

## **NOTA TÉCNICA CONJUNTA ABRAMPA/IPAM nº 01/2023, de 24 de março de 2023**

**Nota técnica sobre as medidas necessárias para que o Cadastro Ambiental Rural possa se tornar uma ferramenta efetiva na contenção do avanço da grilagem e do desmatamento em áreas públicas na Amazônia**

**A ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MEIO AMBIENTE – ABRAMPA**, entidade civil que congrega membros do Ministério Público brasileiro com atuação na defesa jurídica do meio ambiente, inscrita no CNPJ sob o nº 02.322.438/0001-11, com sede na Rua Araguari, 1795, Santo Agostinho, Belo Horizonte/MG – CEP 30.190-111, e o **INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA - IPAM**, inscrita no CNPJ sob o nº 00.627.727/0001-01, com sede na Av. Rômulo Maiorana nº 700 – Sala 1011, Bairro Marco, CEP 66093-110, Belém – Pará, cumprindo os seus objetivos institucionais, vêm, por meio da presente Nota Técnica, apresentar suas contribuições técnicas e jurídicas para a adoção de ações estruturais e estratégicas para o combate à grilagem e ao desmatamento em áreas públicas na Amazônia.

### **Sumário:**

**1.** Introdução; **2.** Desmatamento na Amazônia: impactos à biodiversidade e ao clima; **3.** A situação fundiária da Amazônia: terras públicas e o avanço da grilagem; **4.** Deturpação e desmantelamento da legislação ambiental **4.1.** O uso do CAR em prol da grilagem de terras públicas; **4.2.** Dilação dos marcos temporais da regularização fundiária e a legalização da grilagem; **5.** Medidas relevantes e direcionamentos técnicos

## 1. Introdução

A floresta amazônica ocupa 5,5 milhões de quilômetros quadrados, dos quais cerca de 70% estão no Brasil. Ela abriga quase 20% de todas as espécies de seres vivos do planeta e é responsável por produzir um enorme volume de umidade, que estabiliza o clima e garante as chuvas nas regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste (MOUTINHO et al, 2022, p. 6). Trata-se de um ecossistema essencial para garantir a proteção da biodiversidade e do regime climático local, regional e global:

A floresta amazônica tem sido considerada o berço da biodiversidade planetária. Um ecossistema-chave para a manutenção do regime climático regional e global devido ao volume de carbono que armazena (cerca de 90-100 bilhões de toneladas) a quantidade de umidade que emite para atmosfera. Estima-se que esta imensa cobertura florestal abrigue 20% da biodiversidade planetária e 10% (30.000) das espécies de plantas conhecidas pela ciência (Steege et al. 2013). Somente a riqueza de espécies de árvores pode chegar a 300 espécies/ha, uma densidade bem superior àquela encontrada, por exemplo, na América do Norte (25 espécies/ha) (Steege et al. 2013). Cada árvore chega a lançar cerca de 500 litros de água para atmosfera, contribuindo para manter o regime de chuvas na região e fora dela (Coe et al. 2018). Uma boa parte desta imensa riqueza está contida na Amazônia brasileira. (Ibidem, p. 6).

Todavia, historicamente, o desmatamento foi fortemente estimulado no processo de ocupação da região amazônica no século XX, em razão de uma visão desenvolvimentista ultrapassada (NOBRE, 2021). Além disso, existe uma fragilidade na questão fundiária na Amazônia, que é pouco documentada e acompanhada pelas autoridades competentes. A ausência histórica do Estado na região completa o cenário estrutural que contribui enormemente para o desmatamento e a grilagem de terras (AZEVEDO-RAMOS, MOUTINHO et al, 2020; MOUTINHO, AZEVEDO-RAMOS, 2023).

A continuidade e o avanço do desmatamento do bioma amazônico fazem com que as florestas remanescentes, mesmo aquelas intactas ou protegidas, se aproximem perigosamente de um ponto de não retorno, onde a degradação florestal, que já está em curso (LAPOLA et al, 2023), passa a ser não mais reversível. Algo que poderá trazer impactos climáticos gravíssimos para o país e todo o planeta. Nesse cenário, a

conservação da Amazônia e o fim de sua destruição tem se revestido de crescente e inegável importância.

