

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DA

# REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E IMPACTOS AMBIENTAIS GERADOS PELA OCUPAÇÃO ILEGAL DE ÁREAS PÚBLICAS NA AMAZÔNIA LEGAL BRASILEIRA

*Da Comissão de Meio Ambiente (CMA), em atendimento ao  
que dispõe a Resolução do Senado Federal nº 44, de 2013.*

## SUMÁRIO PARA LEITURA

**Presidente:** Senador JAQUES WAGNER  
**Relator:** Senador FABIANO CONTARATO

Brasília – DF  
1º de novembro de 2022



[Acesse o relatório na íntegra](#)

Com base na Resolução do Senado Federal nº 44, de 2013, a Comissão de Meio Ambiente (CMA) desta Casa Legislativa aprovou o Requerimento nº 1, de 2022, em sua 8ª Reunião Extraordinária, realizada em 27 de abril de 2022, estabelecendo que seria avaliado pelo colegiado, no decorrer de 2022, os impactos ambientais gerados pela ocupação ilegal de áreas públicas pela Política Pública de Regularização Fundiária, com foco especial na Amazônia Legal.

Os motivos de escolha desse tema para avaliação se fundamentam principalmente no fato de que o Brasil lidera o ranking entre os países que mais promovem desmatamentos ilegais desde a década de 1990. Em 2004, foi lançado o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal, cujos resultados foram positivos devido à articulação de três eixos temáticos: (i) ordenamento fundiário e territorial, (ii) monitoramento e controle ambiental e (iii) fomento às atividades produtivas sustentáveis. Entre 2005 e 2014, deixaram de ser desmatados mais de 11 milhões de hectares ou 22 bilhões de árvores adultas, sendo considerada a maior contribuição de um único país para toda estratégia de mitigação de emissões de gases de efeito estufa no Planeta. Houve uma redução na taxa anual de desmatamento de 82% em função da implantação efetiva do referido Plano.

Infelizmente, este cenário mudou desde 2015. O que pode ter acontecido para interromper uma trajetória de progresso? Uma das causas para a reversão da trajetória da década anterior foi o aumento progressivo nas taxas de desmatamento no bioma amazônico, particularmente em terras públicas, como resultado direto da grilagem para fins de especulação fundiária. E foi esse o ponto focal da atenção deste Relatório.

Ao longo dos últimos anos, ocorreram denúncias de que o Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural tem recebido registros de propriedades ilegais em terras públicas destinadas e não destinadas. Tratam-se de registros sobrepostos a Florestas Públicas Não-Destinadas (FPND), Terras Indígenas (TI) e Unidades de Conservação (UC) que não poderiam ser aceitos no sistema como propriedade privada ou mesmo posse legítima e, portanto, com direito de registro no Cadastro Ambiental Rural (CAR). Apesar de constituir um importante instrumento de monitoramento e regularização ambiental dos imóveis rurais, o fato é que o CAR tem sido utilizado como um caminho certo para legitimar a grilagem em terras públicas em todo país, sobretudo na Amazônia.

Por isso, a ligação entre a grilagem marcada pelo CAR e a retirada da floresta como meio de comprovar a posse sobre a terra, sem nenhum interesse imediato na produção ou aproveitamento adequado da área, é um dos principais impulsionadores do desmatamento: 66% dos casos ocorreram dentro do perímetro declarado ilegalmente como particular, segundo o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia. Até o fim de 2020, este Instituto indicou que mais de 14 milhões de hectares das Florestas Públicas Não Destinadas estavam registrados ilegalmente como propriedade particular no CAR, sendo que 3,4 milhões de hectares já haviam sido desmatados.

Como o CAR é autodeclaratório, grileiros cadastram no sistema supostos imóveis rurais nas florestas públicas não destinadas, para simular um direito sobre a terra que eles não possuem, conforme a legislação atual. E o aumento da grilagem de terras é apenas uma das muitas consequências nefastas desse processo, que envolve corrupção, formação de quadrilha, trabalho escravo, violência contra povos indígenas, roubo de madeira e mineração ilegal.

