RELATÓRIO DE PESQUISA

Terra de ninguém

um estudo sobre o SIGEF e o acesso a dados de proprietários de terras rurais



Autoria Gabriela Vergili
Revisão Pedro Saliba

Projeto
Clima, uso da terra e fluxo de dados:
conciliando direitos individuais e coletivos

REALIZAÇÃO

DataPrivacyBR Research

APOIO

ICS

Ficha técnica

AUTORIA

Gabriela Vergili

REVISÃO

Pedro Saliba

PROJETO

Clima, uso da terra e fluxo de dados: conciliando direitos individuais e coletivos. Realização: Data Privacy Brasil. Apoio: Instituto Clima e Sociedade (iCS).

COMO CITAR

VERGILI, Gabriela. *Terra de ninguém: um estudo sobre o SIGEF e o acesso a dados de proprietários de terras rurais*. São Paulo: Data Privacy Brasil, 2026.

SOBRE

A Data Privacy Brasil é uma organização de ensino, pesquisa e incidência que produz conhecimento e forma pessoas para um ecossistema informacional justo. Por meio da educação, construção de saberes e mobilização da sociedade, buscamos uma sociedade democrática na qual as tecnologias estejam a serviço da autonomia, dignidade das pessoas e redução de assimetrias de poder.

LICENÇA

Creative Commons. É livre a utilização, circulação, ampliação e produção de documentos derivados desde que citada a fonte original e para finalidades não comerciais.

IMPRENSA

Para esclarecimentos sobre o documento e entrevistas, entrar em contato pelo e-mail imprensa@dataprivacy.br.org.

CONSELHO DE ASSOCIADOS

Bruno Bioni, Mariana Rielli, Rodolfo Avelino, Graciela Selaimen

DIRETORIA EXECUTIVA

Rafael Zanatta

GERÊNCIA

Pedro Martins, Marina Gabriela Santos

COORDENAÇÃO

Carla Rodrigues, Jaqueline Trevisan Pigatto, Jôze Karen Souza, Pedro Saliba, Victor Barcellos

TIME

Amanda Farias, Ana Luiza Serafini, Bárbara Yamasaki, Bianca Marques, Eduardo Mendonça, Gabriel Franco, Gabriela Vergili, Giovanna Amaral, Giovana Andrade, João Paulo Vicente, Larissa Pacheco, Louise Karczeski, Luize Ribeiro, Natasha Nóvoa, Paula Uematsu, Matheus Arcanjo, Pedro Henrique Santos, Rafael Guimarães, Rodolfo Rodrigues, Vanessa Nobre

REALIZAÇÃO

DataPrivacyBR Research

APOIO

iCS

Agradecimentos

Agradecemos a Johanna Monagreda e a Vinícius Fernandes, que embora não componham mais o quadro de pesquisadores da Data Privacy Brasil, fizeram parte do projeto *Clima, uso da terra e fluxo de dados: conciliando direitos individuais e coletivos* e contribuíram para a pesquisa com discussões sobre o tema e coleta e análise de dados e materiais.

Agradecemos à Patrícia Silva e Edson Mendes por generosamente cederem seu tempo e conhecimentos para nos fornecer um panorama mais completo sobre o cenário de acesso a dados do SIGEF.

Agradecemos a Itahu Ka'apor, José Mendes, Lincon Sousa, Luísa Falcão, Luiz Claúdio Teixeira e Laura Carolina Vieira pela participação ativa no evento *COP30, dados e uso da terra: conversando sobre agendas de combate à grilagem* e pelas trocas de conhecimentos e experiências que foram essenciais para compreendermos melhor os impactos da grilagem.

Sumário

Agradecimentos

Sumário Executivo

Introdução

1 Metodologia

2 O SIGEF e a governança de terras no Brasil

2.1 Breve recapitulação do desenvolvimento da legislação de terras no Brasil

2.2 Grilagem: uma consequência da desgovernança fundiária

2.3 Necessidade de georreferenciamento

3 Análise dos dados

3.1 Entrevistas e evento na COP30

3.2 Análise de pedidos de acesso à informação

3.2.1 Pedidos enviados pela equipe

3.2.2 Pedidos encontrados no portal Busca LAI (InformaBR)

3.3 Proteção de dados e o direito ao acesso a informações sobre proprietários de terras segundo o Incra

3.4 O interesse público na transparência pública de dados de CPF e CNPJ no SIGEF

3.5 Possibilidade de abertura frente à LAI e à LGPD

Conclusão

Sumário Executivo

Este relatório é resultado do projeto *Clima, uso da terra e fluxo de dados: conciliando direitos individuais e coletivos* realizado entre 2025 e 2026, executado por meio do apoio do Instituto Clima e Sociedade. O relatório buscou investigar o que causou a mudança na transparência pública do Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF) que resultou na ocultação de dados de proprietários de terras, tanto pessoas físicas, quanto jurídicas.

O "sumiço" dos dados foi o ponto de partida para a pesquisa que teve como objetivo compreender a relevância destas informações, as motivações do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e identificar a possibilidade de reabertura dos dados frente à Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à informação - LAI) e a Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de dados Pessoais - LGPD).

A pesquisa se debruça brevemente tanto sobre o contexto histórico e social que reforça o valor da transparência ativa dos dados contidos no SIGEF e a importância de conhecer os proprietários de terras. Também analisa a forma como se deu a transparência passiva antes e depois da decisão de ocultamento das informações evidenciando as inconsistências na disponibilização de informações.

Durante o trabalho ficam cada vez mais nítidas as assimetrias no fornecimento de informações e a sua relação com o cenário fundiário do país marcado pela concentração de terras e desmatamento em contraponto a populações originárias e tradicionais que vivem da terra centenas de anos e estão constantemente ameaçadas pelos grande empreendimentos e processos de grilagem.

Os principais achados da pesquisa podem ser resumidos da seguinte forma:

- A ocultação de dados do SIGEF se deu devido à entrada em vigor da LGPD, em agosto de 2021. Contudo, **não houve uma análise mais precisa por parte do Incra para garantir a adequação do tratamento de dados pessoais no âmbito do SIGEF, sendo a decisão de fechamento dos dados a única medida implementada**, sem maiores estudos. A decisão não foi registrada em documento oficial e consequentemente não foi lhe dada a devida publicidade, além de toda a alteração ter ocorrido ao longo da pandemia da COVID-19.
- Embora em resposta a pedidos de acesso à informação enviados pela Data Privacy Brasil o Incra tenha confirmado que não havia normas ou pareceres regulando o tratamento de dados pessoais pelo órgão, em especial no contexto do SIGEF, **foram encontrados dois documentos que instruem sobre o tema**, ainda que não versem especificamente sobre o sistema. Trata-se do Parecer nª 50/2021/CGJ/PFE-Incra-SEDE e a Orientação Jurídica Normativa nº 05/2021/GAB/PFE/PFE-Incra-SEDE/PGF/AGU que, por terem sido publicados ainda em 2021, próximo a entrada em vigor da LGPD, não estão em linha com os entendimentos atuais sobre proteção de dados e com as orientações da Agência Nacional de Proteção de Dados (ANPD).
- Nestes documentos, uma falha relevante foi a inclusão do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) como um dado pessoal, ainda que não sejam dados de pessoas naturais, conforme dispõe o art. 5º, I, da LGPD. Embora os documentos não fossem citados em negativas de pedidos de acesso à informação levantados ao longo da pesquisa, é claro o quanto **este entendimento impactou negativamente a transparência ativa e passiva, impedindo o acesso a dados de proprietários de terras como um todo**.

- Além disso, seja por meio deste parecer e da orientação jurídica, seja por respostas oferecidas pelo próprio órgãos a pedidos de acesso à informação, é possível perceber que **o Incra não está plenamente adequado às normas da LGPD**. Há falhas no entendimento sobre hipóteses legais para o tratamento de dados pessoais (art. 7º, da LGPD), não há registros sobre o tratamento de dados pessoais no SIGEF, em especial há a ausência de um Relatório de Impacto à Proteção de Dados (RIPD), e o compartilhamento de dados com outros órgãos também não possui nenhuma formalização prática contrária à legislação e às indicações da ANPD.
- Em levantamento de pedidos de acesso à informação foi identificado que, apesar de existirem documentos orientando a disponibilização de dados pessoais presentes no SIGEF, **não havia um padrão que era seguido nas respostas oferecidas pelo Incra**. Para quase todo padrão identificado dentre a coletânea de pedidos, havia ao menos uma exceção que contradiz a decisão adotada em outros pedidos.
- Após a análise dos posicionamentos do Incra juntamente com o mapeamento do contexto feito por meio de revisão bibliográfica e relatos obtidos por meio de entrevistas e roda de conversa, concluiu-se que **o interesse público é uma peça chave na argumentação pela reabertura dos dados do SIGEF**, orientando tanto a identificação da finalidade do tratamento relacionada à transparência pública, quanto justificando a importância dos dados e deste tratamento. É pela ótica do interesse público que fica evidente o desequilíbrio na decisão tomada pelo órgão e como é necessário buscar medidas alternativas à ocultação dos dados para garantir os direitos individuais, sem colocar em xeque os direitos difusos e coletivos.
- Nesta linha, **a transparência pública não pode ser refém de interesses particulares e todas as decisões que visam alterá-la precisam ser detalhadamente registradas, publicizadas e contar com a participação social**.

Considerando os pontos acima e a análise desenvolvida ao longo deste relatório, **faz-se as seguintes recomendações ao Incra sobre o acesso a informações de proprietários de terras contidas no SIGEF**:

1. Que a decisão de ocultação de dados de proprietários de terras (CPF/CNPJ e nome/razão social) seja revista e que se busque meios de garantir a abertura total (inclusive sem necessidade de *login* pelo gov.br) destas informações utilizando medidas alternativas para a proteção dos titulares direcionadas à qualidades dos dados e segurança da informação;
2. Que seja elaborado um Relatório de Impacto à Proteção de Dados Pessoais com uma avaliação de risco e avaliação específica sobre a transparência pública dos dados pessoais que envolva consulta pública;
3. Que o Parecer nª 50/2021/CGJ/PFE-Incra-SEDE e a Orientação Jurídica Normativa nº 05/2021/GAB/PFE/PFE-Incra-SEDE/PGF/AGU sejam revisados e atualizados considerando os Guias Orientativos e demais normas e documentos produzidos pela Agência Nacional de Proteção de Dados e que haja menção específica sobre CNPJ não ser dado pessoal;
4. Que o Incra estabeleça protocolos claros para a transparência pública ativa e passiva que aumentem a acessibilidade e facilitem a compreensão das informações por qualquer cidadão, visando um sistema de dados abertos, e instrua seus servidores para garantir uma melhor conduta nas respostas de pedidos de acesso à informação;

5. Que seja feita a formalização dos acordos envolvendo compartilhamento de dados pessoais com outras entidades seguindo as determinações da LGPD e orientações sobre compartilhamento de dados da ANPD;
6. Que o Incra passe a incorporar consultas públicas antes da tomada de decisão que possa resultar em alteração do status de transparência de uma base de dados, em especial quando se tratar de dados pessoais; e
7. Que caso após revisão da decisão de ocultamento o Incra decida pela manutenção da ocultação, que esta decisão seja registrada, com motivação clara e publicizada de forma acessível.

Introdução

Antes disponíveis publicamente, os dados de proprietários de terras no SIGEF não estão mais acessíveis: desde 2021 essas informações estão mascarados. Quando a medida de ocultamento foi implementada? Porque o Incra tomou esta decisão? Que estudos e normas suportam esta redução da transparência pública? Considerando que nome e CPF estão entre os dados ocultados, será que a LGPD está sendo mobilizada para justificar a restrição? É juridicamente possível reverter este cenário? São as perguntas que motivam a presente pesquisa.

O SIGEF é uma ferramenta lançada em 2013 que revolucionou o processo de certificação fundiária do Incra, automatizando uma análise que era feita manualmente e que, consequentemente, representava uma grande vulnerabilidade no controle de limites e distribuição de imóveis pelo território brasileiro. A governança da terra, pública e privada, e as políticas públicas para melhorá-la dependem deste sistema. E o controle social sobre esta governança também.

O presente relatório visa investigar como se deu o processo de ocultação dos dados de proprietários de terras registrados no SIGEF utilizando principalmente pedidos de acesso à informação tanto encaminhados pela Data Privacy Brasil quanto coletados no portal de transparência da CGU, mas também contando com entrevistas.

Além disso, será explorado o papel do SIGEF alocado em um contexto histórico de colonização e apropriação da terra e em um contexto constitucional de implementação da reforma agrária e regularização fundiária, bem como a fiscalização da função social da propriedade. Sendo identificada a relevância dos dados ocultados para o interesse público.

No decorrer do texto serão identificadas inconsistências no fornecimento de informações e na conduta do Incra frente às normas de proteção de dados pessoais e de acesso à informação. Fica evidente a importância de, como cidadãos, nos mantermos vigilantes para a redução da transparência pública e demonstrar que ela não pode ocorrer sem o devido respaldo legal, sem participação social na decisão e sem a devida formalização com motivação descrita de forma clara em documento publicizado. Em vista do princípio da publicidade da administração pública e da possibilidade de buscar alternativas que melhor equilibram direitos individuais e coletivos, entidades públicas precisam se responsabilizar por suas decisões quanto à transparência pública.

1. Metodologia

A pesquisa foi desenvolvida utilizando três principais meios de pesquisa. Os dados foram obtidos por meio levantamento bibliográfico, processos de escuta por meio de entrevistas e eventos, e por fim levantamento e análise de pedidos de acesso à informação, e documentos obtidos através deles, encaminhados para o Incra.

A pesquisa bibliográfica serviu para compilar informações sobre a plataforma do SIGEF e seu funcionamento, implicações da falta de transparência no processo de registro e certificação de imóveis rurais como a grilagem de terras, relação da temática com a função social da propriedade e direitos fundamentais. Aqui também foi inserida a análise de normas jurídicas relacionadas ao SIGEF, registro de imóveis rurais e função social da propriedade.

As entrevistas serviram para obter mais detalhes sobre o uso concreto da ferramenta, modificações e compreender como os entrevistados avaliavam a transparência do SIGEF. Já os eventos possibilitaram coletar relatos de membros da sociedade civil sobre a importância da parceria entre entidades de defesa de direitos digitais e direitos ambientais, como enxergam a transparência de plataformas como a do SIGEF e outras bases de dados ambientais, impactos nas comunidades locais, o papel dos órgãos públicos e quais medidas seriam interessantes para modificar a conflituosa realidade atual.

A análise de pedidos de acesso à informação se deu em duas vias. A primeira de pedidos encaminhados pela equipe da Data Privacy Brasil que buscavam compreender melhor o contexto da ocultação de dados pessoais de detentores de imóveis rurais e obter registros sobre as mudanças na plataforma do SIGEF em relação à transparência de dados pessoais e mais detalhes sobre os documentos obtidos. A segunda via era direcionada para o levantamento de pedidos de acesso à informação que visassem o acesso a dados pessoais de detentores de imóveis rurais presentes no SIGEF, a fim de identificar como o Incra tem respondido a tais demandas.



