

CADASTRO AMBIENTAL RURAL

DIRETRIZES PARA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

CADASTRO AMBIENTAL RURAL

DIRETRIZES PARA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

BRASÍLIA

2022

CADASTRO AMBIENTAL RURAL:
DIRETRIZES PARA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Coordenação:
RINALDO REIS LIMA

Brasília – 2022

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO – CNMP

PRESIDENTE

Antônio Augusto Brandão de Aras

PRESIDENTE DA COMISSÃO DO MEIO AMBIENTE

Rinaldo Reis Lima

ORGANIZADORES

Rinaldo Reis Lima – Coordenador
Conselheiro Nacional do Ministério Público
Presidente da Comissão do Meio Ambiente

Tarcila Santos Britto Gomes
Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Goiás
Membro Auxiliar da Comissão do Meio Ambiente

Equipe de Apoio da Comissão do Meio Ambiente

Karina Fleury Curado Simas Cavalcanti
Letícia Porchera Batista Cassaro

AUTORES

Grupo de Estudos com o objetivo de apresentar propostas voltadas à atuação do Ministério Público brasileiro no aprimoramento do Cadastro Ambiental Rural – CAR (PORTARIA nº 01/2021/CMA – Portaria Interna-Grupo de Estudos, 30 de março de 2021)

Composição:

Daniel César Azeredo Avelino – Coordenador
Procurador da República na Procuradoria da República no Município de Luziânia/Formosa-Goiás

Ana Carolina Haliuc Bragança
Procuradora da República na Procuradoria da República no Estado do Amazonas

Ana Luíza Ávila Peterlini
Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Mato Grosso

Eliane Cristina Pinto Moreira
Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Pará

Alan Yukio Mocoichinski
Engenheiro Florestal e Perito da Secretaria de Perícia, Pesquisa e Análise da
Procuradoria-Geral da República

Ana Carolina Lucas dos Santos de Albuquerque
Técnica Administrativa e Perita da Secretaria de Perícia, Pesquisa e Análise da
Procuradoria-Geral da República

José Guilherme Roquette,
Analista do Ministério Público do Estado de Mato Grosso

Heron Davi dos Santos Martins
Coordenador do Laboratório de Geotecnologia do Center for Climate Crime Analysis
(CCCA)

Paulo Amaral
Pesquisador Sênior do Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia (Imazon)

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. NORMAS LEGISLATIVAS ESTADUAIS COMPLEMENTARES SOBRE INSCRIÇÃO E ANÁLISE DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL QUE REQUEREM MAIOR ATENÇÃO POR PARTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO	12
2.1. Complementações sobre Marcos Temporais e Conceitos para Inscrição e Análise dos Imóveis Rurais.....	14
2.2. Complementações sobre os Prazos Definidos para Inscrição e Análise do Cadastro Ambiental Rural	15
2.3. Complementações sobre Análises Prioritárias e Status da Situação e Tramitação Processual dos Imóveis Rurais	16
2.4. Complementações sobre as Documentações Exigidas para Comprovação da Propriedade e/ou Posse dos Imóveis Rurais	17
2.5. Complementações de Regras para Elaboração e Análise da Planta dos Imóveis Rurais	22
3. IRREGULARIDADES NA INSCRIÇÃO DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL	25
3.1. Áreas Impeditivas para Inscrição de Imóveis Rurais.....	25
3.1.1. Terras Indígenas.....	27
3.1.2. Territórios Quilombolas	28
3.1.3. Unidades de Conservação Públicas ou com Regime Fundiário Público	30
3.1.4. Florestas Públicas do Tipo B	31
3.1.5. Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados	32
3.2. Comprovação de Propriedades e Posses rurais com Documentos Inválidos.....	34
3.3. Alteração de Limites e Localização dos Imóveis Rurais.....	42
3.4. Inconformidades na Declaração de Informações de Interesse Ambiental	44
3.5. Inscrição de Imóveis Rurais Considerando Dados Oficiais de Desmatamentos (PRODES e DETER).....	45
4. ÁREAS RURAIS CONSOLIDADAS – LIMITES À SUA INTERPRETAÇÃO	46
5. CÔMPUTO DE ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP) EM ÁREA DE RESERVA LEGAL (RL) À LUZ DO ART. 15 DO CÓDIGO FLORESTAL	54

6. ANÁLISE DINAMIZADA SOBRE ÁREAS IMPEDITIVAS E DE INTERESSE AMBIENTAL	59
6.1. Sistemas de Cadastro Ambiental Rural.....	59
6.2. Necessidade e Precisão de Bases Temáticas de Referência para Análise Dinamizada	61
7. A IMPORTÂNCIA DO DEMONSTRATIVO PÚBLICO, RECIBO DE INSCRIÇÃO E STATUS PARA O MONITORAMENTO E CONTROLE DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL	63
8. CONCLUSÃO	66
9. REFERÊNCIAS	67
ANEXO	75

APRESENTAÇÃO

A Comissão do Meio Ambiente do Conselho Nacional do Ministério Público (CMA/CNMP) foi criada com o objetivo de fortalecer e aprimorar a atuação dos órgãos do Ministério Público brasileiro na tutela do meio ambiente, repressiva e preventiva, de modo a facilitar a integração e o desenvolvimento da instituição nessa temática.

Como forma de aprimorar a atuação do Ministério Público na seara ambiental, no ano de 2018, a CMA/CNMP assinou, com o Serviço Florestal Brasileiro (SFB), um Acordo de Cooperação Técnica, com o objetivo de desenvolver ações para transferência, acesso, compartilhamento, processamento e geração de dados e informações no Sistema de Cadastro Ambiental Rural. O intuito do acordo com o SFB foi o de colaborar mutuamente para o planejamento, coordenação, execução, monitoramento, controle e avaliação de iniciativas comuns.

O Cadastro Ambiental Rural (CAR) é um registro eletrônico, obrigatório para todos os imóveis rurais, cuja finalidade é integrar as informações ambientais referentes à situação das Áreas de Preservação Permanente (APP), das áreas de Reserva Legal, das florestas e dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Uso Restrito e das áreas consolidadas das propriedades e posses rurais do país.

Criado pela Lei nº 12.651/2012, o CAR se constitui em base de dados estratégica para o controle, monitoramento e combate ao desmatamento das florestas e demais formas de vegetação nativa do Brasil, bem como para planejamento ambiental e econômico dos imóveis rurais.

É notória a importância do CAR para as atividades estratégicas de proteção do meio ambiente desenvolvidas pelo Ministério Público. A atuação institucional com foco em ações preventivas e integradas de planejamento é um caminho para atingir o impacto e os resultados socioambientais esperados na atuação do Ministério Público brasileiro.

A cultura institucional de atuação com foco em resultados socioambientais relevantes atenta-se às formas de composição de interesses no âmbito extrajudicial; à prevenção de danos, ao planejamento e gestão sistêmicos; à promoção de convergências que contribuam para o desenvolvimento harmônico e sustentável; às parcerias e redes de cooperação com a sociedade; à indução de políticas públicas e aos projetos relacionados às prioridades estratégicas do Ministério Público, que são exemplos de ações fomentadas pelo CNMP e que podem ser mais bem desenvolvidas com o acesso à tecnologia, a sistemas de monitoramento e a atuações estruturantes e interinstitucionais.

Assim, o acesso, o processamento e a geração de dados e informações no Sistema de Cadastro Ambiental Rural são essenciais para as atividades de prevenção, fiscalização e proteção ambiental desenvolvidas pelo MP. Para dar o devido seguimento ao trabalho de interesse comum do Cadastro Ambiental Rural e do Ministério Público, como forma de instrumentalizar as possibilidades de defesa do meio ambiente, a CMA criou o grupo de estudos (GE) sobre o CAR, Portaria nº 01/2021/CMA (Portaria Interna-Grupo de Estudos), 30 de março de 2021.

Após meses de debates e discussões, o GE-CAR desenvolveu o presente trabalho, que apresenta instruções de formas de atuação para que o Ministério Público contribua com a implementação correta e efetiva do CAR, em todo o território brasileiro, focado em sua finalidade ambiental.

Nesse sentido, o Conselho Nacional do Ministério Público, com o intuito de facilitar e viabilizar um diálogo de integração e a troca de experiências entre todos os ramos e unidades do MP, apresenta, de forma a permitir permanente interlocução, a presente publicação, que fornece ao leitor um conjunto de informações sistematizadas direcionadas ao aperfeiçoamento da atuação do Ministério Público brasileiro relacionadas ao Cadastro Ambiental Rural e sua concreta e aprimorada utilidade na defesa do meio ambiente.

Ótima leitura!

Rinaldo Reis Lima

Conselheiro Nacional do Ministério Público
Presidente da Comissão do Meio Ambiente

1. INTRODUÇÃO

A Lei nº 12.651/2012 (Lei de Proteção da Vegetação Nativa) criou o Cadastro Ambiental Rural (CAR) como um registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais e compor uma base de dados para o controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico, bem como para o combate ao desmatamento ilegal.

Apesar de o CAR ter sido criado há mais de 10 anos, ainda existe um déficit no processo de validação pelos órgãos ambientais, constituindo-se em um desafio a ser enfrentado, tendo em vista a necessidade de cumprimento da legislação ambiental e proteção dos recursos naturais do território brasileiro.

No que tange ao CAR e ao Programa de Regularização Ambiental (PRA), a Lei de Proteção da Vegetação Nativa, mais conhecida como Código Florestal de 2012, foi regulamentada pelos Decretos nº 7.830/2012 e nº 8.325/2014, e, nesse contexto, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) emitiu a Instrução Normativa nº 2/2014, que dispõe sobre os procedimentos para a integração, execução e compatibilização do Sistema Nacional do Cadastro Ambiental Rural (SICAR), e define os procedimentos gerais do CAR.

O art. 5º dessa norma possibilitou aos entes federados (estados e municípios) optarem por desenvolver seu próprio sistema para inscrição e análise do CAR, ou utilizar os instrumentos disponíveis no sistema nacional. Em função de sua abrangência e caráter obrigatório, não há dúvidas de que se trata de um dos mais importantes instrumentos para a gestão ambiental em âmbito nacional. Apesar de se apresentar como ferramenta de controle ambiental, lacunas quanto à regulamentação de aspectos sensíveis vêm possibilitando o descumprimento da legislação e o desvirtuamento de sua finalidade.

A inscrição do imóvel rural no CAR é o primeiro passo para obtenção da regularidade ambiental e contempla: dados do proprietário ou possuidor do imóvel rural; dados sobre os documentos de comprovação de propriedade e/ou posse; e identificação do imóvel por meio de planta e memorial descritivo, contendo informações georreferenciadas do perímetro do imóvel, das áreas de interesse social e das áreas de utilidade pública, com a informação da localização dos remanescentes de vegetação

nativa, das áreas de preservação permanente, das áreas de uso restrito, das áreas consolidadas e das áreas de reserva legal, quando existentes.

A despeito das sucessivas prorrogações de prazo para inscrição dos imóveis rurais, culminando na definição de prazo indeterminado para o procedimento, houve grande avanço na etapa de cadastramento dos imóveis rurais, especialmente em relação ao aspecto quantitativo (número de imóveis rurais inscritos). Um dos desafios que se impõe no momento é a análise e validação dos cadastros efetivados. Conforme ressalta o Observatório do Código Florestal (2019), essa etapa é fundamental para garantir a efetividade da implementação da lei e a segurança jurídica de proprietários e possuidores rurais, além de possibilitar o avanço na etapa seguinte, ou seja, a regularização ambiental dos imóveis rurais.

Dada a importância e a baixa efetividade na análise e validação do CAR, a Comissão do Meio Ambiente (CMA) do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), por meio da Portaria nº 01/2021/CMA, de 30 de março de 2021, instituiu grupo de estudos com o objetivo de apresentar propostas voltadas à atuação do Ministério Público brasileiro no aprimoramento do CAR, bem como para encaminhamento de sugestões para aperfeiçoamento do Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR) do Ministério do Meio Ambiente (MMA), gerido pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB).

Dessa forma, o presente estudo visa orientar e propor formas de atuação para que o CAR seja de fato implementado em todo o território brasileiro, tendo em vista sua finalidade ambiental. As informações que subsidiaram a elaboração das propostas de atuação foram levantadas com base nos estudos sobre as normas legislativas estaduais que complementam as federais; de irregularidades já detectadas pelo Ministério Público brasileiro que resultaram em atuações diversas por parte de seus membros; de reuniões feitas junto ao Serviço Florestal Brasileiro e órgãos ambientais estaduais sobre a situação do CAR; bem como pela experiência dos integrantes do grupo de estudos instituído.

Ainda, em razão das mudanças legislativas que podem ocorrer, recomenda-se que se faça pesquisa adicional sobre a existência de novas normas legislativas eventualmente publicadas em âmbito federal e estadual posteriormente à publicação deste documento.

O escopo deste trabalho não tem a pretensão de esgotar o tema, mas apenas orientar o Ministério Público brasileiro sobre as experiências já observadas e que devem ser consideradas para atuação dos Órgãos de Execução visando à busca da efetiva implementação do CAR nos Estados e Distrito Federal, bem como à fiscalização quanto à regularidade desse importante instrumento. Para isso, deve-se considerar a evolução ou o retrocesso das normas relativas ao tema, bem como a necessidade de melhoria das bases tecnológicas que poderão contribuir para a qualidade das declarações de informações de interesse ambiental sobre os imóveis rurais.

Trata-se, portanto, de mais uma aproximação do Ministério Público brasileiro com a problemática da efetiva implementação do CAR, etapa inicial para a regularização ambiental dos imóveis rurais no território brasileiro.

2. NORMAS LEGISLATIVAS ESTADUAIS COMPLEMENTARES SOBRE INSCRIÇÃO E ANÁLISE DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL QUE REQUEREM MAIOR ATENÇÃO POR PARTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Com base na análise das legislações estaduais que complementam o regulamento federal sobre o CAR em seus respectivos territórios, delimitou-se o procedimento de inscrição e análise dos imóveis rurais. O objetivo dessa análise é melhor entender como

as informações sobre as complementações dadas pelas normas legislativas estaduais afetam o procedimento de inscrição e validação do CAR, a fim de auxiliar a atuação ministerial na fiscalização do cumprimento da legislação e na efetiva implementação do CAR, mediante a análise de eventuais discrepâncias das normas estaduais em relação às federais.

Destaca-se que o trabalho ora apresentado se ateve a apresentar as informações necessárias para inscrição dos imóveis rurais e análise pelos órgãos competentes, e não inclui os procedimentos relativos ao PRA, etapa esta posterior à validação do CAR.

Para tanto, adotou-se como base as normas legislativas federais sobre a inscrição e análise do CAR. Posteriormente, realizou-se a análise comparativa das normas legislativas federais com as estaduais, a fim de identificar disposições complementares definidas pelos Estados, sejam positivas (que melhor especifiquem e detalhem determinado assunto, facilitando a inscrição e análise) ou negativas (que resultem em dúvidas quanto à interpretação das normas ou contrariem a norma federal causando retrocesso ou proteção ambiental deficiente).

Além disso, enfatizaram-se os marcos temporais para análise dos imóveis rurais; as priorizações e os prazos definidos para inscrição e análise; os status dos demonstrativos de acesso público sobre a situação e tramitação processual dos imóveis rurais no CAR; as documentações exigidas para comprovação da propriedade e/ou posse dos imóveis rurais; e a existência de regras complementares para elaboração e análise da planta dos imóveis rurais.

Após a análise, verificou-se a existência de normas legislativas estaduais que resultam em complementações positivas e negativas sobre as normas federais. Os Estados, em sua maioria, possuem legislações próprias que tratam sobre a inscrição e análise do Cadastro Ambiental Rural. Assim, exemplos dessas complementações sobre os aspectos analisados foram relacionados para auxiliar os membros do Ministério Público a identificar a necessidade de atuação ministerial conforme suas atribuições.

2.1. Complementações sobre Marcos Temporais e Conceitos para Inscrição e Análise dos Imóveis Rurais

Para fins deste estudo, a referência a marcos temporais diz respeito às datas de referência que implicam análises sobre os remanescentes de vegetação nativa e área do imóvel rural, visando à definição da área de reserva legal.

Os principais marcos temporais se referem à data de 28 de maio e 2012 (publicação da Lei de Proteção da Vegetação Nativa) para definição do percentual de área de reserva legal em relação ao imóvel rural. Também é relevante a data de 22 de julho de 2008, para verificação da área do imóvel rural, das áreas de uso consolidado e do percentual de área de reserva legal de pequenas propriedades ou posses rurais, bem como a data de 26 de maio de 2000, referente à publicação da Medida Provisória nº 1.956-50/2000, que altera percentuais de área de reserva legal em algumas regiões do Brasil.

Registra-se ainda a data de 25 de julho de 1996, referente à Medida Provisória nº 1.511/1996, que altera percentuais de área de reserva legal em algumas regiões do Brasil; a data de 18 de julho de 1989, para definição da área de reserva legal, em razão da Lei Federal nº 7.803/1989; a data de 15 de janeiro de 1966, para definição da área de reserva legal em florestas, em razão da Lei Federal nº 4.771/1965; e a data de 1º de maio de 1935, para definição da área de reserva legal, em razão do Decreto Federal nº 23.793/1934.

Os estados como São Paulo, Paraná e Amapá possuem dispositivos legais que tratam sobre os percentuais de área de reserva legal de acordo com a data desde o ano de 1935, o que complementa, de modo mais claro, a legislação federal em casos de ocupações bastante antigas. Entretanto o principal meio de prova sobre áreas consolidadas tem sido o uso de imagens de satélites, que podem ser indisponíveis dependendo da data pretérita e região do País. Algumas regiões ainda podem apresentar fotografias aéreas bastante antigas, porém, a disponibilidade também pode ser fator impeditivo para comprovação do uso e ocupação da área.

Os estados de São Paulo e Paraná ainda definem, em suas normas, os documentos que podem ser apresentados para comprovar a data da ocupação, tais como estudos fundiários que contemplem a situação do imóvel em cada um dos marcos temporais nele mencionados, dispensada a comprovação da anuência do órgão ambiental competente da época, documentos que descrevem fatores históricos da ocupação da região, registros de

comercialização, dados de atividades agropecuárias, contratos e documentos bancários referentes à produção, entre outros documentos admitidos por lei. Porém a utilização desses documentos é temerosa quando existem áreas sob uso e ocupação no passado, mas também áreas que foram desmatadas mais recentemente e podem receber o mesmo tratamento na análise do imóvel rural. Nessa hipótese, a utilização das imagens de satélites mais recentes é necessária para trazer segurança para o processo.

Também foram observadas diferenças na definição de marcos temporais nas legislações estaduais. O Estado do Amazonas, por exemplo, define que a alteração do percentual de área de reserva legal na região de 50% (cinquenta por cento) para 80% (oitenta por cento) da vegetação natural em fitofisionomias florestais se deu pela Medida Provisória nº 1.511, de 25 de julho de 1996, enquanto a legislação do Estado de Mato Grosso considera a data da Medida Provisória nº 1.956-50/2000, de 26 de maio de 2000.

Conceituações que alteram o entendimento da norma federal também foram observadas, e devem ser objeto de cautelosa análise por parte do membro do Ministério Público, uma vez que possuem potencial de conflito com a norma federal e contrariedade ao controle de constitucionalidade já realizado. Principalmente com fins de qualificação da pequena propriedade ou posse rural pela inscrição do imóvel rural por cada título de propriedade ou posse que o constitui, bem como sobre a prática de pousio, elevando o prazo de cinco anos da norma federal para 10 anos, ou ainda de acordo com o período de recomendação em laudo técnico. Além disso, em algumas normas estaduais, foi observado que o conceito de nascente ainda compreende unicamente as situações de perenidade, excluindo as intermitentes, cuja proteção já foi julgada constitucional e estendida pelo Supremo Tribunal Federal.

2.2. Complementações sobre os Prazos Definidos para Inscrição e Análise do Cadastro Ambiental Rural

A inscrição no CAR é obrigatória e por tempo indeterminado, no entanto, para adesão ao Programa de Regularização Ambiental e garantia dos benefícios sobre a recomposição da vegetação e anistia de multas e outras sanções, a inscrição deveria ter sido efetuada até 31 de dezembro de 2020. Importante ressaltar que, nos estados em que o CAR já havia sido criado antes da lei federal, tais como Pará e Mato Grosso, a obrigação

de inscrição já existia e, portanto, não podem se valer de extensões de prazo posteriores, por tratar-se de norma mais protetiva ao meio ambiente.

Entretanto alguns Estados ainda definem prazos diferenciados, com datas pretéritas ou posteriores àquela estabelecida pela norma federal. A definição de datas posteriores pode resultar na falta de estímulo para o ingresso no Cadastro Ambiental Rural, uma vez que o benefício da inscrição e adesão ao Programa de Regularização Ambiental tem sido continuamente prorrogado, fato que não contribui para a efetivação da lei.

Após a inscrição do imóvel rural e análise pelo órgão competente, o declarante deve ser notificado uma única vez para efetuar as correções, conforme Decreto Federal nº 7.830/2012. No entanto há normas estaduais que têm permitido a emissão de novas notificações, fato que deve ser observado pelo MP em sua função de fiscal da lei, quando houver dúvidas sobre as informações apresentadas na primeira pendência, o que pode tornar a análise bastante lenta em caso de não se estabelecer limites para o prazo e a quantidade de notificações para correções, mantendo a situação do CAR ativa mesmo havendo irregularidades na declaração.

Sobre os prazos para atendimento das notificações, estes variam em normas estaduais entre 10 e 180 dias, ou de acordo com o tempo necessário após decisão fundamentada. A observância dos prazos de atendimento das pendências é importante em razão do status da situação do Cadastro Ambiental Rural, considerando o Decreto nº 7.830/2012, o qual prevê que, na hipótese de serem detectadas pendências ou inconsistências nas informações declaradas e nos documentos apresentados no CAR, o órgão responsável deverá notificar o requerente, **de uma única vez**, para que preste informações complementares ou promova a correção e adequação das informações prestadas, e que o requerente deverá fazer as alterações no prazo estabelecido pelo órgão ambiental competente, sob pena de cancelamento da sua inscrição no CAR.

2.3. Complementações sobre Análises Prioritárias e Status da Situação e Tramitação Processual dos Imóveis Rurais

Normas legislativas de alguns estados definem as situações em que se deve priorizar a análise de determinados imóveis rurais. A priorização pode ocorrer dependendo da condição do imóvel rural; mediante justificativa interna do órgão competente ou pelo declarante, nos casos em que a análise de licenciamento ou a autorização ambiental dependem da validação do CAR; de acordo com a idade do interessado; motivada por projetos de assentamentos rurais e de territórios de povos e comunidades tradicionais; por decisão judicial; pela existência de embargos em áreas desmatadas irregularmente; entre outros.