Um dos instrumentos criados pela legislação encerrada no Código Florestal atualmente em vigor, é o Cadastro Ambiental Rural (CAR). O CAR se constitui no instrumento de regularização ambiental de propriedades privadas não tendo, portanto, nenhuma conotação de regularização fundiária ou comprovação de posse privada de imóveis rurais. É um registro público eletrônico e obrigatório, auto-declaratório, para todos os imóveis rurais. Ele compõe uma base de dados que integra as informações ambientais das propriedades e posses rurais o qual, em tese, amplia a capacidade de controle ambiental. Na prática, contudo, a falta de rigor com o que CAR tem sido tratado pelo Poder Público tem permitido o desvio de sua finalidade primordial e tem sido, cada vez mais, utilizado como documento comprobatório de posse sobre áreas públicas, viabilizando atividades ilegais de desmatamento e grilagem que alimentam a especulação ilegal de terras na região amazônica.

A presente Nota Técnica apresenta o atual panorama fundiário e ambiental da Amazônia brasileira e traz direcionamentos técnicos para que o CAR possa se tornar uma ferramenta efetiva no combate às atividades ilícitas de supressão da vegetação e grilagem.

## **2. Desmatamento na Amazônia: impactos à biodiversidade e ao clima**

O desmatamento na Amazônia cresceu a níveis alarmantes nos últimos anos. Entre 2019 e 2021, a taxa de desmatamento anual no bioma aumentou 56,6% em comparação com o período de 2016 a 2018 (ALENCAR et al, 2022). Em consequência disso, houve um aumento de 23,7% das emissões de GEE relacionadas ao desmatamento (classificadas como “mudança de uso da terra”) entre 2019 e 2020 (POTENZA, 2021), setor que foi responsável por quase metade das emissões brasileiras em 2020.

Esse panorama levou a Ministra Cármen Lúcia, do Supremo Tribunal Federal, a reconhecer, em seu voto na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 760, “o estado de coisas inconstitucional quanto ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica e da omissão do Estado brasileiro em relação à função protetiva do meio ambiente ecologicamente equilibrado”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> A ADPF 760, que ainda não teve seu julgamento concluído, versa sobre a paralisação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm). O voto proferido pela

O desmatamento da Amazônia ameaça a biodiversidade e reduz significativamente as chances de um combate efetivo aos efeitos nocivos das mudanças climáticas, provocando impactos de enorme magnitude, dentre os quais se destacam:

- Perda de oportunidade de uso sustentável da floresta e dos seus serviços ambientais (FEARNSIDE, 2006);
- Perda de biodiversidade e da sua utilidade tradicional e valor de existência (Ibidem);
- Impactos à sociodiversidade, com prejuízo a culturas indígenas e extrativistas tradicionais (Ibidem);
- Impactos à ciclagem da água, relacionada ao transporte de água para todo o continente (Ibidem);
- Aumento das emissões de gases de efeito estufa (GEE) (Ibidem);
- Elevação do número de incêndios florestais e queimadas, com consequências graves para a saúde pública (ALENCAR et al, 2021; HRW/IPAM/IESP, 2021);
- Perda da resiliência da floresta e aproximação de um ponto de não retorno (BOULTON; LENTON; BOERS, 2022).

É importante considerar que apenas as florestas públicas não destinadas na região amazônica abrigam, sozinhas, cerca de oito bilhões de toneladas de carbono, o que corresponde a cerca de uma década de emissões de GEE brasileiras (MOUTINHO et al, 2022). Isso evidencia como o desmatamento e a grilagem de terras públicas já contribui para a crise climática e pode agravá-la ainda mais.

Além de contribuir para o agravamento da crise climática, a má gestão da Amazônia também ameaça a sua própria sobrevivência e, com isso, põe em risco os serviços ecossistêmicos prestados pela floresta e dos quais dependemos hoje. Ao absorver altas taxas de carbono, produzir chuva e reduzir as temperaturas, a Amazônia atua como um mecanismo de amortecimento das mudanças climáticas. No entanto, há mais de 20 anos tem se reconhecido a crescente perda da resiliência da floresta decorrente do aumento do desmatamento (BOULTON; LENTON; BOERS, 2022), quando se constatou o aumento da sua suscetibilidade a incêndios florestais e secas (NOBRE, 2021). Estudos apontam que mecanismos de funcionamento dos ecossistemas amazônicos já estão sendo severamente impactados pelas mudanças climáticas, com consequências negativas para

os serviços ecossistêmicos e a biodiversidade local (NOBRE, 2021). O avanço do desmatamento também vem afetando a produção de alimentos (RATIS et al, 2021) e o reabastecimento de água para cidades e o campo.

Segundo o relatório de 2022 do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC) sobre impactos, adaptação e vulnerabilidade diante das mudanças climáticas, a Amazônia encontra-se sob risco de sofrer perdas severas e irreversíveis de serviços ecossistêmicos e biodiversidade a partir do aumento de 2°C da temperatura global (IPCC, 2022). Esse cenário aproxima a floresta de um ponto de não retorno (ou *tipping point*), a partir do qual ela perde ou tem gravemente prejudicada a sua capacidade de regeneração, inviabilizando a manutenção da vegetação e dos serviços ambientais providos pelos seus ecossistemas.

