



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL DA 2ª REGIÃO
Seção Judiciária do Rio de Janeiro

NOTA TÉCNICA - CLIP/SJRJ

CENTRO LOCAL DE INTELIGÊNCIA DA SJRJ

NOTA TÉCNICA N.º 02/2021

Relatora: JUÍZA FEDERAL ANA CAROLINA VIEIRA DE CARVALHO

Plano de Ação para as situações de Cadastros Ambientais Rurais sobrepostos a Terras Indígenas e Áreas Públicas.

1. Objetivo da Nota Técnica

A presente Nota Técnica tem por escopo propor uma linha de ação para os Tribunais para a análise e posterior informação ao Conselho Nacional de Justiça acerca da existência de litígios versando sobre a sobreposição de Cadastros Ambientais Rurais em Terras Indígenas ou Públicas. Outrossim, será proposto um roteiro de verificações, através de consultas aos órgãos públicos, nos casos em que ainda não há ação proposta, com o fim de possibilitar um mapeamento da situação fática e propor soluções pré-processuais às questões.

2. O Cadastro Ambiental Rural

O Cadastro Ambiental Rural (CAR) foi criado pelo artigo 29 do Código Florestal, no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente – SINIMA. Trata-se de 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



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL DA 2ª REGIÃO
Seção Judiciária do Rio de Janeiro

base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.

A Medida Provisória 884 de 2019 retirou um prazo limite para o cadastramento dos imóveis no CAR. No entanto, segue havendo um prazo máximo para que os titulares de imóveis rurais possam aderir aos Programas de Regularização Ambiental – PRA e, dessa forma, obter condições mais facilitadas de regularização, como a suspensão de multas e recuperação parcial do passivo ambiental. Nos termos do projeto aprovado, quem se enquadrar nas condições objetivas estabelecidas na lei, quais sejam, ser proprietário ou possuidor de imóvel rural com desmatamento irregular ocorrido até 22 de julho de 2008, tinha até o dia 31 de dezembro de 2020 para inscrever o imóvel no CAR e fazer a opção de aderir ao programa, o que deve ocorrer até 31 de dezembro de 2022. Quem inscrever seu imóvel após a data estipulada perde a oportunidade de participar do PRA e, portanto, terá que regularizar ambientalmente seu imóvel em condições menos favoráveis.

A falta de registro das propriedades ou posse rurais no CAR não caracteriza infração administrativa ou crime contra o Meio Ambiente. Todavia, são inúmeras as restrições impostas pela própria Lei 12.651/2012 a benefícios trazidos pelo NCFL no caso de ausência do registro no CAR¹.

¹ O Cadastro em testilha também figura como condicionante em diversas passagens do Código Florestal: a) Nos imóveis rurais com até 15 (quinze) módulos fiscais, é admitida, nas áreas de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo, a prática da aquicultura e a infraestrutura física diretamente a ela associada, desde que o imóvel esteja inscrito no Cadastro Ambiental Rural (Art.4º, § 6º); b) Nas reservas legais: “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,12§3º); c) O órgão estadual integrante do Sisnama ou instituição por ele habilitada deverá aprovar a localização da Reserva Legal apenas após a inclusão do imóvel no CAR (art.14,§ 1º); d) Será admitido o cômputo das Áreas de Preservação Permanente no cálculo do percentual da Reserva Legal do imóvel, desde que o proprietário ou possuidor tenha requerido inclusão do imóvel no Cadastro Ambiental Rural (art. 15, inc.III); e) Para a supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo, tanto de domínio público como de domínio privado, deve ocorrer prévio cadastro do imóvel no CAR (art. 26); f) O Código Florestal autoriza o Executivo a instituir programa de incentivo à conservação do Meio Ambiente e de apoio à adoção de tecnologias e boas práticas de desenvolvimento sustentável. No entanto, esses incentivos somente poderão ser concedidos aos proprietários de imóveis rurais que estejam cumprindo os termos de compromisso de regularização ambiental



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL DA 2ª REGIÃO
Seção Judiciária do Rio de Janeiro

A inscrição é autodeclaratória, gratuita e desobriga a sua averbação no registro de imóveis. O registro do imóvel rural no CAR é nacional, único e permanente, constituído por um código alfa numérico composto da identificação numeral sequencial, da Unidade da Federação e do código de identificação do Município, de acordo com a classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE (art.7º, IN nº02/2014 MMA).