2. O SIGEF e a governança de terras no Brasil

2.1. Breve recapitulação do desenvolvimento da legislação de terras no Brasil

O Brasil, a partir de do século XVI, em suas proporções continentais, é um país que sempre dependeu da apropriação e exploração do território. No início da colonização, com as Sesmarias pautando a estrutura fundiária, a terra já era explorada e tomada por colonizadores que concentrariam o poder sobre ela[1]. Essa estrutura, importada de Portugal, significou a distribuição de grandes terras e, consequentemente, graves danos à população indígena nativa de seus territórios, que foi, quando não morta, expulsa ou escravizada[2]. Um processo que se repetiu ao longo da colonização, sendo ampliado com a escravidão infligida a africanos trazidos ao Brasil e seus decendentes.

Após a suspensão das Sesmarias, a Lei de Terras (Lei nº 601/1850) surge com o propósito de organizar as propriedades privadas e estabelecer o direito agrário, acirrando mais as desigualdades ao reforçar a propriedade sob o domínio de sesmeiros, facilitar o acesso à terra para estrangeiros, especialmente europeus, e dificultá-lo para a população indígena e africana e seus descendentes.[3] A lei visava legitimar a posse de sesmeiros e posseiros com terras irregulares, mas para estes era mais fácil, sendo latifundiários e com acesso ao poder militar, impor suas dominância de forma violenta sobre posseiros menores e indígenas e não fixar-se a limites territoriais. É neste período que o Estado passa a ter o domínio da terra, inclusive a não povoada – no entanto, devido ao movimento expansionista, a grilagem[4] de terras devolutas apenas aumentou.[5]

Em 1916, por meio do Código Civil, foi instituído o Registro Imobiliário que gerasse uma inscrição legítima, ou ao menos presumidamente, e criou os cartórios para controle das aquisições de imóveis que já seriam registradas.[6]

O Decreto 19.924/1931 dispõe sobre as terras devolutas, resultantes da transferência de domínio das terras de sesmarias para o domínio do Estado. Este decreto também legitimou as apropriações feitas até aquele momento, com um processo pouco burocrático, exigindo apenas a apresentação da declaração de posse. Por outro lado, é um marco por proibir novas apropriações.[7] Somente em 1934 a

Constituição Federal impôs vedação à venda de terras públicas sem autorização do Senado Federal quando superiores a 10.000 hectares. Em 1964 foi reduzido para 3.000 hectares, e atualmente o limite está em 2.500 hectares (sendo a devida autorização emitida pelo Congresso Nacional).[8]

Normativamente algo começou a mudar a partir de 1964 com o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504). O marco legal inseriu em seu texto medidas para buscar a justiça social e a função social da terra, ideais coletivos reforçados posteriormente com a democratização na Constituição Federal de 1988, aproximando também o desenvolvimento agrícola da proteção ambiental. É a partir deste instrumento que foram desenvolvidas leis posteriores para regulamentar a reforma agrária.[9]

Apesar desse movimento com enfoque mais social, durante a ditadura militar, sob o lema "integrar para não entregar", surge o Programa de Integração Nacional, estabelecido por meio do Decreto-Lei nº1106/1970, que tinha como objetivo a expansão do povoamento para a região norte e nordeste. O projeto previa a construção da rodovia Transamazônica e a Cuiabá-Santarém, a colonização e reforma agrária, com a legitimação de títulos de propriedade de posseiros já presentes, incentivo à agropecuária e mineração (Decreto nº 67.557/1970).[10] Este processo de expansão foi similar durante todo o século XX, a ideia de que os territórios brasileiros eram um grande vazio sem dono a ser distribuído a quem fosse socioeconomicamente mais interessante.[11]

E em 1973 é publicada a Lei nº 6.015, Lei de Registros Públicos, que trouxe instrumentos para alcançar uma melhor organização dos registros de imóveis unificando o seu registro, isto é, todas as alterações nas circunstâncias do imóvel, por exemplo alteração de proprietários, seria registrada em uma mesma matrícula, não sendo mais emitido um novo título.

Quanto ao uso das terras públicas, há uma série de leis publicadas nas últimas duas décadas que possibilitam a sua privatização ou que preveem a anistia de grileiros, estão entre elas: Lei nº 11.284/2006, modificada pela Lei nº 14.590/2023 (Lei de Gestão de Florestas Públicas), Lei nº 11.763/2008 (conversão da Medida Provisória 422/2008 - as Medidas Provisórias 759/2017, convertida na Lei nº 13.465/2017, e Medida Provisória 910/2019, não convertida, seguem a mesma linha de legalizar a posse de grileiros), Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal, embora estabeleça regras para a proteção do meio ambiente, oferece mecanismos de privatização de terras públicas) e os programas Terra Legal instituído pela Lei 11.952/2009 (objetivava a regularização fundiária na Amazônia Legal de apropriações realizadas até o fim de 2004) e Titula Brasil (terceiriza aos municípios competências de regularização fundiária de áreas da União).[12]

Considerando que medidas mais concretas para garantir o controle sobre a terra e quem a possui só foram implementadas a partir da segunda metade do século XX, em um país com uma história de exploração da terra que vem desde quatro séculos antes, é possível afirmar que a maior parte da ocupação do país ocorreu em completa desgovernança fundiária.

2.2. Grilagem: uma consequência da desgovernança fundiária

Estas mudanças na legislação em tempos mais recentes não foram suficientes para remediar todo o impacto sobre a população e nem para frear processos de concentração de terras e degradação ambiental facilitados desde a colonização. O dano é extenso e, embora relevante para este relatório,

não é seu escopo, de modo que o presente texto será restrito a uma breve exposição, com enfoque principal nas questões de fraude fundiária e como ela se beneficia das normas estatais (que como visto anteriormente, existem diversas).

Um exemplo que evidencia esse desenvolvimento histórico ocorreu no Pará com os Títulos de Posse. Em 1891, o Decreto Estadual nº 410 criou o título de posse, uma documentação inédita no ordenamento brasileiro, que como o nome sugere facilita o acesso ao título de propriedade a "posseiros de boa fé", mesmo sem o cumprimento do Estatuto da Terra. Segundo o preâmbulo do texto da lei, havia a intenção de democratizar o acesso à terra, garantindo a propriedade de pequenas terras.

Entretanto, o que ocorreu foi um imenso número de títulos sendo emitidos, vários sem precisão sobre os limites territoriais e até contendo falsidades. Em dado momento foi determinado que deveria haver a regularização dos títulos de posse, que deveriam ser convertidos em matrículas e registros de imóveis. O prazo para isso foi constantemente adiado, sendo a caducidade dos títulos não legitimados apenas concretizada em 1996, mais de 100 anos após o início da medida.

Em vista do grave problema fundiário causado pela grilagem identificado pela Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior do Tribunal de Justiça do Pará (CJCI) e pelo Instituto de Terras do Pará (ITERPA), foi publicado o provimento Provimento CJCI nª 13/2006[13]. Este provimento determinava a averbação do bloqueio de todas as matrículas de imóveis rurais, não registradas em nomes da União, Estado do Pará e Municípios, nos Cartórios de Registro de Imóveis das Comarcas do Interior registradas entre 1934 e 1964 (quando com áreas superiores a 10.000 hectares), entre 1964 e 1988 (quando com áreas superiores à 3.000 hectares) e a partir de 1988 (quando com áreas superiores a 2.500 hectares), podendo ser solicitado o desbloqueio da matrícula por meio de processo judicial com oitiva e avaliação obrigatória do ITERPA sobre possibilidade de regularização da área. Estas datas e tamanhos da propriedade decorrem do limite estabelecido pela constituição vigente a cada época para a alienação de terras públicas sem a autorização do Senado ou Congresso Nacional.

Conforme explicitado no provimento, o bloqueio se deu em decorrência da verificação de que além dos títulos de posse que se mantinham irregulares, os títulos definitivos de propriedade, convertidos ou por compra, também têm um alto índice de fraude. A fraude nestes casos é tão grave que as proporções dos erros extrapolam o território existente. Como exemplo, se um dos casos identificados com essas imprecisões se repetisse em outros mil casos semelhantes, o tamanho da área alegada como propriedade dos fraudadores seria quase duas vezes o tamanho do estado do Pará. Arrendatários (produtores que apenas alugam o terreno para sua produção) foram outros beneficiários de fraudes, pois seus arrendamentos foram registrados de forma incorreta como propriedades pelos cartórios.

Como visto, os processos de legitimação de títulos de posseiros, e muitas vezes de latifundiários, sempre tiveram espaço na história brasileira. Este caso do Pará apenas ilustra como se deu a apropriação do território e o seu repovoamento, pelo que, para muitos destes títulos, só se pode chamar de grilagem.

A grilagem de terras é um processo que possui duas dimensões, segundo Lopes, Cozendey e Cárcamo[14]: (i) a invasão de terras públicas, independente de seu status como destinadas, não destinadas, com registro ou sem, com a finalidade de exploração econômica, desde extração ilegal de recursos naturais à especulação imobiliária (chamada pelos autores de dimenção física-econômica); e

(ii) a fraude da documentação do imóvel, como registros e cadastros, ou mesmo por meio de legislação que visa legalizar a ocupação ilegal de destas terras, processos de regularização fundiária[15] (denominada dimensão jurídica-administrativa) - exatamente como ocorreu no caso do Pará descrito acima. A forma como ela se efetiva varia do casos acaso, mas este é o modelo básico.

É uma prática que, além de precisar de outros crimes para se concretizar (corrupção, fraude, invasão de terras, etc), e ser criminalizada desde 1966 (art. 20, da Lei nº 4.947) também viabiliza a execução de crimes, como lavagem de gado, desmatamento ilegal e extração ilegal de recursos naturais, incluindo até crimes cibernéticos, com a venda online de terras.

2.3. Necessidade de georreferenciamento

O georreferenciamento territorial foi implementado por meio da Lei nº 10.267/2001, alterando, dentre outros, o art. 176, da Lei nº 6.015/1973, a Lei de Registros Públicas, e art. 9º §1º e 2º, do Decreto 4.449/2002, e a plataforma é regulamentada pela Instrução Normativa do Incra nº 77 de 2013, que regulamenta a certificação do memorial descritivo do imóvel rural e estabelece a sua automação, e o Manual do SIGEF, embora não seja um ato normativo, detalha os procedimentos a serem seguidos pelo proprietário do imóvel e pelo responsável técnico para obtenção da certificação em termos técnicos do funcionamento do sistema[16]. Essa lei de 2001 surgiu a partir de dois pontos de pressão: (i) ameaça de perda de verbas internacionais (resultantes da abertura e globalização econômica, bem como do avanço industrial e tecnológico no setor agropecuário[17]) caso o país não organizasse seu território rural, e (ii) a CPI da Grilagem[18], que colocou um holofote sobre as fraudes e irregularidades nas regiões rurais.[19]

O SIGEF surge em 2012 e é implementado em 2013, sendo desenvolvido pelo Incra e pelo Ministério de Desenvolvimento Agrária (MDA) para efetuar a recepção, validação, organização, regularização e disponibilização das informações georreferenciadas de limites de imóveis rurais, contribuindo para a governança fundiária no país por automatizar seu processo de certificação[20]. Trata-se, portanto, da ferramenta que possibilitaria o controle preciso das propriedades, seus limites e da distribuição de imóveis no território.

O processo acontece conforme descrito nas imagens abaixo. O profissional técnico credenciado faz o levantamento dos dados do imóvel utilizando assinatura digital e insere os dados no sistema, que por sua vez fará a validação de forma automatizada. A validação pode resultar em indicação de pendência quando há alguma inconsistência nos dados, ou gera a certificação quando o sistema identificar que os dados estão coerentes. Por fim, o proprietário apresenta a documentação no cartório de registro de imóveis para alterar ou executar a matrícula de seu imóvel, sendo os dados chegados pelo registrador que poderá conferir as informações na plataforma do SIGEF, além de copiar o memorial descritivo para inserí-lo na matrícula.[21]

Quanto à transparência pública das informações, os dados são disponibilizados por meio do Acervo Fundiário do Incra que reúne algumas bases de dados coletados pela autarquia fornecendo um panorama da gestão fundiária possibilitando o acesso pela sociedade a estas informações e consequentemente viabilizando o controle social.[22]