Entre os casos que implicam priorização, o que mais chama a atenção é a análise prioritária de imóveis rurais com irregularidades ambientais, uma que vez que aquele proprietário ou possuidor rural que utiliza de seu imóvel rural respeitando as normas ambientais é preterido em relação àqueles que estão em desacordo com a legislação. Além disso, a priorização de análises de imóveis rurais com passivos ambientais ainda pode incentivar novas degradações ambientais para que se enquadrem nas situações de prioridade, o que, além do prejuízo ambiental, poderá aumentar a fila de análises prioritárias.

Todavia é fato que, se a priorização à análise de situações irregulares estiver diretamente vinculada a conflitos agrários ou à realização de ações de fiscalização capazes de conter desmatamento e degradações, é necessário de fato que estas sejam priorizadas dada a possibilidade de perecimento do bem ambiental e acirramento de conflitos.

A Portaria MAPA nº 121/2021 definiu que o acompanhamento do CAR deve ser feito pela sua situação e condição de tramitação processual. A situação pode ser classificada como “ativo”, “pendente”, “suspensão” e “cancelado”. Enquanto as condições de tramitação processual constam no anexo da portaria; alguns estados definiram em suas normas legislativas outras situações e condições.

2.4. Complementações sobre as Documentações Exigidas para Comprovação da Propriedade e/ou Posse dos Imóveis Rurais

Embora seja expresso na Lei Federal nº 12.651/2012 que o cadastramento do imóvel rural não é considerado título para fins de reconhecimento do direito de propriedade ou posse, esse tema tem ganhado destaque, uma vez que o CAR tem sido utilizado irregularmente como pretensa forma de comprovação de direitos fundiários, fato ao qual o Ministério Público deve estar atento a fim de evitar o desvirtuamento do instituto por intermédio de práticas irregulares como a grilagem de terras.

Fato é que a lei permite tão somente o registro do CAR sob propriedade ou posse, razão pela qual uma série de cautelas devem ser adotadas para que, de fato, o registro incida tão somente sobre imóveis rurais que tenham tais características, evitando-se a inscrição indevida de terras públicas sob as quais não pode incidir nem posse, nem propriedade de terceiros que não o poder público.

Desse modo, alguns Estados passaram a normatizar quais são os documentos que podem ser aceitos para comprovação da propriedade ou posse, o que deve ser objeto de análise pelo Ministério Público para verificar se, na relação, não constam documentos precários para comprovação, tal como mera escritura pública ou mesmo recibos particulares de compra e venda, os quais são exemplos de documentos inaptos para finalidade de comprovação de posse ou de propriedade.

Ainda foram identificadas normas estaduais que dispensam a necessidade de autenticação dos documentos ou da análise da regularidade do domínio do imóvel rural pelo órgão competente, o que potencializa o cadastramento de imóveis rurais de titularidade precária, causando prejuízos à regularização fundiária e possibilidade de fraudes em transações imobiliárias, além da potencialidade de geração de conflitos agrários e grilagem de terras públicas.

Os documentos que foram levantados com base nas normas estaduais para a comprovação da propriedade ou posse do imóvel rural são diversos, e muitos deles não servem à finalidade de comprovação de posse ou propriedade.

- Entre os documentos mais comumente aceitos pelos órgãos ambientais com comprobatórios de propriedade foram identificados: Título de Propriedade – Matrícula – constando o(s) registro(s) e averbação(ões) imobiliários atuais; Número da matrícula no Cartório de Registro de Imóveis ou número do Título Definitivo; Certidão atualizada do registro

de imóveis, acompanhada do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) ou do protocolo do pedido junto ao INCRA.

Quanto à comprovação da propriedade do imóvel, é necessário ressaltar que somente o Cartório de Registro de Imóveis (CRI) é habilitado a testificar a transferência de direitos de propriedade sobre imóvel, portanto somente a Certidão de Registro da Propriedade Imobiliária é apta à comprovação de direitos de propriedade sobre o imóvel, a qual é registrada no Brasil no Livro nº 2 do Cartório de Registro de Imóveis.

Nesse sentido, foram detectados, nos levantamentos, a aceitação dos seguintes documentos como probatórios de posses rurais, muitos dos quais não deveriam ser validamente aceitos, tais como as declarações emitidas por sindicatos de classe ou formal de partilha, por exemplo, como se vê a seguir:

- Autorização/Certidão/Declaração de posse emitida pelo órgão fundiário Federal ou Estadual;
- Certidão de existência de processo de regularização fundiária em nome do interessado;
- Cessão de direitos pública ou particular com assinatura reconhecida em cartório;
- Declaração pública ou particular, sob as penas da lei, de legítima ocupação do ocupante da área feita pelos confrontantes ou vizinhos imediatos, com identificação do CPF, RG, endereço e assinatura com firma reconhecida dos declarantes;
- Certidão do registro no Cartório de Imóveis indicando o proprietário, cópia do contrato de arrendamento, declaração do proprietário em favor do arrendatário, quando a posse se der em regime de arrendamento;
- Certidão do registro no Cartório de Imóveis indicando o proprietário, cópia do contrato de locação, declaração do proprietário em favor do locatário, quando a posse se der em regime de locação;
- Certidão do registro no Cartório de Imóveis indicando o proprietário e declaração do proprietário em favor do meeiro/morador, quando a posse se der em regime de meação/moradia;

- Certidão do registro no Cartório de Imóveis indicando o nome do proprietário falecido, certidão do juízo em que foi aberto o inventário constando o inventariante compromissado e o(s) herdeiro(s), declaração de todos os herdeiros do falecido em favor do solicitante, e, em caso de não iniciado o inventário, deverá ser apresentado o atestado de óbito em lugar da certidão do juízo, quando a posse advier de direitos hereditários e/ou meação conjugal;
- Certidão do Cartório de Registro de Imóveis indicando que não há registro da propriedade, cópia do Imposto Territorial Rural (ITR) pago ou cópia do cadastro no INCRA, declaração do possuidor de que assume todos os ônus civis e criminais quanto à execução da atividade solicitada, no caso de inexistência do registro imobiliário;
- Dados da certidão do órgão fundiário ao qual estiver vinculado o imóvel atestando a regularidade da ocupação do imóvel em nome do requerente ou declaração expedida pelo Sindicato, Associação de Produtores ou Cooperativas à qual o interessado estiver vinculado ou Prefeitura, além de outros eventualmente solicitados pelo órgão competente;
- No caso de posse ou ocupação mansa e pacífica, declaração emitida pelo órgão fundiário ou pela Prefeitura de onde estiver localizado o imóvel rural, atestando a ocupação superior a cinco anos;
- Licença ou autorização de ocupação;
- Autorização de uso;
- Contrato de alienação de terras públicas;
- Contrato de promessa de compra e venda;
- Declaração expedida por órgãos públicos ou entidades ligadas ao meio rural, tais como: prefeituras municipais, Emater, Embrapa, Sindicato Rural (Patronal), Sindicato de Trabalhadores Rurais, consignando: a) Identificação do posseiro (nome completo, nacionalidade, naturalidade, estado civil, data de nascimento, nº do CPF, nº do RG ou de outro documento de identificação, endereço domiciliar ou para correspondência); b) Dados do imóvel (denominação do imóvel,

município de localização, indicações para localização do imóvel, área em hectares, data em que se originou a posse e confrontantes — extremantes — e informações sobre o conhecimento, ou não, de domínio ou propriedade de terceiros sobre a área);

- Concessão Real de Direito de Uso;
- Cessão de Direitos de Posse;
- Cessão de Direitos Possessórios;
- Cessão de Direitos Possessórios Usucapiendos;
- Contrato Particular de Promessa de Compra e Venda em que conste o número da transcrição ou do registro pelo qual o transmitente adquiriu o domínio do imóvel;
- Documento de reconhecimento de posse expedido pelo órgão oficial responsável pela ação discriminatória ou de regularização fundiária na região de localização do imóvel;
- Documento particular que comprove a aquisição da posse, consignando os confrontantes, a área do imóvel rural e o município de sua localização;
- Carta de Confinantes;
- Decisão judicial (liminar ou de mérito);
- Título de domínio formal de partilha;
- Certidão de pagamento de quinhão hereditário;
- Carta de adjudicação expedida em ação de execução, inventário ou arrolamento;
- Sentença declaratória de usucapião;
- Título definitivo expedido pelo Governo Federal, Estadual ou Municipal;
- Carta de arrematação;
- Escritura pública de compra e venda;
- Ata de incorporação;
- Carta de aforamento ou enfiteuse;
- Escritura pública de doação, com ou sem cláusula de usufruto;

- Escritura particular de doação, com ou sem cláusula de usufruto, em que conste o número da transcrição ou do registro pelo qual o transmitente adquiriu o domínio do imóvel;
- Escritura pública ou particular de cessão de usufruto;
- Escritura ou sentença transitada em julgado de extinção de condomínio;
- Outros documentos passíveis de serem levados a registro e que garantam a seu detentor o direito real à área envolvida;
- Aforamento ou Enfiteuse, que, embora tenham deixado de existir com o novo Código Civil instituído pela Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, sendo substituído pelo direito de superfície, serão reconhecidos os documentos emitidos em momento anterior à sua edição;
- Quando se tratar de posse, o possuidor juntará ao CAR, como anexo, a documentação que considerar apta a demonstrá-la, bastando autodeclaração de que possui o imóvel rural, se não tiver qualquer outro documento comprobatório de sua condição.

Considerando a vastidão de documentos aceitos pelos órgãos ambientais como comprovação de posse, bem como sua clara inaptidão para este fim, tais como “declarações de sindicatos”, por exemplo, evidencia-se a fragilidade do procedimento, devendo o Ministério Público atuar no sentido de evitar que documentos inaptos sejam aceitos, vindo a convalidar a ocupação irregular de terras públicas.

Necessário registrar que o MP pode valer-se, em seus atos investigatórios, dos registros do Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF) do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), devendo atentar que tal registro ganhou cunho autodeclaratório nos últimos anos e não pode ser tomado como comprovação de propriedade, também demandando sua utilização cautelosa, uma vez que pode não indicar os reais proprietários da área cadastrada.

2.5. Complementações de Regras para Elaboração e Análise da Planta dos Imóveis Rurais

A planta do imóvel rural é a base de cálculo da área para fins de regularização ambiental e serve, também, como referência para análise e controle da cobertura do solo do território brasileiro. Devido às características das informações de interesse ambiental, a elaboração da planta do imóvel rural se torna uma tarefa complexa, na qual, além de interpretar as regras estabelecidas nas normas federais e estaduais, devem-se considerar situações em que a legislação é omissa ou ambígua quanto à referência de bases temáticas; quanto à clareza nas definições; quanto à necessidade de informações; quanto ao trato de conflitos de sobreposições; entre outros. Em razão disso, foram identificadas normas legislativas estaduais que complementam de modo a clarear e preencher lacunas sobre a elaboração da planta, assim como normas que reduzem a proteção ambiental ou aumentam a complexidade da análise e validação do CAR.

Com relação aos mapas temáticos de referência, observou-se que normas de alguns estados definem como referência mapas ou dados de temas como vegetação e declividade, por exemplo, em escalas diferentes da mínima definida pela IN MMA nº 2/2014 para elaboração da planta, ou seja, 1:50.000. A existência de bases temáticas em escalas adequadas permitiria a efetivação da análise automatizada, cuja previsão consta na Portaria MAPA nº 121/2021 e em normas legislativas de alguns estados.

Algumas normas legislativas estaduais ainda permitem que o imóvel rural seja inscrito individualmente por documento de propriedades contíguas, o que, em regra, contraria o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964), que prevê a contiguidade do imóvel rural como requisito para sua configuração nos tomos da lei. Porém alguns Estados corretamente já disciplinaram na análise a identificação de imóveis rurais contíguos de mesma titularidade para impedir a inscrição. A existência de sobreposição entre imóveis rurais, bem como diferenças entre a área do polígono da planta e da documentação, também tem parâmetros mínimos definidos em legislações estaduais e pode variar entre as normas federais e estaduais.

Além disso, em alguns estados, mesmo o cadastro do imóvel rural sendo feito em áreas impeditivas, ainda há a possibilidade de justificativa, tanto no momento da declaração como após notificação, mantendo a inscrição no banco de dados até a finalização da análise. Este ponto merece atenção do MP, pois já se sabe que a mera inscrição do CAR tem grande potencial especulativo e gerador de conflitos agrários,

devendo-se zelar para que se evitem inscrições indevidas em áreas impeditivas a fim de que se evitem que venham a gozar do status “ativo”.

Para a inscrição das áreas de preservação permanente, foram identificadas normas legislativas estaduais que definem melhor, ou divergem, como localizar os limites de referência para medição e a respectiva largura das faixas das áreas de preservação permanente, a exemplos de reservatórios d’água naturais e artificiais, de áreas associadas ao relevo e de veredas. Ademais existem estados que incluem outros ambientes que devem ter área de preservação permanente, além daqueles definidos nas normas federais, principalmente devido à importância ecológica e à fragilidade em regiões de zonas costeiras ou de áreas úmidas em seus territórios.

Para as áreas de uso restrito, há normas estaduais que definem bases de referência ou a localização dos limites para medição, bem como ampliam as áreas de uso restrito para outras áreas úmidas, como igapós e várzeas, baixios ao longo de igarapés de terra firme, e campos, campinas e campinaranas alagáveis, campos úmidos, veredas, campos de murunduns e brejos, aumentando a proteção sobre essas áreas.

No caso de áreas rurais consolidadas, foram verificadas normas estaduais que definem categorias diferentes de áreas consolidadas, se com a remoção da vegetação nativa ou não, assim como normas que expressam quais áreas degradadas e alteradas não se enquadram no conceito de área rural consolidada, tais como aquelas que foram queimadas ou degradadas pela exploração ilegal de madeira. Além disso, observou-se a possibilidade de ampliação do prazo de pousio em alguns Estados, o que contraria a norma federal e pode gerar prejuízos à proteção ambiental e maior complexidade de análise.

A definição das áreas de reserva legal é uma das maiores dificuldades na inscrição e análise do CAR, isso porque os percentuais exigidos variam ao longo do tempo, bem como dependem do tipo de vegetação, localização geográfica e dimensão do imóvel rural. Nas normas legislativas estaduais, podemos observar discrepâncias com relação ao marco temporal de análise da vegetação e da dimensão do imóvel rural; aos percentuais exigidos, dependendo da fitofisionomia; aos mapas de referências adotados, incluindo escalas inadequadas; e à possibilidade de alteração das informações das bases temáticas de referência, quando houver discordância de laudos técnicos, mesmo que a base de

referência atenda à escala mínima exigida no CAR. Além disso, também disciplinam a forma de locação da área de reserva legal, seja considerando os títulos de propriedade ou posse rural ou para que não inviabilize atividades agrossilvipastoris, chegando a dar preferência para locação em áreas não agricultáveis em detrimento das características ecológicas visando à maior conservação.

3. IRREGULARIDADES NA INSCRIÇÃO DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL

3.1. Áreas Impeditivas para Inscrição de Imóveis Rurais

Segundo Benatti (2012), em muitos casos, a propriedade ou posse rural da terra não possui título fundado em uma base legal, ou seja, a área do imóvel rural não é demarcada, e as atividades desenvolvidas dentro de seus limites são ilegais, pois a exploração da terra para o desenvolvimento das atividades agropastoris ou florestais, além da violação das normas ambientais, também emprega o trabalho forçado. Logo, os atos praticados violam normas ambientais, agrárias, civis, criminais e tributárias, em uma lógica que leva à apropriação e à concentração dos recursos naturais e financeiros de forma ilícita.

Korting (2018) destaca que o CAR permite que o registro de posse/propriedade dos imóveis rurais seja autodeclaratório e que, em muitos casos, são apresentados documentos de comprovação da propriedade ou posse rural frágeis ou sem validade. O resultado disso tem sido uma série de sobreposições e situações conflituosas nos registros. Ao mesmo tempo, essas declarações incrementam indevidamente uma situação de avanço dos cadastros em terras públicas, terras indígenas, territórios quilombolas e unidades de

conservação. Além disso, segundo o mesmo estudo, o CAR vem sendo usado para grilagem de terras em vários lugares do país.

Ao georreferenciar uma área e ter facilmente um documento provisório do Estado sobre determinada área sem a efetiva cobrança para ingresso no sistema fundiário ou prova robusta da posse, como já se viu ocorrer em alguns estados, o instrumento do CAR, que deveria cumprir uma importante finalidade de regularização ambiental, acaba sendo uma oportunidade de grilagem de terras públicas, viabilizando indevidamente a venda de terras públicas, ocupação de terras indígenas e UCs, entre outras ilegalidades, passando a ser usado como um importante instrumento para fraudes fundiárias e ambientais.

A Lei nº 12.651/2012 apenas permite a inscrição no CAR de propriedades rurais, acobertadas por títulos de domínio validamente emitidos pelos órgãos competentes, ou de posses rurais, válidas, dentro dos limites que a legislação vigente impõe, não legitimando detenções a quaisquer outros títulos ou mesmo permitindo a ocupação não autorizada de terras públicas.

Porém tem-se percebido a proliferação do uso ilícito do CAR, particularmente para manifestação de pretensões de posse sobre áreas não sujeitas à apropriação privada individual, por constituírem espaços territoriais especialmente protegidos, na forma do artigo 225, §1º, III, da Constituição da República Federativa do Brasil. Esses espaços territoriais especialmente protegidos não sujeitos à apropriação privada, ou nos quais não seja possível o reconhecimento jurídico de posses individuais, não podem ensejar a inscrição sobreposta de CAR, sob pena de viabilizarem-se tentativas de uso ilícito da ferramenta e de sujeitarem-se os espaços protegidos a ocupações irregulares, enfraquecendo-se a sua proteção.

É de suma importância a inclusão de territórios não cadastráveis na base do SICAR e dos sistemas estaduais, tanto como medida preventiva na fase de inscrição quanto de análise do CAR, para que ocorra a prevenção de conflitos pela terra, proteção de direitos humanos, prevenção do desmatamento, prevenção a crimes financeiros, prevenção à “grilagem”, segurança jurídica, otimização das ações de fiscalização, e, no caso das áreas já afetadas e destinadas, é necessário assegurar a gestão territorial do Estado.

Entre os espaços territoriais especialmente protegidos que têm sofrido com a inscrição ilícita de imóveis rurais nos sistemas de CAR, encontram-se as terras indígenas, os territórios quilombolas, as unidades de conservação públicas ou com regime fundiário público, as florestas públicas de tipo B e os projetos de assentamento ambientalmente diferenciados.

3.1.1. Terras Indígenas

As terras indígenas constituem um dos direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal, que, em seu artigo 231, *caput*, assegura aos povos indígenas os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

As terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas destinam-se à sua posse permanente e usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes (art. 231, § 2º, da CF/88).

Ademais o Brasil é signatário da Convenção 169 da OIT, que assegura os direitos de propriedade e posse de povos indígenas sobre suas terras tradicionais. Na mesma senda, a Convenção Americana de Direitos Humanos, por intermédio do art. 21 e dos julgados da Corte Interamericana, reconhece o direito às terras como direitos humanos fundamentais que devem ser assegurados pelo Estado aos povos originários do Continente, registrando tal entendimento em diversos julgados, tais como Povo Indígena Xucuru v. Brasil, Comunidades Indígenas Sawhoyamaxa v. Paraguai, entre diversos outros.

Adensando essa linha argumentativa, registre-se que a Convenção Americana de Direitos Humanos e a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho possuem status de normas constitucionais, por assegurar direitos considerados fundamentais pelo próprio texto.

Os direitos territoriais dos povos indígenas constituem direitos de **caráter originário** de tal sorte que títulos de propriedade ou pretensões privadas de posse incidentes sobre esses territórios não podem subsistir em nenhuma medida, razão pela qual não se pode admitir o CAR de particulares incidentes sobre terras indígenas.

A proteção dos territórios indígenas também implica o reconhecimento de sua

dominialidade federal, constituindo-se patrimônio público que demanda proteção, assegurado o usufruto exclusivo aos indígenas e não sendo permitido seu fracionamento para fins de implementação de empreendimentos privados ou individuais, ainda que titularizados pelos próprios indígenas, já que a posse é coletiva, por norma constitucional.

Portanto, o arsenal jurídico impõe ao Estado a proteção dos territórios tradicionais indígenas de pretensões privadas de posse que sobre eles se sobreponham, inclusive de pretensões exercidas por meio de inserções de alegadas posses no Cadastro Ambiental Rural, razão pela qual é **juridicamente inviável o registro de qualquer cadastro ambiental rural incidente, total ou parcialmente, sobre terras indígenas**, motivo pelo qual referidos espaços deveriam ser excluídos das bases cadastráveis do SICAR e dos sistemas adotados pelos órgãos estaduais do SISNAMA para gestão do Cadastro Ambiental Rural.

3.1.2. Territórios Quilombolas

Raciocínio similar deve ser feito em relação aos territórios quilombolas, registrando-se a necessidade de que sejam excluídos das bases registráveis do CAR a fim de resguardar sua efetiva proteção e combater a apropriação por terceiros.

O art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias assegura: "Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras, é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes títulos respectivos".

Ademais, os territórios quilombolas integram o patrimônio cultural brasileiro, devendo referir-se que segundo o artigo 216 da Constituição da República:

Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver; III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; e V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

Observando que, entre os grupos formadores da sociedade brasileira, incluem-se as comunidades dos quilombos, o artigo 216 da Constituição da República, em seu §5º, determina que sejam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

O procedimento de demarcação de territórios quilombolas é previsto no Decreto nº 4.887/2003, fundando-se no reconhecimento de relações territoriais específicas e na percepção de que a reprodução física, identitária, social, econômica e cultural desses grupos depende da integridade de seu território.

O artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias veicula uma ordem incontornável ao Estado brasileiro, no sentido de que sejam efetivamente demarcados os territórios quilombolas, a fim de assegurar-se a reprodução física, identitária, social, econômica e cultural desses grupos.

No território quilombola declarado, a propriedade caracteriza-se por seu título coletivo e pró-indiviso, marcada por inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade (art. 17 do Decreto nº 4.887/2003). Logo, sobre territórios quilombolas, tampouco podem existir pretensões individuais de posse, ainda que exercidas por membros da comunidade individualmente.

Ainda, cabe destacar que também se aplicam aos povos quilombolas as proteções à posse e à propriedade coletivas veiculadas pela Convenção Interamericana de Direitos Humanos e pela Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho.

