

A GRILAGEM DE TERRAS NO BRASIL E A EFETIVIDADE DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: UMA ANÁLISE CONSTITUCIONAL COM ESTUDO DE CASO NA AMAZÔNIA

LAND GRABBING IN BRAZIL AND THE EFFECTIVENESS OF THE SOCIAL FUNCTION OF PROPERTY: A CONSTITUTIONAL ANALYSIS WITH A CASE STUDY IN THE AMAZON

Lana Lima Nascimento¹

Arthur Braga de Souza²

NASCIMENTO, Lana Lima; SOUZA, Arthur Braga de. **Grilagem de Terras no Brasil**. 18 páginas. Trabalho de Conclusão de Curso de graduação em Direito – Centro Universitário UNINORTE, Rio Branco. 2026.

RESUMO

Introdução. O presente estudo trata da grilagem de terras no Brasil sob as perspectivas histórica, jurídica e socioambiental, destacando seus impactos na estrutura fundiária nacional e nos conflitos agrários contemporâneos. O tema ganha relevância diante da persistência da apropriação ilegal de terras públicas, fenômeno que contraria os princípios constitucionais da função social da propriedade e da reforma agrária previstos na Constituição Federal de 1988, além de gerar consequências sociais e ambientais significativas, especialmente na região amazônica. **Objetivo.** O trabalho busca analisar a formação histórica da grilagem no Brasil, seus fundamentos jurídicos e os mecanismos institucionais de enfrentamento, bem como examinar, de forma prática, os conflitos fundiários relacionados ao Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) Campo Alegre, no estado do Acre. **Método.** Utilizou-se o método qualitativo, com abordagem bibliográfica, documental e jurisprudencial, fundamentado em doutrina especializada, legislação vigente e decisões judiciais relacionadas à ocupação irregular de terras públicas. **Resultados.** Verificou-se que a grilagem constitui fenômeno estrutural vinculado à concentração fundiária histórica e à fragilidade institucional do Estado, sendo insuficiente o enfrentamento apenas por meio de instrumentos repressivos, diante da necessidade de políticas públicas integradas e fortalecimento da governança fundiária. **Conclusão.** Assim, o estudo demonstra que o combate à grilagem exige a efetivação concreta do princípio constitucional da função social da propriedade, o fortalecimento institucional dos órgãos responsáveis pela política agrária e a atuação coordenada entre Poder Público e sociedade, a fim de promover justiça social, preservação ambiental e desenvolvimento sustentável.

¹ Discente do 8º período do curso de bacharelado em Direito pelo Centro Universitário Uninorte.

² Graduado em Direito pelo Centro Universitário Uninorte. Pós-Graduado em Direito Processual Civil pela Universidade Cândido Mendes. Servidor Público Federal do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Coordenador-Adjunto e Professor do Curso de Direito do Centro Universitário Uninorte.

Palavras-chave: grilagem de terras; função social da propriedade; reforma agrária; conflitos fundiários; Amazônia.

ABSTRACT

Introduction. This study addresses land grabbing in Brazil from historical, legal and socio-environmental perspectives, highlighting its impacts on the national land structure and contemporary agrarian conflicts. The topic is relevant due to the persistence of illegal appropriation of public lands, a phenomenon that contradicts the constitutional principles of the social function of property and agrarian reform established in the Federal Constitution of 1988, in addition to generating significant social and environmental consequences, especially in the Amazon region. **Objective.** The research aims to analyze the historical formation of land grabbing in Brazil, its legal foundations and institutional mechanisms to combat it, as well as to examine, in practical terms, land conflicts related to the Sustainable Development Project (PDS) Campo Alegre, in the state of Acre. **Method.** A qualitative method was used, with bibliographic, documentary and jurisprudential approaches, based on specialized doctrine, current legislation and judicial decisions related to the illegal occupation of public lands. **Results.** It was found that land grabbing is a structural phenomenon linked to historical land concentration and institutional fragility of the State, making it insufficient to address it only through repressive instruments, given the need for integrated public policies and strengthened land governance. **Conclusion.** Therefore, the study demonstrates that combating land grabbing requires the effective implementation of the constitutional principle of the social function of property, institutional strengthening of agrarian policy agencies and coordinated action between government and society, in order to promote social justice, environmental preservation and sustainable development.

Keywords: land grabbing; social function of property; agrarian reform; land conflicts; Amazon.

INTRODUÇÃO

A questão fundiária brasileira ocupa posição central em inúmeras disputas de natureza social, econômica, jurídica e ambiental, configurando-se como um dos problemas estruturais mais persistentes da história nacional. Desde o período colonial, quando a Coroa Portuguesa instituiu o sistema de capitanias hereditárias e, posteriormente, o regime de sesmarias, a terra foi tratada como privilégio concentrado nas mãos de poucos, o que excluiu a maior parte da população do acesso a esse bem essencial.

Esse modelo patrimonialista de distribuição fundiária consolidou desigualdades que se perpetuaram ao longo dos séculos, agravadas pela ausência de fiscalização efetiva e pela fragilidade institucional no controle e no registro das

propriedades.