De acordo com relatório do Laboratório de Inovação, Inteligência e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), foram identificados a partir de dados do próprio Serviço Florestal Brasileiro (SFB), 2.789 cadastros sobrepostos a Terras Indígenas, somando mais de 380,5 mil hectares. Neste sentido, é fundamental compreender como os filtros do CAR estão sendo operados, bem como quais ações devem ser tomadas para impedir cadastros em terras públicas não destinadas, comunicando à população - e às demais nações, como os cadastros realizados de maneira irregular serão suspensos ou regularizados.

Não é demais lembrar que o Brasil assumiu, perante mais de 100 países na Cúpula do Clima das Nações Unidas (COP26), realizada em 2021 em Glasgow (Reino Unido), o compromisso de zerar o desmatamento ilegal até 2028 e reduzir em 50% as emissões de gases de efeito estufa até 2030, por meio de ações coletivas para deter e reverter a perda florestal e a degradação do solo. Também o Senado Federal aprovou, às vésperas desta mesma Cúpula, o PL 6.539 de 2019 para rever as metas de emissões de CO<sup>2</sup> de forma que o Brasil se torne um país “Carbono Neutro” até 2050. Essa previsão legal exigirá esforços adicionais dos governos e da sociedade, sendo a regularização um dos gargalos para o efetivo controle dos desmatamentos e ampliação de investimentos em agropecuária e sistemas produtivos de baixas emissões de carbono.

Entretanto, existe um movimento que pretende desconstruir a função precípua dos programas de regularização fundiária, os quais devem ser utilizados para reconhecer situações de fato consolidadas há muitos anos. Em lugar de empreender e aplicar a legislação em vigor, o governo federal e sua base parlamentar na Câmara e no Senado insistem em flexibilizá-la para facilitar a regularização de médias

e grandes propriedades, quando deveria implementar a legislação vigente para viabilizar a entrega de títulos de terra para as ocupações antigas de pequenos posseiros, que correspondem a mais de 90% dos beneficiários na fila da regularização fundiária.

Como em outras políticas ligadas ao meio ambiente, pudemos verificar com nitidez que o atual Governo promoveu uma ampla desorganização dos órgãos da Administração Pública, com destaque para a situação do INCRA. O Governo desmobilizou ações que antes estavam em processo de aperfeiçoamento, sufocando o referido órgão tanto em termos orçamentários, quanto na gestão do capital humano formado por seus servidores.

Um dos maiores exemplos de paralisia porque passa o INCRA foi o abandono da política fundiária de territórios quilombolas. Lamentavelmente, percebemos fortes indicações de preconceito institucional, pois, enquanto o Governo investe e comemora titulação precária de lotes de assentamentos, a regularização de territórios quilombolas sobrevive à míngua de recursos orçamentários e humanos. Portanto, corrigir esse rumo não é apenas questão de gestão, mas, principalmente, de resgate da dignidade e dos direitos fundamentais da população quilombola.

A política de regularização fundiária precisa ser retomada e impulsionada no Brasil, mas sem que para isso estimule práticas predatórias, como a ocupação de áreas com vegetação nativa e desmatamento ilegal. Terras públicas devem ser destinadas para finalidades de interesse público, como reforma agrária, criação e implementação de unidades de conservação da natureza, reconhecimento de terras indígenas e de quilombolas, concessão florestal, estratégias de segurança nacional, ou até mesmo para pequenos produtores rurais

em ocupações antigas e em fase de consolidação, em áreas apropriadas para o desenvolvimento agropecuário.