Nos termos do art.41 da IN nº02/2014 do MMA, a inscrição no CAR será realizada por meio do SICAR, que emitirá recibo de inscrição, sendo o instrumento suficiente para atender o disposto no art. 78-A, isto é, permitir a obtenção de financiamentos bancários. Todavia, a análise dos dados declarados no SICAR será de responsabilidade do órgão estadual, municipal ou distrital competente (art.42 da IN 02/2014). Caberá aos mesmos a verificação dos dados declarados e a sua posterior validação.

Caso seja constatada a sobreposição, ficarão pendentes os cadastros dos imóveis sobrepostos no CAR, até que os responsáveis procedam à retificação, à complementação ou à comprovação das informações declaradas, conforme demandado pelo órgão competente.

O recibo de inscrição não substitui qualquer licença ou autorização ambiental para exploração florestal ou supressão de vegetação. Da mesma forma, não dispensa as autorizações

(art.41); g) Para a instituição de Cotas de Reserva Ambiental, o cadastro da propriedade no Cadastro Ambiental Rural é obrigatório (art. 45 e 66, III do CFL). Dessa forma, a constituição de servidão ambiental e a comercialização de Cotas de Reserva Ambiental para as áreas conservadas que ultrapassam a reserva obrigatória, somente podem ser utilizadas após o registro no CAR (art.15,§1º); h) É possível a intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente nos casos de baixo impacto ambiental, mas deve existir prévio registro de propriedade no CAR para tal autorização (art. 8º e art.52); i) Caso o proprietário pretenda a suspensão da punibilidade por infrações cometidas anteriormente a 2008, a adesão ao CAR é obrigatória (art. 59, § 2º); j) O art. 61-A incluído permite a continuidade das atividades agrossilvopastoris, de ecoturismo e de turismo rural em áreas rurais consolidadas até 22/07/2008, desde que estas informações constem do CAR; k) 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 (Art. 78-A).



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL DA 2ª REGIÃO
Seção Judiciária do Rio de Janeiro

cabíveis para o exercício da atividade econômica no imóvel. Importante informar que a inscrição no CAR não é válida para fins de reconhecimento de direito de propriedade ou posse.

3. Do uso indevido do Cadastro Ambiental Rural

O escopo do CAR é o de permitir a regularização dos imóveis rurais e a obtenção de informações ambientais relativas às áreas florestais. O desconhecimento da situação das propriedades rurais do Brasil, em relação à sua titularidade, limites físicos e características ambientais ainda é uma das maiores fragilidades para o planejamento e a implementação efetiva de políticas públicas.

Há, ainda, a pretensão de que o CAR incentive a regularização ambiental de imóveis rurais por intermédio do compromisso dos proprietários ou posseiros de recuperar as Áreas de Preservação Permanente eventualmente degradadas e de averbar a Reserva Legal de suas propriedades.

No entanto, a prática tem evidenciado que o Cadastro Ambiental Rural também tem sido utilizado por grileiros, com o fim de “legitimar” a posse em áreas públicas. Trata-se de ciclo que se repete há décadas na região Norte. Inicialmente, há a identificação de áreas públicas não destinadas e, atualmente, também terras indígenas, e seu desmatamento para sinalizar sua ocupação. Em um segundo momento, promove-se o registro da área em algum cadastro público autodeclaratório e o posterior requerimento de pedido de regularização fundiária do imóvel para obter sua titulação².

É fato notório que existe uma indústria da ocupação irregular de terras públicas no Brasil, fomentada pelas inúmeras anistias concedidas ao longo dos anos, do baixo preço de

² BRITO, Brenda, ALMEIDA, Jeferson, GOMES, Pedro e SALMOÃO, Rodney, Dez Fatos essenciais sobre a regularização fundiária na Amazônia, Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia, 2021, pág. 46.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL DA 2ª REGIÃO
Seção Judiciária do Rio de Janeiro

venda dessas áreas³ e pela ausência de cobrança dos valores não adimplidos pelos adquirentes⁴. Cito, no ponto, estudo efetivado pelo IMAZON em março do corrente ano:

“As atuais leis fundiárias vigentes na Amazônia refletem uma visão de que a terra pública está disponível para ocupação e apropriação, o que é um estímulo para a continuidade de invasões no território. Isso ocorre porque poucas leis estaduais determinam qual a data limite em que um particular pode iniciar uma ocupação para receber um título de terra (Tabela 6). Mesmo aquelas que possuem um prazo acabam sendo alteradas para adiá-los. Isso ocorreu, por exemplo, em 2017, quando o Congresso Nacional mudou a Lei Federal n.º 11.952/2009[70] e concedeu mais sete anos de prazo para o início dessas ocupações em terras federais: uma extensão de 2004 para 2011[71]. Já em 2019, Roraima mudou sua lei estadual, ampliando o limite temporal de 2009 para 2017, para casos de venda de terra pública. Há pelo menos duas consequências negativas dessas leis. Primeiro, na ausência de prazo, ocupações de terra ocorridas a qualquer tempo, inclusive no futuro, podem ser privatizadas com facilidades, como a dispensa de licitação e preços baixos pagos pela terra (Ver Fato 8 para discussão sobre valores de terra).”⁵