Nesse contexto, a grilagem de terras consolidou-se como prática ilegal de apropriação de áreas públicas ou tradicionalmente ocupadas, mediante falsificação documental e, não raramente, o uso de violência. O termo, que remete à manipulação artificial de documentos para lhes conferir aparência de antiguidade e legitimidade, tornou-se símbolo de um problema que atravessa a formação territorial brasileira. Mais do que uma simples fraude cartorial, a grilagem configura-se como fenômeno complexo, que afeta direitos fundamentais, amplia conflitos no campo e provoca impactos ambientais de grande magnitude.

A Constituição da República de 1988, ao condicionar o direito de propriedade ao cumprimento de sua função social (art. 5º, XXIII, e art. 186) e ao prever a reforma agrária como instrumento de justiça social, representou significativa mudança de paradigma em relação ao modelo concentrador anterior. Contudo, a persistência da grilagem demonstra que a existência de normas juridicamente avançadas não é suficiente para alterar, na prática, a estrutura fundiária brasileira.

O presente trabalho propõe-se a analisar a grilagem no Brasil sob três perspectivas interligadas: (i) a histórica, que evidencia como a concentração fundiária e a fragilidade institucional se enraizaram desde o período colonial; (ii) a jurídica, que examina os instrumentos constitucionais, administrativos e penais destinados à repressão dessas práticas, bem como suas limitações; e (iii) a empírica, a partir do estudo de caso do Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) Campo Alegre, localizado no Estado do Acre, o qual exemplifica as tensões contemporâneas entre ocupações ilegais, políticas públicas de reforma agrária e preservação ambiental.

Ao articular essas abordagens, busca-se oferecer uma compreensão ampla do fenômeno da grilagem, demonstrando que ele não pode ser reduzido a um problema meramente jurídico ou administrativo, mas deve ser compreendido como expressão de um processo histórico, institucional e socioeconômico complexo.

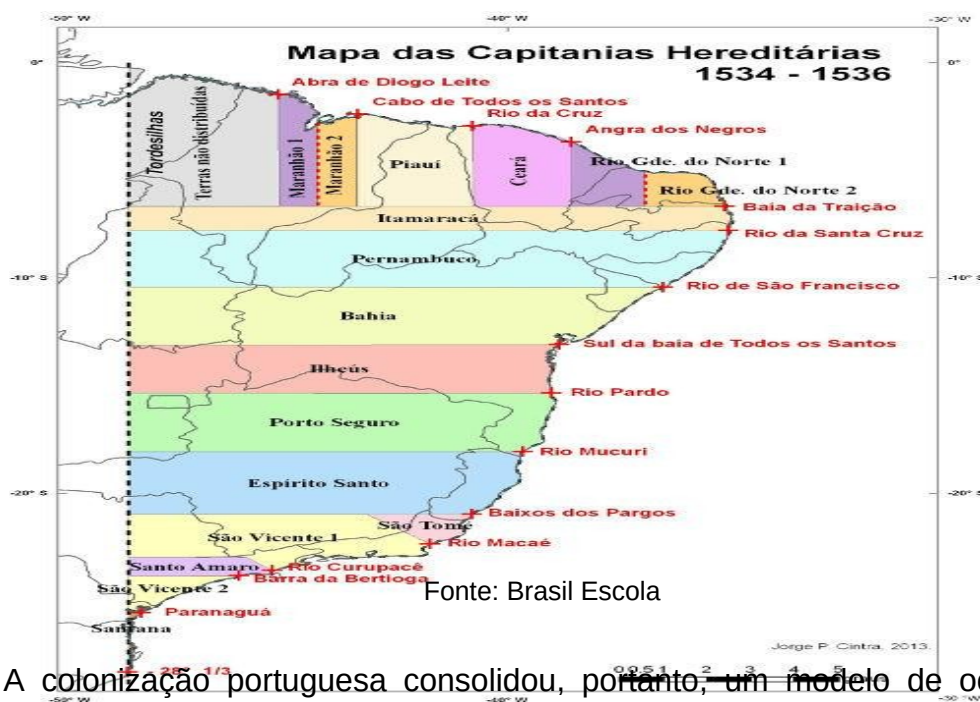
1 ASPECTOS INTRODUTÓRIOS EM RELAÇÃO À GRILAGEM NO BRASIL

O histórico da grilagem no Brasil remonta, ainda que indiretamente, ao período colonial, quando a Coroa Portuguesa instituiu o sistema de capitanias hereditárias, em 1534. Nesse modelo, extensas áreas eram concedidas a donatários, os quais detinham o direito de exploração econômica e de transmissão hereditária das

terras, o que contribuiu para a formação de uma estrutura fundiária altamente concentrada desde os primórdios da colonização.

Posteriormente, o regime de sesmarias, igualmente baseado em concessões, porém condicionado a requisitos mínimos de ocupação e cultivo, reforçou esse padrão concentrador. A ausência de fiscalização efetiva e a precariedade dos registros documentais favoreceram o surgimento de disputas fundiárias e de apropriações indevidas, elementos que, ao longo do tempo, passaram a se relacionar diretamente com a prática da grilagem.