É dever do Estado brasileiro proteger os territórios quilombolas de pretensões privadas de posses que sobre eles se sobreponham, inclusive de pretensões exercidas por meio de inserções de alegadas posses no CAR. A inscrição de imóveis expressando posses individuais sobre territórios quilombolas tende a indicar a apropriação privada e ilícita desses espaços territoriais especialmente protegidos, descaracterizando-os e desconstituindo a proteção constitucional assegurada, visando, repita-se, à viabilização da reprodução física, identitária, social, econômica e cultural desses grupos formadores da identidade nacional;

Diante do exposto, tal como no caso das terras indígenas, é juridicamente inviável o registro de qualquer CAR incidente total ou parcialmente sobre territórios quilombolas, motivo pelo qual referidos espaços deveriam ser excluídos das bases cadastráveis do

SICAR e dos sistemas adotados pelos órgãos estaduais do SISNAMA para gestão do CAR.

3.1.3. Unidades de Conservação Públicas ou com Regime Fundiário Público

Quanto às unidades de conservação sujeitas à dominialidade pública (Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna e Reserva de Desenvolvimento Sustentável), seu processo de criação e implementação pressupõe e exige a desapropriação dos imóveis rurais de propriedade privada inseridos nos limites do espaço territorial a ser especialmente protegido, conforme previsto na Lei nº 9.985/2000. Assim, finalizados os procedimentos de desapropriação, o regime fundiário público previsto legalmente consolida-se, não se admitindo a reincorporação ao patrimônio privado de áreas destinadas à criação e implementação dessas tipologias de unidades de conservação, o que equivaleria à sua desafetação parcial, a exigir previsão específica em lei formal (art. 225, §1º, inc. III, CF/88).

A criação de unidades de conservação pressupõe a elaboração de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento (art. 22, §2º, Lei nº 9.985/2000).

Entre os estudos técnicos normativamente previstos, estão incluídas a caracterização do uso do solo dentro dos limites propostos e a caracterização da população residente, contendo o número e tamanho médio das propriedades e o padrão de ocupação da área, promovendo-se, assim, o levantamento fundiário da área, conforme a Instrução Normativa nº 05, de 15 de maio de 2008, do ICMBio.

Com esses estudos prévios, pode-se ainda identificar de antemão ser a unidade de conservação inteiramente incidente sobre áreas de dominialidade pública, isto é, sobre glebas públicas discriminadas e arrecadadas. Nessa hipótese, tampouco é possível a reincorporação de áreas da unidade de conservação com regime fundiário público ao domínio privado, o que implicaria também desafetação parcial, a exigir previsão específica em lei formal (art. 225, §1º, inc. III, CF/88).

Dessa forma, tanto para unidades de conservação incidentes sobre glebas públicas discriminadas e arrecadadas – de dominialidade pública, conseqüentemente – como para

unidades de conservação incidentes sobre áreas em que já concluídos os devidos processos de desapropriação, não se admite, salvo lei formal, a existência de propriedades ou posses privadas.

Observando, diante de tal conclusão, que, inadmitidas propriedades ou posses privadas, tampouco subsistiriam fundamentos para validação de CAR nesses espaços territoriais especialmente protegidos. Assim, a área de unidades de conservação com regime fundiário público incidente sobre glebas de dominialidade pública ou com processos de desapropriação finalizados não pode estar disponível para registro de imóveis rurais particulares, como medida de proteção e prevenção em face de pretensões ilícitas de posse.

A inscrição do CAR dos imóveis rurais em unidades de conservação de domínio público pendentes de regularização deve ser acompanhada da documentação que comprove a localização e dominialidade até a origem do título primitivo. Assim, o cadastro do imóvel rural deve ser acompanhado de títulos emitidos pelo Cartório de registro de Imóveis e pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e/ou pelo órgão fundiário estadual, comprovando a dominialidade de área parcial ou totalmente inserida em unidade de conservação. A não apresentação ou inconsistência desses documentos deve acarretar o indeferimento do CAR, a fim de evitar que esse registro seja utilizado para pleitear o domínio ou posse irregular pelo interessado.

3.1.4. Florestas Públicas do Tipo B

São consideradas “florestas públicas” as “florestas, naturais ou plantadas, localizadas nos diversos biomas brasileiros, em bens sob o domínio da União, dos Estados, dos Municípios, do Distrito Federal ou das entidades da administração indireta” (Lei nº 11.284/2006).

A Lei nº 11.284/2006 instituiu o Cadastro Nacional de Florestas Públicas, determinando o Decreto Regulamentador que sejam nele inseridas (i) as áreas inseridas no Cadastro de Terras Indígenas; (b) as unidades de conservação federais, com exceção das áreas privadas localizadas em categorias de unidades que não exijam a desapropriação; e (iii) as florestas localizadas em imóveis urbanos ou rurais matriculados

ou em processo de arrecadação em nome da União, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Ainda, as florestas públicas identificadas, delimitadas e demarcadas, na forma do Decreto nº 6.063/2007, encontram-se averbadas nas matrículas dos imóveis públicos em que incidem e estão também georreferenciadas no Cadastro Nacional de Florestas Públicas.

Atos de identificação, delimitação e demarcação constituem atos administrativos que conferem destinação aos imóveis públicos, atrelada às finalidades previstas no art. 4º da Lei nº 11.284/2006: (i) a criação de florestas nacionais, estaduais e municipais, nos termos do art. 17 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e sua gestão direta; (ii) a destinação de florestas públicas às comunidades locais; e (iii) a concessão florestal.

Por essa razão, as florestas públicas, incidentes sobre glebas públicas, têm sua destinação definida por atos administrativos do poder público a partir de sua inserção no Cadastro Nacional de Florestas Públicas. A essa destinação não podem se opor pretensões de posse que não sejam condizentes com a finalidade estatuída pelo próprio poder público na gestão do seu patrimônio, caso da inserção de imóveis rurais no CAR, ainda que essa inserção vise à viabilização da exploração florestal, já que esta, se exercida por particular, deve sujeitar-se ao procedimento de concessão.

Portanto as pretensões de posse manifestadas por meio do registro de CAR sobre áreas de florestas públicas inseridas no Cadastro Nacional de Florestas Públicas, ainda que não tenham sido destinadas (Florestas Públicas do Tipo B), são ilícitas, contrariando os desígnios definidos pelo titular do patrimônio público, devendo as áreas correlatas serem consideradas não cadastráveis por parte de particulares, para seu devido resguardo e atendimento às finalidades previstas na Lei nº 11.284/2006.

3.1.5. Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados

Quanto aos projetos de assentamento ambientalmente diferenciados, modalidades definidas pelo artigo 10 do Decreto nº 9.311/2018, entre as quais constam os modelos de Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE), de Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) e de Assentamento Agroflorestal (PAF), também incumbe ao Estado

brasileiro a proteção das comunidades tradicionais desses locais, uma vez que constituem instrumentos jurídicos à sua disposição no âmbito da Política Nacional de Reforma Agrária.

Os modelos de projetos de assentamento ambientalmente diferenciados, em regra, comportam posse coletiva das áreas, já que os assentados detêm CDRUs (concessões de direito real de uso) coletivas, com direito a fração ideal do imóvel, o que significa que não são admitidos lotes individuais característicos dos projetos de assentamento convencionais. Nesse sentido, aproximam-se muito dos territórios tradicionais, e de fato constituem territórios tradicionais, como no caso de PAEs e PDSs, destinados a atender povos e comunidades tradicionais.

Aos projetos de assentamento ambientalmente diferenciados, assegura-se especificamente a posse coletiva de territórios, sendo que tampouco podem ser admitidos nesses espaços pretensões individuais de posse, ainda que exercidas por beneficiários dos projetos. A confusão operada entre os modelos de projeto de assentamento comum e projeto de assentamento ambientalmente diferenciado tem exposto este último a sistemáticos fenômenos de invasão e loteamento irregulares, em detrimento da posse tradicional dos grupos beneficiários. Isso ocorre por se conferir, inclusive por parte de órgãos públicos, tratamento de projeto de assentamento comum, parcelado em lotes, aos projetos de assentamento ambientalmente diferenciados.

A indistinção entre assentamentos ambientalmente diferenciados em relação aos assentamentos comuns acaba por violar a integridade dos territórios de povos e comunidades tradicionais beneficiados por esses projetos de assentamento ambientalmente diferenciados, sendo o CAR utilizado com frequência por invasores para buscar a legitimação de posses individuais ilícitas.

Tal como no caso dos territórios indígenas e quilombolas, ou das unidades de conservação que constituam territórios tradicionais, os projetos de assentamento ambientalmente diferenciados gozam de proteção especial, por dedicar-se à viabilização da reprodução física, econômica, social e cultural dos grupos formadores da identidade nacional por eles atendidos. Assim, em se tratando de territórios tradicionais, esses espaços também são protegidos pela Convenção Interamericana de Direitos Humanos e pela Convenção nº 169 da OIT.

Diante do exposto, considerando caber ao Estado brasileiro proteger territórios tradicionais caracterizados pela posse e uso coletivos em face de pretensões particulares e individuais de posse, os projetos de assentamento ambientalmente diferenciados devem também constar da base não cadastrável nos sistemas de CAR.

3.2. Comprovação de Propriedades e Posses rurais com Documentos Inválidos

A Lei nº 12.651/2012 apenas permite a inscrição no CAR de propriedades rurais acobertadas por títulos de domínio validamente emitidos pelos órgãos competentes, ou de posses rurais, não legitimando detenções a quaisquer outros títulos.

As propriedades rurais, formadas pelas áreas de terras adquiridas e registradas em cartório, e as posses rurais, apenas constituíveis em áreas de terras privadas, são formas de uso e ocupação de terra juridicamente protegidas passíveis de inscrição por particulares no âmbito do CAR.

Assim, o uso e a ocupação de imóveis públicos destinados (Projetos de Reforma Agrária diferenciados, terras indígenas, territórios quilombolas etc.) e não destinados não geram propriedades ou posses, não sendo, portanto, passíveis de inscrição no CAR.

De outra sorte, a comprovação de posse deve partir primeiramente da identificação da dominialidade do imóvel, isto é, se público ou privado, de tal sorte que, em se tratando de imóvel público, não se poderá falar de posse, cabendo no máximo a existência de detenção, segundo o Direito brasileiro.

Isso posto, deve-se referir que os tribunais superiores majoritariamente afirmam a inadmissibilidade da posse em terras públicas, considerando-a mera detenção. Este é o entendimento da jurisprudência pátria firmado no STF, STJ e TJE, conforme se extrai das seguintes decisões:

S.T.F

No que concerne à discussão em torno da posse do imóvel propriamente dito, cabe lembrar que, entre as características que envolvem os bens submetidos ao regime jurídico de direito público, podem-se referir sua inalienabilidade e sua imprescritibilidade, regras preservadas nos arts. 100 a 102 do Código Civil e na Súmula STF 340. "Súmula 340. Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião."

16. **Dessa forma, inexistência de lei federal autorizativa impede que sobre o imóvel se pratiquem atos de posse.** Além disso, os atos de mera permissão ou tolerância, como esclarece Tito Fulgêncio, "em si seriam suscetíveis de

constituir uma apreensão de posse, mas não engendram nenhum direito de posse, não produzem seus naturais efeitos, porque não se fundam em obrigação preexistente, (...)". Nesses termos, o artigo 1.208 do Código Civil estabelece que: "Art. 1208.- Não induzem posse os atos de mera permissão ou tolerância assim como não autorizam a sua aquisição os atos violentos, ou clandestinos, senão depois de cessar a violência ou clandestinidade.

[**ACO 685**, rel. min. **Ellen Gracie**, P, j. 11-12-2014, *DJE* 29 de 12-2-2015.]

Consoante apontado na aludida decisão, a questão dos autos cinge-se em aferir se o bem imóvel situado na Praia do Forte - SC, e vindicado pela parte ora agravante, estaria sujeito à aquisição por usucapião, restando incontroverso a posse mansa e pacífica por mais de vinte anos pela família desse, além de terceiros. A ação foi julgada improcedente na origem, e confirmada em sede de apelação, uma vez que há prova nos autos que dão conta ser a UNIÃO a legítima dona do terreno, este contido em uma área maior conforme assentado nos autos por meio de prova pericial, e, nos termos da atual Constituição, são insuscetíveis de prescrição aquisitiva, ou até mesmo antes dela, dado o entendimento sufragado por esta Suprema Corte na Súmula 340/STF: "Desde a vigência do Código Civil (1916 - Beviláqua), os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião".

[**AI 852.804 AgR**, rel. min. **Luiz Fux**, 1ª T, j. 4-12-2012, *DJE* 22 de 1-2-2013.]

AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. LEGITIMIDADE PASSIVA. BEM PÚBLICO. MERA DETENÇÃO. BENFEITORIA. INDENIZAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. I—(...) II - Em se tratando de terra pública, o poder de fato sobre ela exercido eventualmente por terceiro não caracteriza posse, mas mera detenção decorrente de ato de tolerância do poder público. Com efeito, é insuscetível de produzir os efeitos da posse. III - O particular não tem qualquer direito de ser ressarcido por benfeitorias que edificou no bem público. IV — (...) (APC 2009.01.1.018425-9, Relator Desembargador José Divino de Oliveira, DJ-e de 24.3.2010) 'PROCESSO CIVIL - MANUTENÇÃO DE POSSE - CERCEAMENTO DE DEFESA — INOCORRÊNCIA - TERRA PÚBLICA — DETENÇÃO — BENFEITORIAS - DIREITO À INDENIZAÇÃO — INEXISTÊNCIA - SENTENÇA MANTIDA. (...)
ARE 669.811 / DF

Em se tratando de bem público, não há que se falar em posse, haja vista a existência de mera detenção tolerada pelo Poder Público. Mesmo que a ocupação do terreno tenha se dado de boa-fé, se não há posse, não há benfeitorias a serem indenizadas.' (APC 2005.01.1.0487535, Relator Desembargador Sérgio Bittencourt, DJ-e de 16.11.2009)

Esclarecendo tal posicionamento, a Ministra Rosa Weber do STF manifestou-se no RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 669.811, nos seguintes termos:

A documentação carreada aos autos pelo réu comprova que a área ocupada pelos apelantes é pública, de propriedade da TERRACAP. **Porque pública, é insuscetível de ascendência possessória por particulares. O poder de fato sobre ela exercido decorre de mera tolerância do Poder Público. Irrelevante a boa ou má-fé dos ocupantes. Caracteriza, a ocupação, simples detenção, não passível de se lhe estenderem os efeitos da posse, entre eles a proteção dos interditos e a indenização por benfeitorias** (grifamos).

O tema é tão caro ao STF que fora objeto da Súmula 340, a seguir transcrita:
“Súmula 340 - Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião.”

Também é esta a posição preponderante do STJ nos julgados que exemplificam tal entendimento em contraponto à decisão unívoca citada na sentença ora recorrida:

AGRAVO INTERNO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO REIVINDICATÓRIA. ÁREA PÚBLICA. BENFEITORIAS. INDENIZAÇÃO. PEDIDO. IMPOSSIBILIDADE. MERA DETENÇÃO. PRECEDENTES DO STJ. NÃO PROVIMENTO DO RECURSO.

1. De acordo com a jurisprudência do STJ, **a ocupação de bem público não gera direitos possessórios**, mas mera detenção de natureza precária.
2. Pedido de indenização por benfeitorias que se afasta ante a não caracterização da posse no presente caso.
3. Agravo interno a que se nega provimento.
(AgInt no REsp 1448907/DF, Rel. Ministra MARIA ISABEL GALLOTTI, QUARTA TURMA, julgado em 16/03/2017, DJe 21/03/2017)

ADMINISTRATIVO. OCUPAÇÃO DE ÁREA PÚBLICA POR PARTICULARES. JARDIM BOTÂNICO DO RIO DE JANEIRO. MERA DETENÇÃO. CONSTRUÇÃO. BENFEITORIAS. INDENIZAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE.

1. **A ocupação de área pública, sem autorização expressa e legítima do titular do domínio, é mera detenção**, que não gera os direitos, entre eles o de retenção, garantidos ao possuidor de boa-fé pelo Código Civil. Precedentes do STJ.
2. "Posse é o direito reconhecido a quem se comporta como proprietário. Posse e propriedade, portanto, são institutos que caminham juntos, não havendo de se reconhecer a posse a quem, por proibição legal, não possa ser proprietário ou não possa gozar de qualquer dos poderes inerentes à propriedade. A ocupação de área pública, quando irregular, não pode ser reconhecida como posse, mas como mera detenção. Se o direito de retenção ou de indenização pelas acessões realizadas depende da configuração da posse, não se pode, ante a consideração da inexistência desta, admitir o surgimento daqueles direitos, do que resulta na inexistência do dever de se indenizar as benfeitorias úteis e necessárias" (REsp 863.939/RJ, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 24.11.2008).
3. "Configurada a ocupação indevida de bem público, não há falar em posse, mas em mera detenção, de natureza precária, o que afasta o direito de retenção por benfeitorias" (REsp 699374/DF, Rel. Min. Carlos Alberto Menezes Direito, Terceira Turma, DJ 18.6.2007).
4. "A ocupação de bem público não passa de simples detenção, caso em que se afigura inadmissível o pleito de proteção possessória contra o órgão público. Não induzem posse os atos de mera tolerância (art. 497 do Código Civil/1916)" (REsp 489.732/DF, Rel. Min. Barros Monteiro, Quarta Turma, DJ 13.6.2005).
5. "Tem-se como clandestina a construção, a qual está inteiramente em logradouro público, além do fato de que a sua demolição não vai trazer nenhum benefício direto ou indireto para o Município que caracterize eventual enriquecimento, muito pelo contrário, já que se está em discussão é a desocupação de imóvel público de uso comum que, por tal natureza, além de

inalienável, interessa a toda coletividade" (REsp 245.758/PE, Rel. Min. José Delgado, Primeira Turma, DJ 15.5.2000).

6. Recurso Especial provido.

(REsp 900.159/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/09/2009, DJe 27/02/2012)

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. TERRA PÚBLICA. OCUPAÇÃO IRREGULAR. MERA DETENÇÃO. PROTEÇÃO POSSESSÓRIA. INADMISSIBILIDADE.

VERBETE N. 83/STJ.

- Conforme precedentes do STJ, a ocupação irregular de terra pública não pode ser reconhecida como posse, mas como mera detenção, caso em que se afigura inadmissível o pleito da proteção possessória contra o órgão público. Incidência do verbete n. 83 da Súmula do STJ.

Subsistente o fundamento do decisório agravado, nega-se provimento ao agravo. (AgRg no REsp 1200736/DF, Rel. Ministro CESAR ASFOR ROCHA, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/05/2011, DJe 08/06/2011) (grifamos)

Ressalte-se que, em 24 de outubro de 2018, portanto em data posterior à prolação do acórdão referido na sentença, o qual data de 2016, o STJ publicou a Súmula 619, espancando qualquer dúvida sobre a necessidade de afastar a possibilidade de posse terras públicas e configurando tal circunstância como **mera detenção**: “Súmula 619 - A ocupação indevida de bem público é mera detenção de bem, inexistindo indenização por benfeitorias”.

Referida Súmula sedimenta o entendimento expresso em diversas decisões pretéritas do referido tribunal superior, bem como encontra apoio na Constituição Federal e no Código Civil, como se observa da Publicação da Revista Eletrônica do STJ que trata da referida Súmula e cita como referências e precedentes:

Referências: CF/1988, art. 191, parágrafo único. CC/2002, arts. 1.208 e 1.255, caput. Precedentes: REsp 850.970-DF (1ª T, 1º.03.2011 – DJe 11.03.2011) REsp 1.055.403-RJ (1ª T, 07.06.2016 – DJe 22.06.2016) – acórdão publicado na íntegra AgInt no AREsp 460.180-ES (1ª T, 03.10.2017 – DJe 18.10.2017) REsp 1.310.458-DF (2ª T, 11.04.2013 – DJe 09.05.2013) – acórdão publicado na íntegra AgRg no AREsp 824.129-PE (2ª T, 23.02.2016 – DJe 1º.03.2016) REsp 699.374-DF (3ª T, 22.03.2007 – DJ 18.06.2007) AgRg no Ag 1.160.658-RJ (3ª T, 27.04.2010 – DJe 21.05.2010) AgRg no REsp 1.319.975-DF (3ª T, 1º.12.2015 – DJe 09.12.2015) REsp 841.905-DF (4ª T, 17.05.2011 – DJe 24.05.2011) AgRg no AREsp 762.197-DF (4ª T, 1º.09.2016 – DJe 06.09.2016)¹

Esse entendimento é largamente absorvido pelo TJE do Estado do Pará, como se vê a seguir:

¹ STJ. Revista do STJ. **Súmula 619**. Disponível em:

<https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista_eletronica/stj_revista_sumulas-2018_48_capSumulas619.pdf>. Acesso em: 8 ago. 2019.

AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. OCUPAÇÃO DE ÁREA PÚBLICA. TERRAS DEVOLUTAS. UNIÃO FEDERAL. GLEBA SORORÓ PARTE IV. CONFLITO ENTRE PARTICULARES. INADMISSIBILIDADE DA PROTEÇÃO POSSESSÓRIA NO CASO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. REFORMA DO QUANTUM. INOBSERVÂNCIA DA REGRA DO ART. 20, §4º, DO CPC. 1. In casu, tratando-se de imóvel público, conforme demonstra o documento de fls. 339/340, torna-se inapropriado falar em direito possessório (jus possessionis), uma vez que, o regime a que se submete o particular é de mera ocupação, não havendo previsão legal a respeito da posse de bem público em favor de particular. 2. Particular não exerce posse sobre bem público, restando caracterizada mera detenção, que não legitima proteção possessória. 3. Logo, estando o bem público irregularmente ocupado, torna-se irrelevante se falar em posse de boa ou má-fé, porquanto, o eventual poder de fato que sobre ele seja exercido, caracteriza-se como mera detenção ou posse viciada que, ainda quando tolerada pela Administração Pública, pois não gera nenhuma proteção jurídica ao pretense possuidor, ou melhor, detentor. A ocupação de bem público, ainda que dominical, não passa de mera detenção, caso em que se afigura inadmissível o pleito de proteção possessória, se impondo-se a manutenção da sentença pela improcedência da demanda. 4. Da análise dos autos, observa-se que a inicial da ação de reintegração de posse ora em exame possui como valor da causa o montante de R\$ 750.000,00 (setecentos e cinquenta mil reais), o pleito foi julgado improcedente, tendo sido fixado pela sentença combatida à condenação do Apelante ao pagamento de 10% sobre o valor atribuído a causa, ou seja, R\$ 75.000,00 (setenta e cinco mil reais). - Nesta senda, tenho que a verba honorária não obedeceu a dicção do art. 20, §4º, do CPC, uma vez que nas causas onde não houver condenação, os honorários serão fixados consoante apreciação equitativa do juiz, atendidas as normas das alíneas a, b e c do parágrafo terceiro do mesmo diploma legal. - Assim, considerando o grau de zelo do profissional; o lugar de prestação do serviço; a natureza e importância da causa, o trabalho realizado pelo advogado e o tempo exigido para o seu serviço, e mais, a proteção possessória não ser devida a nenhuma das partes, pois o imóvel encontra-se localizado em domínio da União, fixa-se os honorários advocatícios devidos em favor dos patronos do Requerido em R\$ 5.000,00 (cinco mil reais). 5. Recurso a que se conhece e dá parcial provimento. (2015.03574650-91, 151.408, Rel. MARIA FILOMENA DE ALMEIDA BUARQUE, Órgão Julgador 3ª CÂMARA CÍVEL ISOLADA, Julgado em 2015-09-17, Publicado em 2015-09-25)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. INDEFERIMENTO DA LIMINAR. DETERMINAÇÃO PARA QUE OS RÉUS FOSSEM CITADOS PARA CONTESTAR. FACULDADE DO MAGISTRADO DE REPETIR OS ATOS PROCESSUAIS PRATICADOS PELA JUSTIÇA FEDERAL QUE POSTERIORMENTE JULGOU-SE INCOMPETENTE. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO A DA AMPLA DEFESA. MANUTENÇÃO DA DECISÃO AGRAVADA QUANTO AO INDEFERIMENTO DA LIMINAR POSSESSÓRIA. POSSE AGRÁRIA. NÃO COMPROVAÇÃO DO ATENDIMENTO DA FUNÇÃO SÓCIO-AMBIENTAL DA TERRA. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO. 1 - Urge esclarecer que a insurgência do recorrente não merece prosperar, na medida em que a Justiça Estadual, após receber os autos por declínio de competência da Justiça Federal, possui duas opções, ou ratifica o ato processual já praticado em, observância ao princípio do aproveitamento dos atos processuais, ou opta por praticá-los novamente, quando verificada a existência de prejuízo ao direito de defesa das partes. 2 - Destarte, entendo que a renovação do ato citatório orientou-se no sentido de oportunizar aos réus a ampla defesa e o contraditório, direito fundamental previsto no art. 5º, LV da Constituição Federal, havendo de se

ressaltar, ainda, que não se vislumbra na repetição do referido ato, a existência de qualquer prejuízo ocasionado a parte recorrente, razão pela qual, a argumentação não merece ser acolhida. 3 - é sabido que o ônus da comprovação da posse, ao seu turno, é do autor/agravante, conforme estabelece o art. 333, I do CPC, de modo que ao analisar cada elemento apresentado, constato, em uma análise não exauriente, que o recorrente não logrou êxito em demonstrar o exercício de sua posse agrária, não havendo nos autos qualquer prova de que o recorrente de fato beneficiou a terra em questão com a realização de atividade produtiva, uma vez que sequer juntou o projeto de manejo mencionado nas razões do recurso, sendo certo que as imagens de satélite anexadas aos autos, por si só, não possuem o condão de demonstrar a posse supostamente esbulhada (2015.02853445-24, 149.390, Rel. DIRACY NUNES ALVES, Órgão Julgador 5ª CAMARA CIVEL ISOLADA, Julgado em 2015-08-06, Publicado em 2015-08-10).

Cabe, portanto, afastar qualquer hipótese de reconhecimento de posse em terras públicas. Isto porque as Terras Públicas são bens Públicos, ainda que sejam terras devolutas:

Neste diapasão, as terras devolutas são os imóveis incluídos entre os bens públicos, pertencentes ao patrimônio de pessoas jurídicas de direito público interno, que pertencem ao seu patrimônio por atribuição constitucional, mesmo que não tenha sido devidamente identificadas, delimitadas e incorporadas ao seu patrimônio, não estando aplicada a um uso público, mas que são objeto de direito real, incluindo-se entre os bens públicos de natureza dominical, que não são passíveis de usucapião, mas são alienáveis na forma da lei.²

Observe-se, portanto, que não há, no Direito brasileiro, livre acesso às terras públicas ainda que dominiais, não cabendo ao particular decidir por conta própria consubstanciar posse sobre determinado imóvel público.

Tanto é assim que o Estado regulou a possibilidade de regularização fundiária de terras públicas, estabelecendo um sistema controlado pelo poder público, por meio da Lei nº 13.465/2017, que sucedeu a Lei nº 11.952/2009.

Embora as leis citadas sejam alvo de críticas, em boa medida justas, por permitirem a privatização de terras públicas, fato é que **referidas normativas deixaram explícita a impossibilidade de posse em terras públicas**, prevendo como instituto próprio para o acesso do particular à terra pública o instituto da regularização fundiária,

² ROCHA, Ibraim et.al. **Manual de Direito Agrário Constitucional**: lições de direito Agroambiental. 3. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 152.

o qual terá cabimento perante a existência de ocupação, e não a posse! E, mesmo assim, desde que atendidos determinados critérios, nela dispostos, tais como:

Art. 5º Para regularização da ocupação, nos termos desta Lei, o ocupante e seu cônjuge ou companheiro deverão atender os seguintes requisitos:

I - ser brasileiro nato ou naturalizado;

II - não ser proprietário de imóvel rural em qualquer parte do território nacional;

III - praticar cultura efetiva;

IV - comprovar o exercício de ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anterior a 22 de julho de 2008;

V - não ter sido beneficiado por programa de reforma agrária ou de regularização fundiária de área rural, ressalvadas as situações admitidas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário.

É primordial que o Ministério Público esteja atendo para que não sejam utilizadas terras públicas com fins especulativos. Isto porque, sob a égide do Código Florestal Brasileiro, o CAR é condição para o acesso a diversos benefícios como a possibilidade de supressão de novas áreas de floresta, o cômputo de áreas de preservação permanente no cálculo do percentual da reserva legal (reduzindo a área líquida de floresta no imóvel), a possibilidade de o detentor do CAR negociar o excedente de área de reserva legal com terceiros (estabelecendo-se um verdadeiro comércio sobre bens públicos, inclusive por intermédio das Cotas de Reserva Ambiental). Ademais, permite a intervenção e a supressão de vegetação em Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal para as atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental, em procedimento simplificado, o que aumenta o potencial de desmatamento das áreas.

Ademais, a existência do CAR permite o acesso aos Programas de Regularização Ambiental (PRAs), bem como a viabilidade da compensação da área de reserva legal, além de assegurar o acesso ao crédito agrícola, conforme artigos a seguir transcritos do Código Florestal Brasileiro:

Art. 12. Todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Preservação Permanente, observados os seguintes percentuais mínimos em relação à área do imóvel, excetuados os casos previstos no art. 68 desta Lei:

§ 3º Após a implantação do CAR, a supressão de novas áreas de floresta ou outras formas de vegetação nativa apenas será autorizada pelo órgão ambiental estadual integrante do Sisnama se o imóvel estiver inserido no mencionado cadastro, ressalvado o previsto no art. 30.

Art. 15. Será admitido o cômputo das Áreas de Preservação Permanente no cálculo do percentual da Reserva Legal do imóvel, desde que:

III - o proprietário ou possuidor tenha requerido inclusão do imóvel no Cadastro Ambiental Rural - CAR, nos termos desta Lei.

§ 2º O proprietário ou possuidor de imóvel com Reserva Legal conservada e inscrita no Cadastro Ambiental Rural - CAR de que trata o art. 29, cuja área ultrapasse o mínimo exigido por esta Lei, poderá utilizar a área excedente para fins de constituição de servidão ambiental, Cota de Reserva Ambiental e outros instrumentos congêneres previstos nesta Lei.

Art. 44. É instituída a Cota de Reserva Ambiental - CRA, título nominativo representativo de área com vegetação nativa, existente ou em processo de recuperação:

§ 1º A emissão de CRA será feita mediante requerimento do proprietário, após inclusão do imóvel no CAR e laudo comprobatório emitido pelo próprio órgão ambiental ou por entidade credenciada, assegurado o controle do órgão federal competente do Sisnama, na forma de ato do Chefe do Poder Executivo.

Art. 52. A intervenção e a supressão de vegetação em Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal para as atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental, previstas no inciso X do art. 3º, excetuadas as alíneas b e g, quando desenvolvidas nos imóveis a que se refere o inciso V do art. 3º, dependerão de simples declaração ao órgão ambiental competente, desde que esteja o imóvel devidamente inscrito no CAR.

Art. 59. A União, os Estados e o Distrito Federal deverão, no prazo de 1 (um) ano, contado a partir da data da publicação desta Lei, prorrogável por uma única vez, por igual período, por ato do Chefe do Poder Executivo, implantar Programas de Regularização Ambiental - PRAs de posses e propriedades rurais, com o objetivo de adequá-las aos termos deste Capítulo

§ 1º Na regulamentação dos PRAs, a União estabelecerá, em até 180 (cento e oitenta) dias a partir da data da publicação desta Lei, sem prejuízo do prazo definido no caput, normas de caráter geral, incumbindo-se aos Estados e ao Distrito Federal o detalhamento por meio da edição de normas de caráter específico, em razão de suas peculiaridades territoriais, climáticas, históricas, culturais, econômicas e sociais, conforme preceitua o art. 24 da Constituição Federal.

§ 2º A inscrição do imóvel rural no CAR é condição obrigatória para a adesão ao PRA, devendo essa adesão ser requerida no prazo estipulado no § 3º do art. 29 desta Lei.

Art. 61-A. Nas Áreas de Preservação Permanente, é autorizada, exclusivamente, a continuidade das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural em áreas rurais consolidadas até 22 de julho de 2008

§ 4º Para os imóveis rurais com área superior a 4 (quatro) módulos fiscais que possuam áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente ao longo de cursos d'água naturais, será obrigatória a recomposição das respectivas faixas marginais:

Art. 66. O proprietário ou possuidor de imóvel rural que detinha, em 22 de julho de 2008, área de Reserva Legal em extensão inferior ao estabelecido no art. 12, poderá regularizar sua situação, independentemente da adesão ao PRA, adotando as seguintes alternativas, isolada ou conjuntamente:

I - recompor a Reserva Legal;

II - permitir a regeneração natural da vegetação na área de Reserva Legal;

III - compensar a Reserva Legal.

§ 5º A compensação de que trata o inciso III do caput deverá ser precedida pela inscrição da propriedade no CAR e poderá ser feita mediante:

Art. 78-A. Após 31 de dezembro de 2017, as instituições financeiras só concederão crédito agrícola, em qualquer de suas modalidades, para proprietários de imóveis rurais que estejam inscritos no CAR.

Tais previsões visavam incentivar os proprietários e possuidores legítimos que tivessem apresentado provas de sua propriedade ou posse por ocasião da adesão ao CAR. Por esta razão há que se ter muita cautela com a aceitação de documentos precários como aptos à comprovação de posse.

Dessa forma, é necessário que seja averiguado pelo Ministério Público se os documentos que têm sido aceitos pelos órgãos competentes para análise do CAR são, de fato, válidos para a comprovação de propriedade ou posse, a fim de se evitar conflitos de declarações e uso do CAR como ferramenta para ilícitos imobiliários.

Ademais, deve-se buscar a utilização complementar de imagens de satélite para comprovação da posse, afastando o reconhecimento desse instituto principalmente quando a área tiver sido aberta ilegalmente após 22 de julho de 2008.

3.3. Alteração de Limites e Localização dos Imóveis Rurais

Entre as fragilidades encontradas no CAR tem-se a possibilidade de fragmentação de imóveis de mesma titularidade, gerando o cadastro de propriedades de menores dimensões habilitadas a usufruir de regras mais flexíveis para a manutenção e regularização das áreas de vegetação nativa. A IN MMA nº 02/2014, ao definir procedimentos gerais para o CAR, estabeleceu que:

Art. 32 - Os proprietários ou possuidores de imóveis rurais, que dispõem de mais de uma propriedade ou posse em área contínua, deverão efetuar uma única inscrição para esses imóveis.

Parágrafo único - Para o cumprimento dos percentuais da Reserva Legal, bem como para a definição da faixa de recomposição de Áreas de Preservação Permanente, previstos nos Arts. 12 e 61-A da Lei no 12.651, de 2012, o proprietário ou possuidor deverá inscrever a totalidade das áreas.

Apesar da regulamentação explícita na norma do MMA, alguns estados têm adotado entendimento divergente, por meio do qual a unificação de propriedades ou posses de mesma titularidade passa a ser uma possibilidade, e não uma obrigação.

Há de se considerar, também, que a possibilidade de cadastramento de imóveis rurais formados por mais de um documento de propriedade ou posse pode estar definida na própria legislação estadual. De acordo com dados do projeto AnalisaCar, citados em relatório do Centro de Inteligência Territorial (2019), o conflito entre as regulamentações

é apontado, por técnicos responsáveis pela análise dos cadastros, como um dos entraves para a celeridade do processo, além de gerar insegurança quanto às conclusões. Como consequência, há maior necessidade de apoio jurídico, tornando o processo mais lento e caro.

Outro aspecto relacionado é a tentativa de burlar sistemas de fiscalização, licenciamento e controle ambiental pela combinação da fragmentação das propriedades e a vinculação das partes a diferentes pessoas físicas ou jurídicas. Alguns casos envolvem a transferência da titularidade da propriedade entre pais e filhos, como já observado em ações no âmbito do Programa Amazônia Protege do MPF e da Operação Polygonum do MPMT.

Ainda, casos como da Fazenda Formoso, no município de Marcelândia, no norte de Mato Grosso, descrita em artigo da Repórter Brasil (HASHIZUME, 2021), explicitam as diversas estratégias para viabilizar a comercialização de produção agropecuária originada em áreas embargadas e com passivos ambientais.

Entre os expedientes, a fragmentação das propriedades também é utilizada para isolar pequenas frações sem passivos ambientais, que serão utilizadas para conferir um caráter de regularidade da produção, que na realidade é originada muitas vezes em áreas embargadas, ou para evitar o cumprimento de normas de licenciamento ambiental, como é o caso da exigência de estudo de impacto ambiental (EIA) nos casos de desmatamentos acima de 1.000 (hum mil) hectares no estado de Mato Grosso.

Outra estratégia detectada que envolve a fragmentação do imóvel rural foi o uso de diferentes nomenclaturas para identificar os imóveis, inclusive com erros aparentemente propositais de grafia, de forma a dificultar o cruzamento de dados e o uso de filtros automáticos dos sistemas de análise.

Além do fracionamento, deve-se também atentar para casos de deslocamento do imóvel rural no momento da inscrição, cuja área não é alterada, porém a disposição geográfica do imóvel rural é localizada em área divergente, excluindo eventual passivo ambiental de dentro do perímetro do imóvel rural, o que seria detectado caso a inscrição fosse feita considerando a localização geográfica descrita nos documentos da propriedade ou posse rural.

Nesse ponto, mais uma vez, a utilização correta de imagens de satélite no processo de validação do CAR e a análise e conferência dos dados documentais sobre a localização e limites geográficos do imóvel rural são fundamentais para identificação de todas as fraudes narradas.

3.4. Inconformidades na Declaração de Informações de Interesse Ambiental

Além das irregularidades na declaração dos limites e localização dos imóveis rurais, tem-se situações de omissão na inscrição das informações de interesse ambiental. Isso pode ocorrer quando da não declaração de nascentes e cursos d'água existentes dentro do perímetro do imóvel rural, bem como de outras áreas que se destinem à preservação permanente ou como remanescentes de vegetação nativa em estágio primário ou secundário de sucessão.

Ainda, incluem-se nessas situações os casos de inconformidades nos quantitativos dessas áreas de interesse, ainda que tenham sido declaradas.

Assim, imagens de satélites de alta resolução espacial devem ser utilizadas para a identificação e correção dessas fraudes, uma vez que mostram a situação da área do imóvel rural e apresentam elevada precisão para estimativas de áreas extensas. Além disso, essas imagens permitem a análise temporal sobre as intervenções que hoje são observadas e a identificação de novas informações de interesse ambiental, que muitas vezes podem passar despercebidas com a vistoria em campo, dada as dimensões do imóvel rural.

Outro tema relevante é a modificação qualitativa da formação vegetal ou do bioma em que incide a área do imóvel rural descrita nos mapas oficiais de referência. Esse problema se mostra relevante sobretudo nos Estados da Amazônia Legal, ou naqueles que possuem remanescentes de biomas especialmente protegidos por lei, como a Mata Atlântica.

A formação vegetal (floresta, cerrado ou campos gerais) ou o bioma pode apresentar mais ou menos restrições para uso alternativo do solo, e, assim, mediante justificativa técnica, a caracterização da forma da vegetação ou do bioma pode ser alterada, modificando o regime de proteção e flexibilizando o uso alternativo do solo ou

a regularização ambiental. Quando a realidade do imóvel rural é compatível com a alteração da formação vegetal ou bioma, passa-se a compatibilizar o imóvel rural com as normas legais, no entanto, quando esse instrumento é utilizado para fraudar informações e reduzir a proteção ambiental de dado imóvel rural, essas situações devem ser combatidas.

A declaração de áreas que sofreram degradação ou alteração ambiental como áreas consolidadas, seja por incêndios, exploração seletiva de madeira, limpeza do sub-bosque da vegetação etc., também é uma estratégia que tem sido explorada para eliminar a necessidade de regularização de passivos ambientais.

Isso ocorre porque a Lei de Proteção da Vegetação Nativa considera como consolidadas as áreas dos imóveis rurais com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris preexistentes em 22 de julho de 2008, sendo admitido o regime de pousio por, no máximo, cinco anos. Existindo essas áreas no imóvel rural, não se faz necessária a recomposição da vegetação do local quando ocupado irregularmente no passado. Assim, esse dispositivo legal leva a tentativa de declarar como consolidadas as áreas que foram impactadas pela ação do homem ou fogo, mas que de fato nunca estiveram sob uso e manejo agrossilvipastoril dentro do período de cinco anos anterior à data de 2008, para se enquadrar como pousio.

3.5. Inscrição de Imóveis Rurais Considerando Dados Oficiais de Desmatamentos (PRODES e DETER)

A edição estratégica dos limites dos imóveis rurais no CAR com intuito de excluir áreas de desmatamento do interior dos cadastros é apontada como um dos problemas que prejudicam a efetividade da regularização ambiental (BARRETO; GIBBS, 2015; L'ROE *et al.*, 2016). Essa fragilidade ocorre devido aos sistemas de gestão de CAR, tanto federal quanto estaduais, não garantirem a análise da documentação do imóvel rural e permitirem a retificação (edição) dos dados cadastrados, inclusive quanto à geometria e localização do imóvel rural, até o momento da análise do referido cadastro.

Como, atualmente, a maioria dos cadastros não foram analisados pelos órgãos estaduais, eles podem passar por diversas edições, inclusive com a redução da sua área

para exclusão virtual e fictícia de desmatamentos, a fim de continuarem sendo usados para venda de sua produção e/ou para adquirirem crédito em instituições financeiras.

Essa edição é registrada nos sistemas de gestão do CAR, mas os limites anteriores à retificação não ficam visíveis para os usuários externos, como para os frigoríficos, que fazem uso desse sistema de verificação para checar a situação de conformidade dos seus fornecedores e identificar se possuem desmatamento nos limites de seus imóveis. Além da edição, inclui-se a possibilidade de inscrição do imóvel rural de modo fracionado ou deslocado dos polígonos de desmatamentos, tal como apresentado no item anterior, quando o objetivo é burlar sistemas de fiscalização, licenciamento e controle ambiental.

Essa fragilidade nos sistemas de gestão do CAR permite que desmatadores ilegais escapem dos sistemas de monitoramento, dificultando a punição dos responsáveis, mesmo quando utilizam, na prática, a área desmatada ilegalmente. Isso pode causar um descrédito nas iniciativas que utilizam a base de dados do CAR, inviabilizando o processo de responsabilização por desmatamento ilegal.

É necessário que o Ministério Público cobre dos órgãos estaduais a adoção de medidas de controle e análise, pela utilização de imagens de satélite, que impeça a retirada fraudulenta das áreas com PRODES do Cadastro Ambiental Rural.

4. ÁREAS RURAIS CONSOLIDADAS – LIMITES À SUA INTERPRETAÇÃO

O novo Código Florestal trouxe para o ordenamento jurídico brasileiro o conceito de “área rural consolidada” como sendo a “área de imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio” (art. 3º, IV da Lei nº 12.651/2012).

A definição de área consolidada é importante para que se possa aplicar a estas áreas os benefícios e anistias trazidas pelo Código Florestal para fins de regularização do imóvel rural, como a continuidade das atividades agrossilvipastoris em área de preservação permanente (APP) e Reserva Legal (RL), a aplicação de metragens mais brandas para recuperação de APP, a possibilidade de compensação de RL extra propriedade, entre outros.

Apesar de o artigo 3º, inciso IV, não ter sido objeto de impugnação nas ADIs propostas contra o Código Florestal, diversos dispositivos que abarcam seu conceito indiretamente foram apreciados pelo Supremo Tribunal Federal, que reconheceu a constitucionalidade da maioria dos artigos, convalidando a aplicação dos benefícios àqueles que detinham área consolidada em seus imóveis rurais.

Portanto, superada a constitucionalidade do tema, compreender o conceito de área rural consolidada se mostra importante não só para aplicação dos benefícios da regularização ambiental, mas também para garantir a preservação de áreas de vegetação nativa existentes nos imóveis rurais e a recuperação de reserva legal e APP desmatadas após o marco legal de 22 de julho de 2008.

Pela leitura do art. 3º, IV, da Lei nº 12.651/2012 parece evidente que, para a caracterização de área rural consolidada, exige-se a presença de dois requisitos cumulativos, quais sejam, 1º) ocupação antrópica antes de 22 de julho de 2008; 2º) instalação de edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio.

Dessa forma, para se compreender os limites determinados pelo texto do art. 3º, IV, e identificar o correto alcance da norma, deve-se, inicialmente, fazer uma interpretação literal ou gramatical do dispositivo. Segundo Barroso (2009), o texto da norma será sempre um limite insuperável:

[...] os conceitos e possibilidades semânticas do texto figuram como ponto de partida e como limite máximo da interpretação. O intérprete não pode ignorar ou torcer o sentido das palavras, sob pena de sobrepor a retórica à legitimidade democrática, à lógica e à segurança jurídica. A cor cinza compreende uma variedade de tonalidades entre o preto e o branco, mas não é vermelha nem amarela.

