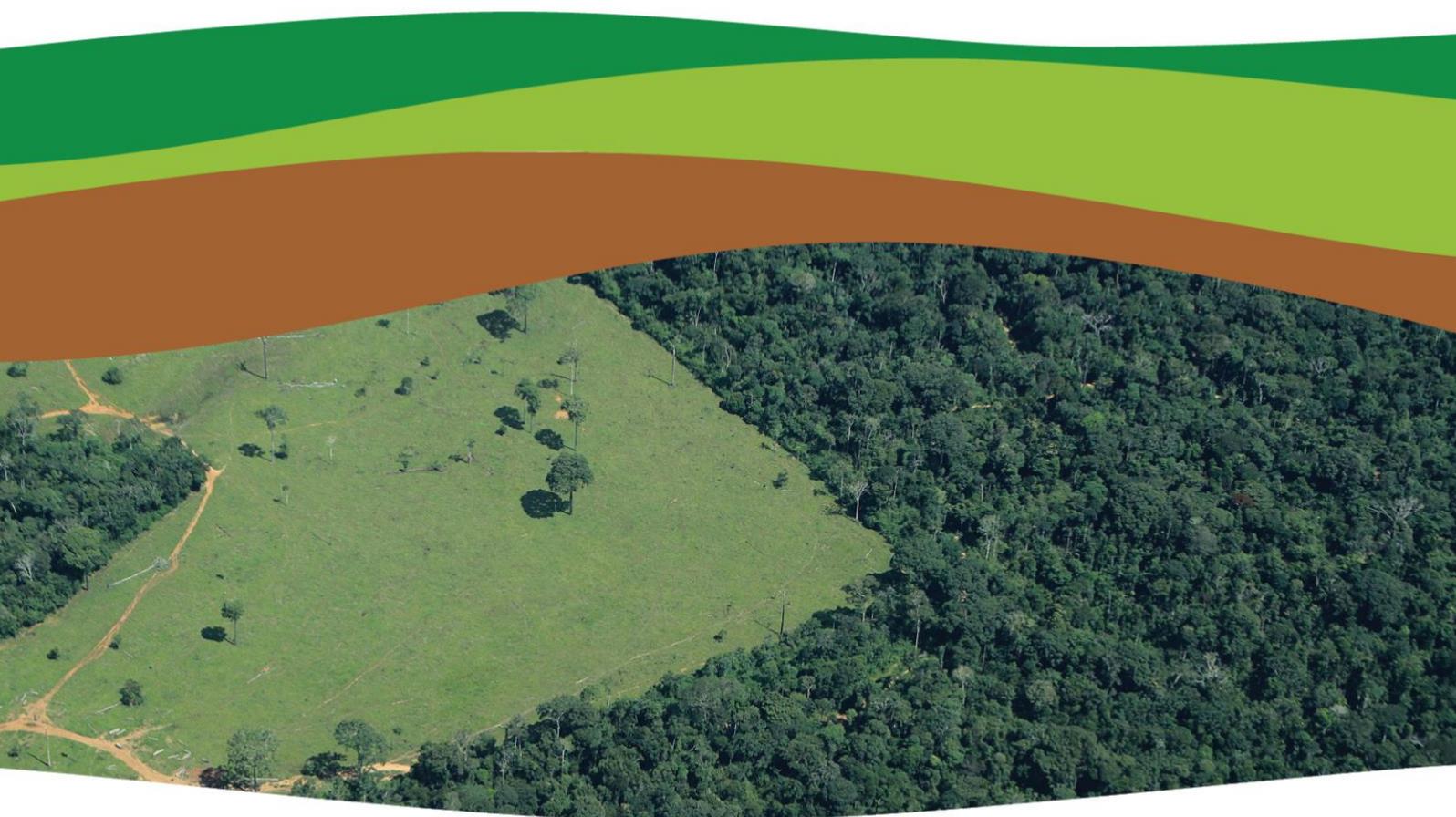


16



PlanaFlor

Meio ambiente e regularização fundiária: O Cadastro Ambiental Rural (CAR)



Projeto PlanaFlor



Financiamento



Norway's
International Climate
and Forest Initiative



PlanaFlor

Meio ambiente e regularização fundiária: O Cadastro Ambiental Rural (CAR)

AUTORES

Angelo Costa Gurgel, Baiena Feijolo Souto, Eduardo Santiago Rosseti,
Gerônimo Roveda e Guilherme Vinhas

COMO CITAR

GURGEL, A. C., SOUTO, B. F., ROSSETI, E. S., ROVEDA, G., VINHAS, G., 2022. Meio ambiente e regularização fundiária: O Cadastro Ambiental Rural (CAR). Projeto Planaflor – Rio de Janeiro, RJ, número 16, 38 páginas. Disponível em: www.planaflor.org

REALIZAÇÃO

Este relatório foi elaborado no âmbito do projeto PlanaFlor: Green New Deal for Nature-Based Economic Recovery, executado em parceria entre a BVRio, a Conservation Strategy Fund Brasil a Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável (FBDS) e a Fundação Getulio Vargas (FGV), com apoio financeiro da Iniciativa Internacional da Noruega para o Clima e Florestas (NICFI). Os conteúdos aqui apresentados poderão ser reproduzidos, desde que a fonte e os autores sejam citados.