Imagem 1: Mapa das Capitânicas Hereditárias



A colonização portuguesa consolidou, portanto, um modelo de ocupação territorial baseado na concessão de grandes extensões de terra a um número restrito de beneficiários, o que resultou em uma distribuição fundiária desigual desde os primórdios da formação do Brasil. Essa lógica patrimonialista, caracterizada pela concentração de terras e pela fragilidade institucional no registro das posses, favoreceu a multiplicação de disputas territoriais já no período colonial. Ademais, a ausência de mecanismos eficazes de controle estatal, aliada à inexistência de políticas de acesso democrático à terra, criou um ambiente propício à ocorrência de práticas de usurpação e falsificação documental que, embora ainda não denominadas como grilagem, constituíram as bases estruturais desse fenômeno.

Ainda no período colonial e no início do Império, a terra não se restringia à

condição de recurso econômico, mas também se configurava como instrumento de poder político e social. A posse de grandes extensões territoriais funcionava como símbolo de prestígio e garantia de influência nas decisões locais, tendo em vista que o Estado delegava aos proprietários não apenas direitos sobre a terra, mas também formas de autoridade sobre as populações que habitavam seus domínios. Essa dinâmica contribuiu para a naturalização da apropriação privada e concentrada da terra, em um contexto marcado pela ausência de fiscalização estatal efetiva. Nesse cenário, práticas de falsificação, violência e manipulação de registros foram toleradas — ou mesmo ignoradas —, consolidando as condições para que a grilagem se tornasse, posteriormente, um mecanismo recorrente de expansão territorial.

A partir do século XIX, a grilagem de terras no Brasil passou a configurar-se como estratégia sistemática de ocupação ilegal, caracterizada, sobretudo, pela falsificação de documentos públicos e privados, seguida da apropriação irregular de terras públicas ou tradicionalmente ocupadas por povos indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais. A expressão “grilagem” possui origem popular, derivada de prática utilizada por falsificadores, consistente na colocação de documentos em recipientes contendo grilos, com o intuito de acelerar o envelhecimento do papel. As fezes dos insetos e o efeito amarelado decorrente da exposição conferiam aparência de antiguidade ao documento, dificultando a identificação da fraude. Tal técnica simboliza um padrão histórico de falsificação documental que contribuiu, e ainda contribui, para a expansão desse tipo de ilícito fundiário.

Estudos recentes, como os reunidos no *Livro Branco da Grilagem de Terras no Brasil* (ISA, 2020), indicam que a fraude documental constitui apenas uma das etapas do processo de grilagem, o qual, em regra, envolve também a ocupação física da área com o objetivo de legitimar a posse, bem como a formação de redes de regularização artificial, frequentemente associadas à fragilidade institucional de cartórios e órgãos públicos. Nesse sentido, Yee (2023) observa que, na contemporaneidade, a manipulação de registros no Cadastro Ambiental Rural (CAR) pode anteceder a própria ocupação física do imóvel, o que reduz o risco de detecção e amplia a eficácia dessas práticas ilícitas.

O contexto histórico da grilagem encontra-se intrinsecamente relacionado à promulgação da Lei de Terras de 1850 (Lei nº 601/1850), marco regulatório da política agrária no período imperial. Referida norma extinguiu o regime de sesmarias e

estabeleceu a aquisição onerosa como única forma legítima de acesso às terras públicas. Embora tenha buscado conferir maior organização ao sistema fundiário, a medida restringiu o acesso à terra pelas camadas economicamente mais vulneráveis, gerando uma demanda reprimida que contribuiu para a expansão da grilagem.

Conforme destacam Oliveira (2021) e Guimarães (1977), a Lei de Terras não apenas encerrou o regime de concessões gratuitas, mas também consolidou um modelo fundiário excludente, no qual a terra passou a ser tratada como mercadoria. Tal modelo favoreceu grandes proprietários e dificultou o acesso de pequenos agricultores, libertos e imigrantes pobres à terra produtiva, reforçando a concentração fundiária não apenas como herança histórica, mas também como resultado de políticas normativas institucionalizadas.

Como consequência, desenvolveu-se uma verdadeira “indústria da grilagem”, composta por agentes diversos — como fazendeiros, intermediários imobiliários, engenheiros e profissionais do direito — especializados na produção e comercialização de títulos fraudulentos. Esses documentos eram negociados com pequenos produtores, especuladores e até investidores estrangeiros, ampliando a concentração fundiária e aprofundando as desigualdades sociais no meio rural.

Com o avanço tecnológico, especialmente a partir dos anos 2000, as práticas de grilagem passaram a incorporar mecanismos digitais. O Cadastro Ambiental Rural (CAR), criado como instrumento de monitoramento ambiental e regularização fundiária, baseia-se na autodeclaração dos proprietários rurais, o que, aliado à baixa fiscalização e à fragilidade institucional, tem permitido sua utilização para legitimar ocupações irregulares em terras públicas não destinadas. Dados recentes indicam a existência de extensas áreas com sobreposição de registros no CAR, evidenciando o crescimento da chamada “grilagem digital”.