O desmatamento da floresta tem, assim, acelerado o processo de estresse climático (GATTI et al, 2021; SILVÉRIO et al, 2015). A manutenção da floresta em pé e da sua biodiversidade se apresentam como soluções inegociáveis para a melhoria da resiliência e para a redução do risco de um colapso sistêmico da região no futuro (NOBRE, 2021). Dessa forma, o combate às práticas de grilagem e desmatamento na Amazônia são fundamentais para a preservação da estabilidade climática e para a proteção da biodiversidade e da sadia qualidade de vida de toda a população.

### **3. A atual situação fundiária da Amazônia: terras públicas e o avanço da grilagem**

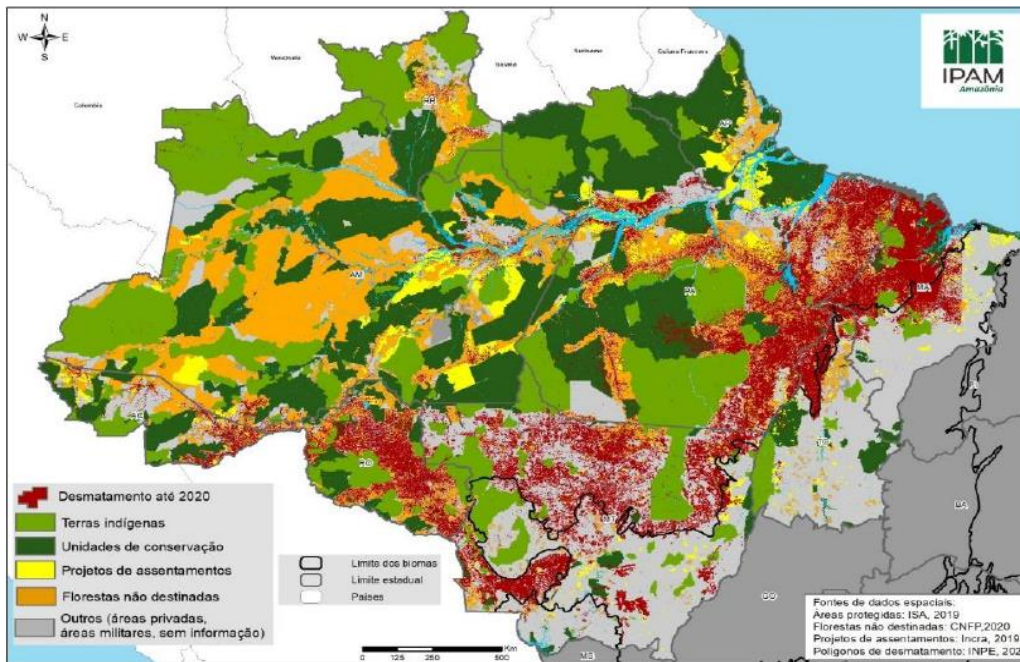
A região da floresta amazônica é rica em áreas públicas. Segundo dados de 2021, 48,9% da região corresponde a áreas públicas federais e 14,4% a áreas públicas estaduais. Ainda, 7,9% da área é categorizada como não cadastrada, sendo, muito provavelmente, território público (GANDOUR; MOURÃO, 2022). Apenas as florestas públicas não destinadas correspondem a 56,5 milhões de hectares<sup>2</sup> da Amazônia (MOUTINHO et al, 2022).

As áreas públicas de diversas categorias, especialmente florestas públicas não destinadas, unidades de conservação e terras indígenas, têm sido grandes focos de

---

<sup>2</sup> Este montante é menor do que o registrado no Cadastro Nacional de Florestas Pública do Serviço Florestal Brasileiro, uma vez que se excluiu deste as áreas de sobreposição das florestas públicas não destinadas com outras categorias fundiárias.

desmatamento. No período entre 2019 e 2021, quando se observou o aumento de 56,6% do desmatamento amazônico em comparação com o período de 2016 a 2018, mais de metade dos ilícitos ocorreu em áreas públicas, sendo que cerca de 30% ocorreram apenas nas florestas públicas não destinadas (MOUTINHO et al, 2022; GANDOUR; MOURÃO, 2022). O mapa a seguir ilustra a situação:



Fonte: MOUTINHO, AZEVEDO-RAMOS; 2023 (versão em português).