Neste sentido é papel fundamental deste Congresso Nacional, além de legislar, fiscalizar o Executivo na implementação da legislação vigente e avaliar a efetividade da legislação, antes mesmo de promover sua alteração, propondo medidas corretivas e de aprimoramento da política. Portanto, dentro da missão institucional de fiscalização do Poder Executivo pelo Poder Legislativo, e no âmbito desta avaliação, faz-se necessária e urgente a análise da regularização fundiária como política pública, avaliando também sua interface com o controle e regularização ambiental e com a prevenção e redução de desmatamentos ilegais na Amazônia.

Tendo em vista o gigantesco desmonte da Administração Pública que cuida da regularização fundiária e da defesa ambiental, este relatório traz inúmeras sugestões. Gostaria de destacar algumas, sem tirar qualquer relevância em relação às demais.

## **1. Recomendo a discussão e a aprovação das seguintes proposições legislativas**

1. PL 486, de 2022, que criminaliza o uso fraudulento do Cadastro Ambiental Rural;
2. PEC 7, de 2022, que veda a titulação de terras públicas cobertas por florestas ou demais formas de vegetação nativa e estabelece prazo para destinação de florestas públicas até 31 de dezembro de 2026;

3. PL 4450, de 2021, que veda registro no CAR por imóveis rurais em áreas protegidas e em florestas públicas não destinadas, com suspensão de validade do CAR nestes casos;
4. PL 5518, de 2020, que amplia as atividades passíveis de concessões florestais, como serviços ambientais e restauração;
5. PL 6.230, de 2019, que dispõe sobre “os Planos de Prevenção e Controle dos Desmatamentos e ações estratégicas para a prevenção, monitoramento e controle de desmatamento em todo território nacional e altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas para crimes ambientais”;
6. PL 6.539, de 2019, que revê as metas de emissões de CO<sup>2</sup> de forma que o Brasil se torne um país “Carbono Neutro” até 2050.

## **2. Implementação de ações de aperfeiçoamento do Cadastro Ambiental Rural:**

1. Integração dos dados geridos pelo SFB, Estados e Municípios, e pelo Poder Judiciário (cartórios extrajudiciais), integrando o CAR aos Registros Públicos, para tornar obrigatória a averbação do CAR na matrícula do registro imobiliário, sem ônus;
2. Efetivar bloqueio automático de registro de inscrição no CAR de posse ou propriedade rural em terras públicas federais (destinadas e não destinadas) e estaduais com

notificação automática para órgãos fundiários adotarem as medidas jurídicas e judiciais apropriadas em tempestivas contra tentativa de grilagem de terras públicas;

3. O embargo administrativo remoto, automático e obrigatório pelos órgãos ambientais federal e estaduais em áreas ilegalmente desmatadas, com aplicação de multa remotamente, dentro do próprio sistema de registro do CAR, ou outro meio virtual ou não presencial, como edital público no caso de desmatamento em imóveis fora do CAR.

### **3. Para o combate à grilagem de terras no Brasil, recomendamos:**

1. Aumentar dotação orçamentária e fortalecer a governança fundiária, responsável pela definição e aplicação de todas as regras e normas para o uso correto das terras no país, para limitar as possibilidades de fraude e de corrupção e agilizar a realização de auditorias, controles e ações de fiscalização da ocupação do território;
2. Aprimorar a transparência nos órgãos e instituições responsáveis pela governança fundiária brasileira e adotar mecanismos para a proteção de denunciante, defensores ambientais e cidadãos que realizam o controle social contra ameaças e retaliações dos grileiros;
3. Promover e fortalecer as ações/investigações especiais da Polícia Federal e mobilizar os instrumentos anticorrupção e antilavagem de ativos no combate à grilagem;

4. Revisar a atual legislação infralegal, revogando o art. 12 do Decreto nº 10.592/2020, que privilegia destinação de florestas à titulação, revogando também as decisões da Câmara Técnica que destinaram florestas públicas para regularização fundiária, e indeferindo novos pedidos de titulação sobrepostos a florestas públicas;
5. Estabelecer como norma ou regra a exigência de compromisso de recuperação de desmatamento ilegal antes da titulação;