O Livro Branco da Grilagem (ISA, 2020) ressalta que a expansão dessas práticas compromete não apenas a integridade dos ecossistemas, mas também a continuidade cultural de comunidades tradicionais. Processos de expulsão forçada e desmatamento costumam ser precedidos por estratégias de intimidação e isolamento econômico dessas populações, aumentando sua vulnerabilidade social. Dados da Comissão Pastoral da Terra indicam que regiões com maior pressão por recursos naturais apresentam índices mais elevados de conflitos e violência no campo.

Além dos impactos ambientais, a grilagem gera consequências diretas para comunidades tradicionais, frequentemente submetidas a expulsões, ameaças e

outras formas de violência. Povos indígenas, quilombolas e populações ribeirinhas enfrentam crescente insegurança territorial, em um contexto de intensificação dos conflitos fundiários. O desmatamento decorrente dessas práticas contribui, inclusive, para o avanço de processos de degradação ambiental na Amazônia, aproximando a região de um possível ponto de não retorno.

No plano jurídico, observa-se que determinadas iniciativas legislativas recentes têm sido objeto de críticas por potencialmente favorecerem a grilagem. A Medida Provisória nº 759/2016, convertida na Lei nº 13.465/2017, introduziu alterações no regime de regularização fundiária, sendo apontada por parte da doutrina como instrumento de flexibilização normativa. De igual modo, a Medida Provisória nº 910/2019, amplamente conhecida como “MP da Grilagem”, suscitou intenso debate ao propor mecanismos simplificados de regularização de ocupações em terras públicas, sem adequada consideração dos direitos territoriais e das exigências ambientais. Importante destacar que o texto não foi convertido em lei.

Segundo Marés (2019), tais mudanças evidenciam uma tendência de flexibilização do regime fundiário sob o argumento de estímulo à produção agrícola. Contudo, conforme alertam organizações da sociedade civil, como o Instituto Socioambiental (ISA), a ausência de mecanismos rigorosos de controle pode resultar na legitimação de ocupações irregulares, em afronta ao princípio da função social da propriedade previsto na Constituição Federal.

Essas transformações normativas reforçam a necessidade de implementação de políticas públicas integradas, com fiscalização efetiva e reconhecimento dos direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais, a fim de combater a grilagem, proteger o meio ambiente e promover justiça social no campo brasileiro.

À medida que o Brasil ingressou no século XX, a ausência de políticas estruturais voltadas à democratização do acesso à terra contribuiu para a intensificação da grilagem, especialmente em regiões de fronteira agrícola. Nesses espaços, a apropriação irregular de terras consolidou-se como prática recorrente, frequentemente tolerada em razão da fragilidade institucional e das dificuldades de fiscalização em áreas extensas e de difícil acesso.

Tal realidade produziu impactos significativos não apenas na organização social, mas também no meio ambiente. A grilagem passou a se associar diretamente ao desmatamento e à exploração predatória dos recursos naturais, sobretudo na Amazônia, onde interesses econômicos relacionados à agropecuária, à extração

madeira e à especulação imobiliária impulsionam a ocupação irregular. Assim, o fenômeno ultrapassa a dimensão da fraude documental, assumindo caráter estrutural, com repercussões sobre a sustentabilidade e a soberania nacional.

No campo jurídico, embora haja avanços decorrentes da modernização dos sistemas de registro imobiliário e da ampliação da atuação de órgãos fiscalizatórios, a adoção de medidas normativas de caráter flexibilizador ainda contribui para a legitimação de ocupações irregulares. Programas e leis voltados à regularização fundiária, quando desprovidos de critérios rigorosos, podem reforçar um ciclo histórico de exclusão social, em desacordo com o princípio constitucional da função social da propriedade.

Diante desse panorama, verifica-se que a grilagem constitui resultado de um processo histórico marcado pela combinação de concentração fundiária, fragilidade institucional e interesses econômicos predominantes. O enfrentamento desse fenômeno exige não apenas medidas repressivas pontuais, mas o fortalecimento da governança fundiária, a garantia de transparência nos registros públicos e a formulação de políticas que assegurem o acesso democrático à terra, em consonância com os princípios da justiça social e da proteção ambiental.

2 A GRILAGEM SOB A PERSPECTIVA JURÍDICA

A compreensão da grilagem de terras sob a perspectiva jurídica exige análise que ultrapasse as dimensões histórica e social, alcançando os fundamentos constitucionais e legais que estruturam o regime fundiário brasileiro. A Constituição da República de 1988 instituiu novo paradigma para a propriedade da terra, ao romper com a tradição patrimonialista e individualista, passando a condicionar sua legitimidade ao cumprimento da função social.