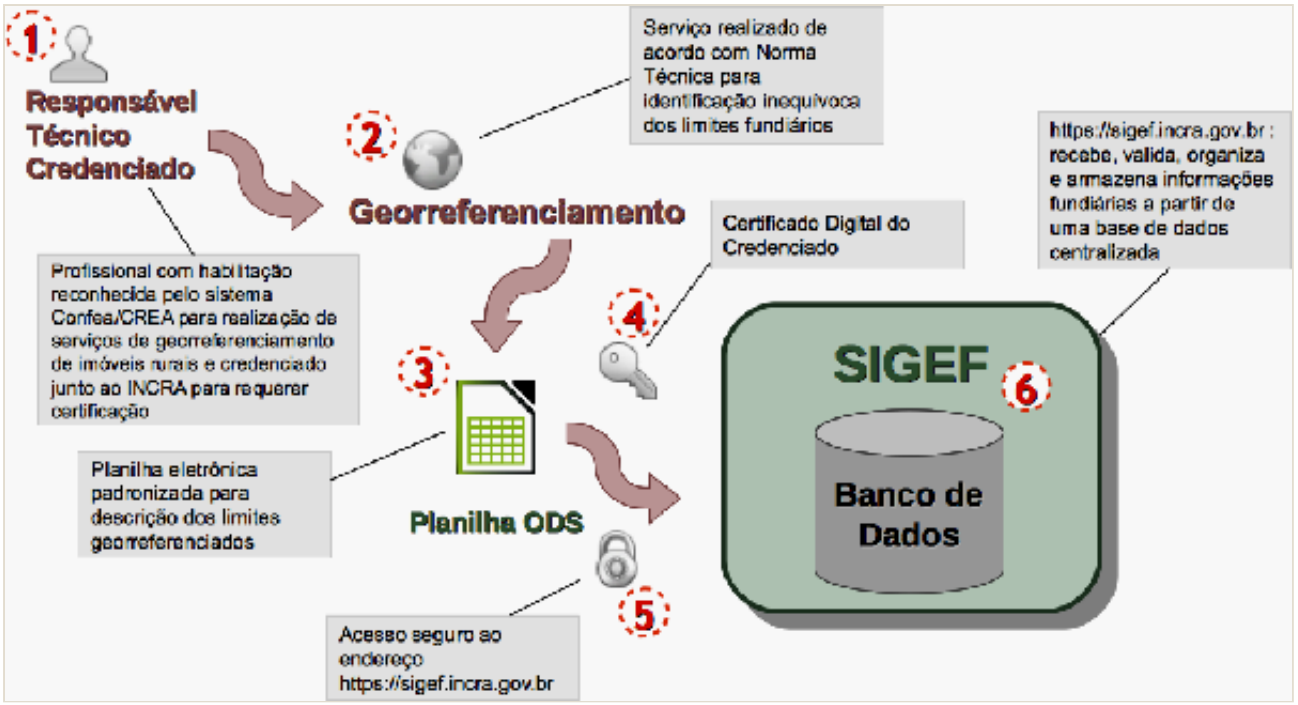


Imagem: sigef.incra.gov.br/sobre/processo/

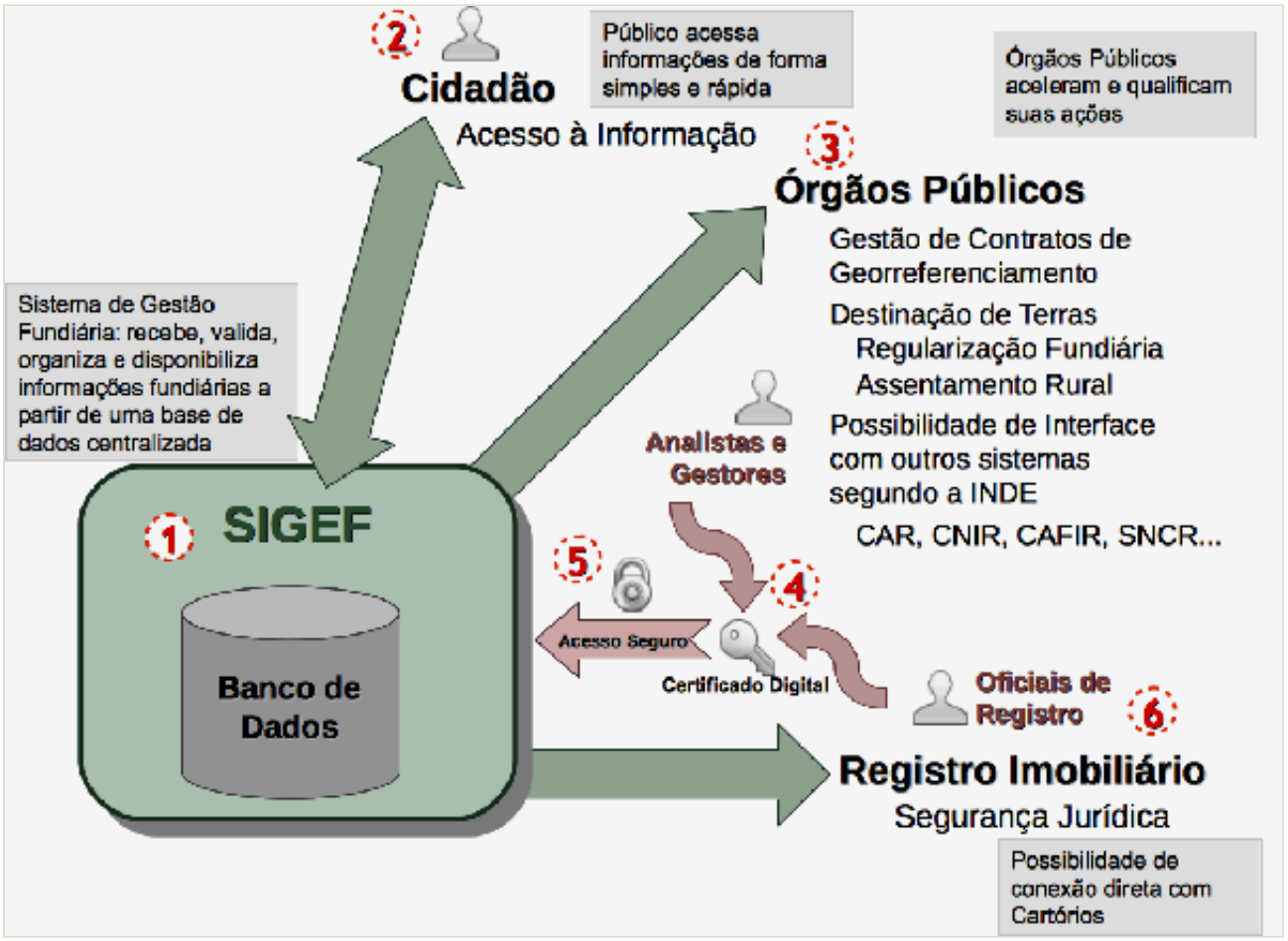


Imagem: sigef.incra.gov.br/sobre/processo/

Além do SIGEF, mais recentemente, em 2020, foi criado o SIGEF Titulações, que cumpre o mesmo papel, mas é direcionado para a regularização fundiária ou reconhecimento de ocupação em todo o país. Como veremos ao longo da pesquisa, ela é especialmente utilizada para cumprir com programas de regularização de propriedades na Amazônia Legal.

Nos últimos 5 anos, o SIGEF, que tinha toda a sua base de dados aberta e acessível, incluindo dados de CPF/CNPJ nomes/razão social, passou a ocultar essas informações. No cenário atual, em que a população brasileira e o meio ambiente ainda lidam com os impactos da falta de governança fundiária existente desde o início da colonização, esta é uma alteração que pode ter graves repercussões e favorecer a grilagem. E este é o escopo da pesquisa, considerando o papel central do SIGEF na melhoria da delimitação de terras, em especial seu papel para evitar sobreposições, pretende-se identificar **como a decisão de ocultação foi tomada e a partir de quais argumentos a fim de verificar se a decisão realmente busca atender o interesse público ou se resulta de uma interpretação equivocada da proteção a informações pessoais concedida por lei, em especial a LGPD**.

NOTAS DO CAPÍTULO

1. ↩ IBGE. **Atlas do Espaço Rural Brasileiro**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. 2º ed. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/geociencias/atlas/tematicos/16362-atlas-do-espaco-rural-brasileiro.html
2. ↩ BORGES, Barsanufo. Resenhas Biográficas: SILVA, Lígia Osório. Terras devolutas e latifúndio. Campinas (SP): Ed. da UNICAMP, 1996.. **História Revista,** 2(2): 177-182. jul./dez., 1997. Disponível em: https://revistas.ufg.br/historia/article/view/10684
3. ↩ IBGE. **Atlas do Espaço Rural Brasileiro**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. 2º ed. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/geociencias/atlas/tematicos/16362-atlas-do-espaco-rural-brasileiro.html
4. ↩ A grilagem trata-se do ato de invasão e ocupação ilegal de terras públicas, geralmente envolvendo a fraude para que o invasor possa se identificar como detentor daquela terra. Mais a frente neste relatório será melhor detalhado como se dá este processo.
5. ↩ BORGES, Barsanufo. Resenhas Biográficas: SILVA, Lígia Osório. Terras devolutas e latifúndio. Campinas (SP): Ed. da UNICAMP, 1996.. **História Revista,** 2(2): 177-182. jul./dez., 1997. Disponível em: https://revistas.ufg.br/historia/article/view/10684
6. ↩ SENA, Luciene, et al. **Governança agrária, cadastro multifinalitário e estudo do potencial de arrecadação de itr em municípios de três estados brasileiros**. Incra, 2020. p. 13 Disponível em: https://www.gov.br/Incra/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/tiago_melo_luciene_reginaldo.pdf/@@display-file/file
7. ↩ DOLCE, Julia, et al. (org.). **Atlas da Amazônia Brasileira**. Rio de Janeiro: Fundação Böll, 2025. p. 20.
8. ↩ PARÁ. Tribunal de Justiça do Pará. **Provimento CJCI nª 13/2006**. Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior, 2006. Disponível em: https://www.tjpa.jus.br/CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=3140
9. ↩ IBGE. **Atlas do Espaço Rural Brasileiro**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. 2º ed. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/geociencias/atlas/tematicos/16362-atlas-do-espaco-rural-brasileiro.html
10. ↩ SOUZA, Matilde. **TRANSAMAZÔNICA: INTEGRAR PARA NÃO ENTREGAR**. Nova Revista Amazônica, v.8 n.1 (2020). Disponível em: https://periodicos.ufpa.br/index.php/nra/article/view/8624/6189#
11. ↩ DOLCE, Julia, et al. (org.). **Atlas da Amazônia Brasileira**. Rio de Janeiro: Fundação Böll, 2025. p. 21
12. ↩ DOLCE, Julia, et al. (org.). **Atlas da Amazônia Brasileira**. Rio de Janeiro: Fundação Böll, 2025. p. 20
13. ↩ PARÁ. Tribunal de Justiça do Pará. **Provimento CJCI nª 13/2006**. Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior, 2006. Disponível em: https://www.tjpa.jus.br/CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=3140

14. ↩ 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. p. 5 a 8. Disponível em: https://www.climatepolicyinitiative.org/pt-br/publication/combate-a-grilagem-de-terras-na-amazonia-o-papel-do-poder-judiciario/

15. ↩ Podem ser citadas as regularizações das "posses mansas e pacíficas" que viram como projetos como o Programa Terra Legal, que resultou no PL nº 2633/2020 e outros. Ver: BITTENCOURT DE SOUSA, Francisco Octávio. Para além de grilos na gaveta: uma definição contemporânea de grilagem. **Revista NERA**, 2023, v. 26, n. 65, p.19. Disponível em: https://openurl.ebsco.com/EPDB%3Agcd%3A4%3A28928836/detailv2?sid=ebsco%3Aplink%3Acrawler-gcd&id=ebsco%3Agcd%3A162865615&crl=c&jrnl=18066755&link_origin=scholar.google.com.br

16. ↩ https://sigef.Incra.gov.br/documentos/manual/

17. ↩ BRITO, César. **Conceito de território rural e políticas públicas e sua evolução histórica nos governos FHC e Lula**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 22, n. 72, maio/ago. 2017, p 174-175 e 181. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/60260

18. ↩ Esta é apenas uma das várias CPI que vinham sendo executadas ao longo de décadas, e continuaram a ocorrer, especialmente no âmbito estadual. Ver: BRASIL. CPI da Grilagem. Brasília: **Diário da Câmara dos Deputados** ano LVI-SUP. AO nº 202, dez.2001. Disponível em: https://imagem.camara.leg.br/Imagem/d/pdf/DCD28DEZ2001SUP.pdf#page=3

19. ↩ PEREIRA, Kátia Duarte; AUGUSTO, Moema José de Carvalho. O SISTEMA GEODÉSICO BRASILEIRO E A LEI DE GEORREFERENCIAMENTO DE IMÓVEIS RURAIS. In: SIMPÓSIO EM CIÊNCIAS GEODÉSICAS E TECNOLOGIAS DA GEOINFORMAÇÃO, 1., 2004, Recife. Anais... Recife: Simgeo, 2004. p.1-7. Disponível em: https://avaineprotec.com.br/pluginfile.php/45961/mod_resource/content/3/Leitura%20Complementar%203-%20Sistema%20Geod%C3%A9sico%20Brasileiro%20e%20A%20Lei%20de%20Georreferenciamento.pdf

20. ↩ Incra. Plataforma de Governança Territorial - Apresentação. **Incra**. Disponível em: https://sigef.Incra.gov.br/sobre/apresentacao/

21. ↩ LEMOS, Francisco E. M. **Evidências de desconexão entre a administração pública e cartórios de registros de imóveis para o cadastro territorial rural brasileiro**. 2018, 94 p., Dissertação (Mestrado no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental) - Centro de Ciências Humanas e da Educação, Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2018. p. 38

22. ↩ Ver: http://acervofundiario.Incra.gov.br



3. Análise dos dados

3.1. Entrevistas e evento na COP30

A fim de obter orientação sobre o uso do SIGEF e como ele foi impactado pela alteração na disponibilidade dos dados, foram executadas duas entrevistas, uma com Patrícia Silva, pesquisadora do ISPN, e ex-servidora do Incra, e com Edson Mendes, engenheiro florestal especialista em Georreferenciamento e Geoprocessamento, que entrou em contato conosco para conversar sobre o tema.

As entrevistas foram conduzidas a partir de um roteiro semi-estruturado, no qual foram selecionadas as seguintes perguntas:

- Como foi a transição do acesso a dados do SIGEF? O que era acessível e agora não é mais?
- Você teve acesso a algum parecer ou outro documento sobre o fechamento dos dados?
- Houve interação com a sociedade civil no momento de tomada da decisão?
- Como você utiliza o SIGEF antes do fechamento?
- Você ainda faz uso do SIGEF?
- Como o utiliza atualmente?
- Como tem suprido a falta de dados?
- Qual a importância da transparência do SIGEF na sua opinião?
- Qual o impacto para a defesa do meio ambiente e para a população de um modo geral?
- Quais dados precisam voltar a ser acessíveis?
- Como você vê a necessidade de cadastro para acessar os dados disponíveis do SIGEF?
- Qual a necessidade do cadastro pelo gov.br para acesso aos dados do SIGEF?

- O que é feito com estes dados sobre quem teve acesso à base de dados?

O objetivo era compreender como diferentes atores utilizam o SIGEF em seu cotidiano profissional, e como as medidas de transparência – seja para abertura ou fechamento dos dados – impacta suas atividades. As entrevistas foram conduzidas em setembro de 2025 e serviram de apoio para produção do presente relatório.

Sobre o conteúdo das entrevistas, ainda que alguns pontos se relacionem, há um contraste entre as impressões dos entrevistados sobre a resolução dos problemas de fraudes fundiárias e a transparência pública da plataforma. De um lado, foi apontado que os dados precisam ser fechados para evitar a grilagem digital e impedir questionamentos fraudulentos sobre a cadeia dominial do imóvel visando alegar que há posse indevida. Neste sentido, foi indicado que dados do SIGEF de modo mais amplo, e não somente o CPF e CNPJ deveriam ser ocultados, que os documentos acessíveis pela plataforma também deveriam conter marca d'água indicando que ainda não houve a devida certificação do imóvel e que este não está vinculado à matrícula, uma vez que é um documento utilizado para solicitação de crédito rural. Também foi levantada a preocupação com os cartórios como últimos verificadores dos dados do SIGEF para fazer a matrícula, de modo a na prática serem os "validantes fundiários", ao invés do Incra.

Por outro lado, a solução para as fraudes também pode ser vista por outra perspectiva: da relevância da transparência de dados de CNPJ e CPF (assim como de outros dados relacionados ao imóvel como número do Serviço Nacional de Cadastro Rural - SNCR) para garantir o controle social. Dado que a origem do SIGEF veio da Lei de Registros Públicos não faria sentido a ocultação de informações, visto que os documentos e seu conteúdo deveriam ser publicizados.

Considerando todo o histórico de desorganização da terra no Brasil e com a ciência de que a terra costuma ser apropriada por quem não tem direito sobre ela há mais de 500 anos, nada parece despropositado. Em linha com o que foi exposto nos capítulos anteriores, é possível legalizar a posse de terras griladas, algo que não deveria ser possível uma vez que de antemão já se trata de uma posse juridicamente nula. Uma responsabilidade que não é somente do Incra, mas também do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)[23] e Tribunais[24] responsáveis pela fiscalização dos cartórios. E é justamente a transparência que permite à população cobrar os entes públicos para a sua devida atuação.

Por fim, ainda foram ressaltadas algumas preocupações com a transparência: (i) a dificuldade de obter o parecer contendo a justificativa da medida de ocultação dos dados da plataforma, (ii) a conduta pouco transparente por parte do Incra de além de não ter uma motivação clara e de fácil acesso ter mobilizado a alteração da plataforma durante a pandemia, quando a população tinha outros focos, e (iii) a alteração do sistema passando a exigir login no gov.br para acesso à plataforma que implica o rastreamento de quem está buscando informações.