Esse fenômeno coincide com o fato de que, nos últimos anos, tem-se observado um considerável aumento da sobreposição de CAR a terras públicas, especialmente àquelas não destinadas. Até 2018, 11 milhões de hectares de florestas públicas não destinadas haviam sido declarados no SICAR; em 2020, a área ilegalmente declarada já era de 16 milhões de hectares, representando um aumento de 45,5% no curto período de dois anos (MOUTINHO et al, 2022). Dessas declarações, cerca de 44% referem-se a áreas com mais de 15 módulos fiscais (1.500 hectares).

Diversos estudos apontam que o aumento dessas sobreposições e o crescente desmatamento nas áreas públicas não é mera coincidência, mas sim uma decorrência direta do avanço da grilagem amazônica e da adoção de políticas de legalização de tais práticas (MOUTINHO et al, 2022).

Em síntese, grileiros realizam o cadastro ilegal de áreas públicas em nome de particulares, visando à especulação imobiliária e contando com a ineficiência do Poder

Público em validar as informações constantes do CAR. Assim, tais áreas são desmatadas e convertidas para outros usos econômicos, em especial a pecuária extensiva, e os infratores muitas vezes terminam por se beneficiar de mudanças nas normas de regularização fundiária das ocupações de terras na Amazônia Legal. Trata-se de verdadeiro *modus operandi* de grupos que possuem capital, financiamento e organização (MOUTINHO et al, 2022).

#### **4. Deturpação e desmantelamento da legislação ambiental**

Atualmente, a grilagem acontece de forma recorrente no sistema informatizado do CAR. Por meio do cadastro, áreas públicas estão sendo ilegalmente declaradas em nome de particulares. Esse processo conta com duas falhas fundamentais do Poder Público: a primeira diz respeito à gestão ineficiente do CAR; a segunda, corresponde à permissividade das políticas públicas da regularização fundiária, com a proliferação de medidas que sucessivamente alargam os lapsos temporais para regularizar as ocupações de terras na Amazônia Legal, em benefício de grileiros e desmatadores (BRITO et al, 2021).

Trata-se de apenas mais uma das facetas do fenômeno que se tem observado nos últimos anos de desmonte do arcabouço jurídico ambiental existente. Com isso, o equilíbrio de forças políticas consolidado em 2012, com a aprovação da Lei de Vegetação Nativa (CHIAVARI; LOPES, 2022), tem sido manipulado em detrimento do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

##### **4.1. O uso do CAR em prol da grilagem de terras públicas**

O CAR, previsto pela Lei da Vegetação Nativa, é um registro público eletrônico dos imóveis rurais de todo o país. Trata-se de instrumento essencial para a regularização ambiental dos imóveis florestais, criado para possibilitar maior e melhor acesso dos interessados às informações ambientais florestais e, conseqüentemente, permitir um melhor controle de práticas ilegais, como é o caso do desmatamento (SARLET; FENSTERSEIFER, 2021). É o que dispõe a Lei Federal nº 12.651/2012 ao prever que:

Art. 29. É criado o Cadastro Ambiental Rural - CAR, no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente - SINIMA,

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.

Nos termos do que preconiza a Lei Federal nº 12.651/2012, o CAR deveria se prestar a facilitar a regularização ambiental e promover o combate ao desmatamento. Entretanto, na contramão de tal sistemática, o CAR vem sendo mal utilizado e deturpado, já que reiteradamente empregado para conferir um verniz de legalidade a atividades ilícitas, especialmente à grilagem e ao desmatamento.

Ocorre que, para além da omissão e da ineficiência governamental em combater o desmatamento na região amazônica, verifica-se a omissão quanto à fiscalização e validação do CAR, que é auto-declaratório.

Segundo relatório do *Climate Policy Initiative*, a grande maioria dos Estados da Federação, onde a Floresta Amazônica se localiza, ainda não iniciou o processo de análise (ou seja, a validação das auto-declarações no CAR) nem de metade dos seus cadastros. Roraima, por sua vez, sequer começou a realizar as análises e validações do CAR. Já quanto às análises concluídas, apenas o Mato Grosso tinha, até 2022, uma taxa superior a 5% de cadastros com a análise já finalizada (CHIAVARI; LOPES, 2022):

<b>Estado</b>	<b>Proporção da análise iniciada do CAR</b>	<b>Proporção da análise concluída do CAR</b>
Acre	22%	2%
Amapá	27%	0%
Amazonas	26%	0,4%
Maranhão	10%	1,2%
Mato Grosso	51%	6,1%
Pará	51%	2,5%
Rondônia	27%	4,4%
Roraima	0%	0%
Tocantins	Dados indisponíveis	0%

Fonte: Adaptado de CHIAVARI; LOPES, 2022.