Assim, fazendo uma interpretação literal do dispositivo e buscando compreender a extensão dos termos trazidos na definição de área rural consolidada, tem-se que o termo

“ocupação”, de acordo com o Dicionário Aurélio, significa “encontrar-se em”, “estar na posse de”. Assim, “ocupar” pressupõe uma ação que se protraí no tempo, como é uma posse ou até uma detenção de algo. Já o termo “antrópico” significa, de acordo com a mesma fonte, “relativo ou pertencente ao homem ou a seu período de existência na Terra”; relativo à ação do homem”. Portanto, “ocupação antrópica” pressupõe a presença do ser humano em algum lugar ou detenção da posse de alguma coisa ao longo do tempo.

O segundo requisito da área rural consolidada consiste na instalação de edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris. Desta forma, somando-se os dois requisitos, tem-se que a área consolidada depende de uma ocupação que se protraia no tempo e que no local sejam instalados equipamentos como casas, silos, currais etc. ou, ainda, que haja o exercício de atividades agrossilvipastoris.

Nota-se que a preposição “com”, que indica companhia, instrumento ou conteúdo, foi inserida no texto como forma de complementação à atividade antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, exigindo que haja, na área, edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, sendo admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio. Assim, verifica-se que a legislação federal não incluiu qualquer ocupação antrópica como critério para definição de área rural consolidada, o que significa dizer que atividades como mineração, garimpo, desmatamento ou degradação por uso do fogo não tem o condão de consolidar áreas.

Da mesma forma, definir o conceito de “benfeitorias” se mostra importante para compreender se a área é consolidada ou não. Assim, considerando que o Código Florestal não trouxe a definição de benfeitoria, deve-se considerar o conceito extraído do Decreto nº 84.685/1980, que trata sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR):

Art. 6º - Para os efeitos deste Decreto, constitui área aproveitável do imóvel rural a que for passível de exploração agrícola, pecuária ou florestal, não se considerando aproveitável:

a) área ocupada por benfeitorias;

(...)

§ 1º - Consideram-se benfeitorias as casas de moradia, galpões, banheiros para gado, valas, silos, currais, açudes, estradas de acesso e quaisquer edificações para instalações do beneficiamento, industrialização, educação ou lazer.

Dessa maneira, infere-se que as benfeitorias descritas no conceito de “área rural consolidada” podem estar relacionadas com as áreas não aproveitáveis para exploração agrícola, pecuária ou florestal, contemplando a instalação dos equipamentos apontados

no § 1º do art. 6º do Decreto nº 84.685/1980. Neste ponto, não se pode jamais fazer uma interpretação extensiva para considerar como benfeitoria, área desmatada sem qualquer atividade agrossilvipastorial, notadamente aquelas realizadas em áreas de reserva legal e de preservação permanente, que, como se sabe, são espaços especialmente protegidos, cuja vegetação nativa deve ser mantida para fins de cumprimento da função socioambiental da propriedade.

Ainda, segundo art. 96³ do Código Civil, benfeitoria pressupõe a conservação, melhoria ou embelezamento do bem, e o desmatamento de vegetação nativa em área de reserva legal e APP do imóvel se caracteriza como verdadeira degradação ambiental e violação à função socioambiental da propriedade.

Seguindo a interpretação literal do conceito de área rural consolidada, busca-se, agora, compreender o conceito de “atividades agrossilvipastoris” trazida pela Instrução Normativa nº 2/2014 do Ministério do Meio Ambiente:

Art. 2º Para efeitos desta Instrução Normativa, entende-se por:

(...)

II – Atividades agrossilvipastoris: são as atividades desenvolvidas em conjunto ou isoladamente, relativas à agricultura, à aquicultura, à pecuária, à silvicultura e demais formas de exploração e manejo da fauna e da flora, destinadas ao uso econômico, à preservação e à conservação dos recursos naturais renováveis.

Nota-se que o conceito é bastante amplo, mas todas as circunstâncias remetem à utilização efetiva da área com qualquer das atividades elencadas, excetuando-se a atividade de mineração e as etapas predecessoras, tais como desmatamento, degradação florestal ou o uso de fogo. Deste modo, para caracterizar determinada área como consolidada, deve **existir a efetiva edificação, benfeitoria e/ou atividade agrossilvipastoril antes de 22 de julho de 2008**, não devendo ser consideradas as atividades que as precedem nem aquelas não relacionadas no texto, como mineração, garimpo, entre outras.

³ Art. 96. As benfeitorias podem ser voluptuárias, úteis ou necessárias.

§ 1º São voluptuárias as de mero deleite ou recreio, que não aumentam o uso habitual do bem, ainda que o tornem mais agradável ou sejam de elevado valor.

§ 2º São úteis as que aumentam ou facilitam o uso do bem.

§ 3º São necessárias as que têm por fim conservar o bem ou evitar que se deteriore.

Por último, considerando que o conceito de área consolidada admite a prática do pousio, importante limitar a sua aplicação à definição trazida pelo próprio Código Florestal em seu art. 3º, XXIV:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

(...)

XXIV - pousio: prática de interrupção temporária de atividades ou usos agrícolas, pecuários ou silviculturais, por no máximo 5 (cinco) anos, para possibilitar a recuperação da capacidade de uso ou da estrutura física do solo.

De acordo com o dispositivo, a prática do pousio pressupõe a existência de uma atividade agrossilvipastoril anterior, não se aplicando às áreas que jamais foram cultivadas ou que deixaram de ser exploradas por mais de cinco anos. Segundo Lopes (2022), a técnica de pousio só pode ser utilizada em áreas destinadas para plantio ou pecuária e, mesmo assim, devem respeitar as limitações do Direito Ambiental. Deste modo, imprescindível se faz a caracterização da atividade agrossilvipastoril no âmbito do Cadastro Ambiental Rural para que uma área seja identificada como pousio, comprovando a prática da atividade antes de 22 de julho de 2008, com a demonstração, por exemplo, do sistema rotativo na área, com a demarcação de pastos, a venda de gado, de grãos, ou qualquer outro meio de prova que a esteja associada a área que se pretende caracterizar como consolidada. Ainda, havendo fundada dúvida quanto à área consolidada, a atividade agrossilvipastoril poderá ser comprovada pelo interessado com a apresentação de imagem de satélite de altíssima resolução espacial, na qual seja possível observar a presença de itens que caracterizam a atividade agrossilvipastoril, como bebedouros, cercas e até mesmo o gado, em data anterior à 22 de julho de 2008.

Caso não reste configurada a existência de edificações, benfeitorias e/ou atividade agrossilvipastoril, a área pode ser considerada como abandonada, antropizada, de uso alternativo do solo e/ou remanescente de vegetação nativa.

Segundo o conceito de área abandonada estabelecido no art. 2º do Decreto nº 7.830/2012:

Art. 2º Para efeitos deste Decreto entende-se por:

(...)

VII - área abandonada - espaço de produção convertido para o uso alternativo do solo sem nenhuma exploração produtiva há pelo menos trinta e seis meses e não formalmente caracterizado como área de pousio;

Assim, sendo a área caracterizada como abandonada, poderá, referida área, ser declarada como um remanescente de vegetação nativa secundária em estado avançado de regeneração, área degradada ou área alterada. Esses conceitos devem ser manejados e aplicados ao caso concreto, após identificação das características da área que, apesar de configurar uma ocupação antrópica, nem sempre se constituem como área consolidada.

Isso porque há outros conceitos importantes que foram introduzidos no Código Florestal e que caracterizam outros tipos de áreas, que, apesar da semelhança, não se confundem com as áreas consolidadas, como é o caso do conceito de área de uso alternativo do solo, área antropizada e área de vegetação nativa remanescente. Daí a necessidade de conceituar referidas áreas para distingui-las das áreas consolidadas.

O conceito de “área de uso alternativo do solo” é definido na Lei nº 12.651/2012:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

(...)

VI - uso alternativo do solo: substituição de vegetação nativa e formações sucessoras por outras coberturas do solo, como atividades agropecuárias, industriais, de geração e transmissão de energia, de mineração e de transporte, assentamentos urbanos ou outras formas de ocupação humana.

Por sua vez, o conceito de “área antropizada” é definido conforme a Instrução Normativa MMA nº 2/2014 e o Decreto nº 7.830/2012, respectivamente:

Art. 2º Para os efeitos desta Instrução Normativa, entende-se por:

(...)

VI - área antropizada: as áreas degradadas ou alteradas de que tratam, respectivamente, os incisos V e VI do art. 2º do Decreto nº 7.830, de 2012. (Instrução normativa MMA nº 2/2014)

Art. 2º Para os efeitos deste Decreto entende-se por:

(...)

V - área degradada - área que se encontra alterada em função de impacto antrópico, sem capacidade de regeneração natural;

VI - área alterada - área que após o impacto ainda mantém capacidade de regeneração natural; (Decreto nº 7.830/2012)

Com relação à área com remanescente de vegetação nativa, a Instrução Normativa nº 2/2014 do MMA e o Decreto nº 7.830/2012 estabelecem que:

Art. 3º Os remanescentes de vegetação nativa, existentes após 22 de julho de 2008, não perderão esta classificação nos casos de incêndio, desmatamento ou qualquer outro tipo de intervenção não autorizada ou não licenciada. (Instrução normativa MMA n. 2/2014)

Art. 2º Para os efeitos deste Decreto entende-se por:

(...)

IV – área de remanescente de vegetação nativa – área com vegetação nativa em estágio primário ou secundário avançado de regeneração; (Decreto nº 7.830/202)

Há, portanto, diferentes características e conceitos de áreas que podem e devem ser devidamente identificadas e que não se confundem com a definição de área rural consolidada. Como exemplos para as situações anteriormente mencionadas, podemos citar áreas de garimpo e extração de madeira ilegal, que, embora consistam em uma forma de uso alternativo do solo, não se caracterizam como áreas rurais consolidadas, uma vez que, como já dito, a atividade de garimpo não se enquadra no conceito de atividade agrossilvipastoril, e, ademais, a extração de madeira ilegal se caracteriza como atividade sem autorização ou licença se efetivada em área de remanescente de vegetação nativa em estado avançado de regeneração.

Nesse diapasão, a utilização de pastos nativos para pecuária também não deve ser caracterizada como área rural consolidada, vez que se trata de remanescente de vegetação nativa primária ou secundária em estado avançado de regeneração. Além disso, não houve a conversão do solo para o uso de pasto nativo em área de reserva legal, não havendo que se falar em déficit de reserva legal para aplicação dos benefícios trazidos às áreas consolidadas pela Lei nº 12.651/2012.

Dessa forma, qualquer outra ocupação antrópica, anterior a 22 de julho de 2008, que não seja comprovada expressamente mediante apresentação de provas consistente em edificações, benfeitorias, atividades agrossilvipastoris e pousio, deve ser caracterizada como área de uso alternativo do solo, área antropizada ou remanescente de vegetação nativa, sobretudo quando inexistente autorização ou licença pelo órgão público competente.

O conceito de área consolidada encampa uma regra de exceção e, neste ponto, parece-nos que a intenção do legislador ao estabelecer essa exceção foi possibilitar a regularização de áreas com atividade agrossilvipastoril instaladas em área de reserva legal ou APP e preexistentes a 22 de julho de 2008, não havendo, dessa forma, qualquer propósito de convalidar a prática de crimes ambientais como o desmatamento, degradação e uso do fogo. Segundo De Felipe e Trentini (2018), a intenção do legislador foi de legitimar ocupações históricas, muitas vezes ocorridas com “ajuda do governo”, ou

quando “era permitido”, decorrendo daí a necessidade de que as áreas não precisariam ser recuperadas, pois significaria perda para a agricultura nacional e injustiça para muitos agricultores. Portanto a justificativa se baseia na manutenção da ocupação de áreas de agricultura, e não na convalidação de áreas desmatadas sem qualquer atividade agrossilvipastoril.

Nesse ponto, deve-se fazer uma interpretação teleológica, de acordo com o art. 5º do Decreto-Lei nº 4.654/1942 (LINDB)⁴, com vistas a identificar o fim social da norma (Lei nº 12.651/2012) definido nos seus arts. 1º, parágrafo único, I e III, e 2º, na medida que, por meio da lei, pretende-se garantir o desenvolvimento sustentável, ao reconhecer o “[...] compromisso soberano do Brasil com a preservação das suas florestas e demais formas de vegetação [...]”, sob o influxo de: “[...] ação governamental de proteção e uso sustentável de florestas [...]”, eis que alçada a condição de: “[...] bens de interesse comum a todos os habitantes do País [...]”.

Por fim, importante ressaltar que as anistias ambientais, assim considerando os benefícios concedidos àqueles que possuem áreas rurais consolidadas, devem ser interpretadas restritivamente, pois se trata de hipótese de exceção à norma. Além disso, em matéria ambiental, deve ser dada a interpretação mais protetiva ao meio ambiente com base nos princípios de direito ambiental que regem a matéria, como o da prevenção, em que se busca a interpretação que evite ou mitigue lesões e degradações ao meio ambiente; da precaução e *in dubio pro natura*⁵; do desenvolvimento sustentável e da proibição do retrocesso ecológico.

A aplicação desses princípios na interpretação da norma é matéria pacificada no STJ, que entende que

a definição da norma a incidir sobre o caso deve garantir a melhor e mais eficaz proteção ao meio ambiente natural e ao meio ambiente artificial, em cumprimento ao disposto no art. 225 da CF/1988, sempre com os olhos também voltados ao princípio do desenvolvimento sustentável (art. 170, VI) e às funções social e ecológica da propriedade⁶.

⁴ Art. 5º Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.

⁵ STJ; AgInt-SL 2.528; Proc. 2019/0161955-6; RJ; Corte Especial; Rel. Min. Presidente do STJ; Julg. 07/04/2021; DJE 17/11/2021

⁶ STJ REsp 1.770.808; REsp 1.770.760; REsp 1.770.967 SC; Primeira Seção; Rel. Min. Benedito Gonçalves; Julg. 28/04/2021/ DJE 10/05/2021).

Em suma, a melhor interpretação a ser dada à área rural consolidada é aquela que considera, de forma restritiva, as áreas “com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, nesse último caso, a adoção do regime de pousio”, não se admitindo o cômputo de áreas abandonadas, antropizadas (inclusive mineração ou garimpo), alteradas ou de uso alternativo do solo, incluindo as áreas desmatadas, com degradação florestal ou oriundas de uso do fogo, sem qualquer uso para atividade agrossilvipastoril.

5. CÔMPUTO DE ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP) EM ÁREA DE RESERVA LEGAL (RL) À LUZ DO ART. 15 DO CÓDIGO FLORESTAL

A Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal), por meio do art. 15, flexibilizando o benefício análogo já previsto no art. 16, §6º, I⁷, do diploma anterior (Lei nº 4.771/65), estabeleceu a possibilidade de se computar as áreas de preservação permanente (APPs) do imóvel ao cálculo do percentual da área de reserva legal (ARL), desde que preenchidos os requisitos previstos no citado dispositivo⁸.

⁷ § 6º Será admitido, pelo órgão ambiental competente, o cômputo das áreas relativas à vegetação nativa existente em área de preservação permanente no cálculo do percentual de reserva legal, desde que não implique em conversão de novas áreas para o uso alternativo do solo, e quando a soma da vegetação nativa em área de preservação permanente e reserva legal exceder a:

I - oitenta por cento da propriedade rural localizada na Amazônia Legal;
II - cinquenta por cento da propriedade rural localizada nas demais regiões do País;
III - vinte e cinco por cento da pequena propriedade definida pelas alíneas "b" e "c" do inciso I do § 2º do art. 1º.

⁸ Art. 15. Será admitido o cômputo das Áreas de Preservação Permanente no cálculo do percentual da Reserva Legal do imóvel, desde que: (Vide ADC Nº 42) (Vide ADIN Nº 4.901)

Entendendo que houve uma redução de proteção a esses espaços territoriais protegidos – APP e ARL, o art. 15 foi objeto do julgamento das ADIs nº 4.901, 4.902, 4.903 e 4.937 e a Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 42 junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), que acabou por reconhecer a constitucionalidade do artigo sob o seguinte argumento:

Em regra, consoante o caput do art. 12 do novo Código Florestal, a fixação da Reserva Legal é realizada sem prejuízo das áreas de preservação permanente. Entretanto, a incidência cumulativa de ambos os institutos em uma mesma propriedade pode aniquilar substancialmente a sua utilização produtiva. O cômputo das Áreas de Preservação Permanente no percentual de Reserva Legal resulta de legítimo exercício, pelo legislador, da função que lhe assegura o art. 225, § 1º, III, da Constituição, cabendo-lhe fixar os percentuais de proteção que atendem da melhor forma os valores constitucionais atingidos, inclusive o desenvolvimento nacional (art. 3º, II, da CRFB) e o direito de propriedade (art. 5º, XXII, da CRFB). Da mesma forma, impedir o cômputo das áreas de preservação permanente no cálculo da extensão da Reserva Legal equivale a tolher a prerrogativa da lei de fixar os percentuais de proteção que atendem da melhor forma os valores constitucionais atingidos; Conclusão: Declaração de constitucionalidade do artigo 15 do Código Florestal...” - ADC 42, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 28/02/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-175 DIVULG 12-08-2019 PUBLIC 13-08-2019.

Entretanto, em que pese a constitucionalidade do art. 15, o Pretório Excelso não foi exaustivo ao confirmar a carga deontológica, pois não tratou das condições estipuladas para autorizar o cômputo da APP em ARL, deixando para o intérprete a aplicação da norma de acordo com as regras de vigência e interpretação do Direito brasileiro. A esse respeito, há previsão expressa quanto à irretroatividade da lei (art. 6º LINDB), ainda que tenha sido revogada (art. 2º, §1º, LINDB), assim conformando o princípio *tempus regit actum*, o qual orienta o entendimento jurisprudencial do egrégio Superior Tribunal de Justiça⁹, enquanto intérprete oficial da legislação federal brasileira.

-
- I - o benefício previsto neste artigo não implique a conversão de novas áreas para o uso alternativo do solo;
 - II - a área a ser computada esteja conservada ou em processo de recuperação, conforme comprovação do proprietário ao órgão estadual integrante do Sisnama; e
 - III - o proprietário ou possuidor tenha requerido inclusão do imóvel no Cadastro Ambiental Rural - CAR, nos termos desta Lei.

(...)

§ 4º É dispensada a aplicação do inciso I do caput deste artigo, quando as Áreas de Preservação Permanente conservadas ou em processo de recuperação, somadas às demais florestas e outras formas de vegetação nativa existentes em imóvel, ultrapassarem: (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).

I - 80% (oitenta por cento) do imóvel rural localizado em áreas de floresta na Amazônia Legal; e (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).” (Lei nº 12.651/2012)

⁹ REsp: 1646193/SP, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em: 12/05/2020; DJe 04/06/2020;

AgInt no REsp 1697284/SP, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 12/06/2018, DJe 15/06/2018;

Inclusive, em recente decisão no REsp 1646193/SP, o STJ reforçou a tese de que, em matéria ambiental, “deve prevalecer o princípio *“tempus regit actum”*, de forma a não se admitir a aplicação das disposições do novo Código Florestal a fatos pretéritos, sob pena de retrocesso ambiental” e sustentou que

a declaração de constitucionalidade de vários dispositivos do novo Código Florestal (Lei n. 12.651/2012) pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento das ADIs 4.901, 4.902 e 4.903 e da ADC 42 (DJE 13/08/2019), não inibe a análise da aplicação temporal do texto legal vigente no plano infraconstitucional, tarefa conferida ao Superior Tribunal de Justiça.

Contudo, em recente decisão proferida na Reclamação nº 42.711 sobre o tema, a Ministra Rosa Weber cassou acórdão do STJ no Agravo em Recurso Especial nº 1.209.756, que reconhecia a aplicação dos princípios do *tempus regit actum* e da vedação do retrocesso em matéria ambiental quando da aplicação do art. 15 do Código Florestal por entender haver violação da autoridade das decisões desse Supremo Tribunal Federal proferidas nas ADIs nº 4.901, 4.902, 4.903 e 4.937 e a Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 42, ao concluir que:

[...] houve vulneração ao decidido na ADI’s nº 4.937, 4.903, 4.902 e na ADC nº 42, bem como contrariedade à Súmula Vinculante nº 10, uma vez definida a constitucionalidade da criação de regimes de transição entre marcos regulatórios em matéria ambiental. Lado outro, por força da decisão proferida no Agravo em Recurso Especial nº 1.209.756, esvaziada a eficácia de dispositivos normativos julgados constitucionais por essa Suprema Corte. (j. 17/11/2020 e publ. 20/11/2020).

A divergência de interpretação estabelecida entre as decisões do STF e do STJ sobre a aplicação do art. 15 sob o enfoque do princípio *“tempus regit actum”* e do não retrocesso ambiental, que ainda padecem de julgamento, não impede, por ora, o reconhecimento do marco legal que deve ser estabelecido quanto à condicionante do inciso I do art. 15. Ou seja, o cômputo da APP com a RL do imóvel somente será concedido se não implicar em conversão de “novas áreas” para uso alternativo do solo, considerando como marco legal a data de 22 de julho de 2008, estabelecida pelo Código Florestal para a consolidação das áreas rurais.

Assim, em resumo, nos parece claro que a existência de supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo, sem autorização legal ocorridos após 22 de julho de 2008, impedirá a concessão do benefício previsto no art. 15 do Código Florestal.

De fato, a vedação prevista no art. 15, I, da Lei nº 12.651/2012 deve ser interpretada teleologicamente em consonância com o art. 5º do Decreto-Lei nº 4.657/1942¹⁰ e de acordo com o fim social previsto no Novo Código Florestal definido nos seus arts. 1º, parágrafo único, I e III, e 2º, na medida em que, por meio da lei, se pretende garantir o desenvolvimento sustentável, ao reconhecer o “[...] compromisso soberano do Brasil com a preservação das suas florestas e demais formas de vegetação [...]”, sob o influxo de: “[...] ação governamental de proteção e uso sustentável de florestas [...]”, eis que alçada a condição de: “[...] bens de interesse comum a todos os habitantes do País [...]”.

Assim, a conversão de novas áreas para o uso alternativo do solo deve obedecer, rigorosamente, as exigências legais estabelecidas no art. 26 da Lei nº 12.651/2012, que condicionam o requerimento de supressão de vegetação nativa à inscrição do imóvel no CAR e à prévia autorização do órgão estadual competente. Ou seja, qualquer conversão de novas áreas realizada sem a devida autorização do órgão competente trata-se de desmatamento ilegal que deve ser reputado como uso irregular da propriedade, sujeitando a área ao devido embargo administrativo nos termos dos arts. 2º, §1º, e 51 do referido diploma legislativo.