Projeto PlanaFlor



Financiamento



Sumário

Introdução: Meio Ambiente e Regularização Fundiária	4
O registro de imóveis rurais no Brasil	7
<i>Legislação federal</i>	8
<i>Iniciativas estaduais</i>	12
<i>Mato Grosso</i>	13
<i>Amazonas</i>	15
<i>Síntese conclusiva</i>	17
O Cadastro Ambiental Rural – CAR.	18
<i>Implementação do CAR nos Estados brasileiros: situação atual e desafios procedimentais</i>	20
<i>Síntese conclusiva</i>	23
Integração dos registros de imóveis rurais no Brasil com os CAR	24
<i>Síntese conclusiva</i>	26
Regularização fundiária na legislação: Lei nº 11.952/2009 e Projeto de Lei nº 510/2021	27
<i>Síntese conclusiva</i>	32
Considerações finais e apontamentos	33

Introdução: Meio Ambiente e Regularização Fundiária

O Brasil dispõe de um marco legal que prevê a proteção do meio ambiente e a responsabilização dos agentes que descumprem as leis. A Política Nacional do Meio Ambiente, criada pela Lei n. 6.938 de 31/08/1981; a Lei de Crimes Ambientais, criada pela Lei n. 9.605 de 12/02/1998 e regulamentada pelo Decreto n. 6.514 de 22/07/2008; o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, criado pela Lei n. 9.985 de 18/07/2000; a Lei n. 11.428 de 22/12/2006, que dispõe sobre a proteção da Mata Atlântica; e o Código Florestal criado pela Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, representam grande parte do arcabouço legislativo destinado à preservação do meio ambiente. Dentre erros e acertos, o fato é que o Brasil conta com uma legislação que baliza a atuação da iniciativa privada e oferece instrumentos jurídicos para que o Poder Público exerça o seu poder de comando e controle.

Neste sentido, o Código Florestal (Lei n. 12.651/2012) orienta e disciplina o uso da terra e a conservação dos recursos naturais brasileiros, tendo trazido relevantes inovações à época da sua aprovação no Congresso Nacional, como o Cadastro Ambiental Rural – CAR e o Programa de Regularização Ambiental – PRA, que são particularmente relevantes para o objeto deste estudo.

O CAR é um sistema de registro eletrônico de abrangência nacional que reúne as informações sobre as propriedades e posses rurais compondo uma base de dados para o controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento, permitindo que o Governo Federal e os órgãos ambientais estaduais conheçam a localização de cada imóvel rural e a necessidade de recomposição ambiental. Por sua vez, o PRA, cuja premissa é estar inscrito no CAR, permite a orientação e o acompanhamento dos trabalhos de recomposição realizados por produtores rurais em áreas degradadas.

De acordo com dados recentes, o número de propriedades rurais inscritas no CAR é 7,02 milhões¹, ao passo que a implementação do PRA caminha lentamente. Estimativas recentes dão conta de um número ainda relevante de propriedades rurais que ainda não estão regularizadas junto ao CAR, por razões diversas. No que diz respeito ao PRA, somente dez Estados e o Distrito Federal o regulamentaram satisfatoriamente².

¹ Dados fornecidos pelo Serviço Florestal Brasileiro. Disponível em <https://www.florestal.gov.br/numeros-do-car#:~:text=At%C3%A9%2031%20de%20dezembro%20de,base%20de%20dados%20do%20sistema>. Acesso em: 21 nov. 2021.

² Chiavari, Joana; Cristina L. Lopes; Julia N. de Araujo. *Onde Estamos na Implementação do Código Florestal? Radiografia do CAR e do PRA nos Estados Brasileiros*. Edição 2020. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2020. Disponível em: <https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2020/12/Onde-estamos-na-implementacao-do-Codigo-Florestal-radiografia-do-CAR-e-do-PRA-nos-estados-brasileiros.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2021.

O desmatamento de áreas como a Floresta Amazônica vem aumentando consideravelmente nos últimos anos, como ilustram os dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE³. Na medida em que o Brasil conta com um arcabouço normativo de amplo espectro – que se não é perfeito, deveria ao menos ser capaz de impor limites à expansão dos danos ao meio ambiente – é razoável afirmar que um dos aspectos cruciais para deter o desmatamento das florestas é aperfeiçoar o *enforcement* destas normas.

Em estudo que abordou a aplicação da Lei nº 12.651/2012 no país, constatou-se a existência de “uma carência de estrutura, de recursos financeiros e entraves burocráticos, inclusive de profissionais habilitados, apropriados para a adequada implementação das normativas do Código Florestal”⁴. Dentre os problemas apontados está o baixo desenvolvimento da regularização fundiária no país. Nesse sentido, o aperfeiçoamento do *enforcement* tem como premissa fundamental a possibilidade de o Poder Público identificar claramente os limites das propriedades privadas, seus proprietários ou posseiros, assim como os respectivos danos ambientais existentes e os seus responsáveis. Assim sendo, a regularização fundiária é tema urgente que precisa avançar sob pena de restar prejudicada a aplicação da Lei, o que pode trazer relevantes prejuízos econômicos e institucionais ao país.

Recente trabalho produzido pelo Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia – Imazon, financiado pela “Agência Norueguesa de Cooperação para o Desenvolvimento – Norad” e a “Global Wildlife Conservation” através do Fundo Amazônia, aponta dez fatos críticos para a regularização fundiária:

- **Fato 1.** 28,5% do território amazônico não possui informações sobre destinação fundiária.
- **Fato 2.** Os governos estaduais são os principais responsáveis pela área sem definição fundiária na Amazônia, mas falta planejamento para controle e destinação desse território.
- **Fato 3.** 43% do território sem definição fundiária possui prioridade para conservação, mas os procedimentos atuais não garantem a destinação do território para essa finalidade.
- **Fato 4.** Há pelo menos 22 órgãos com atribuição para algum tipo de regularização fundiária na Amazônia.

³ Disponível em www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes. Acesso em: 15 nov. 2021.

⁴ ANDRADE, Marta Cleia; SILVA, Hércia Daniel da. A aplicação do código florestal: avanços ou retrocessos? *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, v. 10, n. 2 (2020).