A etapa de validação do CAR é o maior gargalo na efetiva implementação da Lei de Vegetação Nativa (CHIAVARI; LOPES; ARAUJO, 2021; CHIAVARI; LOPES, 2022). Isso não apenas fortalece e impulsiona o cometimento de ilícitos na região a partir de um sentimento de impunidade, mas também faz do SICAR – inicialmente concebido como um sistema central para as políticas ambientais – um sistema nada confiável para a promoção de políticas públicas (CHIAVARI; LOPES, 2022), especialmente de combate ao desmatamento ilegal.

Grileiros têm se aproveitado desse cenário para inscrever supostas propriedades privadas sobre áreas públicas no SICAR sem qualquer dificuldade ou contenção. Um dado que evidencia essa situação é o fato de que quase 80% da área das florestas públicas não destinadas federais está declarada como parte de diferentes imóveis privados no SICAR (GANDOUR; MOURÃO, 2022; MOUTINHO ET AL. 2022).

Além da falta de verificação dos Cadastros Ambientais Rurais, fato é que grande parte dos Estados da Federação também não possui regulamentação adequada sobre a sobreposição de cadastros a terras públicas e nem adota protocolos de cancelamento ou suspensão do CAR em tais casos (CHIAVARI; LOPES, 2022). Nesse contexto, destaca-se que o Serviço Florestal Brasileiro (SFB), responsável pela gestão do SICAR, já implementou filtros com dados geoespaciais que possibilitam a detecção das sobreposições de cadastros a terras públicas federais. Contudo, os Estados têm a opção – e o costume – de desativar o filtro, o que impede que as sobreposições sejam reconhecidas de imediato (CHIAVARI; LOPES, 2022).

É certo que a mera ocupação de terras públicas não constitui posse capaz de gerar efeitos com o objetivo de assegurar a regularização fundiária do imóvel e, nesse contexto, não poderia ser admitida como suficiente para permitir a inserção de imóveis no CAR. “A prática administrativa, contudo, tem ignorado tal circunstância, gerando a legitimação de um estado de coisas (...) que se reflete em uma aparência de legalidade dada ao imóvel inscrito no CAR, conquanto representativo de uma detenção ilegal de terras públicas” (MOREIRA; BRAGANÇA, 2023).

De fato, apenas com o requerimento de regularização fundiária e a inserção dessa pretensão no CAR, particulares têm tido acesso a crédito para financiar atividades agropecuárias nos municípios que integram o bioma Amazônia. O Manual de Crédito Rural (Resolução CMN nº 4.883/2020), por exemplo, admite a possibilidade de

concessão de crédito rural mediante a apresentação de documentos incapazes de atestar a regularidade da ocupação (Ibidem).

#### **4.2. Dilação dos marcos temporais da regularização fundiária e a legalização da grilagem**

Adicionalmente ao cenário descrito de deturpação do CAR, observa-se que o Poder Legislativo, tanto na esfera federal como na estadual, também tem se movimentado em sentido preocupante, com vistas a desmantelar a estrutura prevista inicialmente pela Lei da Vegetação Nativa e pela legislação ambiental e fundiária aplicável às ocupações irregulares no bioma amazônico.

Em última instância, todo este complexo processo de grilagem e desmatamento em terras públicas na Amazônia se alimenta, no final, da expectativa, muitas vezes atendida, de legalização da terra invadida. (...) [A]s contínuas alterações no regramento e legislação fundiária na região acaba, por vezes, beneficiando o grileiro que vê seu investimento na ocupação ilegal ser recompensado. E esta vantagem indevida não fica por aí, já que o valor cobrado pelos estados para titular a terra pública grilada chega a ser 15% do valor de mercado da terra (Brito et al. 2021), indicando subsídio adicional ilegítimo e amoral à grilagem. A renúncia fiscal deste desconto ofertado a quem ocupou ilegalmente a terra pode chegar a R\$ 88 bilhões (Brito et al. 2021). (MOUTINHO et al, 2022, p. 13).

Esse movimento, ainda que muitas vezes focado na Lei de Vegetação Nativa, ocorre em várias frentes. Uma das iniciativas mais preocupantes atualmente é dos Projetos de Lei nº 2.633/2020 e 510/2021, que tramitam no Senado Federal e têm como objetivo alterar a Lei nº 11.952/2009, que trata da regularização fundiária das ocupações de terras da União na Amazônia Legal. Sob o pretexto de proteger os pequenos proprietários que ocuparam de boa-fé as terras públicas federais da Amazônia, os Projetos de Lei ignoram normas já existentes e que preveem a regularização fundiária para tais proprietários, mas que ainda não foram devidamente aplicadas. Além disso, os aludidos Projetos de Lei facilitam a grilagem de terras e incentivam a continuidade e aumento das invasões e do consequente desmatamento na região.