Além disso, durante a 30ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudança Climática (COP30), realizada em Belém do Pará em novembro de 2025, a Data Privacy Brasil realizou o evento "COP30, dados e uso da terra: conversando sobre agendas de combate à grilagem", no espaço COP do Povo[25]. O objetivo foi ter um espaço de trocas com pesquisadores e lideranças comunitárias a respeito da importância da transparência pública de dados pessoais para fortalecer o combate ao desmatamento e à grilagem e a garantia da justiça territorial. Após o evento, a equipe sintetizou os principais pontos do debate em um documento[26], que também fomentou muitas das discussões aqui presentes.

Neste evento, contamos com a participação de Itahu Ka'apor e José Mendes (Centro Formação Saberes Ka'apor), Lincon Sousa e Luísa Falcão (Maparajuba), Luiz Claúdio Teixeira (Movimento Xingu Vivo) e Laura Carolina Vieira (pesquisadora), um grupo composto por ativistas membros comunidades indígenas e ribeirinhas e de defesa do meio ambiente e pesquisadores.

Durante a conversa alguns pontos levantados sobre o SIGEF e plataformas de transparência governamentais é que muitas vezes elas não são suficientemente acessíveis para leigos utilizarem com facilidade. No caso do SIGEF há diversas informações relevantes como dados de proximidade e sobreposições de imóveis à terras indígenas, em especial quando se trata da construção de indústrias ou empreendimentos de exploração, que precisam ser monitoradas pelas comunidades, mas os sistemas nem sempre são suficientemente acessíveis. Os dados de proprietários neste sentido ainda é importante, sendo estas terras griladas ou não, bem como acessibilidade nos mapas para identificação dos limites do imóvél facilitando denúncias em casos de invasões ou pressões sobre as comunidades. Uma medida proposta pelos participantes foi a organização de capacitação nas comunidades para auxiliá-las a ter autonomia na análise destes documentos e informações.

A viabilização da grilagem por meio da corrupção e instrumentalização dos órgãos e entidades públicos, que ficam à mercê do poder local, também foi apontada como uma grande preocupação. A terceirização dos serviços do Incra para os municípios facilita a prática fraudulenta e, segundo os relatos, há uma fiscalização insuficiente, afetando os dados de bases como o SIGEF. Isso gera uma grande desconfiança de ativistas e comunidades sobre o poder público. Neste ponto a corresponsabilização do Estado pelos danos decorrentes da grilagem foi colocada como medida para combater a corrupção, omissão e inércia estatal na proteção da população local e do meio ambiente.

O grupo também apontou a importância de ações vindas das próprias comunidades, como as ações de ocupação de suas terras quando sobrepostas por invasores e geração cidadã de dados como mecanismo de denúncia para Ministério Público e Poder Judiciário.

3.2. Análise de pedidos de acesso à informação

A análise de pedidos de acesso à informação divide-se em duas partes. Primeiro, dados obtidos por meio de pedidos de acesso à informação encaminhados pela equipe para o Incra visando obter informações complementares sobre o SIGEF e a alteração da transparência de dados pessoais. Em seguida, foi analisado um levantamento de pedidos de acesso à informação encontrados na plataforma Busca LAI que pretende descrever como os pedidos de acesso à dados pessoais contidos no SIGEF têm sido respondidos.

3.2.1. Pedidos enviados pela equipe

3.2.1.1. Primeiro pedido

O primeiro pedido foi encaminhado para o Incra, em setembro de 2025 (Processo nº 21210.010069/2025-11), com o objetivo de obter mais detalhes sobre o tratamento de dados pessoais no sistema do SIGEF, com os seguintes quesitos:

1. Quais são as medidas adotadas pelo Incra, pelo MDA ou por qualquer outro órgão ou empresa envolvido na gestão do SIGEF, no que se refere à proteção de dados pessoais e à segurança da informação?
2. Quais são os sistemas utilizados para tratamento de dados no SIGEF? Sua gestão é realizada por qual órgão ou empresa?
3. O(s) sistema(s) está(o) em conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei no 13.709/2018)? Em caso afirmativo, quais ações foram tomadas para garantir essa adequação?
4. Existem registros de relatórios de impacto à proteção de dados pessoais realizados no âmbito do SIGEF?
5. Existem normas internas, portarias, resoluções ou políticas institucionais que versem sobre proteção de dados pessoais e/ou segurança da informação aplicáveis ao SIGEF? Caso existam, solicito, por gentileza, o acesso à íntegra desses documentos.
6. O SIGEF realiza compartilhamento de dados pessoais com outros órgãos públicos ou empresas privadas? Em caso afirmativo:
    a. Quais são as entidades envolvidas neste compartilhamento?
    b. Existe algum instrumento jurídico formal (acordo, convênio, contrato, etc.) que regule esse compartilhamento?

Em resposta, recebida em outubro de 2025, a autarquia afirmou que a principal medida adotada pelo Incra para garantir a proteção de dados, conforme a LGPD, era apenas a ocultação de CPF/CNPJ e nome/razão social dos detentores de imóveis rurais, que continuavam visíveis apenas para “analistas” e “gestores” do sistema (esta informação é reforçada sem novos complementos respondem o quesito 3).

Embora o sistema do SIGEF seja hospedado e tenha a manutenção feita pela Empresa Nacional de Inteligência em Governo Digital e Tecnologia da Informação (SERPRO) (dado obtido em resposta à pergunta 2), não há esclarecimentos sobre as medidas de adequação à LGPD e de segurança da informação tomadas por esta entidade.

Concernente à boas práticas de proteção de dados, a pergunta 4 sobre a existência de um relatório de impacto não foi respondida. A pergunta 5 teve uma negativa como resposta, indicando que não há normas internas ou políticas que orientam o tratamento de dados pessoais no SIGEF, sendo a única diretriz as normas da LGPD, sem maiores indicações sobre como isso é feito internamente.

Por fim, quanto à última questão do pedido (número 6), o Incra afirma que os dados do SIGEF são compartilhados com outros órgãos públicos federais e municipais, órgãos de terras estaduais, e órgãos de controle, citando exemplos, Icmbio, Funai, MMA, MDA, SPU, Polícia Federal, Ministério Público Federal e Defensoria Pública da União. No entanto, confirma que não existe instrumento jurídico formal que regule este compartilhamento.

3.2.1.2. Segundo pedido

O segundo pedido de acesso à informação (Processo nº 21210.000610/2026-55) foi encaminhado ao Incra, em janeiro de 2026, com um único requerimento: solicitar acesso a qualquer documento que registre/justifique a decisão de ocultar dados (CPF/CNPJ, nome razão/social) de detentores de imóveis

rurais no sistema de SIGEF (sejam eles despachos, normas internas, pareceres, ou qualquer outro instrumento cabível). O objetivo era obter mais detalhes sobre a decisão de ocultar dados de proprietários rurais e uma confirmação de a partir de qual momento o SIGEF deixou de disponibilizar os dados pessoais, conforme indicado no primeiro pedido.

A primeira resposta, recebida ainda em janeiro, somente indicava trechos de normas, Constituição Federal, LGPD, LAI, Marco Civil da Internet e Decreto 7.724/2012 (que regulamenta a LAI), reforçando que o SIGEF estava em conformidade com estas leis. Esta resposta não se adequa ao que foi solicitado, portanto um recurso à primeira instância foi enviado, em fevereiro.

O recurso solicitava uma resposta mais precisa e esclareceu o que o primeiro pedido solicitada, indicando que caso os documentos solicitados não existissem, que ao menos fosse indicada a data em que a mudança ocorreu e, adicionalmente, foi questionado quando a necessidade de *login* por gov.br foi implementada para acesso à plataforma do SIGEF.

A resposta a esse recurso foi completamente fora do solicitado, e aparentava ser uma resposta a outro pedido de acesso a informação, que solicitava dados do SNCR. Sendo assim, um novo recurso foi elaborado reiterando o pedido anterior.

Nesta nova análise de recurso, o questionamento sobre o gov.br foi considerado uma inovação ao pedido original e portanto o recurso foi parcialmente concedido considerando apenas o pedido inicial.

Na resposta oferecida, é confirmado que não há nenhum tipo de parecer jurídico específico que justifique a decisão e entendem que a entrada em vigor da LGPD em 2021 foi o que fez os dados deixarem de ser publicizados. A transferência da hospedagem no sistema para SERPRO[27] inclusive aconteceu em 2021, quando foram feitas as alterações da transparência visando atender à lei recém em vigor. Destacaram também que os dados no SIGEF referentes à situação patrimonial, econômica ou financeira do detentor do imóvel rural estão sob sigilo em decorrência do art. 198, da Lei nº 5.172/1966 (Código Tributário Nacional - CTN), uma vez que vêm diretamente da Receita Federal.

3.2.1.3. Análise frente às respostas fornecidas

Durante o processo de análise dos pedidos foi possível perceber algumas dificuldades na transparência[28] e no acesso à informações claras e completas. Em especial, com relação ao primeiro pedido, fica evidente que o princípio da transparência (art. 6, VI, da LGPD) não é devidamente alcançado em termos de oferecer uma resposta completa sobre o tratamento de dados pessoais. A falta de respostas indicando mais detalhes sobre como é feito o tratamento do dado pessoal, ou ao menos, a completude de medidas implementadas (conforme foi requisitado no pedido) para garantir a proteção de dados pessoais, são sintomáticas da **falta de instrumentos internos organizando o tratamento e da possível falta de orientação e formação dos servidores para que possam oferecer informações considerando a conformidade com a LAI e a LGPD**.

Sobre a conformidade à LGPD indicada no pedido, apesar de a ocultação de dados pessoais (restrição de acesso por meio de mascaramento ou anonimização/pseudoamonimização parcial para usuários externos) ser uma medida de segurança importante quando um dado pessoal não pode ser acessado de forma ampla, neste caso, é uma resposta reativa e paliativa.

A ocultação em si, como medida de segurança, não garante sozinha a proteção do dado pessoal, dependendo de mais medidas técnicas e administrativas para evitar acessos indevidos e mal intencionados - que poderiam ter sido informadas, mesmo o sistema sendo hospedado pelo SERPRO. E quanto à necessidade da medida de ocultação no caso concreto do SIGEF, esta não é necessária dada relevância das informações ocultadas para o interesse público, como será demonstrado no desenvolvimento deste relatório.

Conforme informações fornecidas no pedido, fica evidente que **a ocultação de dados pessoais foi implementada como reação às demandas da LGPD sem uma análise prévia sobre qual seria a conduta adequada, visto que inexistem documento que registrem a decisão** (sejam eles políticas, instruções internas ou Relatório de Impacto à Proteção de Dados (RIPD), como solicitado no primeiro pedido, ou documentos internos que registrassem a decisão, como solicitado no segundo pedido).

A persistência em mencionar que o Incra poderia ter informado sobre demais medidas de segurança é justamente para reforçar a **ausência de uma análise preliminar dos dados da plataforma do SIGEF a fim de identificar o que pode ou não ser publicizado**, resultando na decisão categórica da supressão de CPF/CNPJ e nome/razão social. Ao se tratar de conformidade com a LGPD, em especial, com dados tratados pelo Poder Público, é necessário considerar se o tratamento está em linha com o "atendimento de sua finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público" (art. 23, *caput,* da LGPD). Neste sentido, **a abertura, mas também a decisão de ocultação dos dados, deveriam considerar o interesse público envolvido no acesso a estas informações, que eram acessíveis antes de 2021 justamente por sua relevância**.

É por estes motivos que esperava-se obter algum documento que possibilitasse a prestação de contas sobre a tomada de decisão. A alteração de um tratamento de disponibilização de dados por um de ocultamento de informações em uma base de dados pública é significativa em seu impacto para a sociedade e deveria ser registrada. Ainda que não se trate de um tratamento de alto risco[29], seja a abertura ou a ocultação, uma boa prática seria ter o relatório de impacto à proteção de dados pessoais com versão disponibilizada publicamente que poderia conter todos estes detalhes, inclusive uma análise de custo-benefício frente a alteração da transparência, justificando o processo, já se antecipando a exigência da ANPD, conforme art. 32, da LGPD.

O mesmo vale para os compartilhamentos de dados entre órgãos públicos. Quando se trata de dados pessoais, é necessário que exista um instrumento jurídico para firmar a colaboração que contenha cláusulas referentes às responsabilidades dos agentes de tratamento de dados pessoais, quais dados serão compartilhados, finalidades e usos secundários, etc. Tudo isso é parte do verdadeiro cumprimento dos princípios da proteção de dados pessoais listados no art. 6º, da LGPD, e é o procedimento em linha com as determinações previstas no art. 37, da LGPD e no Guia Orientativo de Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público[30] editado pela ANPD. Vale relembrar a decisão do STF na ADI 6.649, sobre o Decreto nº 10.046/2019, que instituiu o Cadastro Base do Cidadão, sendo uma das obrigações impostas para o compartilhamento de dados entre os órgãos públicos ser o registro das atividades, não podendo a eficiência ser justificativa para a falta de formalização.

3.2.2. Pedidos encontrados no portal Busca LAI (InformaBR)

Paralelamente ao envio de pedidos de acesso a informação, também foi feito um levantamento de pedidos de acesso disponíveis publicamente a fim de averiguar se a restrição de acesso a dados pessoais também estava impactando a transparência passiva.

O levantamento foi feito utilizando o sistema de busca Busca LAI[31], preenchendo os campos com apenas a palavra-chave "sigef", indicando como órgão o Incra, mas sem selecionar o tipo de decisão, nos campos iniciais de busca, que apresentou em 411 pedidos.

A escolha da palavra-chave é resultado de uma comparação preliminar que incluiu os termos combinados e os seguintes resultados até 22 de janeiro de 2026:

- "sigef" - 773 resultados na busca avançada;
- "sigef" "cpf" - 1746 na busca inicial (sem as aspas), 191 resultados na busca avançada;
- "sigef" "cpf" "informações pessoais" - sem retorno na busca inicial, 33 resultados na busca avançada;
- "sigef" "LGPD", 921 resultados busca inicial, 32 resultados busca avançada;

Para viabilizar a análise era necessário reduzir a quantidade de pedidos. Assim, de forma preliminar, foram analisadas as primeiras páginas de resultados em que se identificou que nas buscas com termos que retornavam poucos pedidos de acesso à informação não constavam pedidos que foram selecionados para análise na busca "sigef" (campo de busca inicial). Por outro lado, os resultados com um número de pedidos significativamente mais elevado que dos retornos obtidos com a busca inicial do termo "sigef" apresentavam muitos resultados fora do escopo da pesquisa. Dessa forma, conclui-se que o termo selecionado para análise era o mais adequado, ainda que implicasse em uma triagem maior de resultados.

Quanto à análise, os resultados levantados foram aqueles em que se solicitava direta ou indiretamente dados de detentores de imóveis rurais, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas, e em que não houvesse indícios de que fosse uma solicitação do próprio titular dos dados[32]. Com isso, pretendia-se identificar como o Incra tem respondido a pedidos que envolvem o acesso a dados de detentores, se ou desde quando pedidos passaram a ser negados e sua motivações, e se havia alguma disparidade entre o momento em que dados pessoais e de empresas passaram a ser mascarados e o acesso a estes dados quando solicitados via pedidos de acesso à informação.