- **Fato 5.** A desorganização das bases de dados fundiários e a baixa adoção de tecnologia dificultam a organização de um cadastro de terras único ou compartilhado.
- **Fato 6.** A maioria das leis estaduais incentiva a contínua invasão de terras públicas.
- **Fato 7.** Nenhum estado proíbe a titulação de áreas desmatadas ilegalmente e a maioria não exige compromisso de recuperação de passivo antes da titulação.
- **Fato 8.** A população brasileira subsidia a privatização de terras na Amazônia sem garantias de uso sustentável no imóvel.
- **Fato 9.** Falta transparência e controle social sobre a privatização do patrimônio público fundiário.
- **Fato 10.** Houve mudanças em sete leis fundiárias na Amazônia entre 2017 e 2020 para facilitar a privatização de terras públicas”.

Os dez fatos acima transcritos oferecem uma ampla visão das questões e desafios que deverão ser superados para que a regularização fundiária no Brasil possa evoluir positivamente e deixe de ser um obstáculo ao desenvolvimento sustentável do país. No presente trabalho vamos avaliar como uma base de dados fundiários consistente e unificada nacionalmente permitirá ao Governo Federal e aos estados identificar os imóveis rurais e seus proprietários ou posseiros, tornando possível a eficiente aplicação do Código Florestal. Entendemos que a ausência desta base de dados, mencionada no “Fato n. 5” acima transcrito, é a gênese de boa parte dos problemas, como, por exemplo, a falta de planejamento para controle e destinação do território, a invasão e o desmatamento de terras públicas, a falta de responsabilização por crime ambiental, a dificuldade de atribuir-se a reponsabilidade pela recomposição de áreas desmatadas, a titulação de áreas desmatadas ilegalmente e a dificuldade do controle social sobre o desmatamento ilegal.

De fato, o desenvolvimento de uma base de dados fundiários consistente é o primeiro passo para que o país tenha as suas leis ambientais cumpridas de forma eficiente, aperfeiçoando-se, assim, o seu *enforcement*. É justamente na análise dos principais entraves que retardam a criação desta base de dados que está centrado o presente trabalho.

Neste sentido, a digitalização é a premissa fundamental de uma base de dados fundiária que seja confiável e eficiente para os fins acima mencionados. Partindo desta premissa, vamos analisar a situação atual dos registros de imóveis, do CAR, bem como de sistemas já existentes que buscam oferecer consistência às informações fundiárias, como o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis – SREI e o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais – SINTER, criados por leis federais. Da mesma forma, tendo em vista que os estados têm a competência para regular os cartórios de registros de imóveis, também analisaremos a situação atual nos Estados do Mato Grosso e da Amazônia, com objetivo de termos uma radiografia atual da questão nestes dois estados sensíveis ao desenvolvimento sustentável do país.

O registro de imóveis rurais no Brasil

A regularização fundiária no Brasil apresenta-se como um importante e preliminar desafio ao pleno desenvolvimento sustentável, como vimos no tópico anterior. Com a promulgação da Constituição da República, em 1988, e da Lei nº 10.257/2001, a regularização fundiária passou a ser um dos temas centrais para a eficaz implementação das políticas ambientais no país.

Nesse sentido, a fim de integrar o arcabouço normativo de estímulo à proteção ambiental, foi editada recentemente a Lei nº 14.119/2021, que aborda, dentre suas medidas, a **Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA)**, com o objetivo de manter, recuperar ou melhorar os serviços ecossistêmicos em todo o território nacional.

Em uma lógica complementar ao tradicional caminho do comando e controle, a Lei nº 14.119/2021 adotou mecanismos capazes de induzir a conservação dos ecossistemas, sem depender somente da ação estatal. É o que ocorre com o artigo 22 da referida Lei. O dispositivo prevê que as obrigações constantes de contratos de pagamento por serviços ambientais, quando se referirem à conservação ou restauração da vegetação nativa em imóveis particulares, ou mesmo à adoção ou manutenção de determinadas práticas agrícolas, agroflorestais ou agrossilvopastoris, têm natureza *propter rem* e devem ser cumpridas pelo adquirente do imóvel nas condições estabelecidas contratualmente.

A obrigação *propter rem* decorre da própria existência da coisa. Ela consiste em uma obrigação de conteúdo positivo que recai sobre o titular de uma situação jurídica real. Tal obrigação, uma vez nascida, incorpora-se ao patrimônio do titular do direito real, como um passivo obrigacional, ganhando autonomia em relação ao direito real do qual se origina⁵. Sendo assim, ela também é imposta ao adquirente da coisa, que, em decorrência de contrato de Pagamento por Serviços Ambientais firmado pelo antigo proprietário, obriga-se a adimplir com as obrigações contratuais, sendo, portanto, uma obrigação que acompanha a propriedade, conforme é transmitida ao novo titular⁶.

Esta inovação da Lei nº 14.119/2021 promoveu uma importante modificação na Lei nº 6.015/1973. O artigo 167 da Lei de Registros Públicos passou a prever que, no Registro de Imóveis, além da matrícula, será feito o registro do contrato de pagamento por serviços ambientais, quando este estipular obrigações de natureza *propter rem*. Nota-se, portanto, a centralidade do sistema registral no que diz respeito ao seu papel para o cumprimento dos objetivos de preservação ambiental.

⁵ TEPEDINO, Gustavo; BARBOZA, Heloisa Helena; MORAES, Maria Celina Bodin de. *Código Civil interpretado conforme a Constituição da República - vol. II - 2.ed.* Rio de Janeiro: Renovar, 2012. p. 168.

⁶ Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-fev-27/ambiente-juridico-lei-politica-nacional-pagamento-servicos-ambientais>. Acesso em: 11 dez. 2021.

No entanto, a despeito da importância conferida à regularização ambiental e fundiária pelos instrumentos normativos, sua implementação vem encontrando obstáculos de diversas ordens. Um deles, objeto deste capítulo, refere-se justamente à dificuldade de organização e unificação dos registros de imóveis rurais no país. Nos tópicos a seguir serão abordadas iniciativas nos âmbitos federal e estadual, voltadas à modernização de procedimentos registrais, com a finalidade de acelerar a digitalização de documentos e facilitar o acesso dos interessados ao seu conteúdo.