**4. Para a construção de uma boa política governança fundiária, recomendamos:**

1. Integrar o cadastro fundiário, com a regularização das posses privadas existentes, propiciando negócios e trocas transparentes de terras e estabelecimento de cobrança correta, efetiva e justa de ITR e do IPTU;
2. Criação de um órgão gestor da governança de terras, vinculado à Presidência da República, órgão superior aos ministérios, para funcionar como coordenação e mediação das ações de ordenamento territorial entre os diferentes órgãos com atribuição fundiária (como ICMBio, SFB, Funai e órgãos estaduais), em interação com diferentes setores da sociedade civil e da academia;
3. Reestruturação e retomada da política pública de regularização fundiária de territórios quilombolas, com recomposição orçamentária adequada a sua efetividade, e participação das comunidades quilombolas em todas as etapas, nos termos previstos na Convenção 169 da OIT.

**5. Relativamente ao combate ao desmatamento ilegal decorrente dos problemas do modelo atual de regularização fundiária, recomendamos:**

1. Resgatar o PPCDAM e PPCerrado, Plano de Prevenção e controle dos desmatamentos da Amazônia e do Cerrado, que foi desmontado e extinto pelo atual governo federal;
2. Utilizar imagem de satélite periciada para identificar com precisão a área desmatada na instauração da ação civil pública (ACP);
3. Impedir a regularização fundiária de áreas recém-desmatadas ilegalmente, utilizando o sistema do Terra Legal e as imagens do MPF para proceder com o processo de regularização fundiária pelo INCRA, e buscar a reparação do dano ambiental causado por desmatamentos ocorridos na Amazônia, bem como a retomada das respectivas áreas;
4. Instaurar por meio da Advocacia Geral da União, em Parceria com o Ministério Público (Federal e dos Estados) novas ações civis públicas cada ano, para áreas desmatadas cada vez menores, com o objetivo de ampliar a proteção ambiental;
5. Criar urgentemente Unidades de Conservação (ou outras Áreas Protegidas) sobre os mais de 50 milhões de hectares de terras públicas que estão na Amazônia sem qualquer destinação pelo Governo Federal e que são o principal alvo de especulação e de invasão de grileiros;

6. Ampliar a transparência dos dados ambientais e fundiários, realizando o embargo remoto automático e em escala das áreas de desmatamento ilegal detectadas e a suspensão do CAR e da regularização fundiária dos imóveis com desmatamento ilegal;
7. Realizar o embargo remoto por edital em escala do uso das áreas desmatadas ilegalmente nos casos de desmatamentos ilegais em áreas públicas fora do CAR inviabilizando assim a possibilidade de regularização fundiária federal e pelos estados.

## **6. Em relação à ocupação e desmatamento ilegais nas Florestas Públicas Não Destinadas, recomendamos**

1. Cancelamento e suspensão dos registros de imóveis no SICAR sobrepostos às terras públicas e FPND, pelo Serviço Florestal Brasileiro e órgãos ambientais dos estados da Amazônia;
2. Retomada dos procedimentos de destinação das FPND pelos Estados e pelo Governo Federal;
3. Retomar a fiscalização em escala (no âmbito do Plano de Prevenção e Controle dos Desmatamentos da Amazônia - PPCDAm) com a punição a grileiros que invadem e desmatam terras públicas, reativando a capacidade operacional das agências de controle (IBAMA, ICMBio, FUNAI, INCRA) e levando a cabo os processos de punição destes ilícitos ambientais;

4. Apoio às ações do Judiciário contra a grilagem na região amazônica, bem como aumento dos meios técnicos que permitam contribuir com a qualificação técnica das denúncias (Ações Cíveis Públicas levantadas pelos Ministérios Públicos Estaduais e pelo Ministério Público Federal).

Contamos com o apoio dos nossos pares na aprovação deste relatório.