Os pedidos levantados foram os seguintes:

Legenda

- Recusa de acesso a dados pessoais de proprietários de terras antes de agosto de 2021
- Recusa de acesso a dados pessoais de proprietários de terras após agosto de 2021
- Recusa de acesso a dados de pessoa jurídica proprietária de terras
- Recusa de acesso a dados pessoais de beneficiários da regularização fundiária na Amazônia Legal
- Disponibilização de dados pessoais de beneficiários de regularização agrária na Amazônia Legal
- Disponibilização de dados de pessoa jurídica

Pedido	Data	Foram encaminhados dados pessoais?	Comentários
54800.000852/2015-03 - Tabela dos proprietários de imóveis disponíveis para consulta.	23/06/2015	-	O Incra solicita que detalhes dos dados solicitados sejam encaminhados a email específico, não é possível saber se o pedido foi atendido.
54800.000854/2017-56 - Imóveis cadastrados pelo SNCR e SISNATE para os estados do Pará, Maranhã, Tocantins, Bahia, Piauí, Mato Grosso, São Paulo e Minas Gerais	20/11/2017	**sim**	Embora tenham respondido apenas com o link do acervo fundiário, considerando que na época os dados de proprietários eram abertos, entende-se que houve a disponibilização da informação.
54800.000594/2018-08 - Disponibilização de documento contendo, de forma planilhada, o atual banco de dados e registros de Parcelas do Sistema de Gestão Fundiária	02/05/2018	**sim - mascarado**	Os dados da planilha encaminhada pelo Incra em resposta ao pedido estão mascarados (nome do detentor, CPF/CNPJ, e código do imóvel).
00077.000624/2019-51 - Base de Dados SIGEF	26/02/2019	não	O acesso a dados pessoais é barrado utilizando o art. 31, da LAI.
21900.000286/2020-10 - Solicitar cópia de processo administrativo	21/01/2020	não	O solicitante apresenta dados de terceiro e solicita o processo de regularização fundiária do imóvel deste terceiro, e a resposta veio negativa para o acesso, também invocando as determinações do art. 31, da LAI e indicando a necessidade de procuração (art. 55, *caput* e II, do Decreto nº 7.724/2012), que não há indícios na página do pedido de que tenha sido enviada.
21900.001833/2020-76 - Sobre SIGEF	08/05/2020	não	Apesar de o pedido solicitar informações específicas de propriedade privadas no SIGEF com conflito com terras indígenas, o Incra alegou se tratar de competência da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI). Houve recurso, contudo, o portal não traz informações detalhadas sobre seu conteúdo nem a resposta.
21900.001941/2020-49 - Imóveis titulados entre outubro e dezembro de 2019	18/05/2020	**sim**	O Incra encaminhou uma planilha com os nomes completos dos beneficiários da titulação para regularização fundiária na Amazônia Legal e seus cônjuges.
21210.009587/2020-79 - Nome do proprietário e dados da propriedade, cujo cadastro é Incra n. 803.103.004.707-0	11/11/2020	não	O Incra não conseguiu identificar o imóvel solicitado (não é explicitado na resposta se havia procuração anexada ao pedido).
21210.000539/2021-04 - Dados de imóveis não titulados	18/01/2021	**sim**	Segundo resposta fornecida pelo Incra, os dados solicitados foram encaminhados diretamente para o email da solicitante. Não é possível, portanto, garantir que não houve mascaramento dos dados pessoais dos beneficiários solicitados, entretanto, no corpo da resposta não há nenhuma menção à dados pessoais e a impossibilidade de compartilhá-los, como ocorre nos pedidos anteriores em que o acesso a dados de proprietários de terras é barrado.
21210.001945/2021-86 - Solicito informações sobre imóveis titulados na Amazônia Legal pelo Incra em 2020	17/02/2021	**sim**	Novamente um pedido solicitando dados de beneficiários da regularização na Amazônia Legal. Os dados foram concedidos por meio de planilhas de Excel contendo nome completo dos beneficiários.
21210.003651/2021-99 - Detalhamento de dados da NOTA TÉCNICA Nº 360/2021/GABT-1/GABT/GAB/P/SEDE/Incra	22/03/2021	**sim**	Dados de beneficiários da regularização fundiária na Amazônia Legal são fornecidos por meio de planilhas de Excel.

Pedido	Data	Foram encaminhados dados pessoais?	Comentários
21210.006398/2021-25 - Informação sobre emissão de CROs	15/05/2021	-	O pedido para acesso a dados pessoais de beneficiários da regularização agrária na Amazônia Legal foi concedido parcialmente devido a instabilidades do SIGEF Titulação. Há um recurso de 1ª instância, mas a informação não é detalhada descrita apenas como "informações restritas (pessoais ou sigilosas). Considerando que não há menção na resposta anterior sobre o impedimento do acesso a dados pessoais e que no casos do SIGEF Titulação o padrão tem sido a liberação dos dados, existe a possibilidade o pedido ter sido atendido completamente, mas pela falta de transparência não é possível saber.
Planilha com Parcelas Certificadas - Pedido 21210001271202381	08/02/2023	não	Em resposta ao pedido indicam como buscar as informações utilizando o site do Acervo Fundiário (segundo pedidos de acesso à informação enviados pela Data Privacy Brasil os dados pessoais já estavam ocultados nesta data). Em recurso, o solicitante argumenta que a plataforma só possibilita a busca por parcelas já conhecidas pelos usuários que só podem ser encontradas individualmente e não compiladas em uma tabela para download. Considerando que são dados públicos ele reforça o pedido, que não é conhecido pelo Incra sendo considerado genérico e com inovação do pedido em fase recursal nos termos do art. 13 do Decreto 7.724/2027, Súmula CMRI nº 2/2015 e Nota Informativa Nº 1631 (15738860).
21210.005605/2023-96 - Cadeia dominial completa da matricula nº 2816	31/05/2023	não	O pedido solicita dados de propriedade privada cujo proprietário é pessoa jurídica. Os dados de razão social e CNPJ são compartilhados. Pelo pedido não é possível saber se quem solicita a informação possui relação com a empresa.
21210.008438/2023-35 - Dados de Detentor/Proprietário - Georreferenciamento - SIGEF	16/08/2023	não	Apesar de o pedido indicar o código de certificação do imóvel e encaminhar o memorial descritivo para solicitar os dados pessoais do proprietário do local, o Incra afirma não ter conseguido encontrar o imóvel em questão e, portanto, considera o pedido genérico (art. 12, do Decreto 7.724/2012). Além disso, reforça brevemente que o dado de CPF é uma informação pessoal nos termos do art. 31 da LAI.
21210.009662/2023-44 - Dados de títulos de terra emitidos em 2023 na Amazônia Legal	19/09/2023	**sim**	Nomes completos de beneficiários da regularização fundiária na Amazônia Legal foram fornecidos pelo Incra. Obs: o nome do documento compartilhado pelo Incra é "Lista_Titulos_sem_informacoes_pessoais_set_2023_21210009662202344"
21210.000175/2024-05 - Lista de imóveis cadastrados no SNCR e no SIgef em nome de empresa	09/01/2024	não	Trata-se de requerimento relacionado a informações de pessoa jurídica registrado no SIGEF e no SNCR. Em resposta, o Incra reforçou que os dados de cadastro são do imóvel e não da pessoa a ele vinculada e portanto são públicos.
21210.002310/2024-49 - Títulos emitidos em 2023	01/03/2024	**sim**	Nomes completos de beneficiários da regularização fundiária na Amazônia Legal foram fornecidos pelo Incra. Destaca-se que assim como no pedido 21210.009662/2023-44, não é fornecido o CPF, conforme destacado nos títulos dos documentos compartilhados pelo Incra. Não é fornecida uma argumentação sobre a não disponibilização dos CPFs.
21210.006351/2024-12 - Solicitação de informações relacionadas à Usina Tereos - Unidade Mandu - Certificação socioambiental	09/07/2024	**sim**	São fornecidos os dados solicitados contendo os dados da pessoa jurídica e com nomes completos de pessoas físicas envolvidas (mencionadas em escrituras e matrículas, técnico responsável, etc). Nos documentos disponibilizados todos os CPF e RG são tarjados, inclusive o do técnico responsável. Já os dados referentes a pessoas jurídicas são mantidos abertos.

Pedido	Data	Foram encaminhados dados pessoais?	Comentários
21210.009866/2024-66 - Lista de imóveis cadastrados no SIgef em nome de pessoas jurídicas	25/10/2024	não	Solicitante faz recurso após pedido não atendido reforçando que ao buscar no SIGEF não há a disponibilização de CNPJ e razão social, em seu pedido argumenta que tais dados não são protegidos pela LGPD. O Incra encaminha os documentos: Parecer n. 00050/2021/CGJ/PFE-Incra-SEDE (22568129), em que é estabelecida a restrição do acesso a dados de CNPJ.
21210.001036/2025-71 - Dados de LCR	03/02/2025	**sim**	Nomes completos de beneficiários da regularização fundiária na Amazônia Legal foram fornecidos pelo Incra, sem inclusão do CPF (não há menção sobre o não compartilhamento). Há recurso, mas sem nenhuma informação aberta além da identificação de "informações restritas (pessoais ou sigilosas)".
54800.000233/2025-82 - Solicitação de informações acerca de imóveis rurais em nome da Vale S.A. no Estado de Minas Gerais	17/03/2025	não	O fornecimento de informações ocorre, na verdade, pela indicação de como encontrar as informações solicitadas pelo SIGEF (em que o CNPJ e a razão social estão ocultados).
21210.003304/2025-90 - Solicitação de Acesso a Dados de Imóveis Rurais e Proprietários Beneficiados pela Lei nº 11.952/2009	26/03/2025	**sim**	Nomes completos de beneficiários da regularização fundiária na Amazônia Legal foram fornecidos pelo Incra, sem inclusão do CPF (não há menção sobre o não compartilhamento).
21210.003777/2025-97 - Lista de imóveis cadastrados no SNCR e no SIgef em nome de empresas	08/04/2025	não	O Incra apenas indica como buscar o dado na plataforma do SIGEF utilizando os CNPJ já conhecidos pelo solicitante.
21210.003776/2025-42 - Lista de imóveis cadastrados no SNCR e no SIgef em nome de empresas	08/04/2025	não	O Incra apenas indica como buscar o dado na plataforma do SIGEF utilizando os CNPJ já conhecidos pelo solicitante.
Identificação de proprietários de imóveis rurais - Pedido 21210010089202583	02/10/2025	não	O Incra não fornece os dados pessoais solicitados (nomes completos dos titulares de imóveis rurais). Para isso, invoca os art. 6º e 17, da LGPD, referentes respectivamente aos princípios da proteção de dados e o direito do titular a proteção de seus dados, e art. 6º, III, da LAI, respectivamente, a proteção da informação pessoal (que justificaria a descaracterização do dado na plataforma do SIGEF). Não é apresentada nenhuma documentação que reforce o posicionamento.

3.2.2.1. Análise dos dados coletados via Busca LAI

A partir da análise dos pedidos identificados no BuscaLAI **é possível verificar inconsistências quanto à disponibilização ou não (transparência passiva) de dados** de detentores de terras mesmo antes da entrada em vigor da LGPD, que, conforme o segundo pedido de acesso à informação encaminhado ao Incra pela Data Privacy Brasil, foi o momento e a motivação para a limitação da transparência ativa.

A primeira delas pode ser vista nas linhas em laranja que identificam os pedidos que impedem o acesso a dados pessoais de proprietários de terras antes de agosto de 2021 (entrada em vigor da LGPD). Dentre os pedidos, é possível identificar o uso de mascaramento em tabelas de excel e a mobilização do art. 31 da LAI. **Estas limitações do acesso ocorrem em uma época em que, a princípio, os dados pessoais não eram ocultados no SIGEF e, portanto, não haveria necessidade de não fornecer o dado**.

Com relação aos pedidos obtidos antes desta data, é possível ver que em algumas solicitações os dados pessoais foram disponibilizados. Mas há um detalhe importante: nestes casos, os pedidos referem-se a beneficiários do programa de regularização fundiária na Amazônia Legal (Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009) (pedidos destacados em verde). A disponibilização destas informações continuam ocorrendo após a entrada em vigor da LGPD, com o Incra evidenciando em alguns pedidos que não está compartilhando o CPF. **O contraste em relação a dados de proprietários de terras que não se beneficiaram de um programa do governo é nítido, considerando que com a ocultação apenas o primeiro nome é acessível na plataforma. Os dados dos dois tipos de detentores é de interesse público e ambos deveriam ser acessíveis**.

Há apenas um caso em que o dado de um beneficiário da regularização fundiária foi recusado (em amarelo na tabela). Nele eram requeridos dados do processo de regularização de um indivíduo em específico e a autarquia invocou o art. 31, da LAI que regula a disponibilização de informações pessoais vinculadas à intimidade, privacidade e honra, e opta por não fornecer o dado, exigindo a apresentação de procuração.

Outro destaque é sobre o fornecimento de dados de empresa que ocorreu nos pedidos 21210.005605/2023-96, 21210.000175/2024-05 e 21210.006351/2024-12 (destacados em azul). É interessante notar que, apesar da ocultação de CNPJ já estar vigente neste período, nestes casos os dados de pessoas jurídicas foram abertos. Inclusive, no segundo pedido citado, o Incra afirma que os dados do cadastro do imóvel são do imóvel e, portanto, são públicos, além de não haver nenhuma restrição legal para o acesso a CNPJ.

Aqui, quanto às pessoas jurídicas, também tivemos uma exceção, o pedido 21210.009866/2024-66, identificado em roxo. Na resposta fornecida na 1ª instância, após o pedido inicial não ser suficientemente atendido, **o Incra encaminha o Parecer nª 50/2021/CGJ/PFE-Incra-SEDE (22568129) para justificar a restrição do acesso à CNPJ**. O parecer evidencia que, ao contrário do informado nas respostas aos pedidos de acesso à informação enviados pela Data Privacy Brasil, **existem instrumentos internos do Incra que regulam o tratamento de dados pessoais e inserem o CNPJ dentre os dados que devem ser restritos**. Este parecer irá compor os documentos de análise da pesquisa e será analisado em detalhe mais à frente neste relatório.

O último item colorido na tabela, são os pedidos em vermelho, que representam negativas diretas ao fornecimento de dados pessoais de proprietários de imóveis, que, ao que foi possível identificar pelo texto do pedido, não se tratavam de beneficiários do Incra. Nos dois pedidos destacados, ao contrário dos demais sem coloração, a negativa não advém de dados já abertos na plataforma ou o pedido ser considerado genérico, mas sim da categoria da informação ou dado como pessoal. No primeiro destes pedidos que aparece na tabela, o enfoque da argumentação é na LAI, invocando os art. 31, e o art. 12, do Decreto 7.724/2012, que a regulamenta. Já no segundo pedido, a LGPD é citada por meio dos art. 6º e 17, e há referência também ao art. 6º, III, da LAI.

Em análise geral dos pedidos, **a baixa menção à LGPD causa estranheza, em vista de ser a motivação para a ocultação dos dados pessoais, seja na plataforma do SIGEF, seja nas planilhas e demais documentos**. Pareceu ser mais frequente o uso da LGPD pelos solicitantes de dados de pessoas jurídicas a fim de enfatizar de antemão que a informação que solicitam não era restrita e nem protegida pela lei.