Este Capítulo está dividido em dois tópicos. No primeiro, será feita uma breve análise da legislação federal que aborda a inserção do sistema registral brasileiro ao mundo digital. Em seguida, o segundo tópico tratará das iniciativas estaduais voltadas à digitalização de procedimentos registrais e à regularização fundiária, sendo utilizados os Estados do Amazonas e de Mato Grosso como paradigmas, dada a importância dos biomas situados nos seus territórios.

Legislação federal

A inserção do sistema registral brasileiro no mundo digital era algo ainda distante no início dos anos 2010. Naquele momento, alguns diplomas normativos – como a Lei nº 11.977/2009, em seu artigo 37⁷ – já previam a necessidade de digitalização de registros. Existiam, no entanto, diversos entraves à efetiva implementação de tal digitalização. Além da legislação ainda incipiente, os sistemas que possibilitariam a reunião de informações entre cartórios de registros de imóveis não estavam em pleno funcionamento.

No ano de 2015, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio do Provimento nº 47 de 18/06/2015, instituiu o **Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI)**. O SREI abarca a recepção e o envio de títulos em formato eletrônico; a expedição de certidões e a prestação de informações em formato eletrônico; e a formação, nos cartórios competentes, de repositórios registrais eletrônicos para o acolhimento de dados e o armazenamento de documentos eletrônicos. A ferramenta foi idealizada com o objetivo de facilitar o intercâmbio de informações entre os órgãos de registro de imóveis, o Poder Judiciário, a administração pública e o público em geral⁸, devendo ser implantado e integrado por todos os oficiais de registro de imóveis de cada Estado e do Distrito Federal e dos Territórios.

⁷ Art. 37. Os serviços de registros públicos de que trata a Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973, observados os prazos e condições previstas em regulamento, instituirão sistema de registro eletrônico.

⁸ Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/sistemas/sistema-de-registro-eletronico-de-imoveis-srei/>>. Acesso em: 12. nov. 2021.

Em 2017, a Lei nº 13.465/2017 tratou da forma de implementação do SREI especificamente para o registro de imóveis, que ainda carecia de regulamentação, prevendo sua operação por meio do **Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR)**.

O ONR, organizado como pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, tem por finalidade implantar e coordenar o SREI em âmbito nacional, mediante integração dos cartórios de registro de imóveis do país, visando o seu funcionamento uniforme e atuando em cooperação com a Corregedoria-Nacional de Justiça e as Corregedorias-Gerais de Justiça dos estados e do Distrito Federal. Em abril de 2020, foi aprovado o Estatuto do ONR através do Provimento nº 89/2019 da Corregedoria Nacional de Justiça, prevendo as seguintes atribuições:

- implantar e coordenar o SREI, visando o seu funcionamento uniforme, apoiando os oficiais de registro de imóveis e atuando em cooperação com a Corregedoria Nacional de Justiça e as Corregedorias Gerais de Justiça;
- implantar e operar do Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado - SAEC, como previsto em normas da Corregedoria Nacional de Justiça, com a finalidade de prestar serviços digitais e criar opção de acesso remoto aos serviços prestados pelas unidades registras de todo País, em um único ponto na Internet;
- coordenar e monitorar as operações das centrais de serviços eletrônicos compartilhados, através do SAEC, para garantir a interoperabilidade dos sistemas e a universalização do acesso às informações e aos serviços eletrônicos;
- administrar a Base Estatística contendo os dados estatísticos sobre as operações das serventias de registro de imóveis, objetivando a consolidação de dados estatísticos sobre dados e operações das unidades vinculadas;
- apresentar sugestões à Corregedoria Nacional de Justiça para edição de Instruções Técnicas de Normalização aplicáveis ao SREI, para propiciar a operação segura do sistema, a interoperabilidade de dados e documentos e a longevidade de arquivos eletrônicos, como também a adaptação eletrônica dos requisitos jurídico-formais implicados nos serviços, visando garantir a autenticidade e segurança das operações realizadas com documentos informáticos;
- viabilizar a consulta unificada das informações relativas ao crédito imobiliário e às transações imobiliárias, ao acesso às informações referentes às garantias constituídas sobre imóveis;
- formular indicadores de eficiência e implementação de sistemas em apoio às atividades das Corregedorias Gerais de Justiça e da Corregedoria Nacional de Justiça, que permitam inspeções remotas das serventias;

- estruturar, através do SAEC, a interconexão do SREI com o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – Coaf, o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais – SINTER, cadastros municipais, ou outro cadastro técnico individual ou multifinalitário.

O rol de atribuições do ONR acima citado ilustra com clareza o fato de que a plena implementação do SREI está diretamente vinculada ao bom funcionamento do Operador, o que demanda recursos financeiros e humanos, bem como uma infraestrutura adequada.

Desde a previsão do artigo 37 da Lei 11.977/2009, que conferiu aos registradores a responsabilidade de instituir o registro de imóveis eletrônico, questionava-se de que forma se daria o seu custeio. Nesse sentido, o Provimento CNJ nº 115/2021 estabeleceu importante regramento sobre a questão. A norma instituiu o **Fundo para Implementação e Custeio do Serviço de Registro Eletrônico de Imóveis (FIC/SREI)**, gerido pelo ONR e subvencionado pelas serventias do serviço de registro de imóveis dos Estados e do Distrito Federal.

A receita do FIC/SREI é constituída por uma cota de participação, que deve ser paga mensalmente por todas as serventias do serviço de registro de imóveis dos Estados e do Distrito Federal que integram o SREI e são vinculadas ao ONR. O valor corresponde a 0,8% dos emolumentos brutos percebidos pelos atos praticados nos serviços do registro de imóveis de cada serventia.