³ “Governos estadual e federal vendem terra pública por valores muito abaixo do cobrado pelas áreas no mercado (Figura 7). Em média, os governos estaduais cobram 15% do valor de mercado e o governo federal cobra 26%, considerando os valores usados como base para o cálculo do preço final (Figura 8). Dentre os estados, o Tocantins possui o menor Valor de Terra Nua (VTN), cobrando em média apenas R\$ 4,00 por hectare (Figura 7). No entanto, imóveis de até quatro módulos fiscais pagam apenas R\$ 1,00 por hectare pelo título de terra emitido pelo Instituto de Terras do Tocantins (...)” (idem, pág.57).

⁴ “Além dos baixos valores e da pressão para não os aumentar, outro problema grave é a falta de cobrança efetiva do pagamento. Por exemplo, o governo federal nunca se estruturou para cobrar os valores devidos pelos títulos emitidos acima de um módulo fiscal. Segundo o TCU, mesmo os titulados que procuram efetuar seus pagamentos não conseguem fazê-lo, pela falta de rotinas administrativas de coleta dos valores[108]. O total que deixou de ser arrecadado já chega a R\$ 7 milhões, mas pode atingir R\$ 58 milhões se não houver a estruturação de procedimentos de cobrança[109]. O mesmo tipo de problema ocorre nos estados.” (idem, pág.62).

⁵ BRITO, Brenda, ALMEIDA, Jeferson, GOMES, Pedro e SALMOÃO, Rodney, Dez Fatos essenciais sobre a regularização fundiária na Amazônia, Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia, 2021, pág. 45.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL DA 2ª REGIÃO
Seção Judiciária do Rio de Janeiro

Embora o Código Florestal seja expresso em afirmar que a inscrição no Cadastro Ambiental Rural não será considerada título para fins de reconhecimento do direito de propriedade ou posse, há a expectativa por parte dos grileiros de que o registro no cadastro sirva de indicativo de posse da área a ser reivindicada em processos de regularização fundiária futuros.

O Código de Terras de Mato Grosso faz menção expressa, inclusive, à possibilidade de uso do CAR como documento comprobatório da posse, em violação clara ao disposto no Código Florestal.

Relevante pontuar que não há óbice legal para que os registros no CAR sejam averbados nos cartórios, ainda que estejam pendentes de análise pelo órgão estadual. Ou seja, mesmo nas hipóteses de cadastros pendentes, não há óbice legal para o seu registro, ou dever normativo para que haja consulta prévia pelo Cartório Extrajudicial antes da referida averbação. É possível, portanto, que o cadastro esteja pendente por sobreposição com Terras Indígenas, Unidades de Conservação, Terras da União e áreas consideradas impeditivas pelos órgãos competentes e, ainda assim, haja registro no SICAR e averbação no Cartório Extrajudicial respectivo.

4. Do aumento de registros de CAR em Terras Indígenas e do crescimento do desmatamento nas referidas áreas.

Nos últimos anos, entre 2016 e 2020, a inscrição de Cadastros Ambientais Rurais no interior de Terras Indígenas cresceu cerca de 55%. De forma concomitante, houve o aumento do desmatamento nas referidas áreas, o referido índice cresceu 1.169% nas áreas com sobreposição, enquanto que, nas áreas externas sem CAR, o aumento foi de 651%. No mesmo período, os focos de calor em áreas registradas com CAR dentro das Terras Indígenas aumentaram 105%.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL DA 2ª REGIÃO
Seção Judiciária do Rio de Janeiro

A Terra Indígena Ituna/Itatá, por exemplo, possui alto índice de CAR irregular (94% da sua área ocupada por grileiros) e consta como a quarta no ranking de desmatamento dentro das terras indígenas.

No ponto, vale ressaltar que, *“os imóveis grandes, com mais de 1.000 ha, eram 7,11% dos cadastros, ou 439 registros, mas juntos representaram 88% da sobreposição de CAR com TIs, algo como 3,15 milhões de ha (figuras 5A e 5B) - uma área maior do que a de Sergipe”*.

5. Proposta de atuação

O Conselho Nacional de Justiça possui, dentre as suas atribuições, o fomento de boas práticas, a elaboração de planejamento estratégico, além de formular e executar políticas judiciárias programas e projetos que visem à eficiência da justiça brasileira.