Assim, o que se observa é que o cenário de grilagem e desmatamento na Amazônia tem sido propiciado e instigado não apenas pela deturpação dos mecanismos ambientais

existentes, mas também pelo desmonte das normas ambientais e fundiárias em vigor, o que impulsiona o sentimento de impunidade entre os grileiros e estimula a prática de crime com a expectativa de regularização da ocupação e resulta no atual cenário calamitoso e que deve ser prontamente combatido.

## **5. Medidas relevantes e direcionamentos técnicos**

Considerando-se tudo quanto já exposto, conclui-se, de maneira fática e tecnicamente embasada, que o grave cenário de desmatamento na Amazônia tem sido impulsionado pela grilagem de terras públicas na região. O aumento das atividades criminosas está diretamente relacionado à má implementação do CAR e ao desmonte da legislação ambiental e fundiária em vigor.

Desta forma, a partir do reconhecimento de que o efetivo combate à grilagem e ao desmatamento exige o envolvimento e participação de diversos atores (NOBRE, 2021; MOUTINHO, AZEVEDO-RAMOS, 2023), a presente Nota Técnica busca subsidiar a atuação do Ministério Público, dos órgãos ambientais competentes e de outros atores interessados a partir do estabelecimento das seguintes proposições de direcionamentos técnicos de atuação:

### **a. Medidas no âmbito do Poder Executivo:**

- **Aos órgãos ambientais competentes**, proceder ao cancelamento imediato dos CAR totalmente sobrepostos às áreas públicas reconhecidas de acordo com os critérios listados a seguir, ou à sua suspensão em caso de sobreposição parcial, a fim de que se proceda à regularização do registro;
- **Aos órgãos ambientais competentes**, impedir, de forma automática, novas inscrições de CAR sobre quaisquer áreas públicas;
- **Aos órgãos ambientais competentes**, adotar medidas tendentes a acelerar os processos de análise do CAR;
- **Aos órgãos ambientais competentes**, reconstruir a capacidade fiscalizatória e de controle do desmatamento dos órgãos competentes, inclusive com a utilização de imagens de satélite para o combate aos ilícitos;

- **Aos órgãos ambientais e agropecuários competentes**, promover medidas de inteligência, tecnologia, rastreabilidade e transparência de processos de Autorização de Supressão de Vegetação Nativa e emissão de Documentos de Origem Florestal e Guias de Transporte Animal;
- **Aos institutos de terras competentes**, promover a arrecadação das terras não cadastradas e a sua correta classificação;
- **Aos órgãos ambientais e aos institutos de terras, conjuntamente**, promover a integração dos sistemas fundiários e ambientais em todos os níveis federativos, assim como a sua compatibilização com o SICAR e outros bancos de dados, de forma a se possibilitar o cruzamento de informações e uma atuação célere e efetiva no combate à grilagem de terras e à concessão de autorizações e certificados referentes a áreas ilegalmente ocupadas;
- **Aos institutos de terras competentes**, dar destinação adequada às florestas públicas não destinadas, em concordância com a Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei nº 11.284/2006), inclusive a partir da criação de grupos técnicos multidisciplinares que auxiliem na identificação das destinações mais adequadas em cada espaço.

**b. Medidas no âmbito da atuação do Ministério Público<sup>3</sup>:**

- **Ao Ministério Público**, atuar, de forma consensual ou litigiosa, para que o Poder Executivo adote medidas adequadas e suficientes para a promoção das ações de sua competência anteriormente citadas;
- **Ao Ministério Público**, promover a responsabilização civil e penal, de forma proporcional e suficiente para a repressão dos ilícitos, daqueles que fizeram uso fraudulento do CAR e desmataram ilegalmente;
- **Ao Ministério Público**, atuar, de forma consensual ou litigiosa, para que o órgão público ambiental competente promova a devida responsabilização administrativa quanto aos ilícitos ambientais, inclusive daqueles relacionados ao uso fraudulento do CAR;

---

<sup>3</sup> Sem prejuízo da possível atuação na esfera cível dos demais legitimados ativos previstos na Lei Federal 7.347/85 e do manejo da ação popular prevista na Lei Federal 4.717/65.