Neste ponto reside uma questão que pode dificultar a composição do Fundo e, conseqüentemente, dificultar a implementação do SREI. Nos termos do Provimento nº 115, o percentual de 0,8% foi fixado igualmente para todas as serventias, sem fazer qualquer distinção entre elas. Ao não prever uma progressão no percentual de contribuição, o Provimento deixa de considerar as especificidades atinentes aos cartórios do país, tratando igualmente os desiguais. Na prática, as serventias maiores pagarão um valor proporcionalmente menor ao fundo, enquanto cartórios menores e em localidades mais remotas, que podem já carecer de infraestrutura para implementar o SREI, contribuirão, proporcionalmente, com um valor maior. Tal fato causa um desequilíbrio nos encargos dos cartórios, o que tem potencial para retardar a plena implantação do sistema.

Além disso, de acordo com o artigo 1º do Provimento CNJ nº 107/2020, é proibida a cobrança de qualquer valor do consumidor final relativamente aos serviços prestados pelas centrais registras e notariais de todo o território nacional, ainda que travestidas da denominação de contribuições ou taxas, sem a devida previsão legal. Isso significa que o ONR, as centrais eletrônicas e os cartórios não poderão repassar os custos da cota referente ao Fundo aos usuários dos serviços de notas e de registro.

O FIC/SREI começou a receber contribuições financeiras dos cartórios de registros de imóveis no mês de abril de 2021.

Também na seara federal, foi instituído pela Presidência da República, por meio do Decreto nº 8.764/2016, o **Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (SINTER)**, ferramenta de gestão pública voltada à integração dos dados produzidos pelos registros públicos, bem como os dados fiscais, cadastrais e geoespaciais de imóveis urbanos e rurais produzidos pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios.

A finalidade do SINTER é melhorar o acesso da União, dos estados e dos municípios a informações que são objeto de registro público, possibilitando soluções para elevar a eficiência da gestão pública e da regularização fundiária. O sistema foi idealizado para receptionar em um ambiente nacional único as informações relacionadas à titularidade dos imóveis enviadas pelos Sistemas de Registros Eletrônicos de Imóveis dos cartórios brasileiros. A eficácia do sistema, portanto, depende de uma conjugação de esforços entre cartórios estaduais, que precisam fornecer os dados para a interligação das informações na base de dados do SINTER.

Ocorre que, em dezembro de 2020, o CNJ proferiu decisão no âmbito do Pedido de Providências nº 0005650-96.2016.2.00.0000, determinando a suspensão do envio de informações ao SINTER pelos registradores de imóveis do país. Isso porque, segundo a Receita Federal do Brasil (RFB), seria necessário que fosse elaborado um Manual Operacional do SINTER e, posteriormente, que os termos do Manual fossem homologados pelo CNJ, o que ainda não ocorreu.

Nos autos do Pedido de Providências supracitado, a Receita Federal requereu a prorrogação do prazo final até o dia 30/04/2021, para a apresentação da nova versão do Manual, o que foi concedido pelo CNJ. No entanto, até a data do último despacho no referido processo, proferido em 17/08/2021, a RFB ainda não havia apresentado a nova versão do Manual. Diante disso, a Ministra Maria Thereza De Assis Moura conferiu novo prazo de 60 dias para que a Receita Federal apresente o aludido Manual, o que não ocorreu até o presente momento. Trata-se, portanto, de entrave para a interligação dos registros de imóveis estaduais com o SINTER ainda não solucionado.

Na mesma linha, a operacionalização do SINTER como um sistema que reúne informações registrais também passa pela sua integração com o SREI, uma vez que este sistema será acessado a partir daquele, conforme previsto pelo artigo 76, §7º, da Lei nº 13.465/2017. A interconexão dos sistemas, de acordo com o Provimento CNJ nº 89/2019, compete ao **Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado (SAEC)**, gerido pelo ONR. O Serviço foi lançado pela Corregedoria Nacional de Justiça no dia 21 de setembro de 2021. Assim sendo, como anteriormente mencionado, grande parte do processo de digitalização dos registros de imóveis depende, portanto, do bom funcionamento do ONR.

Nota-se, portanto, a existência na seara federal de mecanismos que possibilitam a inclusão de informações referentes a registros de imóveis em um sistema digital integrado, facilitando o acesso a documentos e, conseqüentemente, a formulação de políticas públicas

Para tanto, investimentos devem ser feitos para o custeio das atividades do ONR, de modo a acelerar a transformação eletrônica nos registros de imóveis do país. O Estatuto do ONR prevê,

em seu artigo 5º, § 1º, que o Operador poderá, no âmbito de sua finalidade, assinar acordos de cooperação técnica, convênios e contratos com outras entidades públicas ou privadas, visando criar condições que gerem maior flexibilidade técnica e operacional ao desenvolvimento de suas atividades e atendimento às demandas específicas de usuários. O ONR tem, portanto, a possibilidade de aperfeiçoar a execução das suas atribuições através de parcerias com entidades públicas e privadas.

Além disso, a recente implantação do SAEC é um passo importante para a concretização do SREI e deve ser acompanhada de perto para que eventuais desajustes sejam identificados e corrigidos, uma vez que o sistema constitui a etapa inicial da efetivação do SREI.

Da mesma forma, a célere implementação do SINTER deve ser perseguida pelo Poder Público. Atualmente, o envio de informações pelas centrais eletrônicas estaduais está suspenso por questões administrativas e burocráticas atinentes à elaboração da nova versão do Manual Operacional do SINTER, como acima mencionado. É desejável que este entrave seja superado com a maior brevidade possível. Isto porque, como vimos, o efetivo funcionamento do SINTER é fundamental para completar o arcabouço sistêmico de integração dos sistemas registrais eletrônicos do país.