Os artigos 184 a 191 da Constituição Federal constituem o núcleo normativo dessa disciplina. O art. 184 prevê a desapropriação do imóvel rural que não cumpra sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, para fins de reforma agrária. Conforme leciona José Afonso da Silva (2010, p. 274), tal dispositivo “representa a superação da concepção absoluta da propriedade, pois coloca em primeiro plano o interesse coletivo na destinação da terra”.

O art. 185 estabelece limites à desapropriação, vedando-a em relação à pequena e à média propriedade produtiva, nos termos da lei, o que evidencia a

proteção ao produtor rural que exerce atividade econômica regular. Nesse sentido, Carlos Frederico Marés (2019, p. 77) destaca que “a desapropriação para fins de reforma agrária não se dirige à pequena produção, mas à grande propriedade improdutiva, historicamente associada à concentração fundiária”.

Por sua vez, o art. 186 define os requisitos para o cumprimento da função social da propriedade, quais sejam: o aproveitamento racional e adequado; a utilização adequada dos recursos naturais; a observância das normas trabalhistas; e a exploração que favoreça o bem-estar de proprietários e trabalhadores. Tal concepção afasta a noção liberal de propriedade absoluta e reafirma seu caráter social. Como pontua Silva (2010, p. 276), a função social consiste no conjunto de condições que asseguram o uso adequado da terra em consonância com a justiça social e a preservação ambiental.

O art. 187 trata da política agrícola, vinculando-a ao desenvolvimento rural e à justiça social, enquanto o art. 188 determina que as terras públicas e devolutas sejam prioritariamente destinadas à reforma agrária. Este último possui relação direta com a grilagem, uma vez que grande parte dessas práticas incide justamente sobre terras públicas não destinadas. Nesse contexto, Ariovaldo Umbelino de Oliveira (2021, p. 98) observa que a grilagem constitui mecanismo de privatização ilegal de terras públicas, retirando da coletividade bens que deveriam cumprir função social.

O art. 189 disciplina a concessão de títulos aos beneficiários da reforma agrária, estabelecendo restrições à sua negociação inicial. Já o art. 190 autoriza a imposição de limites à aquisição de terras por estrangeiros, em atenção à soberania nacional. Por fim, o art. 191 institui o usucapião especial rural como instrumento de democratização do acesso à terra, em contraposição às práticas fraudulentas características da grilagem.

A implementação desses dispositivos compete, em grande medida, ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, autarquia responsável pela execução da política de reforma agrária e pelo ordenamento fundiário. Entre suas atribuições destacam-se a destinação de terras públicas, a fiscalização do cumprimento da função social e a regularização fundiária. Apesar de seu papel central, o órgão enfrenta limitações estruturais e operacionais que comprometem a efetividade de suas ações.

No âmbito penal, a grilagem não se apresenta como tipo penal autônomo, mas se concretiza por meio de um conjunto de condutas tipificadas no ordenamento

jurídico. Dentre elas, destacam-se a falsificação de documentos (arts. 297 a 299 do Código Penal), o estelionato (art. 171), a usurpação de bem público (art. 161, §2º, II), além de infrações previstas na Lei nº 4.947/1966 e na Lei nº 9.605/1998 (crimes ambientais).

A jurisprudência dos tribunais federais corrobora esse entendimento, ao reconhecer a ilicitude das práticas associadas à grilagem, ainda que não exista tipificação penal específica. As decisões judiciais têm reafirmado que a falsificação documental, a ocupação irregular e a exploração econômica de terras públicas configuram condutas penalmente relevantes, passíveis de repressão.

Nesse contexto, a atuação penal assume caráter complementar às medidas constitucionais e administrativas, funcionando como instrumento de contenção das práticas ilícitas. Todavia, a ausência de políticas públicas eficazes e de fortalecimento institucional limita o alcance dessas medidas repressivas.

A grilagem, sob a ótica jurídica, revela-se, portanto, como fenômeno multifacetado, que envolve violações constitucionais, infrações administrativas e ilícitos penais. Seu enfrentamento demanda não apenas a responsabilização dos agentes envolvidos, mas, sobretudo, a efetivação do princípio da função social da propriedade.

A experiência brasileira demonstra que os avanços normativos nem sempre se traduzem em redução concreta da grilagem, evidenciando um distanciamento entre o plano normativo e a realidade fundiária. Tal cenário reflete a fragilidade institucional e a influência de interesses econômicos na ocupação irregular de terras. Como observa Marés (2019, p. 152), a efetividade da legislação agrária depende da correlação de forças sociais e políticas.

Dessa forma, a grilagem não se limita a um ilícito jurídico, mas configura fenômeno social e político que envolve disputas estruturais sobre o uso da terra. Seu enfrentamento deve integrar uma política pública abrangente, que inclua a democratização do acesso à terra, o fortalecimento institucional, a proteção de comunidades tradicionais e a valorização da agricultura familiar.

Ademais, a dimensão ambiental assume papel central nesse debate, uma vez que a grilagem está frequentemente associada ao desmatamento e à exploração predatória dos recursos naturais, especialmente em biomas como a Amazônia e o Cerrado. Assim, a função social da propriedade deve ser interpretada também à luz do art. 225 da Constituição Federal, que consagra o direito ao meio ambiente

ecologicamente equilibrado.