- **Ao Ministério Público**, em caso de réu incerto em sede de responsabilidade civil ambiental, utilizar as coordenadas geográficas do imóvel no qual houve desmatamento como critério para o ajuizamento de Ação Civil Pública, de forma a inviabilizar a manutenção de ocupações ilegais e afastar o interesse econômico da grilagem;
- **Ao Ministério Público**, no âmbito da responsabilização civil, pleitear a adoção de medidas que assegurem a efetividade da cessação dos ilícitos, inclusive com o embargo de áreas ilegalmente desmatadas;
- **Ao Ministério Público**, em caso de responsabilização penal, averiguar o cabimento do tratamento da criminalidade ambiental sob o prisma da legislação que trata das organizações criminosas, assim como a possibilidade de caracterização de múltiplos crimes em concurso com o desmatamento e de utilização de medidas assecuratórias e cautelares criminais a fim de assegurar a repressão e impedir a perpetuação de crimes ambientais.

Ressalta-se, ainda, a importância do combate aos Projetos de Lei inconstitucionais que tenham o potencial de legalizar práticas de grilagem e promover a regularização fundiária de áreas invadidas, que pode ser realizado por múltiplos atores, em especial pela sociedade civil, sem prejuízo da atuação dos legitimados ativos para a propositura de ações que questionem a sua constitucionalidade, nas hipóteses de terem se tornado leis.

Especificamente no que diz respeito à necessidade de revisão dos CAR total ou parcialmente sobrepostos a áreas públicas, é fundamental o estabelecimento de *critérios qualitativos e quantitativos de atuação*, que permitam uma atuação certa e rápida dos órgãos ambientais e que evitem que situações regulares sejam abarcadas por um cancelamento indevido do CAR. Nessa seara, sugerem-se cinco critérios de confiabilidade e urgência, sem prejuízo de avaliações e ampliações posteriores de tais critérios:

**a. Cadastros sobrepostos a terras indígenas, territórios quilombolas e tradicionais e Unidades de Conservação já destinadas e consolidadas:**

O regime de ordenamento fundiário brasileiro é guiado por prioridades de natureza social e ambiental constitucionalmente estabelecidas, de modo que a

destinação de terras públicas e devolutas deve privilegiar territórios indígenas, territórios quilombolas e tradicionais e a proteção ambiental. A regularização fundiária de ocupações apenas é admitida na falta de outra finalidade de ordem pública. Nesse sentido, é seguro proceder, de forma urgente, ao cancelamento ou à suspensão de CAR sobrepostos a terras indígenas, territórios quilombolas e Unidades de Conservação consolidadas.

Excepcionalmente nos casos de sobreposição de CAR a Unidades de Conservação, é preciso observar a data de criação da UC e verificar se não há pendência de desapropriação por parte do Poder Público, a fim de evitar o cancelamento indevido do CAR.

**b. Recorte temporal**

A regularização fundiária é regulada pela Lei 11.952/2009, com as alterações trazidas pela Lei 13.465/2017. As normas estabelecem, como critério para a obtenção do título de propriedade, que a ocupação e exploração econômica da área pública tenha ocorrido até 22 de julho de 2008 (artigo 5º, inciso IV). O artigo 38, parágrafo único, da Lei 11.952/2009 estabelece uma hipótese especial, de regularização mediante pagamento, para ocupações ocorridas até dezembro de 2011.

Assim, a fim de conferir segurança à suspensão ou cancelamento de CAR sobrepostos a áreas públicas, sugere-se como recorte temporal, sem prejuízo de avaliações posteriores, o foco nas ocupações posteriores a janeiro de 2012.

**c. Cadastros de grandes imóveis**

Cerca de 44% dos casos de sobreposição de CAR a terras públicas referem-se a áreas com mais de 15 módulos fiscais (1.500 hectares), o que permite concluir que não se trata de ocupações para a agricultura familiar ou de subsistência, mas de grupos que possuem capital, financiamento e organização. Assim, este critério de extensão fundiária corrobora a segurança da medida de suspensão ou cancelamento de CAR.

**d. Evitar regiões nas quais há prévio e intenso conflito fundiário**

O sucesso de uma política de escala no sentido de promover o cancelamento ou suspensão de cadastros sobrepostos a áreas públicas também depende de reduzir o risco de litigiosidade e violência potencialmente decorrentes. Nesse contexto, recomenda-se evitar, preliminarmente, regiões nas quais exista prévio e intenso conflito fundiário, adotando-se, nesses casos, medidas mais cautelosas e individualizadas.

**e. Atentar-se às especificidades regionais**

O cancelamento e suspensão de cadastros sobrepostos a áreas públicas deve ser precedida, sempre que possível, da busca por dados regionalizados que permitam a otimização da medida, bem como a mitigação de conflitos e violência como uma consequência indesejável.

**6. Conclusão**

Todos os elementos e critérios anteriormente expostos buscam orientar uma atuação mais incisiva e efetiva no combate ao desmatamento e à grilagem no bioma amazônico, especialmente para o fim de tornar o CAR uma ferramenta efetiva para a efetivação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao clima estável.