Iniciativas estaduais

Dentro das iniciativas estaduais sobre a digitalização de procedimentos registrais, foram selecionados para a análise deste estudo os exemplos dos Estados do Amazonas e de Mato Grosso. A escolha desses Estados como paradigmas tem por finalidade propiciar a construção de uma visão crítica sobre as iniciativas voltadas à regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal.

Alguns desafios são encontrados nesta fase da regularização fundiária. De acordo com estudo elaborado pelo Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon)⁹, um dos fatores que provocam a baixa confiabilidade das bases de dados dos órgãos fundiários é que mesmo os imóveis que estão nas bases possuem informações incompletas. Quando recebe um pedido de regularização, o órgão precisa checar se a área está disponível ou se já foi titulada anteriormente. Segundo o Instituto, esse tipo de problema requer a atualização e organização dos dados na base em camadas diferentes de informação, permitindo separar imóveis já titulados, indeferidos e em análise.

⁹ BRITO, Brenda. *Dez fatos essenciais sobre regularização fundiária na Amazônia* / Brenda Brito; Jeferson Almeida; Pedro Gomes; Rodney Salomão. – Belém, PA: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, 2021.

Os Estados do Amazonas e de Mato Grosso reportaram já ter ações em andamento para organização e atualização de suas bases, mas ainda sem previsão de término ou divulgação de detalhes sobre cronograma e fases desse processo.

A despeito disso, no âmbito estadual, o tema da digitalização de procedimentos cartorários ganhou força durante a pandemia de COVID-19, que potencializou a utilização de meios eletrônicos para a consulta e a solicitação de documentos disponibilizados em cartórios. Nos tópicos a seguir, serão vistas as iniciativas dos Estados de Mato Grosso e do Amazonas a respeito da elaboração de normas dirigidas à digitalização de procedimentos registrais.

Mato Grosso

No Mato Grosso, a Corregedoria-Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso editou o Provimento nº 42/2020, que aprovou o Código de Normas Gerais da Corregedoria-Geral da Justiça do Foro Extrajudicial (CNGCE). O artigo 98 do diploma determinou a implantação da Central Eletrônica de Integração e Informação dos Serviços Notariais e Registrais do Estado de Mato Grosso – CEI/MT, de propriedade e operacionalidade da Associação de Notários e Registradores do Estado de Mato Grosso – Anoreg/MT, com apoio da própria Corregedoria, constituída de informações, recebimentos e remessas de arquivos eletrônicos, contemplando dentre suas atribuições o registro de imóveis. A versão inicial da ferramenta foi lançada em 2015, a partir do Provimento 81/2014 da Corregedoria-Geral da Justiça, em linha com o disposto no Provimento 47/2015 da Corregedoria Nacional de Justiça (CNJ), que determina a criação de uma central para comunicações por cada Estado.

A CEI/MT, em um único ambiente, reúne dados de todos os cartórios do Estado de Mato Grosso. Nela é possível buscar informações sobre matrícula e registro de imóveis, certidões e outras informações notariais. Para o funcionamento do sistema, determinou-se a alimentação diária da base de dados pelas serventias extrajudiciais, com a verificação das solicitações e prazos pendentes, incidindo a regra do protocolo diário previsto nas Leis nº 6.015/1973 e nº 8.935/1994. Incumbe aos responsáveis pelo expediente das serventias extrajudiciais do Estado de Mato Grosso proceder à alimentação diária da CEI/MT com cargas das informações obrigatórias.

A Central faz a interligação entre as serventias de Mato Grosso e o SINTER. De acordo com os últimos dados fornecidos pela Anoreg/MT, até o mês de outubro de 2019 haviam sido transmitidos para o SINTER 64.033 arquivos, dos quais 52.153 tratavam-se de registro de imóveis¹⁰.

¹⁰ Disponível em: <https://www.anoregmt.org.br/novo/8957-2/>. Acesso em 12 nov. 2021.

Ocorre que, como já mencionado, o CNJ determinou, em dezembro de 2020, que os registradores de imóveis, enquanto não homologado o Manual Operacional do SINTER pelo Conselho Nacional de Justiça, não devem proceder ao envio dos dados ao Sistema. O envio permanece suspenso, prejudicando o processo de interligação entre os sistemas registrares eletrônicos do país, como anteriormente ressaltado.

Em 2021, foi apresentado pela Anoreg/MT o projeto “CONHEÇA SEU MUNICÍPIO A PARTIR DO REGISTRO DE IMÓVEIS”, que tem como objetivo fornecer dados oficiais e atualizados para processos de regularização fundiária, planejamento urbano, fomento do agronegócio, gestão ambiental e políticas públicas em Mato Grosso. A iniciativa consiste na identificação de matrículas georreferenciadas em sistema do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), verificação da situação das propriedades para, após a regularização dos registros, certificar a posse dos proprietários¹¹.

O procedimento é composto por três etapas. A primeira consiste no levantamento das informações já cadastradas no sistema do Incra. Após, é realizado um filtro para identificar no sistema as áreas que correspondem a Imóveis Certificados SIGEF e Imóveis Certificados SNCI. Importa destacar que também podem ser utilizadas outras fontes para identificação, como o Cadastro Ambiental Rural (CAR), plantas e memoriais arquivados na serventia.

A segunda etapa reside na identificação das matrículas que estão georreferenciadas e quais deverão passar pelo processo de levantamento de dados. Por fim, utiliza-se um sistema de informação geográfica para cadastrá-las em suas respectivas situações, isto é, Imóveis Certificados e averbados na respectiva matrícula; Imóveis Certificados SIGEF não averbados; Imóveis Certificados SNCI não averbados; Matrículas não certificadas e Posse.