Em síntese, a análise jurídica da grilagem evidencia um desafio estrutural: transformar o arcabouço normativo em realidade concreta. Isso exige não apenas a aplicação da lei, mas também o fortalecimento das instituições, a atuação coordenada dos órgãos públicos e o compromisso político com a justiça social e a sustentabilidade.

Diante desse cenário, a grilagem configura afronta direta à Constituição Federal, especialmente ao art. 5º, XXIII, e aos arts. 184 a 191, que disciplinam a função social da propriedade e a reforma agrária. Trata-se de prática que, ao se valer de fraudes para apropriação de terras públicas, viola princípios fundamentais como a dignidade da pessoa humana, a justiça social e a soberania nacional.

Embora inexista o tipo penal específico de “grilagem”, o ordenamento jurídico dispõe de instrumentos suficientes para sua repressão, ainda que de forma fragmentada. A atuação do Direito Penal, nesses casos, evidencia a necessidade de uma política criminal mais integrada, capaz de enfrentar a complexidade desse fenômeno.

A atuação do Ministério Público, especialmente na esfera federal, revela-se essencial nesse contexto, diante de sua legitimidade para a tutela do patrimônio público, do meio ambiente e dos interesses difusos e coletivos, nos termos do art. 129, III, da Constituição Federal.

Desse modo, o enfrentamento jurídico da grilagem demanda atuação articulada entre os diversos atores institucionais: o INCRA, na execução das políticas fundiárias; o Ministério Público, na fiscalização e promoção de ações; e o Poder Judiciário, na garantia da efetividade das normas constitucionais.

Conclui-se, portanto, que a grilagem, sob a perspectiva jurídica, constitui violação sistêmica à ordem constitucional agrária. Seu combate exige a concretização da função social da propriedade, o fortalecimento institucional e a adoção de políticas públicas eficazes, de modo a assegurar que a terra cumpra seu papel como instrumento de justiça social, preservação ambiental e desenvolvimento sustentável.

3 PROJETO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E OS CONFLITOS FUNDIÁRIOS NA AMAZÔNIA: O CASO DO PDS CAMPO ALEGRE

O Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS), instituído pelo Decreto nº 4.541/2002 e implementado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária,

constitui modalidade diferenciada de assentamento no âmbito da política de reforma agrária. Seu objetivo consiste em conciliar a democratização do acesso à terra com a preservação ambiental e a inclusão social, especialmente em áreas de relevante interesse ecológico, como aquelas situadas na Amazônia Legal.

Diferentemente dos assentamentos convencionais, baseados em práticas agrícolas extensivas, os PDS priorizam atividades compatíveis com a conservação ambiental, tais como o extrativismo vegetal, o manejo florestal comunitário e a agricultura de subsistência. Dessa forma, alinham-se ao princípio da função social da propriedade e ao dever de proteção ambiental previsto no art. 225 da Constituição Federal.

No modelo do PDS, os beneficiários não recebem a propriedade plena da terra, mas o direito de uso condicionado ao cumprimento de normas sociais e ambientais estabelecidas pelo INCRA. Tal configuração busca impedir a comercialização indevida dos lotes e assegurar a utilização sustentável das áreas, promovendo um modelo de desenvolvimento rural que concilie justiça social e preservação dos recursos naturais.

Apesar de sua concepção inovadora, os PDS enfrentam desafios significativos decorrentes da histórica pressão sobre terras públicas na Amazônia. A invasão dessas áreas constitui prática recorrente, frequentemente associada à atuação de grileiros, posseiros e agentes especulativos. Sob a ótica jurídica, tais condutas configuram apropriação indevida de bens públicos, em afronta à ordem constitucional e aos direitos das comunidades assentadas.

A Constituição Federal estabelece que as terras públicas e devolutas devem ser destinadas prioritariamente à reforma agrária (art. 188), bem como condiciona a legitimidade da propriedade ao cumprimento de sua função social (arts. 184 a 186). Nesse contexto, a ocupação irregular de áreas destinadas a projetos de assentamento representa violação direta a esses dispositivos, além de ensejar responsabilização nas esferas administrativa, civil e penal, especialmente quando associada à falsificação documental, à usurpação de bens públicos e a danos ambientais.

As consequências sociais dessas invasões são expressivas. Famílias assentadas regularmente enfrentam ameaças, expulsões forçadas e restrições ao uso do território, o que compromete sua segurança e dignidade. Ademais, os conflitos fundiários tendem a se intensificar, frequentemente resultando em episódios de violência, conforme evidenciam relatórios da Comissão Pastoral da Terra.

Nesse cenário, a atuação da Justiça Federal revela-se fundamental para a proteção dessas áreas, notadamente por meio de ações possessórias e de reintegração de posse. O caso do PDS Campo Alegre, localizado no Estado do Acre, constitui exemplo paradigmático dos desafios enfrentados pelos assentamentos sustentáveis diante da ocupação irregular de terras públicas. No processo nº 1000850-87.2023.4.01.3000, a Justiça Federal reconheceu a gravidade da invasão e destacou a necessidade de preservação da integridade da área e da continuidade da política pública de reforma agrária.