Nesse sentido, mostra-se oportuna a verificação, por esse órgão, dos processos judiciais em trâmite nas Justiças Estaduais e Federais que discutam a validação de Cadastros irregulares sobrepostos às Terras Indígenas e às Terras Públicas. O referido levantamento mostra-se imprescindível à verificação da efetividade da prestação jurisdicional e para análise de eventuais deficiências e problemas nos trâmites dos feitos em questão. Com a finalidade de facilitar a obtenção de tais dados, sugere-se a inclusão do tema na tabela processual unificada do Conselho Nacional de Justiça.

A par disso, considerada a função de pacificação social e a aplicação de métodos consensuais de resolução de conflitos, cabível a solicitação de informações dos demais órgãos públicos envolvidos na regularização dos Cadastros Ambientais Rurais e na apuração de eventuais delitos relacionados à invasão das áreas em comento.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL DA 2ª REGIÃO
Seção Judiciária do Rio de Janeiro

6. Fluxograma

Considerada a complexidade e o grande número de dados, sugere-se que o controle seja efetivado de forma semestral. Com base no SireneJud, seria possível o acesso à compilação atualizada dos dados de sobreposição de Cadastros Ambientais Rurais em Terras Indígenas e Unidades de Conservação, além dos dados do desmatamento efetivado em tais áreas.

O passo seguinte seria a expedição de ofício pelo CNJ aos Tribunais Estaduais e Federais, com o escopo de que os mesmos encaminhem resposta no prazo de 90 dias, com os seguintes dados:

a. Número de ações cíveis e criminais que tratem de sobreposição de Cadastros Ambientais Rurais em TIs e em áreas Públicas com o respectivo andamento, além de crimes ambientais cometidos nesses locais.

b. Nos casos de sobreposição em que não haja ação proposta, deverão ser encaminhadas as respostas de ofícios solicitando informações acerca das providências tomadas sobre a sobreposições de CAR em áreas públicas e TIs. Os ofícios deverão ser encaminhados aos seguintes órgãos:

b.1. Polícia federal ou estadual (considerada a competência da Justiça oficiante), para obter informações sobre inquéritos em andamento;

b.2. Ministério Público Federal ou Estadual (considerada a competência da Justiça oficiante) com o fim de que seja informada a existência de inquéritos civis em andamento;

b.3. Advocacia Geral da União ou Procuradoria Geral do Estado (considerada a competência da Justiça oficiante), para a apresentação de ações empreendidas pelo Executivo quanto à sobreposição do CAR e as respectivas ocupações irregulares.

b.4. FUNAI, com o fim de que a mesma apresente plano de desintrusão das áreas ocupadas.

b.5. IBAMA, ICMBio e Institutos Estaduais do Ambiente (considerada a competência do órgão oficiante), para que seja informada a existência de autuações e de



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL DA 2ª REGIÃO
Seção Judiciária do Rio de Janeiro

processos administrativos em andamento em relação às infrações administrativas cometidas nas áreas de sobreposições de CAR em Unidades de Conservação.

O relatório deverá indicar os ofícios respondidos de forma adequada, os ofícios que necessitaram de pedido de complementação e os órgãos que não responderam dentro do tempo adequado. Nesse último caso, devem ser indicadas as providências tomadas para acessar o órgão omissor e as razões para a negativa oferecida pelo mesmo.

Com o recebimento de todos os dados, será possível ao Conselho Nacional de Justiça esboçar um quadro sobre a grilagem de terras em TIs e áreas públicas e a eficácia da atuação dos órgãos públicos envolvidos na questão. A partir dessas informações, as eventuais deficiências podem ser apontadas para que sejam saneadas e exemplos de boas práticas⁶ podem ser replicados em outras localidades.

Rio de Janeiro, 08 de abril de 2021

Ana Carolina Vieira de Carvalho

Juíza Federal

Coordenadora do Centro de Inteligência da Seção Judiciária do Rio de Janeiro

⁶ No ponto, vale citar a experiência do Estado do Pará, que possui uma Comissão Permanente de Monitoramento, Estudo e Assessoramento das Questões Ligadas à Grilagem, criada em 2007 e coordenada pelo Tribunal de Justiça do Pará. A referida Comissão conta com a participação de diversas entidades e tem como objetivos: a) acompanhar processos relacionados à grilagem de terras; b) desenvolver estudos sobre a questão agrária no estado; e c) propor medidas para a gestão fundiária e inibição de fraudes. Estudos feitos pela Comissão levaram à decisão do Conselho Nacional de Justiça de cancelamento de mais de 5 mil registros falsos de imóveis em 2010. (Estudo IMAZON, março de 2021)