A Central Eletrônica de Integração e Informações dos Serviços Notariais e Registrares do Estado de Mato Grosso (CEI-MT) já manifestou a intenção de criar um banco de dados com todos os levantamentos interligados à plataforma, sendo atualizada pelos mecanismos existentes na ferramenta. Entende-se que, com todos os imóveis rurais e urbanos cadastrados, será possível verificar a situação fática das propriedades, viabilizando a obtenção de informações sobre os imóveis registrados, a localização de cada matrícula e, também, comparação do perímetro registrado com o delimitado em campo.

Por outro lado, em levantamento feito pelo Imazon, verificou-se que o acervo de títulos emitidos e de processos administrativos sob responsabilidade do Intermat – órgão fundiário do Estado de Mato Grosso, vinculado à Secretaria de Agricultura do Estado – está parcialmente digitalizado¹².

¹¹ Disponível em: <https://www.irib.org.br/noticias/detalhes/cartorios-de-mato-grosso-implementam-projeto-para-facilitar-regularizacao-fundiaria-no-estado>. Acesso em 15 nov. 2021.

¹² Almeida, Jeferson Leis e práticas de regularização fundiária no Estado do Mato Grosso / Jeferson Almeida; Brenda Brito; Pedro Gomes; Ana Paula Valdiones. – Belém, PA: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia; Instituto Centro de Vida, 2021.

Os funcionários da autarquia apontaram a necessidade de adquirir equipamentos com maior capacidade de armazenamento para digitalizarem todo o acervo. Segundo os funcionários entrevistados pelo Imazon, dos 70 mil títulos emitidos pelo Intermat, 40 mil já foram vetorizados e estão na base do órgão. Porém, essa base ainda não estava atualizada com especificações técnicas exigidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que exige a adoção do Sistema de Referência Geocêntrico para as Américas (Sirgas) do ano 2000, em substituição ao sistema SAD 69. Segundo o Intermat, a migração dessa base para uso do Sirgas 2000 não era possível porque a empresa que a elaborou não usou software livre e, por isso, o instituto não consegue atualizá-la¹³.

Nota-se, portanto, que o Estado do Mato Grosso possui iniciativas voltadas à inserção de seus procedimentos registrais no mundo digital. A crise de saúde pública decorrente da pandemia de COVID-19, que teve seu início no Brasil no ano de 2019, confirmou a necessidade de digitalização das atividades cartorárias, a fim de facilitar a obtenção de documentos por meio eletrônico. Segundo registros da Anoreg/MT, no mês de março de 2021, a busca por serviços digitais cresceu 117% nos Cartórios do Estado de Mato Grosso, em comparação com março de 2020. No entanto, em que pese o aumento da demanda, para que a digitalização do acervo sob responsabilidade do Intermat avance, é necessário que sejam realizados investimentos na aquisição de equipamentos e de softwares.

Amazonas

No Estado do Amazonas, a Central Eletrônica de Integração e Informações – CEI/AM foi criada pelo Provimento Conjunto nº 02/2017, do qual participaram a Corregedoria-Geral de Justiça do Estado do Amazonas e o Tribunal de Justiça do mesmo Estado. A exemplo do CEI/MT, a Central do Estado do Amazonas tem o registro de imóveis como uma de suas atribuições. Atualmente, a central possui 145 cartórios interligados¹⁴.

No entanto, diferentemente da Central do Estado de Mato Grosso, a CEI/AM não disponibiliza maiores detalhes acerca da operacionalização de seu sistema, o que dificulta o acesso a informações necessárias para o mapeamento de eventuais problemas e de possíveis medidas que podem ser implantadas para aprimorar a digitalização dos registros de imóveis no Estado.

¹³ Idem.

¹⁴ Disponível em: <https://ceiam.com.br/#/>. Acesso em: 18 nov. 2021.

As informações sobre a situação fundiária do Estado puderam ser colhidas de um estudo elaborado pelo Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon) sobre as leis e práticas de regularização fundiária no Amazonas.

De acordo com o estudo divulgado em março de 2021, duas mudanças recentes ocorreram nos órgãos responsáveis pela gestão fundiária das terras estaduais no Amazonas. Até março de 2016, dois órgãos atuavam com demandas fundiárias no Estado: o Instituto de Terras do Amazonas (Iteam), que era responsável pela titulação rural; e a Secretaria de Política Fundiária (SPF), responsável pela titulação urbana. Em 2016, o Iteam foi extinto, e suas atribuições foram absorvidas pela SPF, que assumiu as competências de regularização rural e urbana.

Segundo o documento, a mudança não surtiu resultados positivos na agenda fundiária, tendo em vista a diferença entre os objetivos e áreas de atuação entre as duas instituições - a SPF tinha como atribuição principal a questão urbana (o Município de Manaus), enquanto o Iteam tratava da área rural (todo o território à exceção de Manaus) – somada à insuficiência de recursos humanos e financeiros. Em outubro de 2019, a SPF foi extinta e nova Secretaria de Estado das Cidades e Territórios (SECT) assumiu suas funções¹⁵.

O estudo aponta que o acervo fundiário da SPF, atual SECT, estava parcialmente digitalizado, tendo recebido aproximadamente 20 mil processos não digitalizados do extinto Iteam, além de documentos enviados pela Superintendência de Habitação (Suhab). Três principais problemas foram identificados pela Secretaria no que se refere à base de dados digital com a localização dos imóveis titulados e em processo de titulação. São eles: (i) a sobreposição de imóveis; (ii) a ausência de informação sobre a situação dos imóveis inseridos na base; e (iii) o sistema de referência geodésico desatualizado.

Segundo os dados obtidos pelo documento produzido pelo Imazon, o Amazonas estava adotando medidas para ajustar a sua base de dados fundiários, a fim de resolver problemas ligados a ações de regularização, como demora na análise de casos e dificuldade de tornar a gestão fundiária transparente. No entanto, o andamento dos trabalhos não foi divulgado, o que dificulta a análise de eventuais resultados que possam ter sido obtidos.