A decisão judicial assentou que, em se tratando de terras públicas, deve prevalecer o interesse coletivo sobre interesses individuais, determinando a restituição da área à União. Ressaltou, ainda, que a permanência de ocupantes irregulares compromete a efetividade das políticas públicas, fragiliza a proteção ambiental e estimula novas práticas ilícitas.

O julgado também reafirmou o caráter precário da ocupação de bens públicos, destacando que tal situação não gera direito subjetivo ao ocupante, sendo insuscetível de proteção possessória em face do ente público. Ademais, enfatizou que o decurso do tempo não é capaz de converter a detenção precária em posse legítima, entendimento que se harmoniza com a jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça.

Nesse sentido, a decisão reforça a impossibilidade de legitimação de ocupações clandestinas em terras públicas e evidencia a necessidade de preservação da função social e ambiental dessas áreas. Ao determinar a reintegração da posse, assegura-se a continuidade da política de reforma agrária e a proteção dos ecossistemas envolvidos.

Outro aspecto relevante diz respeito ao papel do INCRA como gestor das áreas de assentamento. Embora enfrente limitações estruturais, sua atuação é essencial para a efetividade das políticas fundiárias. A decisão judicial reconheceu essa centralidade institucional e determinou a adoção de medidas destinadas à proteção das famílias assentadas e ao cumprimento das normas ambientais.

Esse posicionamento evidencia o papel do Poder Judiciário como garantidor da ordem constitucional agrária, especialmente em contextos de fragilidade administrativa. A jurisprudência dos tribunais federais tem reiteradamente reconhecido que a grilagem e a ocupação irregular de terras públicas configuram grave violação ao patrimônio público e à ordem jurídica, ainda que não exista

tipificação penal específica para o delito.

O caso do PDS Campo Alegre demonstra que os conflitos fundiários na Amazônia transcendem disputas locais, constituindo expressão de um fenômeno histórico e estrutural. A invasão de terras públicas destinadas à reforma agrária revela a persistência da grilagem como prática organizada, sustentada por interesses econômicos que frequentemente se sobrepõem às políticas públicas.

Nesse contexto, o enfrentamento do problema exige atuação articulada entre instituições como o INCRA, o Ministério Público e o Poder Judiciário, além da participação da sociedade civil. A efetivação do princípio da função social da propriedade mostra-se essencial para assegurar que a terra seja utilizada em benefício coletivo, com respeito aos limites ambientais e à dignidade humana.

Em síntese, o caso do PDS Campo Alegre constitui importante referência para a compreensão dos conflitos fundiários na Amazônia, evidenciando tanto o papel do Poder Judiciário na proteção das terras públicas quanto os desafios institucionais existentes. Trata-se de exemplo que revela a tensão entre modelos distintos de uso da terra: de um lado, a lógica da apropriação privada e especulativa; de outro, a perspectiva da democratização do acesso e da sustentabilidade ambiental. A decisão analisada reafirma a prevalência do interesse público, consolidando a terra como instrumento de justiça social, preservação ecológica e soberania nacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo deste trabalho permitiu constatar que a grilagem de terras no Brasil configura fenômeno estrutural e histórico, cujas origens remontam ao período colonial e à consolidação de um modelo patrimonialista de ocupação territorial. A concentração fundiária, aliada à fragilidade institucional e à insuficiência de políticas públicas consistentes, favoreceu a perpetuação de práticas de apropriação irregular da terra, cujos efeitos se manifestam na atualidade por meio de desigualdades sociais, intensificação de conflitos no campo e degradação ambiental.

Sob a perspectiva jurídica, a Constituição da República de 1988 instituiu novo paradigma ao condicionar o direito de propriedade ao cumprimento de sua função social, além de estabelecer diretrizes voltadas à reforma agrária e à proteção do meio ambiente. Não obstante, a persistência da grilagem evidencia o descompasso entre o

arcabouço normativo e sua efetiva aplicação. Ademais, determinadas iniciativas legislativas de caráter flexibilizador têm sido apontadas, no âmbito doutrinário, como fatores que contribuem para a fragilização da proteção constitucional, ao possibilitar, em certos contextos, a legitimação de ocupações irregulares e o favorecimento de interesses econômicos dissociados da justiça social e da sustentabilidade ambiental.

O estudo do Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) Campo Alegre, localizado no Estado do Acre, evidenciou, de forma empírica, os impactos da grilagem na Amazônia Legal, região historicamente marcada por intensa pressão sobre terras públicas. A invasão de áreas destinadas à reforma agrária revelou não apenas a vulnerabilidade das comunidades assentadas, mas também os limites institucionais do Estado na implementação de políticas públicas voltadas à democratização do acesso à terra. A decisão judicial analisada, ao reafirmar a primazia do interesse coletivo e determinar a restituição da posse à União, destacou a relevância da atuação do Poder Judiciário como garantidor da ordem constitucional e da função social da propriedade.