Como um todo, dos 26 pedidos, em 11 dados pessoais foram compartilhados (eles sendo o foco do pedido ou não), na maioria das vezes sendo exclusivamente nomes completos. É evidente que **não há um padrão claro quanto a disponibilização, sempre há exceções**. **Para a disponibilização de dados pessoais, majoritariamente bloqueados nos pedidos levantados quando referente a proprietários não beneficiários, mesmo antes da entrada em vigor da LGPD, há a exceção (frequente) da abertura de dados pessoais dos beneficiários da regularização fundiária**. Para estes pedidos, há a exceção do impedimento do acesso a dados de processo de regularização sem procuração. Para o acesso a dados de pessoas jurídicas, ocultados desde 2021 no sistema do SIGEF (transparência ativa), há a exceção do fornecimento destas informações em transparência passiva, e de novo, há o retorno à regra, com a exceção vista no pedido em que o acesso acaba sendo restringido.

Por fim, considerando a importância da transparência pública para o desenvolvimento desta pesquisa, algo que chamou a atenção é que houve uma atualização na plataforma do Informa.BR, onde é possível ver detalhes do pedido e seus recursos, entre o processo de levantamento de pedidos e a última análise mais detalhada desse levantamento. Com a mudança, a experiência de uso ficou mais intuitiva e mais visual, contudo, nos casos de recurso em que há a solicitação de informações pessoais ou sigilosa o conteúdo do recurso e da sua respectiva decisão são omitidos, sendo apenas indicado de forma genérica que se tratam de tais informações. É uma falha grave quanto a transparência em um sistema direcionado e pensado exatamente para isso. Referir-se a dados pessoais não é justificativa para suprimir quase completamente o recurso.

3.3. Proteção de dados e o direito ao acesso a informações sobre proprietários de terras segundo o Incra

Recapitulando as informações obtidas até o momento, o cenário atual da transparência do SIGEF é de ocultamento de dados de nomes/razão social e CPF/CNPJ na transparência ativa. Segundo o Incra, estes dados deixaram de ser disponibilizados abertamente a partir de agosto de 2021, com a entrada em vigor da LGPD, justamente com a finalidade de estar em conformidade com a lei. Embora tenha sido solicitado documentos que tivessem orientado a decisão de fechamento dos dados em questão, como pareceres ou instruções normativas, nenhum destes documentos foi encaminhado, e confirmaram que não existiam.

Conforme identificado por meio dos pedidos de acesso à informação levantados na tabela anterior, **na transparência passiva já havia uma disparidade no acesso a dados de detentores de terras beneficiários da reforma fundiária ou não, mesmo antes do marco da LGPD**[33]. No caso dos não beneficiários, o art. 31 da LAI era indicado pela autarquia, categorizando a informação solicitada como pessoal concernente à intimidade, vida privada, honra e imagem.

Após à entrada em vigor da LGPD, além do art. 31, há menções ao art. 6º, III da LAI, e 6º e 17, da LGPD, que impõe a proteção das informações pessoais, no caso da LAI, e a observâncias dos princípios da LGPD e dos direitos dos titulares de dados pessoais, referente aos dois últimos artigos citados.

Por meio do levantamento de pedidos no BuscaLAI com o pedido (21210.009866/2024-66 - em roxo na tabela), foi encontrado o Parecer nª 50/2021/CGJ/PFE-Incra-SEDE (22568129) que foi o documento obtido durante a pesquisa mais preciso e recente (embora já tenha 5 anos de sua edição) sobre como o Incra tem compreendido a proteção de dados frente às demandas de transparência. Ressalta-se que

não foram encontrados documentos que registrassem detalhadamente o tratamento de dados pelo SIGEF, sua finalidade, hipótese legal e como se dava a disponibilização dos dados por meio do Acervo Fundiário do Incra.

Embora o parecer tenha sido encaminhado em resposta ao pedido de acesso para justificar a impossibilidade de disponibilizar o CNPJ, o parecer em si não é focado no SIGEF e seus dados, mas sim traz uma visão geral sobre como o Incra deve se posicionar e o que considerar na hora de analisar o caso concreto de disponibilização de informações pessoais. As conclusões alcançadas pelo documento são:

> "1. A Lei de Acesso à Informação, em seu art. 3º, inciso I, define o sigilo como exceção e a publicidade como regra. Entre as exceções aptas a impor a restrição de acesso, estão os dados pessoais. **Tanto a LAI quanto a LGPD justificam o acesso de terceiros a dados pessoais, com base no interesse público, nos seguintes casos: a) o inciso II do artigo 3º da LAI, ao definir a divulgação de informações de interesse público como diretriz da lei; b) o inciso V do § 3º do artigo 31 da LAI, ao versar sobre dispensa de consentimento para tratamento de informações pessoais para a proteção de interesse público e geral preponderante; c) o § 3º do artigo 7º da LGPD, que vincula o tratamento de dados pessoais de acesso público ao interesse público que justifica sua disponibilização; e d) o artigo 23 da LGPD, ao autorizar o tratamento de dados pessoais pelo poder público - com referência expressa, na norma, ao escopo da Lei de Acesso à informação - para a persecução do interesse público**.
>
> 2. A LAI, em seu art. 31, informa que o tratamento de dados pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem, devendo o seu acesso ser restrito a agentes públicos legalmente autorizados para tanto e à pessoa a que elas se referirem. **Dessa forma, em situações normais, informações como o número de CPF. CNPJ. NIS. PIS. PASEP. RG. Título de Eleitor e endereço, dentre outras, devem ser resguardadas pelo Incra, vedando o seu acesso a terceiros**.
>
> 3. Tanto a LGPD (art. 5°, I) quanto a LAI (art. 4°, IV) definem dado (ou informação) pessoal como "aquele(a) relacionado(a) à pessoa natural identificada ou identificável"; ambas igualmente distinguem as hipóteses em que os dados pessoais serão validamente tratados (arts. 7º, 11, 23 e 26 da LGPD; art. 31, § 1°, II, 3º e 4° da LAI). **Assim, não é possível concluir que a publicação da LGPD tenha tornado todos os dados pessoais automaticamente sigilosos, no âmbito da administração pública**.
>
> 4. **De acordo com a LAI e com a LGPD, não é possível fornecer ou de qualquer modo disponibilizar a terceiros, presencial ou eletronicamente, dados pessoais de particulares controlados pelo Incra, a não ser que haja consentimento válido do titular ou tais dados tenham sido por ele tornados manifestamente públicos ou, ainda, seja constatado o enquadramento em hipótese autorizativa instituída por lei.** Noutras palavras, o Incra deve verificar, no contexto de cada situação concreta, se determinados dados pessoais possuem autorização, conferida pelo titular ou pela lei, para serem divulgados ou compartilhados com terceiros (art. 31, § 1°, II, e §§ 3° e 4°, da LAI; arts. 7°, 11, 23 e 26 da LGPD), nos termos contidos no item 55 e s.s. deste parecer." (*Parecer nº 50/2021/CGJ/PFE-Incra-SEDE (22568129) - grifos nossos*)

A fim de compreender se este parecer tratava-se do documento mais recente sobre posicionamento do Incra, considerando que trata-se de texto publicado em 2021, e o cenário da proteção de dados já avançou muito, foi enviado um pedido de acesso à informação para a entidade. O pedido (Protocolo nº

21210.007262/2026-47) continha os seguintes questionamentos, indicando que referia-se ao Parecer nª 50/2021/CGJ/PFE-Incra-SEDE (22568129):

1. Este é o parecer mais recente do órgão que oriente sobre transparência pública de informações pessoais frente à LAI e LGPD?
2. Em caso positivo, há alguma instrução, orientação ou documento similar que tenha sido editado em decorrência deste parecer? Se sim, gostaria de ter acesso na íntegra.
3. Em caso negativo, gostaria de ter acesso ao parecer (ou documento similar) mais recente na íntegra, bem como a quaisquer instruções, orientações ou similares decorrentes deste documento mais recente.

Em resposta, o Incra confirmou que este parecer é o mais recente e compartilhou a Orientação Jurídica Normativa nº 05/2021/GAB/PFE/PFE-Incra-SEDE/PGF/AGU, editada a partir deste parecer e do Parecer nº 00064/2021/CGJ/PFE-Incra-SEDE/PGF/AGU não compartilhado e não encontrado a tempo da escrita deste relatório.

Desta Orientação Jurídica Normativa, destacam-se os seguintes trechos:

> "(...)II - **O tratamento de dados pessoais pelo Incra deverá realizado com vistas à consecução de sua finalidade pública, atuando de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, devendo o acesso de tais dados ser restrito a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que eles se referirem**, observado o seguinte: a) dado pessoal é "aquele relacionado à pessoa natural identificada ou identificável" (art. 5º, I da LGPD e art. 4º, IV da LAI), enquadrando-se nessa definição informações como os números de CPF, NIS, PIS, PASEP, RG, Título de Eleitor, além de endereço e outras informações de caráter pessoal, que deverão ser resguardadas pelo Incra; b) **é vedado, sob pena de responsabilidade, o fornecimento ou disponibilização a terceiros, de forma presencial, eletrônica ou por qualquer outro meio, de dados pessoais controlados pelo Incra, a não ser que** haja consentimento válido do titular ou tais dados tenham sido por ele tornados manifestamente públicos ou, ainda, **seja constatado o enquadramento em hipótese autorizativa instituída por lei, em especial no art. 7º da LGPD, situação que deverá ser devidamente motivada no ato de liberação**, e c) a existência de dados pessoais sigilosos, que devem ter restrição de acesso, seja em ambiente presencial ou eletrônico, não impede a publicidade relativamente aos demais atos do processo, não alcançados pelo sigilo legal.
>
> III - **É possível o compartilhamento de dados pessoais entre o Incra e outros órgãos ou entes públicos, desde que para atender sua finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público**, observados os princípios de proteção de dados pessoais elencados no art. 6º e as regras contidas no Capítulo IV da LGPD, bem como do Decreto 10.046, de 9 de outubro de 2019.
>
> IV - O consentimento do titular dos dados é dispensado nas hipóteses em que os mesmos forem indispensáveis para tratamento compartilhado de dados necessários à execução, pelo Incra, de suas políticas públicas previstas em leis ou regulamentos.
>
> V - É vedado ao Incra transferir a entidades privadas informações pessoais constantes nas bases de dados a que tenha acesso, exceto nas seguintes situações: a) em casos de execução descentralizada de atividade pública que exija a transferência, exclusivamente para esse fim específico e determinado; b) nos casos em que os dados forem acessíveis publicamente, nos termos da LGPD; c) quando houver previsão legal ou a transferência for respaldada em contratos, convênios ou instrumentos congêneres,

> e d) na hipótese de a transferência dos dados objetivar exclusivamente a prevenção de fraudes e irregularidades, ou proteger e resguardar a segurança e a integridade do titular dos dados, desde que vedado o tratamento para outras finalidades. (...)" (*Orientação Jurídica Normativa nº 05/2021/GAB/PFE/PFE-Incra-SEDE/PGF/AGU - grifos nossos*)

No próximo item, serão analisadas as justificativas apresentadas pelo Incra frente ao caso concreto do SIGEF e o interesse público que o circunda.

3.4. O interesse público na transparência pública de dados de CPF e CNPJ no SIGEF

Os dados de proprietários de terra presentes no SIGEF, sejam eles pessoas jurídicas ou físicas, são de extrema importância para combater a crimes dos mais diversos tipos e proteger a população local e o meio ambiente. Todo o território brasileiro sofreu e sofre impactos resultantes dos processos de colonização, exploração e/ou urbanização. Todos os biomas enfrentam o desmatamento, degradação do solo, utilização e extração de recursos naturais, redução e ameaça de extinção da fauna e flora locais. E, quando se tratam de terras já ocupadas por população tradicional ou originária, estes grupos têm que lidar com inúmeras violências, desde invasão de seu território até risco e dano à integridade física.

Estes processos se intensificaram a partir da ditadura militar com a ocupação do norte e centro oeste do país. A lógica do "integrar para não entregar" que colocava o foco da expansão para outros territórios na proteção das fronteiras, também inseriu nas matas os empreendimentos agropecuários, de extração de madeira e minérios e, com o tempo, também a especulação imobiliária.

Para além da natureza das atividades e seu potencial nocivo quando executada de forma desregulada e em desconformidade com a legislação, a concentração de terras também é um fator alarmante, antigo e contínuo. Estes grandes empreendimentos mencionados marginalizaram dois terços da população do campo, majoritariamente compostas unidades de produção familiar, enquanto se expandiam territorialmente concentrando o poder sobre a terra[34]. E concentração se mantém, segundo dados do último Censo Agropecuário do IBGE (2017), enquanto cerca de 82% dos estabelecimentos rurais agropecuários no Brasil correspondem a terrenos de até 50 hectares, totalizando uma área que equivale a menos de 13% do território ocupado por este tipo de empreendimento, os estabelecimentos de maior área (acima de 2.500 hectares) e que representam 0,3% do total de estabelecimentos, ocupam sozinhos quase 33% do território ocupado. O índice de Gini, que serve como indicador da desigualdade no campo, sendo zero o patamar de menor desigualdade e 1 de maior, registrou 0,867 pontos, ou seja, uma intensa desigualdade e concentração da estrutura fundiária do país.[35]

A partir destes dados e conforme visto na recapitulação histórica e nos relatos de entrevistas e evento, as populações que não concentram o poder econômico e político estão sempre em risco de terem suas terras retiradas de si. E o Estado, como detentor de terras destinadas e não destinadas e responsável por sua proteção e pela proteção de sua população, deve agir para erradicar os processos de invasão e grilagem de terras e os danos decorrentes.

Há muitos processos que estão equivocados e que permitem a perpetuação de práticas criminosas. Como apontado por Patrícia Silva, em sua entrevista, não deveria ser possível validade uma posse resultante de grilagem, quando esta é juridicamente nula[36], e ainda assim, há cartórios que o fazem, há legislações que abrem essa possibilidade, há falta de dados transparentes para acompanhar como isso está acontecendo, tanto no SIGEF como no Poder Judiciário[37].

A continuidade da prática de grilagem e dos crimes contra a população e ao meio ambiente decorrentes dela é reflexo da falta de responsabilização do Estado e da supressão de direitos dos cidadãos brasileiros em prol de grupos política e economicamente mais influentes.

A Constituição Federal estabelece toda uma estrutura jurídica que deveria proteger a terra pública e os direitos da população relacionados à temática. E, portanto, justifica o interesse social sobre a disponibilização dos dados de proprietários de terras, que é reforçado pelo contexto descrito acima.

Quanto às terras brasileiras serem de origem pública e de responsabilidade estatal enquanto não legalmente desmembradas do patrimônio público temas os art. 20, 26, 49 e 188 que estabelecem as terras devolutas, terras tradicionalmente ocupadas por indígenas e recursos naturais como bens estatais (União e dos Estados), sendo competência do Congresso Nacional aprovar a exploração de recursos em terras indígenas e autorizar a alienação de terras públicas quando o terreno for superior a 2.500 hectares.

A partir deste ponto a população também tem o direito de cobrar o Estado para que exerça seu poder nestes territórios e garanta a efetivação de seus direitos previstos nos art. 225, sobre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e 231 que trata sobre o direito originário à terra. Os objetivos fundamentais da República previstos no art. 3º estabelecem o compromisso com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a diminuição das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos sem discriminação. Preceitos estes longe de serem atingidos com o cenário fundiário atual.