Belo Horizonte/Belém, 27 de março de 2023.

ALEXANDRE  
GAIO:02098613989

Assinado de forma digital por  
ALEXANDRE GAIO:02098613989  
Dados: 2023.03.27 11:03:51  
-03'00'

**Alexandre Gaio**  
Presidente da ABRAMPA  
Coordenador do Projeto ABRAMPA  
pelo Clima

DocuSigned by:



**Paulo Moutinho**  
01B487183A69414

Pesquisador sênior do IPAM





FEARNSIDE, Philip M. Desmatamento na Amazônia: dinâmica, impactos e controle. *Acta Amazonica*, v. 36(3), 2006, p. 395-400.

GANDOUR, Clarissa; MOURÃO, João. Coordenação Estratégica para o Combate ao Desmatamento na Amazônia: Prioridades dos Governos Federal e Estaduais. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2022. Disponível em: <[https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2022/12/INS\\_Coordenacao-Estrategica-para-o-Combate-ao-Desmatamento.pdf](https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2022/12/INS_Coordenacao-Estrategica-para-o-Combate-ao-Desmatamento.pdf)>.

GATTI, Luciana V. et al. Amazonia as a carbon source linked to deforestation and climate change. *Nature*, v. 595, jul. 2021. Disponível em: <[https://www.nature.com/articles/s41586-021-03629-6.epdf?no\\_publisher\\_access=1&r3\\_referer=nature](https://www.nature.com/articles/s41586-021-03629-6.epdf?no_publisher_access=1&r3_referer=nature)>.

HUMAN RIGHTS WATCH (HRW), AMAZON ENVIRONMENTAL RESEARCH INSTITUTE (IPAM), INSTITUTE FOR HEALTH POLICY STUDIES (IEPS). “The Air is Unbearable”: Health Impacts of Deforestation-Related Fires. 2020. Disponível em: <[https://www.hrw.org/sites/default/files/media\\_2020/08/brazil0820\\_web.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/media_2020/08/brazil0820_web.pdf)>.

IPCC. “AR6, WG2 - Summary for Policymakers”. In: *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Lösche, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.)). Cambridge e Nova Iorque: Cambridge University Press, 2022. Disponível em: <[https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_WGII\\_SummaryForPolicymakers.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_SummaryForPolicymakers.pdf)>.

LAPOLA, D. M. et al. Pervasive transition of the Brazilian land-use system. *Nature Climate Change*, 2014, 4(1). Disponível em: <<https://doi.org/10.1038/nclimate2056>>.

MOREIRA, Eliane; BRAGANÇA, Ana Carolina Haulic. Crime e premiação - políticas públicas fundiárias e ambientais contribuem para a grilagem e o desmatamento na Amazônia. *Jota. Meio Ambiente*. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/protecao-ambiental-crime-e-premiacao-03032023>>.

MOUTINHO, Paulo et al. Destinação de Florestas Públicas: Um meio de combate à grilagem e ao desmatamento ilegal na Amazônia. *Amazônia 2030*, fev. 2022. Disponível em: <[https://amazonia2030.org.br/wp-content/uploads/2022/03/AMZ2030\\_30.pdf](https://amazonia2030.org.br/wp-content/uploads/2022/03/AMZ2030_30.pdf)>.

MOUTINHO, P., AZEVEDO-RAMOS, C. Untitled public forestlands threat Amazon conservation. *Nature Communications*, 14(1), 1152, 2023. Disponível em: <<https://doi.org/10.1038/s41467-023-36427-x>>.

NOBRE, C. Amazon Assessment Report 2021. United Nations Sustainable Development Solutions Network, Nova Iorque, 2021. Disponível em: <<https://www.theamazonwewant.org/spa-reports/>>.

POTENZA, Renata Fragoso et al. Análise das emissões brasileiras de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas climáticas do Brasil – 1970-2020. SEEG – Sistema de Estimativa de Emissões de Gases de Efeito Estufa. 2021. Disponível em: <[https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG\\_9/OC\\_03\\_relatorio\\_2021\\_FINAL.pdf](https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG_9/OC_03_relatorio_2021_FINAL.pdf)>.

RATTIS, L. et al. Climatic limit for agriculture in Brazil. *Nature Climate Change*, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1038/s41558-021-01214-3>>.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Curso de Direito Ambiental. 2ª ed. São Paulo: Forense, 2021.

SILVÉRIO, D. V. et al. Agricultural expansion dominates climate changes in southeastern Amazonia: The overlooked non-GHG forcing. *Environmental Research Letters*, 10(10), 104015, 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.1088/1748-9326/10/10/104015>>.