Portanto a vedação de conversão de novas áreas para o uso alternativo do solo se relaciona à data de 22 de julho de 2008, pois, segundo o art. 17, § 3º, do Código Florestal, é obrigatória a suspensão das atividades em área de reserva legal desmatada ilegalmente após essa data, devendo o infrator iniciar a recomposição da área em até dois anos contados a partir da data da publicação do Código (art. 17, § 4º). Ou seja, o Código Florestal, ao tratar da exploração da reserva legal florestal, não admitiu a sua supressão após 22 de julho de 2008, marco temporal, portanto, para a aplicação do art. 15.

Uma interpretação enviesada do art. 15, I, da Lei nº 12.651/2012, no sentido de afastar qualquer marco temporal, autorizaria o desmate de área de reserva legal em

¹⁰ Art. 5º Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.

percentual correspondente à dimensão da área de preservação permanente de cada imóvel rural, a qualquer tempo e independentemente de a situação de sua cobertura florestal nativa a despeito de tal prática ser recriminada pelo mesmo diploma legislativo.

Assim, resta evidente que a intenção do legislador, ao possibilitar o cômputo da APP do imóvel ao cálculo do percentual da área de reserva legal, foi de garantir a sustentabilidade da propriedade, que algumas vezes possa restar restringida pela incidência cumulativa de ambos os institutos, aniquilando substancialmente a sua utilização produtiva. O próprio STF reconheceu o papel do legislador nesse aspecto.

Contudo resta evidente, também, a intenção do legislador de, com a soma da APP com a RL, promover a regularização de passivos ambientais já existentes nos imóveis e não de estimular o desmatamento de novas áreas.

Por fim, ao excepcionar o cômputo do percentual de área de reserva legal florestal definido no art. 12 da Lei nº 12.651/2012, convém interpretar o art. 15, I, de forma restrita, sob o influxo do princípio da prevenção, na medida em que tratou de situações anteriores à vigência do novo Código Florestal, eis que se pretendeu garantir a regularização de seu passivo ambiental nas: “[...] modalidades de cumprimento da Reserva Legal, abrangendo a regeneração, a recomposição e a compensação.”, conforme prevê seu §3º.

Em suma, fazendo uma interpretação restritiva do art. 15 e de acordo com o fim social da Lei nº 12.651/2012, o cômputo da APP em ARL fica proibido no caso de ocorrência de conversão de novas áreas para uso alternativo do solo após 22 de julho de 2008, exceto se a soma das áreas ultrapassar 80% do imóvel rural localizado em áreas de floresta na Amazônia Legal; (2) se a área a ser computada não estiver conservada ou em processo de recuperação; e (3) se o imóvel rural não possuir cadastro ambiental rural (CAR).

6. ANÁLISE DINAMIZADA SOBRE ÁREAS IMPEDITIVAS E DE INTERESSE AMBIENTAL

6.1. Sistemas de Cadastro Ambiental Rural

É obrigatória a inscrição de todos os imóveis rurais no Cadastro Ambiental Rural, cabendo ao proprietário ou possuidor apresentar ao órgão ambiental competente (I) sua identificação pessoal; (II) a comprovação da propriedade ou da posse; e (III) identificação do imóvel por meio de planta e memorial descritivo, contendo a indicação das coordenadas geográficas com pelo menos um ponto de amarração do perímetro do imóvel, informando a localização dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Preservação Permanente, das Áreas de Uso Restrito, das áreas consolidadas e, caso existente, também da localização da Reserva Legal (art. 29, §1º, Lei nº 12.651/2012).

A inscrição no CAR, na forma da Lei nº 12.651/2012, deve ocorrer junto ao órgão ambiental estadual ou municipal competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), que estão incumbidos do recebimento de inscrições de imóveis rurais no CAR e do processamento, análise e validação das inscrições. Para recepção e processamento das inscrições, os estados federados podem valer-se dos sistemas oferecidos pelo governo federal (SICAR), instituído pelo Decreto nº 7.830/2012 e gerido pelo Serviço Florestal Brasileiro. Atualmente, 15 estados federados e o Distrito Federal utilizam a plataforma federal de cadastramento de imóveis rurais no CAR, quais sejam, Alagoas, Amazonas, Amapá, Ceará, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Roraima e Sergipe; cinco estados federados (Acre, Pará, Rondônia, Rio Grande do Sul e Santa Catarina) utilizam o SICAR de modo customizado; um estado federal (Tocantins) adota modelo híbrido, incorporando módulos do SICAR a sistemas próprios; e cinco estados federados (Bahia, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e São Paulo) utilizam sistemas estaduais próprios para inserção de imóveis no Cadastro Ambiental Rural, assegurada a integração dos sistemas às bases de dados do SICAR.

A despeito de inscrições, processamento, análise e validação de cadastros ambientais rurais serem empreendidos por meio dos órgãos estaduais do SISNAMA, as normas gerais aplicáveis têm natureza nacional, aplicando-se notadamente a Lei nº 12.651/2012, o Decreto nº 7.830/2012 e a IN MMA nº 2/2014.

Ainda, é importante destacar que a IN MMA nº 2/2014 foi recentemente alterada pela Portaria MAPA nº 121, de 12 de maio de 2021, que estabelece procedimentos gerais complementares para a análise dos dados do CAR e para integração dos resultados da análise ao SICAR, regulamentando, inclusive, o mecanismo de análise automática. A possibilidade de análise automática pelo SICAR é prevista pelo artigo 43 da IN MMA nº 02/2014, a qual contempla, no mínimo, a verificação dos seguintes aspectos:

Art. 43 O SICAR poderá dispor de mecanismo de análise automática das informações declaradas e dispositivo para recepção de documentos digitalizados, que contemplará, no mínimo, a verificação dos seguintes aspectos:

- I – vértices do perímetro do imóvel rural inseridos no limite do Município informado no CAR;
- II – diferença entre a área do imóvel rural declarada que consta no documento de propriedade e a área obtida pela delimitação do perímetro do imóvel rural no aplicativo de georreferenciamento do sistema CAR;
- III – área de Reserva Legal em percentual equivalente, inferior ou excedente ao estabelecido pela Lei nº 12.651, de 2012;
- IV – Área de Preservação Permanente;
- V – Áreas de Preservação Permanente no percentual da área de Reserva Legal;
- VI – sobreposição de perímetro de um imóvel rural com o perímetro de outro imóvel rural;
- VII – sobreposição de áreas delimitadas que identificam o remanescente de vegetação nativa com as áreas que identificam o uso consolidado do imóvel rural;
- VIII – sobreposição de áreas que identificam o uso consolidado situado em Áreas de Preservação Permanente do imóvel rural com Unidades de Conservação;
- IX – sobreposição parcial ou total, de área do imóvel rural com Terras Indígenas;
- X – sobreposição do imóvel rural com áreas embargadas, pelo órgão competente; e
- XI – exclusão das áreas de servidão administrativa da área total, para efeito do cálculo da área de Reserva Legal.

A verificação das informações mencionadas pode ser processada por meio do cruzamento geoespacial entre dados declarados pelos proprietários ou possuidores rurais, e as bases de dados temáticas de referência, obtidas por técnicas de sensoriamento remoto e/ou de bases oficiais produzidas pelo poder público (§2º, art. 3º, Portaria MAPA nº 121/2021). A importância da análise automática do CAR decorre do robusto banco de

dados de mais de sete milhões de registros atualmente, cuja análise é realizada de forma individualizada, sendo que essa tarefa de alto grau de complexidade é um grande desafio a ser vencido pelos órgãos competentes.

Assim, com o objetivo de otimizar e dar maior celeridade à verificação das informações, o Serviço Florestal Brasileiro desenvolveu o módulo de Análise Dinamizada (AnalisaCAR). O módulo faz cruzamentos automatizados para verificar as informações declaradas, permitindo o processamento em lotes de milhares de cadastros simultaneamente. Para isso, os dados declarados no CAR são comparados com mapas de referência para diagnosticar a situação ambiental dos imóveis rurais, a fim de reduzir a subjetividade na análise e garantir maior agilidade, segurança e eficiência ao processo.

No caso da existência de divergências entre as informações declaradas e os mapas de referência, o sistema propõe, de modo automático, a retificação das informações, podendo o proprietário ou possuidor rural concordar total ou parcialmente com as alterações propostas. Se as informações não forem aderidas por não haver consenso, o registro irá para análise ou revisão manual pela equipe técnica.

O módulo de Análise Dinamizada foi desenvolvido pelo Serviço Florestal Brasileiro e disponibilizado para as unidades federativas, devendo estas providenciarem os mapas de referência para utilização do sistema. Caso os entes federativos já disponham de sistema para análise dos dados declarados no CAR, deverão integrar os resultados das análises dos dados ao SICAR, observando as normas de integração de dados previstos no Decreto nº 7.830/2012 e na IN 2/2014, e os manuais de integração, disponibilizados pelo SFB.

6.2. Necessidade e Precisão de Bases Temáticas de Referência para Análise Dinamizada

A competência para analisar os dados declarados é do órgão estadual, distrital ou municipal competente, e cabe ao Serviço Florestal Brasileiro apoiar a implantação da análise nas unidades federativas. Para isso, desenvolveu, no âmbito do SICAR, a ferramenta denominada Módulo de Análise Dinamizada, que conta com diversas funcionalidades de suporte à decisão, incluindo, além de filtros automáticos de

sobreposição, a possibilidade de cruzamento de dados sobre classificação do uso do solo para as áreas de interesse ambiental definidas na Lei nº 12.651/2012.

O Serviço Florestal Brasileiro tem apoiado o processo de análise e validação dos dados pelas unidades da federação por meio da implantação de ferramentas que permitem filtros automáticos, que identificam sobreposições das áreas dos imóveis rurais declarados no CAR com Unidades de Conservação, Terras Indígenas e Áreas Embargadas, por exemplo, e alerta o detentor do imóvel rural para que proceda à revisão do cadastro do seu imóvel e/ou apresente documentação comprobatória das informações declaradas, ou seja, o filtro automático apoia a análise feita pelos órgãos competentes na medida em que adianta uma das verificações que são feitas na análise do CAR atualmente de forma manual.

Para uma melhor padronização e ajustes quanto à análise do CAR, foi publicada a Portaria MAPA nº 121/2021, que estabelece, no âmbito de atuação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), procedimentos gerais complementares para a análise dos dados do CAR e para integração dos resultados da análise dos dados ao SICAR. As bases de dados temáticas de referência para análise dinamizada devem ser definidas pelos órgãos competentes e deverão observar:

- I a escala mínima de 1:50.000, em consonância com o disposto no art. 17 da Instrução Normativa MMA nº 02/2014;
- II o sistema de referência geodésico SIRGAS2000 (Sistema de Referência Geocêntrico para as Américas), oficialmente adotado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); e
- III os parâmetros técnicos de avaliação da qualidade de bases de dados temáticas de referência e demais definições técnicas para utilização das bases de dados no SICAR, a serem definidos pelo Serviço Florestal Brasileiro.

Ainda, a fim de auxiliar os órgãos competentes para construção das bases de referência, o Serviço Florestal Brasileiro publicou nota técnica contendo orientações gerais sobre as bases de referência para a solução da Análise Dinamizada do Cadastro Ambiental Rural. A nota técnica contempla as especificações técnicas e fundamentos legais para o mapeamento de referência de temas relacionados à cobertura do solo,

hidrografia, fitofisionomias na Amazônia Legal, e temas complementares, podendo ser acessada pelo endereço eletrônico: <<https://www.florestal.gov.br/documentos/car/analisa-car/4969-nota-tecnica-bases-de-referencia-analisa-car/file>>.

É necessário que o Ministério Público verifique a correta construção e utilização dessas bases no âmbito da análise dinamizada do CAR em cada estado da federação.

7. A IMPORTÂNCIA DO DEMONSTRATIVO PÚBLICO, RECIBO DE INSCRIÇÃO E STATUS PARA O MONITORAMENTO E CONTROLE DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL

Quanto ao acompanhamento das informações declaradas no CAR, a Portaria MAPA nº 121/2021 define que o Serviço Florestal Brasileiro disponibilizará, por meio do SICAR, demonstrativo da situação das informações declaradas. O demonstrativo deve refletir a situação das declarações e informações cadastradas, retificadas ou alteradas pelo proprietário ou possuidor de imóveis rurais. Assim, de acordo com as regras previstas no Art. 7º, a "situação" do cadastro pode ser:

- Ativo: a) após concluída a inscrição no CAR; e b) enquanto estiverem sendo cumpridas as obrigações de atualização das informações, conforme § 3º do art. 6º do Decreto nº 7.830, de 2012, e de atendimento a notificações, decorrentes da análise.

- Pendente: a) após o não cumprimento dos prazos estabelecidos nas notificações; b) quando constatada sobreposição do imóvel rural com Terras Indígenas, Unidades de Conservação, Terras da União e áreas consideradas impeditivas pelos órgãos competentes; c) quando constatada sobreposição do imóvel rural com áreas embargadas pelos órgãos competentes.
- Suspenso: a) por ordem judicial; ou b) por decisão administrativa do órgão competente devidamente justificada.
- Cancelado: a) quando constatado que as informações declaradas são total ou parcialmente falsas, enganosas ou omissas, nos termos do § 1º do art. 6º do Decreto nº 7.830, de 2012; b) por ordem judicial; c) por decisão administrativa do órgão competente em processo administrativo, assegurado o devido processo legal e a ampla defesa; ou d) por solicitação do proprietário/possuidor, com anuência do órgão competente.

Além disso, o demonstrativo deverá apresentar as informações de tramitação processual do registro do imóvel rural no CAR em relação à análise dos dados (condição). As tramitações processuais constam no anexo da Portaria MAPA nº 121/2021, porém não foram definidas nomenclaturas para todas as situações possíveis nas fases de inscrição e análise do CAR, como nas situações de suspensão da inscrição.

Ademais, importante destacar que alguns Estados também dispõem, em suas normas legislativas, sobre as situações e tramitações processuais que o CAR pode apresentar, sendo que, em alguns casos, não são compatíveis ou, em outros, são mais completas quando comparadas com as definições na Portaria MAPA nº 121/2021, o que pode prejudicar a sincronização com o sistema federal.

Essas informações sobre o status do CAR são relevantes para que seu demonstrativo público possa ser consultado pela sociedade, incluindo o controle social para a efetiva implementação do CAR. Deste modo, deve-se prever todas as situações possíveis de andamento processual sobre a regularidade ambiental dos imóveis rurais, bem como aquelas impeditivas para a continuidade da análise ou eventual suspensão e cancelamento da inscrição.

Além do controle social, o demonstrativo, bem como o recibo de inscrição do imóvel rural no CAR (documento definido pelo Banco Central como obrigatório para concessão de crédito rural, por meio da Resolução BACEN nº 4.663/2018), tem implicações econômicas importantes. Isso porque a avaliação de risco socioambiental para as instituições financeiras envolve a análise da situação do CAR visando à classificação de risco do negócio, que resultará na concessão ou não de crédito para o produtor rural. Importante acrescentar que a diferença entre demonstrativo e recibo de inscrição está na presença de informações pessoais neste último e, ainda, no fato de que cada ente federativo pode emitir o recibo de inscrição conforme suas próprias orientações. Deste modo, tem-se que as informações de interesse socioambiental nem sempre são as mesmas relacionadas no demonstrativo público do SICAR.

Atualmente, o demonstrativo do CAR, emitido pelo SICAR, contém, basicamente, informações sobre a área e localização do imóvel rural, situação e condição da análise, área de remanescentes de vegetação nativa, área de uso consolidado, área de servidão administrativa, área de reserva legal, área de preservação permanente, área de uso restrito e informações sobre as restrições do imóvel rural, tal como a sobreposição com área embargada.

Embora o demonstrativo apresente informações que possibilitem a verificação da regularidade ambiental, a Portaria MAPA nº 121/2021 não estabeleceu todas as situações possíveis a serem enfrentadas durante a análise do CAR, bem como define a situação de ativo mesmo quando há pendências a serem sanadas pelo proprietário ou possuidor, após verificadas irregularidades na declaração pelo órgão competente.

Além disso, o documento definido como referência para as instituições financeiras é o recibo de inscrição, cujas informações podem ser definidas pelos entes federativos responsáveis pela análise e podem, ainda, divergir das informações presentes no demonstrativo, tanto com relação às áreas de interesse ambiental como com relação à situação e condição da tramitação processual.

É preciso ter atenção com a atribuição da condição de “ativo” ao CAR registrado em sobreposição às áreas não cadastráveis, bem como de áreas públicas ocupadas à revelia do poder público.

8. CONCLUSÃO

A presente Nota Técnica elenca uma série de problemas que devem ser enfrentados pelo Ministério Público Estadual e Federal no que se refere ao Cadastro Ambiental Rural. Esses problemas se relacionam, principalmente, à falta de compatibilidade entre normas federais e estaduais, fraudes na declaração dos limites e informações de interesse ambiental, sistemas para cadastros que comportam a declaração de áreas de titularidade irregular e em área impeditivas, status que possibilitam imóveis rurais com passivos ambientais obterem demonstrativos aptos para benefícios junto a instituições financeiras e mercado consumidor, e ausência de bases de referência que possibilitem a análise dinamizada do CAR.

Esse trabalho objetivou apresentar diretrizes orientativas com base em experiências dos Ministérios Públicos no Brasil para que os Órgãos de Execução adotem ações visando à efetivação da inscrição, análise e validação do CAR, a fim de que se inicie a etapa de regularização ambiental dos imóveis rurais com vistas a garantir melhor controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico sobre a preservação da vegetação nativa e sustentabilidade das atividades rurais, bem como combater o desmatamento ilegal.

Por fim, ressalta-se que a legislação sobre o CAR tem sido objeto de constantes modificações, seja no âmbito federal ou estadual, devendo o Ministério Público estar atento para evitar as alterações que impliquem enfraquecimento da proteção ambiental garantida Constituição Federal às presentes e futuras gerações.

9. REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, J.; BRITO, B; FARIAS, H. **O Judiciário está punindo desmatadores ilegais na Amazônia? Resultados do Programa Amazônia Protege**. Belém-PA: Imazon, 2022. 42p. Disponível em: <<https://imazon.org.br/wp-content/uploads/2022/07/Relatorio-Amazonia-Protege.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2022.
- BARRETO, P.; GIBBS, H.K. **Como melhorar a eficácia dos acordos contra o desmatamento associado à pecuária na Amazônia?** Belém-PA: Imazon. 2015. Disponível em: <https://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/livros/TACPecuaria_WEB.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2022.
- BARROSO, L.R. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo**. 1. Ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p.291
- BENATTI, J.H. Regularização Fundiária e o Ordenamento Territorial no Estado do Pará. **Laboratório de Justiça Global e Educação em Direitos Humanos na Amazônia**. Belém-PA: UFPA-PA. 2012.
- BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. **Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111428.htm>. Acesso em: 13 jul. 2022.
- BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm>. Acesso em: 13 jul. 2022.
- BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII, da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm>. Acesso em: 13 jul. 2022.
- BRASIL. PODER EXECUTIVO. **Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012**. Dispõe sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural, o Cadastro Ambiental Rural, estabelece normas de caráter geral aos Programas de Regularização Ambiental, de que trata a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7830.htm>. Acesso em: 13 jul. 2022.
- BRASIL. PODER EXECUTIVO. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Portaria MAPA nº 121, de 12 de maio de 2021**. Estabelece, no âmbito do Ministério

da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, procedimentos gerais complementares para a análise dos dados do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e para integração dos resultados da análise ao Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR) e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mapa-n-121-de-12-de-maio-de-2021-319796627>>. Acesso em: 13 jul. 2022.

BRASIL. PODER EXECUTIVO. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Relatório de Auditoria Anual de Contas** – Exercício 2017. Brasília-DF: Secretaria Executiva – Ministério do Meio Ambiente, 2018. Disponível em: <<https://www.gov.br/mma/pt-br/acao-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/exercicio-2017/relatorio-de-auditoria-anual-de-contas-documentoitemprestacaoconta.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2022.

BRASIL. PODER EXECUTIVO. Ministério do Meio Ambiente. **Instrução Normativa MMA nº 02, de 06 de maio de 2014**. Dispõe sobre os procedimentos para a integração, execução e compatibilização do Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR) e define os procedimentos gerais do Cadastro Ambiental Rural (CAR). Disponível em: <https://www.car.gov.br/leis/IN_CAR.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2022.

CENTRO DE INTELIGÊNCIA TERRITORIAL. 2019. Mapeamento do Processo do CAR e Análise de Custos. Relatório Final.

DE FELIPPE, D.; TRENTINI, F. O conceito de área rural consolidada no código florestal de 2012: principais controvérsias. **Revista de Direito Agrário e Agroambiental**, v. 4, n. 1, p. 77-93, 2018.

ESTADO DA BAHIA. PODER EXECUTIVO. **Decreto nº 14.024, de 06 de junho de 2012**. Aprova o Regulamento da Lei nº 10.431, de 20 de dezembro de 2006, que instituiu a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia, e a Lei nº 11.612, de 08 de outubro de 2009, que dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=242454>>. Acesso em: 13 jul. 2022.

ESTADO DA BAHIA. PODER EXECUTIVO. **Decreto nº 15.180, de 02 de junho de 2014**. Regulamenta a gestão das florestas e das demais formas de vegetação do Estado da Bahia, a conservação da vegetação nativa, o Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais (CEFIR) e dispõe acerca do Programa de Regularização Ambiental dos Imóveis Rurais do Estado da Bahia e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=270968>>. Acesso em: 13 jul. 2022.

ESTADO DA BAHIA. PODER LEGISLATIVO. **Lei nº 10.431, de 20 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia e dá outras providências. Disponível em:

<<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=121083>>. Acesso em: 13 jul. 2022.

ESTADO DA PARAÍBA. PODER EXECUTIVO. Conselho de Proteção Ambiental.

Deliberação nº 3.679, de 15 de dezembro de 2015. Dispõe sobre orientações técnicas e jurídicas para os procedimentos da Superintendência de Administração do Meio Ambiente (Sudema), a serem adotados, considerando o início da operação do Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR) e do Cadastro Ambiental Rural (CAR), na Paraíba. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=346237>>. Acesso em: 13 jul. 2022.

ESTADO DA PARAÍBA. PODER EXECUTIVO. **Decreto nº 24.414, de 27 de setembro de 2003**. Dispõe sobre a Exploração Florestal no Estado da Paraíba e dá outras providências. Disponível em: <<http://oads.org.br/leis/2584.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2022.

ESTADO DA PARAÍBA. PODER EXECUTIVO. Superintendência de Administração do Meio Ambiente. **Instrução Normativa SUDEMA n. 1, de 20 de agosto de 2019**. Dispõe sobre os procedimentos para solicitação de prioridade na análise do Cadastro Ambiental Rural (CAR). Disponível em:

<<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=386337>>. Acesso em: 13 jul. 2022.