A responsabilidade estatal de agir também não se restringe às suas terras públicas destinadas ou não. Ainda que tratem de propriedades privadas, estas devem respeitar a sua função social, princípio necessário à manutenção da ordem econômica (art. 5º, XXIII e 170, da Constituição Federal), e é dever do Poder Público observar o atendimento desta condição (art. 2º, §2º, b, do Estatuto da Terra), sob pena de desapropriá-lo por interesse social para que o imóvel seja destinado à reforma agrária (art. 184, da Constituição Federal). Em se tratando de propriedades rurais, sua função social, conforme prevista constitucionalmente no art. 186 e pelo art. 2º *caput* e §1º, do Estatuto da Terra, deve atender simultaneamente aos critérios que abrangem o aproveitamento e produtividade da terra, a utilização de preservação de recursos naturais e do meio ambiente, as condições de trabalho oferecidas no local e a exploração que favoreçam não somente o bem estar dos proprietários, mas também dos trabalhadores.

A função social, assim, tem por objetivo equilibrar interesse e direitos particulares com direitos difusos e coletivos como o bem-estar social, liberdade, dignidade humana e o direito ao meio ambiente. Especialmente se tratando de imóveis que precisam respeitar não somente a legislação fundiária e agrária, mas também a ambiental, é muito importante reforçar essa dimensão ambiental da função

social para que ela não seja meramente interpretada como comprovação de produtividade, mas sim como a compatibilização do desenvolvimento econômico com uma produção de riqueza orientada a preservar a qualidade de vida humana, sua cultura e os elementos naturais.[38] [39]

Em meio a um cenário tão complexo, **a publicidade feita por meio da disponibilização dos dados do SIGEF no Acervo Fundiário do Incra dos dados de georreferenciamento do imóvel, incluindo seus respectivos proprietários, é essencial dar autonomia à população que tem direito de se posicionar quando perceber que está sendo prejudicada por práticas descompassadas com as exigências legais e aquelas que podem propriamente ser consideradas crimes**.

A publicidade permite o exercício da cidadania na defesa de direitos difusos e coletivos e para efetivar o controle social sobre as atividades de registro de imóveis, cadastramento no SIGEF, e atividades de fiscalização executadas pelo Poder Público e responsabilizá-lo. Além disso, essa transparência tem um papel muito importante na cobrança por melhores práticas de mercado, não só diretamente com os proprietários, mas com as instituições públicas e privadas que os financiam por meio de créditos rurais.

Não é cabível recompensar aqueles que estão causando danos para a sociedade e o meio ambiente. E é uma luta que se torna ainda mais difícil quando a batalha é travada no escuro. Sem a transparência a expressão "terra de ninguém" toma uma nova camada, não é só sobre encarar o território brasileiro como um vazio demográfico e invisibilizar as comunidades que o ocupam, mas também **transformar o proprietário de terra um anônimo que não poderá ser cobrado e responsabilizado em seus deveres decorrentes de sua propriedade**. É evidente o interesse público em acessar tais informações.

3.5. Possibilidade de abertura frente à LAI e à LGPD

Identificado que se tratam de informações de interesse público, este item do relatório pretende revisitar a argumentação legal que envolve a decisão de ocultamento e avaliar a possibilidade ou não de abertura dos dados frente ao ordenamento brasileiro.

A primeira questão a ser endereçada é a inclusão do CNPJ e razão social na ocultação de dados visando respeitar a legislação de proteção de dados pessoais. Tanto na LGPD, quanto na LAI, os dados ou informações pessoais são descritas como aquelas que se referem a uma pessoa natural identificada ou identificável. O CNPJ, como o próprio nome sugere, é uma informação cadastral de entidades (pessoas jurídicas) de interesse das administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios[40].

Deste modo, **o CNPJ diz respeito à pessoa jurídica, e não à física ou natural, portanto não é informação pessoal**. Ainda que pessoas jurídicas sejam resultado de uma reunião de pessoas físicas, é importante revisitar o art. 49-A, do Código Civil, que estabelece que "a pessoa jurídica não se confunde com os seus sócios, associados, instituidores ou administradores", tendo personalidade jurídica própria cujos direitos não são tutelados pela LAI, nem pela LGPD. Assim, **não é cabível incluir estes dados na mesma tutela protetiva destinada a dados pessoais, conforme tenta-se fazer no Parecer nª 50/2021/CGJ/PFE-Incra-SEDE (22568129)**.

Não existindo nenhuma norma que estabeleça o sigilo de tais informações, que de todo modo não seria razoável neste caso do SIGEF, **não há motivos para o mascaramento de CNPJ e razão social na plataforma**. Portanto, restam apenas dois possíveis caminhos para se interpretar a decisão (i) ou há um grave equívoco acidental com relação à interpretação das normas de proteção de dados e de acesso à informação, fazendo com que o Incra inclua o CNPJ como dado pessoal a ser resguardado; (ii) ou há um interesse político-econômico por trás desta interpretação.

O próximo tópico a ser debatido é a possibilidade de manter a transparência sobre o nome e o CPF de proprietários de terras. Neste primeiro momento, focaremos na LGPD por ser a lei utilizada para justificar o fechamento nas respostas de acesso à informação e na sequência será analisada a possibilidade de abertura frente à LAI.

Em vista da definição estabelecida pela LGPD para "dado pessoal", isto é, "informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável" (art. 5º, I, da LGPD), tais informações são de caráter pessoal. Contudo, é importante ressaltar que ser pessoal não é sinônimo no contexto normativo brasileiro à ser uma informação de cunho íntimo, muito menos que não possa ser utilizada, compartilhada ou publicamente disponibilizada. A máxima quando o assunto é proteção de dados e transparência pública é que as normas (LAI e LGPD) são harmônicas e a proteção de dados, considerando o contexto da situação, pode sim ser flexibilizada em prol do interesse público geral e preponderante (enunciados CGU nº 4/2022 e 12/2023).

Apenas para fins demonstrativos, a LGPD prevê categorias para os dados pessoais, os dados sensíveis (art. 5º, II, e 11 da LGPD) e aqueles referente à criança e adolescentes (art. 14 da LGPD) - os demais dados são normalmente denominados dados pessoais triviais, embora não recebam um nome específico no texto da lei, para evitar confusões quando referidos junto a algumas destas duas categorias. Estas duas primeiras categorias de dados possuem uma proteção mais intensa visto que tratam de informações de pessoas ainda não legalmente capazes, no caso das crianças e adolescentes, e de dados que podem resultar em discriminação ou grande assimetria nos casos dos dados sensíveis. Ainda assim, a lei prevê meios para o seu uso não é incomum vê-los sendo utilizados inclusive com disponibilização para a população. Um exemplo é o caso do DivulgaCandContas[41] que disponibiliza dados sobre filiação política de candidatos, um dado pessoal sensível que tem toda a necessidade de ser disponibilizado publicamente. Outro é o caso INEP[42], que divulga dados educacionais que envolvem informações de crianças e adolescentes e que gerou muito debate sobre a viabilidade ou não da divulgação dada a natureza dos dados que poderiam ser reidentificados após o processo de anonimização, sendo estabelecido que o interesse público e o bem oferecido pela divulgação das informações superaram o potencial dano ao titular.

E **no contexto fundiário já há exemplos de dados pessoais como nome e CPF sendo disponibilizados, que é o caso da lista de assentados beneficiários da reforma agrária**. As motivações de possibilitar o controle social sobre quem se beneficia da política pública é muito similar às razões para o dado do SIGEF deixar de ser ocultado, é a redução de fraudes e busca por uma melhor gestão fundiária.

Assim, **a natureza do dado não é o único fator que determina sua possibilidade de ser aberto frente à LGPD e é preciso superar a ideia de que a resposta para garantir a segurança de um titular de dados deve-se obrigatoriamente restringir todos os acessos**. Aqui vale enfatizar que

transparência de dados pessoais é possível, inclusive integra o rol exemplificativo de tratamentos de dados previstos na definição do termo no art. 5º, X, da LGPD por meio de expressões como acesso, transmissão, distribuição, comunicação e difusão.

Em termos da LGPD é exigido que o tratamento de dados pessoais siga algumas regras, dentre elas ter uma finalidade legítima e adequação do tratamento a esta finalidade (art. 6º, I e II), e respeitar as hipóteses autorizativas do tratamento previstas no art. 7º, assim como previsão de salvaguardas e mitigação de riscos. Como referido durante a análise das informações obtidas por meio dos pedidos de acesso à informação, o Poder Público ao tratar dados pessoais deveria elaborar um relatório de impacto à proteção de dados que permitiria vislumbrar as decisões tomadas sobre o tratamento de dados em detalhe e se condizem com a legislação vigente, bem como compreender potenciais riscos deste tratamento e se as medidas e salvaguardas para mitigá-los são suficiente. Como este não foi elaborado pelo Incra, não é possível analisar a vislumbrar quais ameaças justificariam a decisão de ocultamento para além do interesse político econômico em fazê-lo.

Entretanto, ainda é possível buscar analisar ao menos de onde se originaria o tratamento e se o tratamento de divulgação de tais dados seria adequado para cumprir a finalidade, sendo guardadas as devidas proporções uma vez que não possui nenhum documento ou norma que estabeleca precisamente estas informações com relação especificamente ao SIGEF e a forma de disponibilização de seus dados por meio do Acervo Fundiário do Incra. Deste modo, a análise se baliza no que é possível extrair da legislação, mas também de outros documentos que registram o uso das ferramentas em um contexto prático.

Também deve ser notado que para fins desta análise considera-se que o tratamento referente à transparência de dados do SIGEF constitui-se em um tratamento primário dos dados, e não secundário. É considerado aqui que:

1. as funções do Incra que seriam alcançadas por meio do uso dos dados do SIGEF;
2. o sistema já foi criado integrando o Acervo Fundiário[43], que tem como função reunir informações cartográficas sobre o cenário fundiário prasileiro possibilitando a sua gestão e criação de novas políticas públicas a partir de seus dados[44]; e
3. é apresentado sempre como uma solução para, dentre outros benefícios, aumentar a transparência dos processo de regularização fundiária, para uma "governança responsável da terra"[45].

Assim, este tratamento ainda não explicitamente citado pelo art. 176, §5º, da Lei de Registros Públicos, seria parte do conjunto de tratamentos originais idealizados pelo Incra no desenvolvimento do sistema, tendo uma função integral e primária. Esta ressalva é feita porque, caso se tratasse de um uso secundário, seria necessária a análise da compatibilidade entre a finalidade secundária e a finalidade primária, dispensada neste caso[46].

Retomando a análise, a hipótese legal, apesar de os dados de georreferenciamento serem parte componente do memorial descritivo de um imóvel rural a ser disponibilizado publicamente quando apensado à matrícula por meio do registro público, a disponibilização de dados da plataforma do SIGEF, por meio do Acervo Fundiário, possui o vínculo com a sua função registral decorrente do art.

176, §5º, mas não se limita a ela. Ela é uma ferramenta do Incra que objetiva melhorar a governança fundiária e garantir a sua transparência, função esta, intimamente relacionada ao capítulo Da Política Agrícola e Fundiária e Da Reforma Agrária da Constituição Federal.

Sendo assim, **a hipótese legal de tratamento de dados no SIGEF seria referente à execução de políticas públicas**, sendo um meio direto de cumprimento da função do próprio Incra como executor da política de reforma agrária, em linha com o Decreto nº 1.110/1970. É a transparência do SIGEF e outras plataformas da entidade que permitem a participação social e o controle social das ações de fiscalização da função social da propriedade, regularização fundiária e da gestão fundiária de modo geral.[47] Demonstrando que o tratamento atende uma das hipóteses autorizativas da disponibilização dos dados conforme estipulado pela Orientação Jurídica Normativa nº 05/2021/GAB/PFE/PFE-Incra-SEDE/PGF/AGU em seu art. II, b. Trata-se de uma interpretação a partir da pesquisa realizada, já que o órgão limitou-se a afirmar a aderência à LGPD, mas sem apresentar documentos como o RIPD ou política de privacidade para uma orientação oficial do Incra[48].

Antes de avançar para o próximo tópico, vale uma pausa para ressaltar que a Orientação mencionada cita algumas vezes a necessidade de consentimento do titular para o uso dos dados, inclusive indicando que quando o dado for essencial para o tratamento (art. III da Orientação Jurídica Incra nº 05/2021). Isto indica uma falha na compreensão da legislação de proteção de dados. Não há uma hierarquia entre as hipóteses legais para o tratamento de dados (art. 7º, da LGPD), não sendo necessário privilegiar o consentimento, especialmente no caso do Poder Público em que há as hipóteses de execução de políticas públicas e de cumprimento de obrigação legal ou regulatória que são mais adequadas para o contexto assimétrico do tratamento de dados conduzido por órgãos públicos e garantem maior segurança jurídica para o órgão. **No caso do SIGEF, em que há uma obrigatoriedade do cadastro no sistema para que seja dada sequência nos atos cartorários, o consentimento não é uma via adequada**.

Pelo raciocínio apresentado na avaliação da hipótese legal, se conclui que a finalidade do tratamento de dados concernente à transparência pública do conteúdo da base de dados do SIGEF também não se restringe à execução do georreferenciamento. Ela se conecta à essência constitucional das atividades do Incra, que giram em torno da execução da Política Agrícola e Regularização Fundiária e execução da Reforma Agrária, que precisam contar com a participação social em especial do setor produtivo e pelo controle social da população uma vez que a autarquia tutela das terras públicas por meio do controle de sobreposições, respeitando o princípio da publicidade da administração pública (art. 37, da Constituição Federal). E este envolvimento da sociedade só pode acontecer se houver transparência. **Portanto, a finalidade do tratamento de transparência dos dados do SIGEF é garantir o controle social sobre as atividades de gestão fundiária do Incra e a participação social neste processo de gestão**.

Quanto à necessidade (art. 6º, III, da LGPD) do dado pessoal estar entre os dados publicizados e ser apresentado sem nenhum mascaramento, o interesse público deve ser considerado - em linha com o art. 7º, §3º, e 23 *caput, da LGPD,* que apontam a importância do interesse público na disponibilização de dados públicos e o dever do Poder Público de atender "sua finalidade pública, na persecução do interesse público" quando tratar dados pessoais. No capítulo anterior foi exposto o quanto os dados de proprietários são relevantes para evitar corrupção dentro do processo de certificação, quem são os "donos da terra" faz toda a diferença para a população local compreender a melhor forma de agir para

denunciar práticas ilegais sem se colocar em risco nos sabidamente violentos conflitos de terra. E mais, ter acesso ao nome e CPF facilita o cruzamento de bases de dados necessárias para o melhor controle social, uma vez que muitas vezes não possuem identificadores padronizados que permitam o cruzamento das informações sem precisar destes dados básicos.

No contexto atual, a participação no processo de gestão fundiária, que inclui a fiscalização da função social da propriedade e a presença de irregularidades, não pode se restringir à apenas acionar o Poder Público, pois a demora pode significar a dano à integridade física, dignidade, liberdade e vida de pessoas de comunidades locais, e também na destruição da fauna e flora de um território.

