto, apesar dos percalços, o país não deve ficar estagnado por conta de um problema que já perdura por mais de cinco séculos.

O Brasil é detentor de uma ótima e séria legislação ambiental. No entanto, não basta existir um direito positivado para afirmar que houve mudanças de comportamento e que os resultados esperados foram alcançados. Se as legislações brasileiras não forem efetivamente implantadas, nenhum esforço do legislativo, de governos, de entidades não governamentais e dos cidadãos será eficaz para alcançar os resultados necessários para que o país cresça e se destaque positivamente em questões cruciais para definir o caminho sustentável para as futuras gerações.

O Brasil é uma potência ambiental, grande parte da maior floresta tropical do mundo está situada em seus limites territoriais - a Amazônia. Além disso, o país tem quase 13% da água potável do planeta.

O Brasil também se destaca como protagonista no mercado de créditos de carbono, já que concentra 15% do potencial global de captura de carbono por meios naturais. Segundo a McKinsey, "é estimado que a demanda por créditos de carbono possa aumentar 15 vezes ou mais até 2030, e até 100 vezes até 2050. O mercado de créditos de carbono deve saltar de aproximadamente USD 1 bilhão em 2021 para um mercado de pelo menos USD 50 bilhões em 2030". Portanto, urge a adoção de práticas para excluir ou minimizar os riscos associados aos problemas fundiários em contratos de crédito de carbono, garantindo assim a segurança jurídica necessária para vendedores, compradores e investidores. Nesse contexto, este guia apresenta algumas medidas que visam orientar ações concretas relativas às análises dos títulos de propriedade, com o intuito de minimizar os riscos que podem ocorrer no momento da avaliação de imóveis que pretendem preservar suas florestas, mediante a elaboração de projetos de carbono certificados.





8. REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, D.P., HERCOWITZ, M., 2021. Instrumentos e mecanismos do Código Florestal. Projeto PlanaFlor – Rio de Janeiro, RJ, número 12, 56 páginas. Disponível em <www.planaflor.org>.

BRASIL. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil, de 1º de janeiro de 1916. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm>.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>.

BRASIL. Constituição Federal da República do Brasil, 1988.

BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil. Carta de Lei de 25 de Março de 1824. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>.

BRASIL. Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=740560>.

BRASIL. Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012. Dispõe sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural, o Cadastro Ambiental Rural, estabelece normas de caráter geral aos Programas de Regularização Ambiental, de que trata a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7830.htm>.

BRASIL. Lei Federal 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. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10267.htm>.

BRASIL. Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm>.

BRASIL. Lei Federal nº 11.977/2009, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>.

BRASIL. Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012, denominada popularmente como “Código Florestal” ou “Lei de Proteção à Vegetação Nativa” (LPVN). Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>.

BRASIL. Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 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; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nºs 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_

ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>.

BRASIL. Lei Federal nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm>.

BRASIL. Lei Federal nº 601, de 18 de setembro de 1850, denominada popularmente como “Lei de Terras”. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm#:~:text=L0601%2D1850&text=LEI%20No%20601%2C%20DE,sem%20preenchimento%20das%20condi%C3%A7%C3%B5es%20legais.>>.

BRASIL. Lei Federal nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm>.

BRASIL. Lei Orçamentária nº 317, de 21 de outubro de 1843. Fixando a Despesa e orçando a Receita para os exercícios de 1843 - 1844, e 1844 - 1845. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/LIM/LIM317.htm>.

BRASIL. Provimento Nº 47, de 18 de junho de 2015. Estabelece diretrizes gerais para o sistema de registro eletrônico de imóveis. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2510>>.

BRASIL. Provimento Nº 115, de 24 de março de 2021. Institui a receita do fundo para implementação e custeio do SREI, estabelece a forma do seu recolhimento pelas serventias do serviço de registro de imóveis, e dá outras providências. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3823>>.

BIZIAK, Juliano, 2013. Histórico da distribuição fundiária no Brasil e a evolução legislativa. Disponível em: <www.jusbrasil.com.br/artigos/historico-da-distribuicao-fundiaria-no-https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2021/02/REL-Panorama-dos-direitos-de-Propriedade-no-Brasil-Rural-2021.pdf-brasil-e-a-evolucao-legislativa/136290939>.

Cadastro Ambiental Rural (CAR). O que é o CAR? Disponível em: <car.gov.br/#/sobre>.

Chiavari, Joana, Cristina L. Lopes e Julia N. de Araujo. Panorama dos Direitos de Propriedade no Brasil Rural. Relatório. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2021. Disponível em: <<https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2021/02/REL-Panorama-dos-direitos-de-Propriedade-no-Brasil-Rural-2021.pdf>>.

Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA). 2023. XX Reunião Plenária. Ação 10/2023 - Resultado: Diagnóstico de Riscos de Corrupção e Lavagem de Ativos Associadas a Grilagem de Terras Públicas na Amazônia: o Papel de Sistemas Cadastrais Públicos com Natureza Fundiária e Ambiental (SNCR, SIGEF e CAR). Brasília, DF. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/enccla/acoes-enccla/arquivos-enccla-2023/copy_of_e2023a10-enccla-2023-diagnostico-de-riscos-sistemas-cadastrais.pdf>.

ICC Brasil e WayCarbon. Oportunidades para o Brasil em Mercados de Carbono. Relatório 2022. Disponível em: <https://www.iccbrasil.org/wp-content/uploads/2022/10/RELATORIO_ICCBR_2022_final.pdf>.

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF). 2024. Disponível em: <sigef.incra.gov.br>.

FRANÇA. Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. 1789. Disponível em: <<https://br.ambafrance.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem-e-do-Cidadao>>.

Guia PMBOK®: Um Guia para o Conjunto de Conhecimentos em Gerenciamento de Projetos, Sétima edição, Pennsylvania: PMI, 2021.

Lopes, Cristina L.; Gabriel Cozendey e Anna Maria Cárcamo. Combate à Grilagem de Terras no Brasil: O Papel do Poder Judiciário. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2023. Disponível em: <<https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2023/10/Combate-a-Grilagem-de-Terra-na-Amazonia-O-papel-do-Poder-Juridico-.pdf>>.

McKinsey & Company. Mercado voluntário de carbono tem potencial gigantesco no Brasil. Artigo, 2022. Disponível em: <<https://www.mckinsey.com.br/our-insights/all-insights/mercado-voluntario-de-carbono-tem-potencial-gigantesco-no-brasil>>.

Serviço Florestal Brasileiro (SFB). Cadastro Nacional de Florestas Públicas. 2024. Disponível em: <www.gov.br/florestal/pt-br/assuntos/cadastro-nacional-de-florestas-publicas>.



ALIANÇA BRASIL NBS
PARA SOLUÇÕES BASEADAS NA NATUREZA

nbsbrazilalliance.org

 [/alianca-brasil-nbs](https://www.linkedin.com/company/alianza-brasil-nbs)

nbs@nbsbrazilalliance.org