ESTADO DE GOIÁS. PODER EXECUTIVO. Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. **Instrução Normativa SEMADS nº 18, de 18 de junho de 2021**. Dispõe sobre os procedimentos para a definição de prioridade na análise do Cadastro Ambiental Rural. Disponível em:

<<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=416012>>. Acesso em: 13 jul. 2022.

ESTADO DE GOIÁS. PODER LEGISLATIVO. **Lei nº 16.153, de 26 de outubro de 2007**. Dispõe sobre a preservação dos campos de murundus, também conhecidos como covais e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2018-05/lei-estadual-no_-17_153-2007-confere-status-de-app-aos-campos-de-murundu.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2022.

ESTADO DE GOIÁS. PODER LEGISLATIVO. **Lei nº 18.104, de 18 de julho de 2013**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, institui a nova Política Florestal do Estado de Goiás e dá outras providências. Disponível em:

<<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=256749>>. Acesso em: 13 jul. 2022.

ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. PODER EXECUTIVO. **Decreto nº 13.977, de 05 de junho de 2014**. Dispõe sobre o Cadastro Ambiental Rural de Mato Grosso do Sul; sobre o Programa MS Mais Sustentável, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=271190>>. Acesso em: 13 jul. 2022.

ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. PODER EXECUTIVO. Secretaria de Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia. **Resolução SEMAC nº 11, de 15 de julho de 2014**. Implanta e disciplina procedimentos relativos ao Cadastro Ambiental Rural e sobre o Programa MS Mais Sustentável a que se refere o Decreto Estadual nº 13.977, de 05 de junho de 2014. Disponível em:

<<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=272741>>. Acesso em: 13 jul. 2022.

ESTADO DE MATO GROSSO. PODER EXECUTIVO. **Decreto nº 1.031, de 02 de junho de 2017**. Regulamenta a Lei Complementar nº 592, de 26 de maio de 2017, no que tange o Programa de Regularização Ambiental, o Sistema Mato-grossense de Cadastro Ambiental (SIMCAR), a inscrição e análise do Cadastro Ambiental Rural. Disponível em:

<<http://app1.sefaz.mt.gov.br/0325677500623408/7C7B6A9347C50F55032569140065EBBF/950801C5453562B984258137006C104B>>. Acesso em: 13 jul. 2022.

ESTADO DE MATO GROSSO. PODER EXECUTIVO. **Decreto nº 1.491, de 15 de maio de 2018**. Regulamenta a Lei Complementar nº 592, de 26 de maio de 2017, no tocante as formas de regularização ambiental nos imóveis rurais e altera dispositivos do Decreto nº 1031 de 02 de Junho de 2017. Disponível em:

<<http://app1.sefaz.mt.gov.br/0325677500623408/7C7B6A9347C50F55032569140065EBBF/FDEFD14C19539CCE8425828F005A6FCC>>. Acesso em: 13 jul. 2022.

ESTADO DE MATO GROSSO. PODER LEGISLATIVO. **Lei Complementar nº 592, de 26 de maio de 2017**. Dispõe sobre o Programa de Regularização Ambiental (PRA), disciplina o Cadastro Ambiental Rural (CAR), a Regularização Ambiental dos Imóveis Rurais e o Licenciamento Ambiental das Atividades poluidoras ou utilizadoras de recursos naturais, no âmbito do Estado de Mato Grosso, e dá outras providências.

Disponível em:

<<http://app1.sefaz.mt.gov.br/0425762e005567c5/9733a1d3f5bb1ab384256710004d4754/2934486634343a9c8425812f005b9c6e>>. Acesso em: 13 jul. 2022.

ESTADO DE MINAS GERAIS. PODER LEGISLATIVO. **Lei nº 20.922, de 16 de outubro de 2013**. Dispõe sobre as políticas florestal e de proteção à biodiversidade no Estado. Disponível em:

<<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=30375>>. Acesso em: 13 jul. 2022.

ESTADO DE RORAIMA. PODER EXECUTIVO. Fundação de Meio Ambiente e Recursos Hídricos. **Instrução Normativa FEMARH nº 2, de 07 de janeiro de 2013**. Dispõe sobre os procedimentos simplificados para o registro da Reserva Legal de propriedades e posses rurais do Estado de Roraima na Fundação Estadual do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos (FEMARH). Disponível em:

<<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=249797>>. Acesso em: 13 jul. 2022.

ESTADO DE RORAIMA. PODER EXECUTIVO. Fundação de Meio Ambiente e Recursos Hídricos. **Instrução Normativa FEMARH n. 3, de 18 de março de 2015**. Revoga a IN nº 03/2014 publicada no DOE de 13.10.2014 que dispõe sobre a implantação do Certificado de Regularidade Ambiental no Estado de Roraima.

Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=282231>>. Acesso em: 13 jul. 2022.

ESTADO DE SANTA CATARINA. PODER EXECUTIVO. **Decreto nº 2.219, de 03 de junho de 2014**. Regulamenta o Capítulo IV-B do Título IV da Lei nº 14.675, de 13 de abril de 2009, com a redação dada pela Lei nº 16.342, de 21 de janeiro de 2014, que dispõe sobre o Cadastro Ambiental Rural (CAR). Disponível em:

<<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=271107>>. Acesso em: 13 jul. 2022.

ESTADO DE SANTA CATARINA. PODER EXECUTIVO. **Decreto nº 402, de 21 de outubro de 2015**. Regulamenta o Capítulo IV-A do Título IV da Lei nº 14.675, de 2009, implantando o Programa de Regularização Ambiental (PRA), e estabelece outras providências. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=305140>>. Acesso em: 13 jul. 2022.

ESTADO DE SANTA CATARINA. PODER EXECUTIVO. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável e Secretaria de Estado da Agricultura e da Pesca. **Instrução Normativa SDS/SAR nº 1, de 01 de julho de 2014**. Aprova o Manual Operativo do Cadastro Ambiental Rural (CAR). Disponível em:

<<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=272226>>. Acesso em: 13 jul. 2022.

ESTADO DE SANTA CATARINA. PODER LEGISLATIVO. **Lei nº 14.675, de 13 de abril de 2009**. Institui o Código Estadual do Meio Ambiente e estabelece outras providências. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=240328>>. Acesso em: 13 jul. 2022.

ESTADO DE SÃO PAULO. PODER EXECUTIVO. **Decreto nº 64.842, de 05 de março de 2020**. Regulamenta a regularização ambiental de imóveis rurais no Estado de

São Paulo, nos termos da Lei federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012, e da Lei estadual nº 15.684, de 14 de janeiro de 2015, e dá providências correlatas. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2020/decreto-64842-05.03.2020.html>>. Acesso em: 13 jul. 2022.

ESTADO DE SÃO PAULO. PODER EXECUTIVO. **Decreto nº 65.182, de 16 de setembro de 2020.** Institui o Programa Agro Legal, regulamenta os artigos 27 e 32 da Lei nº 15.684, de 14 de janeiro de 2015, que dispõe sobre a regularização ambiental de imóveis rurais no Estado de São Paulo, e altera o Decreto nº 64.842, de 5 de março de 2020, que regulamenta a Lei nº 15.684, de 14 de janeiro de 2015. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2020/decreto-65182-16.09.2020.html>>. Acesso em: 13 jul. 2022.

ESTADO DE SÃO PAULO. PODER EXECUTIVO. Secretaria de Estado de Agricultura e Abastecimento. **Resolução SAA nº 54, de 17 de agosto de 2021.** Estabelece procedimentos a serem observados, no âmbito da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, na análise e aprovação de Cadastros Ambientais Rurais (CARs). Disponível em: <<https://www.cati.sp.gov.br/portal/themes/unify/arquivos/produtos-e-servicos/RESOLUCAOSAA54DE17DEAGOSTODE2021.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2022.

ESTADO DE SÃO PAULO. PODER EXECUTIVO. Secretaria de Estado de Agricultura e Abastecimento. **Resolução SAA nº 55, de 18 de setembro de 2020.** Dispõe sobre orientações, critérios e procedimentos para, no âmbito do Programa Agro Legal, regularizar a Reserva Legal dos imóveis rurais no Estado de São Paulo, não localizados em Unidades de Conservação de domínio público e em territórios de povos indígenas e comunidades tradicionais, segundo o disposto nos artigos 67 e 68 da Lei federal nº 12.651/12 e 27 e 32 da Lei estadual nº 15.684/15 e nos Decretos nº 65.182/2020 de 16 de setembro de 2020 e 64.131, de 11 de março de 2020. Disponível em: <<https://smastr16.blob.core.windows.net/sicar/sites/92/2020/09/resol55.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2022.

ESTADO DE SÃO PAULO. PODER EXECUTIVO. Secretaria de Meio Ambiente. **Portaria CBRN nº 13, de 19 de dezembro de 2018.** Estabelece os procedimentos para a análise, no âmbito da Coordenadoria de Biodiversidade e Recursos Naturais (CBRN), de Cadastros Ambientais Rurais (CARs) de imóveis rurais situados no Estado de São Paulo, com vistas à sua adequação ambiental, assim como para o acompanhamento das ações necessárias a esta finalidade, nos termos da Lei federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012, e dos demais atos normativos correlatos. Disponível em: <<https://smastr16.blob.core.windows.net/legislacao/2019/01/portaria-cbrn-13-2018-com-alteracoes-estabelece-analise-do-car-com-adequacao-ambiental-e-demais-atos-normativos-corrlatos.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2022.

ESTADO DE SÃO PAULO. PODER LEGISLATIVO. **Lei nº 15.684, de 14 de janeiro de 2015.** Dispõe em caráter específico e suplementar, nos termos dos artigos 23, III, VI e VII, e 24, VI, e parágrafos da Constituição Federal e nos termos dos artigos 191, 193, XVI, 194, parágrafo único, 197, 205, III, 209, 213, da Constituição do Estado de São Paulo, sobre o Programa de Regularização Ambiental (PRA) das propriedades e imóveis rurais, criado pela Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012, e sobre a aplicação da Lei Complementar Federal nº 140, de 8 de dezembro de 2011, no âmbito do Estado de São Paulo. Disponível em:

<<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2015/lei-15684-14.01.2015.html>>.
Acesso em: 13 jul. 2022.

ESTADO DO AMAPÁ. PODER EXECUTIVO. **Decreto nº 1.665, de 13 de maio de 2021**. Institui no âmbito do Estado do Amapá o Programa de Regularização Ambiental - PRA e Regulamenta o Cadastro Ambiental Rural (CAR) no Estado do Amapá e adota demais providências. Disponível em:

<<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=414346>>. Acesso em: 13 jul. 2022.,

ESTADO DO AMAZONAS. PODER EXECUTIVO. **Decreto nº 42.370, de 05 de junho de 2020**. Regulamenta a Lei nº 4.406, de 28 de dezembro de 2016, que dispõe sobre o Cadastro Ambiental Rural (CAR), o Programa de Regularização Ambiental do Estado do Amazonas (PRA-AM). Disponível em:

<<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=396604#:~:text=REGULAMENTA%20a%20Lei%20n%C2%BA%204.406,do%20Amazonas%20%2D%20PRA%2DAM>>.

Acesso em: 13 jul. 2022.

ESTADO DO AMAZONAS. PODER LEGISLATIVO. **Lei nº 4.406, de 28 de dezembro de 2016**. Estabelece a Política Estadual de Regularização Ambiental, dispõe sobre o Cadastro Ambiental Rural (CAR), o Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SISCAR-AM), o Programa de Regularização Ambiental (PRA), no Estado do Amazonas. Disponível em:

<<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=335391#:~:text=Estabelece%20a%20Pol%C3%ADtica%20Estadual%20de,PRA%2C%20no%20Estado%20do%20Amazonas>>.

Acesso em: 13 jul. 2022.

ESTADO DO CEARÁ. PODER EXECUTIVO. Superintendência Estadual do Meio Ambiente. **Instrução Normativa SEMACE nº 1, de 15 de outubro de 2020**. Define critérios e procedimentos para análise e validação dos cadastros inseridos no Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR) realizados pela SEMACE e dá outras providências. Disponível em:

<<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=403003#:~:text=Define%20crit%C3%A9rios%20e%20procedimentos%20para,SEMACE%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias>>. Acesso em: 13 jul. 2022.

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. PODER EXECUTIVO. Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo. **Instrução Normativa IDAF nº 5, de 19 de agosto de 2015**. Disponível em:

<<https://idaf.es.gov.br/Media/idaf/Documentos/Legisla%C3%A7%C3%A3o/DRNRE/IN%20Idaf%20n%C2%BA%20005,%20de%2019%20de%20agosto%20de%202015.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2022.

ESTADO DO MARANHÃO. PODER EXECUTIVO. Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Naturais. **Portaria SEMA nº 55, de 12 de junho de 2017**.

Disciplina os procedimentos para pedido de cancelamento, emissão de recibos de inscrição do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e atualização de dados cadastrais no Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR), no âmbito da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais do Maranhão (SEMA). Disponível em:

<<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=345166>>. Acesso em: 13 jul. 2022.

ESTADO DO PARÁ. PODER EXECUTIVO. **Decreto nº 1.379, de 03 de setembro de 2015**. Cria o Programa de Regularização Ambiental dos Imóveis Rurais do Estado do

Pará - PRA/PA e dá outras providências. Disponível em:
<<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=303048>>. Acesso em: 13 jul. 2022.
ESTADO DO PARÁ. PODER EXECUTIVO. **Decreto nº 216, de 22 de setembro de 2011**. Dispõe sobre o licenciamento ambiental das atividades agrossilvopastoris realizadas em áreas alteradas e/ou subutilizadas fora da área de reserva legal e área de preservação permanente nos imóveis rurais no Estado do Pará. Disponível em:
<<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=148105>>. Acesso em: 13 jul. 2022.
ESTADO DO PARÁ. PODER EXECUTIVO. Secretaria de Estado de Meio Ambiente. **Instrução Normativa nº 14, de 27 de outubro de 2011**. Estabelece os procedimentos administrativos para a regularização e o licenciamento ambiental das atividades agrossilvopastoris realizadas em áreas alteradas e/ou subutilizadas fora da área de Reserva Legal (RL) e Área de Preservação Permanente (APP) nos imóveis rurais no Estado do Pará. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=148136>>. Acesso em: 13 jul. 2022.
ESTADO DO PARANÁ. PODER EXECUTIVO. **Decreto nº 11.515, de 29 de outubro de 2018**. Regulamenta a Lei nº 18.295, de 10 de novembro de 2014, que dispõe sobre as formas, prazos e procedimentos para a regularização ambiental das propriedades rurais no Estado do Paraná. Disponível em:
<<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=368800>>. Acesso em: 13 jul. 2022.
ESTADO DO PARANÁ. PODER EXECUTIVO. Instituto Ambiental do Paraná. **Portaria IAP nº 97, de 26 de maio de 2014**. Define orientações técnicas e jurídicas para os procedimentos do IAP, a serem adotados, considerando o início da operação do Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR), no Paraná. Disponível em:
<<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=270811>>. Acesso em: 13 jul. 2022.
ESTADO DO PARANÁ. PODER LEGISLATIVO. **Lei nº 18.295, de 10 de novembro de 2014**. Súmula Instituição, nos termos do art. 24 da Constituição Federal, do Programa de Regularização Ambiental das propriedades e imóveis rurais, criado pela Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Disponível em:
<<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=276715>>. Acesso em: 13 jul. 2022.
ESTADO DO PIAUÍ. PODER LEGISLATIVO. **Lei Ordinária nº 5.699, de 26 de novembro de 2007**. Altera a Lei nº 5.178, de 27 de dezembro de 2000, e dá outras providências. Disponível em: <<http://legislacao.pi.gov.br/legislacao/default/ato/13386>>. Acesso em: 13 jul. 2022.
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. PODER EXECUTIVO. **Decreto nº 52.431, de 23 de junho de 2015**. Dispõe sobre a implementação do Cadastro Ambiental Rural e define conceitos e procedimentos para a aplicação da Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012, no Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em:
<<https://www.sema.rs.gov.br/upload/arquivos/201610/14115105-decreto52431.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2022.
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. PODER LEGISLATIVO. **Lei nº 11.520, de 03 de agosto de 2000**. Institui o Código Estadual do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Disponível em:
<http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smam/usu_doc/lei_estadual_11520.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2022.
ESTADO DO TOCANTINS. PODER EXECUTIVO. Instituto Natureza do Tocantins. Instrução Normativa Naturatins nº 4, de 8 de dezembro de 2015. Estabelece normas e

procedimentos para enquadramento de percentual de reserva legal, considerando as tipologias vegetais no Estado do Tocantins. Disponível em:

<<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=313579>>. Acesso em: 13 jul. 2022.

GIBBS, H.K.; RAUSCH, L.; MUNGER, J.; SCHELLY, I.; MORTON, D.C.; NOOJIPADY, P.; SOARES-FILHO, B.; BARRETO, P.; MICOL, L.; WALKER, N.F. Brazil's Soy Moratorium. *Science*, v. 347, nº 6220, p. 377-378, 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.1126/science.aaa0181>>.

HASHIZUME, M. **Fraude em autorização para atividade rural na Amazônia apaga “ficha suja” de embargos e infrações ambientais.** Repórter Brasil, 29 abr. 2021.

Disponível em <<https://reporterbrasil.org.br/2021/04/secretaria-de-mt-admite-erro-e-cancela-autorizacao-para-atividade-rural-de-propriedade-que-acumula-infracoes-ambientais/>>. Acesso em: 13 jul. 2022.

KORTING, M.S. **O Cadastro Ambiental Rural e seus efeitos:** Política pública de regularização ambiental no território. Rio de Janeiro-RJ: CPDA/UFRRJ, 2018.

L'ROE, J.; RAUSCH, L.; MUNGER, J.; GIBBS, H.K. Mapping properties to monitor forests: Landholder response to a large environmental registration program in the Brazilian Amazon. *Land Use Policy*, v. 57, p. 193–203, 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2016.05.029>>.

LOPES, J.D.R. A elaboração do novo Código Florestal e o conceito de pousio. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 21, n. 4746, 29 jun. 2016. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/35258>>. Acesso em: 13 abr. 2022.

OBSERVATÓRIO DO CÓDIGO FLORESTAL. **Caminhos para a validação do CAR pelos estados da Amazônia e do Cerrado.** 2019. Disponível em: <<https://observatorioflorestal.org.br/wp-content/uploads/2021/07/publicacao-ValidaCar-Site.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2022.

ANEXO

NOTA TÉCNICA Nº 4/2022 - CMA, de 19 de dezembro de 2022

Nota Técnica referente à atuação dos membros do Ministério Público brasileiro ao aperfeiçoamento dos protocolos e ferramentas de análise de Cadastros Ambientais Rurais por parte dos órgãos estaduais competentes (OEMAs).

A COMISSÃO DO MEIO AMBIENTE, órgão do CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, instituída pela Resolução nº 145/16, e tornada permanente pela Emenda Regimental nº 20/2019, no exercício das atribuições previstas no art. 130-A, §2º, I, da Constituição Federal (CF), e no art. 30, caput, do Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público, com o objetivo de fortalecer e aprimorar a atuação dos órgãos do Ministério Público na proteção do meio ambiente, expede a presente Nota Técnica com a finalidade de oferecer subsídios de atuação ao Ministério Público brasileiro visando ao aperfeiçoamento dos protocolos e ferramentas de análise de Cadastros Ambientais Rurais por parte dos órgãos estaduais competentes (OEMAs), conforme teor abaixo:

Considerando a criação, pela Lei n. 12.651/2012, do Cadastro Ambiental Rural, “registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento” (art. 29, caput, L. 12.651/2012);

Considerando ser a obrigatória a inscrição de todos os imóveis rurais no Cadastro Ambiental Rural, cabendo ao proprietário ou possuidor apresentar ao órgão ambiental competente (I) sua identificação pessoal; (II) a comprovação da propriedade ou da posse; e (III) identificação do imóvel por meio de planta e memorial descritivo, contendo a indicação das coordenadas geográficas com pelo menos um ponto de amarração do perímetro do imóvel, informando a localização dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Preservação Permanente, das Áreas de Uso Restrito, das áreas consolidadas e, caso existente, também da localização da Reserva Legal (art. 29, §1º, Lei n. 12.651/2012);

Considerando que a inscrição no CAR, na forma da Lei n. 12.651/2012, deve ocorrer junto ao órgão ambiental estadual ou municipal competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA;

Considerando que, atualmente, são os órgãos estaduais integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA – os que efetivamente estão incumbidos do recebimento de inscrições de imóveis rurais no CAR e do processamento, análise e validação de referidas inscrições;

Considerando que, para recepção e processamento das inscrições, os Estados Federados podem valer-se dos sistemas oferecidos pelo SICAR - Sistema de Cadastro Ambiental Rural, instituído pelo Decreto n. 7.830/2012 e gerido pelo Serviço Florestal Brasileiro;

Considerando que, atualmente, quinze Estados Federados e o Distrito Federal utilizam a plataforma federal de cadastramento de imóveis rurais no CAR (SICAR), quais sejam, Alagoas, Amazonas, Amapá, Ceará, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Roraima e Sergipe;

Considerando que cinco Estados Federados (Acre, Pará, Rondônia, Rio Grande do Sul e Santa Catarina) utilizam o SICAR - Sistema de Cadastro Ambiental Rural, de modo customizado, enquanto um Estado (Tocantins) adota modelo híbrido, incorporando módulos do SICAR a sistemas próprios;

Considerando que cinco Estados Federados (Bahia, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e São Paulo) utilizam sistemas estaduais próprios para inserção de imóveis no Cadastro Ambiental Rural, assegurada a integração dos sistemas às bases de dados do SICAR;

Considerando que, a despeito de inscrições, processamento, análise e validação de cadastros ambientais rurais serem empreendidos por meio dos órgãos estaduais do SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente, as normas gerais aplicáveis têm natureza nacional, aplicando-se notadamente a Lei n. 12.651/2012 e o Decreto n. 7.830/2012;

Considerando o teor do documento intitulado “XXXXX” produzido pelo Grupo de Estudos instituído por meio da Portaria n. 01/2021/CMA/CNMP, de 30 de março de 2021, com o objetivo de apresentar propostas voltadas à atuação do Ministério Público brasileiro no aprimoramento do Cadastro Ambiental Rural (CAR);