Não ter os dados pessoais disponíveis pode significar não ter como agir quando o Estado se omite. Depender exclusivamente do acesso às matrículas de imóveis não é uma opção, mesmo os dados do SIGEF estando contidos no memorial descritivo, pois se trata de um processo que tem uma barreira de custo financeiro e é necessário saber alguns dados do imóvel para solicitá-la. Com o SIGEF disponibilizado no acervo é oferecida uma opção mais acessível de exercer a cidadania sobre o Poder Público, sendo possível monitorar uma região e não apenas ir buscando imóvel por imóvel (o que seria muito custoso se dependesse apenas do registro público) e, em caso de haver alguma ilegalidade, agir judicialmente contra o próprio proprietário se necessário. Sem a transparência das informações e sem o dado detalhado, sem limitações, não há o alcance efetivo da finalidade do tratamento (art. 6º, II, da LGPD).

A adequação à LGPD não reside apenas nos pontos abordados, mas para apenas considerar sua viabilidade frente à lei, esta análise é suficiente para concluir que **não há um impedimento legal quanto à proteção de dados pessoais para a disponibilização de nome e CPF de proprietários de imóveis** - mas deve-se enfatizar que isso não desobriga o Incra a se organizar de modo a registrar o tratamento de dados e suas decisões sobre ele, indicando sua motivação por meio de um RIPD e formalizar os acordos de compartilhamento de dados sinalizados como pendentes de formalização em resposta ao primeiro pedido de acesso à informação.

O próximo passo é a análise frente à LAI. Segundo o Incra (a partir do levantamento de respostas a pedidos de acesso à informação), o nome e CPF são informações que quando divulgadas pela plataforma do SIGEF violam a intimidade, vida privada, honra e imagem e não deveriam ser publicizadas nos termos do art. 31. Contudo deixam de considerar algo elencado pelo Parecer nª 50/2021/CGJ/PFE-Incra-SEDE, que é a dispensa do consentimento e autorização da divulgação de informações pessoais a terceiros. No caso concreto do SIGEF, há evidente interesse público que justificaria a disponibilização da informação, por se tratar de dado coletado para possibilitar o controle social da administração pública e garantir por meio da transparência e da participação social a melhor governança fundiária, conforme demonstrado no capítulo e parágrafos anteriores. Deste modo, a exceção prevista no §3º, V, do art. 31, seria plenamente atendida.

Além disso, são dados de que no contexto em que se encontram não implicam risco à intimidade, vida privada, honra e imagem. A certificação é uma etapa necessária para o registro público do imóvel sendo uma medida para evitar conflitos de sobreposição de terras, é uma ferramenta de interesse do proprietário e o resultado da certificação precisa ser publicizado para garantir o controle social sobre a atividade do Incra. A ocultação não pode ser a medida para respeitar a intimidade quando se trata do dado pessoal vinculado a estas informações que é publicizado por meio da matrícula com memorial descritivo nos registros de imóveis e por meio do Acervo Fundiário do Incra. É colocar a intimidade

individual acima de direitos coletivos e difusos, além de direitos individuais de terceiros como integridade física. Ocultar estes dados é abandonar os princípios de igualdade e dignidade da pessoa humana.

Quando a LAI prevê que o tratamento de informações pessoais deve ser feito com respeito à intimidade não é exigido que em todos os casos se recorra a ocultação total das informações. Há alternativas que não deixam de ser protetivas. No caso do SIGEF, considerando a necessidade de que os dados sejam mantidos abertos, seja pela determinação legal no caso das matrículas pela Lei de Registros Públicos, seja pelo evidente interesse público a ser preservado por meio do Acervo Fundiário, o respeito aos direitos individuais deve ser efetivado por meio de medidas direcionadas à qualidade dos dados para garantir que informações incorretas ou desatualizadas não continuem vinculadas às informações do imóvel e consequentemente ao nome e CPF do proprietário. Não é cabível implementar medidas de proteção à privacidade simplesmente para atender a interesses particulares.

NOTAS DO CAPÍTULO

23. ↩ Art. 103-B, § 4º, III, Constituição Federal

24. ↩ Art. 236, §1º, Constituição Federal

25. ↩ Mais informações em: https://www.dataprivacybr.org/cop30-dados-e-uso-da-terra-conversando-sobre-agendas-de-combate-a-grilagem/

26. ↩ Disponível em: VERGILI, Gabriela. Justiça comunitária como ponto de partida para o combate à grilagem: um relato do evento "COP30, dados e uso da terra: conversando sobre agendas de combate à grilagem". **Data Privacy Brasil**. 2025. Disponível em: https://www.dataprivacybr.org/documentos/justica-comunitaria-como-ponto-de-partida-para-o-combate-a-grilagem-um-relato-do-evento-cop30-dados-e-uso-da-terra-conversando-sobre-agendas-de-combate-a-grilagem/

27. ↩ Anteriormente o sistema era hospedado no datacenter do próprio Incra, sendo gerenciado pela área de tecnologia do órgão (DO/DOT), conforme descrito em resposta a um pedido de acesso à informação (Processo nº 21210.006662/2020-40) encontrado durante a busca de pedidos detalhada no item 3.2.2 deste relatório. Ver: Informações do SIGEF - Pedido 21210006662202040

28. ↩ Tanto termos de transparência pública, conforme previsto no art. 5º, XXXIII da Constituição Federal, quanto e em termos de proteção de dados pessoais (art. 6º, VI, LGPD)

29. ↩ Conforme o art. 5º, XVII e 55-J, XIII, da LGPD, é recomendado que atividades de alto risco exijam a elaboração de relatórios de impacto à proteção de dados pessoais, como uma forma de registrar todo o processo de desenho do tratamento de dados e previsão de salvaguardas. Além disso, o art. 32, impõe a exigência da elaboração do relatório de impacto para agentes de tratamento do Poder Público.

30. ↩ ANPD. **Guia Orientativo de Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público**. Brasília: ANPD, 2023. versão 2.0 p. 30. Disponível em: https://www.gov.br/anpd/pt-br/centrais-de-conteudo/materiais-educativos-e-publicacoes/guia-poder-publico-anpd-versao-final.pdf/@@display-file/file

31. ↩ O BuscaLAI é a ferramenta da CGU para busca de pedidos de acesso à informação que são disponibilizados de forma aberta para a população. Recentemente, após o momento do levantamento dos pedidos, o sistema passou por uma atualização e foi migrado para o sistema InformaBR, que tem funções similares.

32. ↩ Tanto a LGPD quanto a LAI não colocam impedimento sobre o acesso a dados do próprio titular, cumprindo a lógica do *habeas data* (art. 5º, LXXII, da Constituição Federal), por meio dos art. 18, I, II e III da LGPD e art. 31, §1º, da LAI. Considerando que a pesquisa visa identificar como a transparência pública vem sendo aplicada para o acesso a dados por terceiros, identificar se a informação solicitada não se tratava de informação própria ou de acesso com procuração foi um critério utilizado para a seleção dos pedidos.

33. ↩ Essa ocorrência já havia sido identificada em um relatório posterior da Data Privacy Brasil, voltado para os dados do Cadastro Ambiental Rural. Ver: VERGILI, Gabriela; SALIBA, Pedro. **Políticas ambientais, transparência pública e proteção de dados: a viabilidade jurídica para compartilhamento de dados pessoais no âmbito do Cadastro Ambiental Rural**. São Paulo: Associação Data Privacy Brasil de Pesquisa, 2023. Disponível em: https://www.dataprivacybr.org/wp-content/uploads/2023/06/Relatorio-Politicas-ambientais-transparencia-publica-e-protecao-de-dados-Nova-Versao.pdf

34. ↩ MAIA, Fernando. Da Função Social à Função Ambiental da Propriedade Rural. **ARGUMENTUM - Revista de Direito** n. 13 - 2012 - UNIMAR. p. 159. Disponível em: https://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/1089

35. ↩ IBGE. **Atlas do Espaço Rural Brasileiro**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. 2º ed. p. 47. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/geociencias/atlas/tematicos/16362-atlas-do-espaco-rural-brasileiro.html

36. ↩ Corroboram este entendimento o art. 166, do Código Civil que trata das nulidades de pleno direito e a súmula do Supremo Tribunal de Justiça nº 619/2018: "Súmula 619: A ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias".

37. ↩ 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. p. 2. Disponível em: https://www.climatepolicyinitiative.org/pt-br/publication/combate-a-grilagem-de-terras-na-amazonia-o-papel-do-poder-judiciario/

38. ↩ MAIA, Fernando. Da Função Social à Função Ambiental da Propriedade Rural. **ARGUMENTUM - Revista de Direito** n. 13 - 2012 - UNIMAR. p. 157-160. Disponível em: https://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/1089

39. ↩ Esta visão é reforçada nos parágrafos do art. 9º, da Lei nº 8.629/1993, que regulamenta a Reforma Agrária.

40. ↩ RECEITA FEREAL. Informações Gerais. **Ministério da Fazenda**. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/orientacao-tributaria/cadastros/cnpj/informacoes-gerais-sobre-o-cnpj

41. ↩ A disponibilização de dados pessoais foi debatida no âmbito de uma consulta pública: BIONI, Bruno; GOMES, Alessandra; SALIBA, Pedro; TAVARES, Clarice; VERGILI, Gabriela; VILANOVA; Vitor. **DivulgaCandContas e proteção de dados pessoais nas eleições: contribuições ao Tribunal Superior Eleitoral**. São Paulo: Associação Data Privacy Brasil de Pesquisa & InternetLab, 2022. Disponível em: https://www.dataprivacybr.org/documentos/relatorio-divulgacandcontas-e-protecao-de-dados-nas-eleicoes-contribuicoes-ao-superior-tribunal-eleitoral/. Você pode acessar a plaforma por aqui: https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/home

42. ↩ Você pode ler mais sobre o caso aqui: ANPD. **Nota Técnica nº 12/2023/CGF/ANPD**. Brasília: ANPD, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/anpd/pt-br/centrais-de-conteudo/documentos-tecnicos-orientativos/nota-tecnica-no-12-2023-cgf-anpd-inep.pdf/@@display-file/file

43. ↩ Conforme descrito na área "sobre", os dados do SIGEF são inseridos no Acervo, que existe desde 2011, a partir de 2013, ano da criação do sistema: https://acervofundiario.Incra.gov.br/acervo/login.php.

44. ↩ RIBEIRO, Raphael; MATOS, Judson. Acervo fundiário digital do Incra: ferramenta para gestão e ordenamento fundiário no Brasil. **Campo Território: revista de geografia agrária**, v. 6, n. 12, p. 353-360, ago., 2011. Disponível em: https://seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/13476?articlesBySimilarityPage=3

45. ↩ https://www.irib.org.br/Incra-e-irib-lan-ccedil-am-o-sistema-de-gest-atilde-o-fundi-aacute-ria-sigef/

46. ↩ ANPD. **Guia Orientativo de Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público**. Brasília: ANPD, 2023. versão 2.0 p. 24. Disponível em: https://www.gov.br/anpd/pt-br/centrais-de-conteudo/materiais-educativos-e-publicacoes/guia-poder-publico-anpd-versao-final.pdf/@@display-file/file

47. ↩ Incra. O Incra. **Ministério do Desenvolvimento Agrário**. Disponível em: https://www.gov.br/Incra/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/o-Incra

48. ↩ A disponibilização desses documentos materializa os princípios da finalidade, adequação, necessidade e transparência, previstos no artigo 6º da LGPD. Além disso, expor essa decisão com fundamentos da dogmática da proteção de dados pessoais garante que direitos de titular (art. 18, LGPD) sejam exercidos adequadamente, uma vez que elementos como base legal para tratamento influenciam diretamente na responsabilidade de agentes de tratamento.



Conclusão

São séculos de uma governança fundiária desenhada para fortalecer a concentração de terras e garantir cada vez menos espaço para as comunidades originárias e tradicionais, bem como extrair o máximo da terra sem se responsabilizar pelos estragos. E independentemente da evolução do ordenamento jurídico para iniciar um processo de mudança deste cenário, as desigualdades persistem, o poder se mantém e a luta para garantir direitos à terra e ao meio ambiente tem que continuar.

É responsabilidade do Estado modificar esta realidade e atualmente já existem alguns caminhos, denúncias ao Ministério Público, recorrer ao Poder Judiciário por meio de ações, pressionar o Executivo para o desenvolvimento e efetivação de políticas públicas, incidir no Legislativo para evitar que leis que reforçam a assimetria e validam ilegalidades sejam aprovadas. E têm a transparência pública que fornece de insumo para as outras, que possibilita para além da observação prática do cotidiano, apontar para o Incra com dados fornecidos por ele onde estão os pontos de falha.

E esse é o papel do SIGEF para a população: viabilizar o controle social sobre a gestão fundiária e possibilitar que os cidadãos incidam sobre ela. O Acervo Fundiário também é valioso para outros órgãos públicos que precisam destes tipos de dados para desenvolver novos projetos, programas e políticas que apoiem a população local de cada região. É valioso para instituições privadas que forneçam fomentos que dependem de uma certificação válida ou que pretendem negociar terras.

Ocultar os dados proprietários de terras presentes neste sistema é uma resposta inadequada pois ela beneficia um grupo bem seleto em detrimento de um coletivo que tinha estas informações como ferramenta para se mobilizar contra injustiças, contra práticas ilegais, contra omissões estatais. E categorizar estas informações como pessoais, mesmo que algumas não sejam, e resumir a transparência para preservar a privacidade é a confirmação de que interesses particulares estão comandando decisões sobre dados de interesse público.

A redução da transparência pública não pode ser uma conduta normalizada pelo Poder Público e tolerada pela população e pela sociedade civil organizada. Assim, a partir de todo o exposto neste relatório, lista-se a seguir recomendações para o Incra:

1. Que a decisão de ocultação de dados de proprietários de terras (CPF/CNPJ e nome/razão social) seja revista e que se busque meios de garantir a abertura total (inclusive sem necessidade de *login* pelo gov.br) destas informações utilizando medidas alternativas para a proteção dos titulares direcionadas à qualidades dos dados e segurança da informação;

2. Que seja elaborado um Relatório de Impacto à Proteção de Dados Pessoais com uma avaliação de risco e avaliação específica sobre a transparência pública dos dados pessoais que envolva consulta pública;

3. Que o Parecer nª 50/2021/CGJ/PFE-Incra-SEDE e a Orientação Jurídica Normativa nº 05/2021/GAB/PFE/PFE-Incra-SEDE/PGF/AGU sejam revisados e atualizados considerando os Guias Orientativos e demais normas e documentos produzidos pela Agência Nacional de Proteção de Dados e que haja menção específica sobre CNPJ não ser dado pessoal;

4. Que o Incra estabeleça protocolos claros para a transparência pública ativa e passiva que aumentem a acessibilidade e facilitem a compreensão das informações por qualquer cidadão, visando um sistema de dados abertos, e instrua seus servidores para garantir uma melhor conduta nas respostas de pedidos de acesso à informação;

5. Que seja feita a formalização dos acordos envolvendo compartilhamento de dados pessoais com outras entidades seguindo as determinações da LGPD e orientações sobre compartilhamento de dados da ANPD;

6. Que o Incra passe a incorporar consultas públicas antes da tomada de decisão que possa resultar em alteração do status de transparência de uma base de dados, em especial quando se tratar de dados pessoais; e

7. Que caso após revisão da decisão de ocultamento o Incra decida pela manutenção da ocultação, que esta decisão seja registrada, com motivação clara e publicizada de forma acessível.