Diante desse cenário, conclui-se que o enfrentamento da grilagem não pode restringir-se à repressão penal ou à responsabilização individual dos agentes envolvidos. Impõe-se a adoção de uma abordagem abrangente, que contemple o fortalecimento da governança fundiária, a modernização e a transparência dos sistemas de registro imobiliário, a atuação coordenada dos órgãos de fiscalização e a valorização da agricultura familiar e das comunidades tradicionais como estratégias efetivas de desenvolvimento sustentável.

A terra, enquanto bem essencial à vida, não deve ser reduzida à condição de objeto de fraude, especulação ou exclusão social. Ao contrário, deve ser compreendida como patrimônio de relevância coletiva, apto a assegurar dignidade, soberania nacional e equilíbrio ambiental. Nesse sentido, somente a efetivação concreta do princípio constitucional da função social da propriedade será capaz de romper com o ciclo histórico de concentração fundiária e de promover a terra como instrumento de justiça social e preservação ambiental.

Assim, o presente estudo evidencia que a grilagem não constitui apenas ilícito jurídico, mas representa afronta à cidadania e ao projeto constitucional de desenvolvimento justo e sustentável. Seu enfrentamento demanda comprometimento político, fortalecimento institucional e mobilização social, de modo que a democratização do acesso à terra deixe de se limitar ao plano normativo e se concretize como realidade capaz de promover inclusão, igualdade e efetivação dos

direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Decreto nº 4.541, de 23 de dezembro de 2002. Institui os Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 2002.

BRASIL. Decreto-Lei nº 58, de 10 de novembro de 1937. Regulamenta a Lei de Terras de 1850. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1937.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.110, de 9 de julho de 1970. Cria o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1970.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: Presidência da República, 1940.

BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Estatuto da Terra. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1964.

BRASIL. Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966. Dispõe sobre infrações à legislação agrária. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1966.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre crimes ambientais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1998.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). **O fenômeno da grilagem digital: impactos e desafios para a regularização fundiária no Brasil**. Brasília: MAPA, 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). Cadastro Ambiental Rural (CAR): **monitoramento e conservação**. Brasília: MMA, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/cadastro-ambiental-rural-car>

BRASIL. Presidência da República. Medida Provisória nº 759, de 2016. Institui normas para regularização fundiária. **Diário Oficial da União, Brasília**, DF, 2016.

BRASIL. Presidência da República. Medida Provisória nº 910, de 2019. Dispõe sobre regularização fundiária rural e urbana. **Diário Oficial da União, Brasília**, DF, 2019.

BRASIL. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. **Diário Oficial do Império do Brasil**, Rio de Janeiro, 1850.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2017.

BRASIL. Justiça Federal da 1ª Região. Processo nº 1000850-87.2023.4.01.3000.

Ação possessória envolvendo o PDS Campo Alegre. Tribunal Regional Federal da 1ª Região, 2023.

CAIRES, João Paulo. **Estudo identifica “grilagem on-line” em 635.000 km² no Brasil.** Poder 360, 2024. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/poder-agro/estudo-identifica-grilagem-on-line-em-635-000-km%C2%B2-no-brasil/>

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA (CPT). **Conflitos no Campo Brasil 2022: relatório anual.** São Paulo: CPT, 2023. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/publicacoes>

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA (CPT). **Relatório de Conflitos no Campo Brasil 2023.** São Paulo: CPT, 2023.

GUIMARÃES, Alberto Passos. **Quatro séculos de latifúndio.** 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Edital nº 548/2024: **Notificação sobre crédito em favor do INCRA no PDS Campo Alegre.** Rio Branco, AC, 2024.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). **O livro branco da grilagem de terras no Brasil.** São Paulo: ISA, 2020.

MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra.** 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de *et al.* **A grilagem de terras na formação territorial brasileira.** São Paulo: Edusp, 2021.

SILVA, Daniel Neves. **O que foram as capitanias hereditárias?** Brasil Escola (UOL). Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/o-que-e/historia/o-que-foram-as-capitanias-hereditarias.htm>

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). **REsp 1.134.665/MT**, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 04 maio 2010.

TRF1. **Apelação Criminal nº 0000543-74.2010.4.01.3900/PA.** Rel. Des. Federal Tourinho Neto, julgado em 2013.

TRF3. **ACR nº 0005126-14.2009.4.03.6119/SP.** Rel. Des. Federal Cotrim Guimarães, julgado em 2015.

YEE, Zung Che. **Investigação de fraudes de títulos de propriedades rurais: grilagem, desmatamento e exploração ilegal da floresta.** São Paulo: Editora Lumen Juris, 2023.

ARTIGO 04

A MODA DA SENZALA: O TRABALHO ANÁLOGO AO ESCRAVO NA INDÚSTRIA DA MODA BRASILEIRA

Larissa de Araújo Souza

Simmel Sheldon de Almeida Lopes