O Conselho Nacional do Ministério Público, por meio da Comissão do Meio Ambiente, com acatamento à independência e autonomia funcional dos membros do Ministério Público, em busca de uma atuação preventiva para os problemas derivados da utilização do Cadastro Ambiental Rural como ferramenta de legitimação de pretensões de posse sobre espaços territoriais especialmente protegidos, e contando com o protagonismo das unidades e ramos do Ministério Público Brasileiro, subsidia a atuação do Ministério Público na área ambiental no enfrentamento ao uso desvirtuado do CAR, com a apresentação dos seguintes direcionamentos técnicos:

1 Fomento aos órgãos de execução do Ministério Público, com atribuições na defesa do meio ambiente, para que elaborem/obtenham diagnósticos:

1.1 Sobre a compatibilidade entre a legislação estadual aplicável ao procedimento de registro, processamento, análise e validação de Cadastros Ambientais Rurais e o necessário resguardo aos espaços territoriais especialmente protegidos, em particular a terras indígenas homologadas ou interditadas, a territórios quilombolas com processo de demarcação completo, a florestas públicas do tipo B, a projetos de assentamento ambientalmente diferenciados e a unidades de conservação públicas ou com regime fundiário público;

1.2. Sobre a exigência pelos órgãos competentes de documentação autenticada sobre os títulos dos imóveis rurais, e checagem da localização das coordenadas geográficas dos vértices dos polígonos, bem como dos proprietários e posseiros rurais confrontantes;

- 1.3. Sobre o registro de imóveis rurais por título de propriedade e posse rural, ainda que formem áreas contínuas;
- 1.4. Sobre a admissão pelos órgãos competentes de documentos para comprovação de propriedade ou posse rural da terra que não tenham base legal;
- 1.5. Sobre se paras os imóveis rurais certificados pelo SIGEF: A área declarada pelo cadastrante é igual à área vetorizada informada na certificação. Quando o imóvel rural em análise possuir o número de certificação fundiária declarada pelo proprietário/possuidor, o técnico deverá consultar este código no site do SIGEF para confrontar as informações;
- 1.6. Sobre os marcos temporais que são utilizados para análise da área do imóvel rural e dos remanescentes de vegetação nativa, e a adequação com as normas federais;
- 1.7. Sobre a inclusão de filtros para áreas não cadastráveis no SICAR, com a escala mínima de 1:50.000 (em consonância com o disposto no art. 17 da Instrução Normativa MMA nº 02, de 2014) (Quadro 1), e se são consideradas áreas não cadastráveis as terras indígenas homologadas ou interditadas, os territórios quilombolas com processo de demarcação completo, as florestas públicas do tipo B, os projetos de assentamento ambientalmente diferenciados e as unidades de conservação públicas ou com regime fundiário público (Quadro 2);
- 1.8. Sobre o uso de bases temáticas de referência em escalas superiores a 1:50.000 para análise e validação do CAR;
- 1.9. Sobre a existência de bases temáticas de referência construídas ou em construção pelos órgãos competentes em escalas adequadas (mínimo 1:50.000) para análise dinamizada;
- 1.10. Sobre a disponibilização pública do histórico retroativo dos imóveis rurais no Cadastro Ambiental Rural, em especial as edições nos limites das propriedades, de tal forma que quaisquer usuários dos dados, sejam eles governamental ou não, possam analisar possíveis irregularidades na sequência histórica de um cadastro;
- 1.11. Sobre os casos de priorização de análise do CAR devido a existência de degradação ambiental ou embargo no imóvel rural;
- 1.12. Sobre a criação de um nível de priorização automático para a análise de casos de retificações que excluam dos limites dos imóveis áreas de desmatamentos detectados por sistemas oficiais de monitoramento (PRODES e DETER);
- 1.13. Sobre a adequação dos status de situação e condição da tramitação processual com a norma federal;
- 1.14. Sobre a possibilidade de adequação dos status de situação e condição da tramitação processual, e das informações presentes no recibo de inscrição e demonstrativo público, conforme diagnóstico e proposta desse grupo de estudos (Quadros 3, 4 e 5);
- 1.15. Sobre a possibilidade de emissão de mais de uma pendência no processo de análise do Cadastro Ambiental Rural;
- 1.16. Sobre o registro de existência de CAR cancelado, independentemente do motivo, no CAR de novo cadastramento, bem como o motivo para o cancelamento e número do CAR anterior;

2. De posse dessas informações, sejam tomadas medidas visando garantir a desobstaculização normativa e operacional a registros de Cadastros Ambientais Rurais, visando sua efetiva implementação, sincronização entre informações que comporão o Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural, e um melhor controle socioambiental sobre a adequação ambiental dos imóveis rurais no território brasileiro.

Quadro 1 – Relação de sugestões de filtros importantes para análise dinamizada sobre a adequação ambiental do imóvel rural no Cadastro Ambiental Rural, em escala mínima de 1:50.000.

Relação de sugestões de filtros importantes para as bases cadastráveis	Justificativa e embasamento técnico
Assentamentos da Reforma Agrária	Não pode ocorrer o cadastro de imóveis particulares no CAR para parcelas de assentamentos da Reforma Agrária realizadas pelo INCRA, uma vez que essas áreas públicas já foram afetadas e disponibilizadas pelo poder público.
Áreas embargadas	Cruzamentos de Embargos e Autos de Infração do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), o embargo é uma sanção administrativa e/ou medida administrativa cautelar que tem por objetivo propiciar a regeneração do meio ambiente e dar viabilidade à recuperação da área degradada.
Bases da cobertura do solo contendo minimamente as seguintes tipologias:	<ul style="list-style-type: none">● Áreas de preservação permanente;● Áreas de uso restrito;● Área consolidada;● Remanescentes de vegetação nativa;● Mapa de classes de formação vegetal na Amazônia Legal (florestas, cerrados e campos gerais);● Área de servidão administrativa;● Área de interesse social;
Cruzamento de áreas desmatadas na Amazônia Legal com o CAR para os estados: AC, AM, AP,	O projeto PRODES realiza o monitoramento por satélites do desmatamento por corte raso na Amazônia Legal e produz, desde 1988, as taxas anuais de desmatamento na região, que são usadas pelo governo brasileiro para o

MA, MT, PA, RO, RR e TO.	estabelecimento de políticas públicas. As taxas anuais são estimadas a partir dos incrementos de desmatamento identificados em cada imagem de satélite que cobre a Amazônia Legal. A primeira apresentação dos dados é realizada para dezembro de cada ano, na forma de estimativa. Os dados consolidados são apresentados no primeiro semestre do ano seguinte.
Levantamentos das florestas estaduais	Eventuais iniciativas existentes para o fomento da destinação de florestas públicas para conservação e uso sustentável definidas pelo ente público para a gestão do seu território.
Levantamento prévio das comunidades tradicionais do estado e seus territórios	Destacando a necessidade de Consulta Livre, Prévia e Informada às comunidades, conforme estabelece a Convenção 169 da OIT (Organização Internacional do Trabalho).
Sítios arqueológicos	Levantamento dos locais de sítios arqueológicos presentes no estado para conservação do patrimônio histórico-cultural.
Mineração	Levantamentos das bases das áreas de mineração no Brasil disponibilizado pela Agência Nacional de Mineração - ANM.

Quadro 2 – Relação de filtros obrigatórios de áreas impeditivas de Cadastro Ambiental Rural.

Filtros OBRIGATÓRIOS de bases cadastráveis em terra juridicamente protegida	Embasamento jurídico para essas áreas contarem como não cadastráveis inadmitindo propriedades privadas do CAR. O status do CAR deve ser apresentado como CANCELADO.
Terras indígenas e interditadas (povos isolados)	Arts. 5º, XXII, 215, 216 e 231, CF/88, e jurisprudência da CIDH sobre propriedade indígena - Os territórios indígenas demarcados consoante procedimentos legais constituem propriedade da União Federal, assegurado o usufruto exclusivo aos indígenas e não sendo permitido

	<p>seu fracionamento para fins de implementação de empreendimentos privados ou individuais, ainda que titularizados pelos próprios indígenas, já que a posse é coletiva, por norma constitucional;</p>
Unidades de conservação de domínio público	<p>Consulta ao Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP) - Quanto às áreas de florestas públicas, trata-se de “florestas, naturais ou plantadas, localizadas nos diversos biomas brasileiros, em bens sob o domínio da União, dos Estados, dos Municípios, do Distrito Federal ou das entidades da administração indireta” (Lei n. 11.284/2006); observando também o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC).</p> <p>As florestas públicas identificadas, delimitadas e demarcadas, na forma do Decreto n. 6.063/2007, encontram-se averbadas nas matrículas dos imóveis públicos em que incidem e estão também georreferenciadas no Cadastro Nacional de Florestas Públicas;</p> <p>As Unidades de Conservação de Proteção Integral que admitem somente a dominialidade pública, bem como as UC de Proteção Integral cuja criação resultou de estudo fundiário prévio, de arrecadação ou desapropriação integral do território já estão afetadas à finalidade pública, e sua finalidade só poderá ser alterada por Lei em sentido estrito (CF e precedentes do STF), Art. 8º, da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, estabelece o grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação:</p> <p>I - Estação Ecológica posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas;</p> <p>II - Reserva Biológica (posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas);</p> <p>III - Parque Nacional (posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas);</p>

	<p>IV - Monumento Natural (pode ser constituído por áreas particulares, desde que seja possível compatibilizar os objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários);</p> <p>V - Refúgio de Vida Silvestre (pode ser constituído por áreas particulares, desde que seja possível compatibilizar os objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários) – atentar para os casos que tiveram declaração prévia de área pública, caso da REVIS da Região Metropolitana.</p>
Terras tradicionalmente ocupadas por Povos e Comunidades Tradicionais	<p>A Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT reconhece os direitos de propriedade e de posse de PCTs sobre as terras que tradicionalmente ocupam. A Convenção n.º 169 da OIT possui status de norma constitucional, por assegurar a povos e comunidades tradicionais direitos considerados pelo próprio texto como fundamentais;</p> <p>O procedimento de demarcação de territórios quilombolas é previsto no Decreto n. 4.887/2003; a demarcação de territórios quilombolas é determinada pelo artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Provisórias: “Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”;</p>
Projetos de assentamento ambientalmente diferenciados que comportem apenas posse coletiva	<p>No caso da Política Nacional de Reforma Agrária, destinam-se à proteção das comunidades tradicionais em especial os assentamentos ambientalmente diferenciados, conforme modalidades definidas pelo artigo 10 do Decreto n.º 9.311/2018, dentre as quais constam os modelos de Projeto de Assentamento Agroextrativista, de Projeto de Desenvolvimento Sustentável e de Assentamento Agroflorestal;</p> <p>Os modelos ambientalmente diferenciados, em regra, comportam posse coletiva das áreas: os assentados detêm CDRUs coletivas, com direito a fração ideal do imóvel, o que significa que não são admitidos lotes</p>

	individuais característicos dos projetos de assentamento convencionais.
--	---

Quadro 3 – Proposta de adequação da Portaria MAPA n. 121/2021 sobre a situação do imóvel rural no Cadastro Ambiental Rural

Situação	Descrição
ATIVO	após concluída a inscrição no CAR
	enquanto estiverem sendo cumpridas as obrigações de atualização das informações, conforme § 3º do art. 6º do Decreto nº 7.830, de 2012, e de atendimento a notificações, decorrentes da análise (exclusão da Portaria MAPA n. 121/2021)
PENDENTE	enquanto estiverem sendo cumpridas as obrigações de atualização das informações, conforme § 3º do art. 6º do Decreto nº 7.830, de 2012, e de atendimento a notificações, decorrentes da análise (inclusão na Portaria MAPA n. 121/2021)
	após o não cumprimento dos prazos estabelecidos nas notificações
	quando constatada sobreposição do imóvel rural com Terras Indígenas, Unidades de Conservação, Terras da União e áreas consideradas impeditivas pelos órgãos competentes
	quando constatada sobreposição do imóvel rural com áreas embargadas pelos órgãos competentes
	Quando constatada sobreposição entre imóveis rurais em área maior que o mínimo permitido (Inclusão na Portaria MAPA n. 121/2021)
SUSPENSO	por ordem judicial
	por decisão administrativa do órgão competente devidamente justificada
	Quando descumpridas as obrigações relativas a adequação ambiental previstas em Termo de Ajustamento de Conduta, Termo de Compromisso ou outros instrumentos congêneres (inclusão na Portaria MAPA n. 121/2021)
CANCELADO	quando constatado que as informações declaradas são total ou parcialmente falsas, enganosas ou omissas, nos termos do § 1º do art. 6º do Decreto nº 7.830, de 2012
	por ordem judicial
	por decisão administrativa do órgão competente em processo administrativo assegurado o devido processo legal e a ampla defesa
	por solicitação do proprietário/possuidor, com anuência do órgão competente
	quando o imóvel rural já estiver inscrito no CAR (inclusão na Portaria MAPA n. 121/2021)

Quadro 4 – Proposta de adequação da Portaria MAPA n. 121/2021 sobre a condição da tramitação processual do imóvel rural no Cadastro Ambiental Rural

Situação	Condição da tramitação processual	Descrição
ATIVO (inclusão Portaria MAPA 121/2021) na n.	AGUARDANDO ANÁLISE	O registro do imóvel rural no Cadastro Ambiental Rural (CAR) foi realizado com sucesso e o processo aguarda a análise dos dados pelo órgão competente
ATIVO (inclusão Portaria MAPA 121/2021) na n.	EM ANÁLISE	Os dados declarados no registro do imóvel rural no CAR estão em análise pelo órgão competente. O registro do imóvel rural no CAR foi analisado pelo órgão competente e o proprietário ou possuidor rural foi notificado (exclusão da Portaria MAPA n. 121/2021). Os dados declarados no registro do imóvel rural no CAR estão em análise pelo órgão competente (inclusão na Portaria MAPA n. 121/2021)
ATIVO (inclusão Portaria MAPA 121/2021) na n.	ANALISADO, EM CONFORMIDADE COM A LEI Nº 12.651/2012 exclusão da Portaria MAPA n. 121/2021). VALIDADO E SEM PASSIVO AMBIENTAL (inclusão na Portaria MAPA n. 121/2021)	O registro do imóvel rural no CAR foi analisado pelo órgão competente e está em conformidade com a Lei nº 12.651, de 2012, no que se refere à regularidade ambiental das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito (exclusão da Portaria MAPA n. 121/2021). O registro do imóvel rural no CAR foi analisado pelo órgão competente e está em conformidade com o mínimo exigido pela Lei nº 12.651, de 2012, no que se refere à regularidade ambiental das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito (inclusão na Portaria MAPA n. 121/2021).

<p>ATIVO (inclusão na Portaria MAPA 121/2021)</p>	<p>ANALISADO, EM CONFORMIDADE COM A LEI Nº 12.651/2012 E PASSÍVEL DE EMISSÃO DE COTA DE RESERVA AMBIENTAL (exclusão da Portaria MAPA n. 121/2021). VALIDADO E COM ATIVO AMBIENTAL (inclusão na Portaria MAPA n. 121/2021).</p>	<p>O registro do imóvel rural no CAR foi analisado pelo órgão competente, está em conformidade com a Lei nº 12.651, de 2012, no que se refere à regularidade ambiental das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito, e o imóvel rural possui áreas passíveis de emissão de Cotas de Reserva Ambiental (CRA) (exclusão da Portaria MAPA n. 121/2021). O registro do imóvel rural no CAR foi analisado pelo órgão competente, está em conformidade com a Lei nº 12.651, de 2012, no que se refere à regularidade ambiental das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito, e o imóvel rural possui áreas passíveis de emissão de Cotas de Reserva Ambiental (CRA) ou outros instrumentos congêneres (inclusão na Portaria MAPA n. 121/2021).</p>
<p>ATIVO (inclusão na Portaria MAPA 121/2021)</p>	<p>ANALISADO, EM REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL (LEI Nº 12.651/2012) (exclusão da Portaria MAPA n. 121/2021). VALIDADO, EM REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL (LEI Nº 12.651/2012) (inclusão na Portaria MAPA n. 121/2021).</p>	<p>O registro do imóvel rural no CAR foi analisado pelo órgão competente, foram identificadas Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito passíveis de regularização ambiental, com vistas a se adequar à Lei nº 12.651, de 2012, e o imóvel rural está em processo de regularização ambiental das áreas</p>
<p>PENDENTE (inclusão na Portaria MAPA 121/2021).</p>	<p>ANALISADO, AGUARDANDO ATENDIMENTO A NOTIFICAÇÃO</p>	<p>Os dados declarados no registro do imóvel rural no CAR estão em análise pelo órgão competente. O registro do imóvel rural no CAR foi analisado pelo órgão competente e o proprietário ou possuidor rural foi notificado</p>

		(exclusão da Portaria MAPA n. 121/2021). O registro do imóvel rural no CAR foi analisado pelo órgão competente e o proprietário ou possuidor rural foi notificado e está dentro do prazo estabelecido para atendimento (inclusão na Portaria MAPA n. 121/2021).
PENDENTE (inclusão na Portaria MAPA n. 121/2021).	ANALISADO, AGUARDANDO REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL (LEI Nº 12.651/2012)	O registro do imóvel rural no CAR foi analisado pelo órgão competente, e foram identificadas Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito passíveis de regularização ambiental, com vistas a se adequar à Lei nº 12.651, de 2012; o proprietário ou possuidor rural foi notificado
PENDENTE (inclusão na Portaria MAPA n. 121/2021)	ANALISADO, NOTIFICAÇÃO NÃO ATENDIDA (inclusão na Portaria MAPA n. 121/2021).	O registro do imóvel rural no CAR foi analisado pelo órgão competente e o proprietário ou possuidor rural foi notificado e não atendeu no prazo estabelecido (inclusão na Portaria MAPA n. 121/2021).
PENDENTE (inclusão na Portaria MAPA n. 121/2021)	ANALISADO, SOBREPOSTO COM ÁREA IMPEDITIVA (inclusão na Portaria MAPA n. 121/2021).	O registro do imóvel rural no CAR foi analisado e foi constatada sobreposição do imóvel rural com Terras Indígenas, Unidades de Conservação, Terras da União e áreas consideradas impeditivas pelos órgãos competentes (inclusão na Portaria MAPA n. 121/2021).
PENDENTE (inclusão na Portaria MAPA n. 121/2021)	ANALISADO, SOBREPOSTO COM ÁREA EMBARGADA (inclusão na Portaria MAPA n. 121/2021).	O registro do imóvel rural no CAR foi analisado e foi constatada sobreposição do imóvel rural com áreas embargadas pelos órgãos competentes (inclusão na Portaria MAPA n. 121/2021).
PENDENTE (inclusão na Portaria MAPA n. 121/2021)	ANALISADO, SOBREPOSTO COM OUTRO IMÓVEL	O registro do imóvel rural no CAR foi analisado e foi

Portaria MAPA 121/2021).	RURAL (inclusão na Portaria MAPA n. 121/2021).	constatada sobreposição do imóvel rural com outro imóvel rural em área maior que o mínimo permitido (inclusão na Portaria MAPA n. 121/2021).
SUSPENSO (inclusão na Portaria MAPA 121/2021).	SUSPENSA POR DECISÃO JUDICIAL (inclusão na Portaria MAPA n. 121/2021).	Suspensão por ordem judicial (inclusão na Portaria MAPA n. 121/2021).
SUSPENSO (inclusão na Portaria MAPA 121/2021).	SUSPENSA POR DECISÃO ADMINISTRATIVA (inclusão na Portaria MAPA n. 121/2021).	Suspensão por decisão administrativa do órgão competente devidamente justificada (inclusão na Portaria MAPA n. 121/2021).
SUSPENSO (inclusão na Portaria MAPA 121/2021).	SUSPENSO POR DESCUMPRIMENTO DA ADEQUAÇÃO AMBIENTAL (inclusão na Portaria MAPA n. 121/2021).	Suspensão por descumprimento das obrigações relativas à adequação ambiental previstas em Termo de Ajustamento de Conduta, Termo de Compromisso ou outros instrumentos congêneres, ou após constatada nova infração ambiental posterior a validação do CAR (inclusão na Portaria MAPA n. 121/2021).
CANCELADO (inclusão na Portaria MAPA 121/2021)	CANCELADO POR DECISÃO JUDICIAL	Cancelado por decisão judicial
CANCELADO (inclusão na Portaria MAPA 121/2021)	CANCELADO POR DECISÃO ADMINISTRATIVA	Cancelado por decisão administrativa
CANCELADO (inclusão na Portaria MAPA 121/2021)	CANCELADO POR SOLICITAÇÃO DO PROPRIETÁRIO/POSSUIDOR	Cancelado por solicitação do proprietário/possuidor
CANCELADO (inclusão na Portaria MAPA 121/2021).	CANCELADO POR FALSIDADE IDEOLÓGICA (inclusão na Portaria MAPA n. 121/2021).	Cancelado após constatado que as informações declaradas são total ou parcialmente falsas, enganosas ou omissas, nos termos do § 1º do art. 6º do

		Decreto nº 7.830, de 2012 (inclusão na Portaria MAPA n. 121/2021).
CANCELADO (inclusão na Portaria MAPA n. 121/2021).	CANCELADO POR DUPLICIDADE DE INSCRIÇÃO (inclusão na Portaria MAPA n. 121/2021).	Cancelado devido o imóvel rural já estar inscrito no CAR (inclusão na Portaria MAPA n. 121/2021).

Quadro 5 – Proposta de informações do Cadastro Ambiental Rural a serem disponibilizadas no recibo de inscrição e demonstrativo público (nesse caso, exceto dos dados pessoais dos proprietários e/ou posseiros rurais)

Número de inscrição (federal e estadual, se houver)	
Data do cadastro	
Situação e tramitação processual do CAR	
Data da tramitação processual	
Dados pessoais dos proprietários e/ou posseiros	Nome
	RG e CPF
	Endereço para correspondência
	Endereço eletrônico
	Contato telefônico
Dados do imóvel rural	Município e Estado
	Área total do imóvel rural

	Coordenadas geográficas do centroide
	Número de módulos fiscais
	Se propriedade e posse
	Tipo de documento(s) que compõe(m) o imóvel rural e área por documento
	Existência de infrações ambientais
	Existência de embargos
	Adesão ao PRA
Informações de interesse ambiental	Área total do imóvel rural documentada
	Área total do imóvel rural na planta
	Remanescente de vegetação nativa por forma de vegetação
	Área consolidada
	Área de Preservação Permanente
	Área de Preservação Permanente Degradada
	Área de Uso Restrito

	Área de Uso Restrito Degradada
	Área de Reserva Legal
	Área de Reserva Legal Degradada
	Área embargada



Acesse
nosso portal

Siga o CNMP nas redes sociais:



cnmpoficial



conselhodomp



cnmpoficial



conselhodomp



@cnmp_oficial



cnmp.mp.br