Com base nessas informações, é possível dizer que o caminho para a integração completa dos registros de imóveis no Estado do Amazonas é mais longo do que aquele que percorre o Estado do Mato Grosso, onde as medidas destinadas à digitalização e à integração de seu acervo com outros sistemas estão mais avançadas, como mencionado no tópico anterior.

¹⁵ ALMEIDA, Jeferson; BRITO, Brenda; GOMES, Pedro; ANDRADE, Roberta Amaral de. Leis e práticas de regularização fundiária no Estado do Amazonas. Belém, PA: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, 2021.

Síntese conclusiva

Com a publicação da Lei nº 14.119/2021, ratificou-se a centralidade dos procedimentos de registros de imóveis na preservação dos ecossistemas brasileiros. A modificação na Lei nº 6.015/1973, que determinou a inclusão, no registro de imóveis, do registro de contratos de pagamento por serviços ambientais, quando estes estipularem obrigações de natureza *propter rem*, demonstra seu potencial de viabilizar programas de caráter ambiental. Para tanto, é preciso que medidas estruturais acompanhem as alterações legislativas.

É nesse sentido que caminha a digitalização dos registros de imóveis, sendo este um projeto já em curso no Brasil. Sua efetiva implementação é um importante passo para o atingimento de metas relacionadas à regularização fundiária e ambiental. Para que isso ocorra, é importante que o ONR esteja em pleno funcionamento, tendo em vista que cabe a ele organizar o acesso eletrônico aos registros digitais, como o SREI e o SINTER. Assim sendo, é de fundamental importância que o ONR disponha de suporte político e dos meios materiais para a execução das suas atribuições legais, sob pena de comprometer-se o avanço da digitalização das informações fundiárias do país.

Da mesma forma, é preciso que a RFB finalize o Manual Operacional do SINTER e o submeta a homologação pelo CNJ com a maior brevidade possível, pois até que isto aconteça os cartórios de registros de imóveis não estarão alimentando este Sistema, o que retarda a digitalização e a consolidação dos documentos e informações fundiárias no país.

No âmbito estadual também já existem iniciativas que veiculam a digitalização dos procedimentos de registros de imóveis. Nos exemplos escolhidos de Amazonas e Mato Grosso, nota-se que ainda há uma dificuldade estrutural para que a digitalização atinja todos os registros, sendo este o obstáculo mais presente no Estado do Amazonas.

A despeito disso, ambos os Estados reconhecem a necessidade de tornar seus procedimentos cartorários acessíveis pela internet. Nesse sentido, vislumbra-se a possibilidade de potencializar e organizar a inserção das atividades no mundo digital, a partir de uma coordenação de esforços que englobe os diversos interessados na iniciativa, abrangendo o financiamento e, eventualmente, a disponibilização de infraestrutura e mão de obra qualificada para o trabalho.

Tal coordenação depende, ainda, da efetiva participação do SINTER e do SREI, que devem atuar com as entidades de vértice do projeto de integração dos cartórios eletrônicos do Brasil. Neste sentido, mais uma vez faz-se necessário ressaltar a importância do ONR estar plenamente capacitado para o exercício das suas atribuições, na medida em que cabe a ele a integração destes sistemas.

O Cadastro Ambiental Rural – CAR.

No âmbito das iniciativas destinadas à regularização ambiental, os projetos direcionados à digitalização dos registros de imóveis e ao aperfeiçoamento do **Cadastro Ambiental Rural (CAR)** são especialmente importantes. Como será detalhado no tópico 3, esses dois instrumentos, se integrados, serão capazes de viabilizar o acesso a informações relevantes para a elaboração de ações de regularização fundiária no Brasil, permitindo, ainda, uma gestão estratégica centralizada, a partir de um sistema digital único e interligado. Antes de se chegar a esse ponto, serão analisadas, no presente capítulo, algumas nuances referentes ao Cadastro Ambiental Rural (CAR).

A Lei Federal nº 12.651/2012 (Código Florestal) dispõe sobre normas voltadas à proteção da vegetação nativa em áreas de preservação permanente, reserva legal, uso restrito e outras modalidades. Apesar de ser uma lei federal, sua implementação ocorre no âmbito estadual, por meio de medidas como a regulamentação dos procedimentos de regularização ambiental, dentre elas o CAR e o **Programa de Regularização Ambiental (PRA)**.

No mesmo ano da publicação do Código Florestal, o Decreto nº 7.830/2012 passou a dispor sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural e o CAR, estabelecendo, também, normas de caráter geral ao PRA, estabelecido na Lei nº 12.651/2012.

De acordo com o referido Decreto, o PRA compreende um conjunto de ações e iniciativas que devem ser desenvolvidas por proprietários e possuidores de imóveis rurais no sentido de adequar e promover a regularização ambiental de seus imóveis. Para que isso seja possível, é necessária a regulamentação do Código Florestal pelos Estados, que devem criar normas para estabelecer a adesão ao PRA.

Tais normas precisam criar um arcabouço que torne possível a implementação do Programa, contemplando, sobretudo, “inscrição, análise e validação do CAR; adesão ao PRA e elaboração dos projetos de recuperação dos passivos em APP e Reserva Legal (PRADA); conteúdo do Termo de Compromisso; as correspondentes sanções em caso de descumprimento; e regras de transparência, monitoramento e fiscalização do procedimento de regularização ambiental”¹⁶.

Ocorre que, até o momento, apenas 12 Estados elaboraram normas criando seus respectivos PRAs. Destes, somente 6 já possuem Programas efetivamente implementados¹⁷. Soma-se a este problema a indefinição gerada pela Lei nº 13.887/2019, que alterou o Código Florestal e

¹⁶ Chiavari, Joana; Cristina L. Lopes; Julia N. de Araujo. Onde Estamos na Implementação do Código Florestal? Radiografia do CAR e do PRA nos Estados Brasileiros. Edição 2020. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2020. Disponível em: <https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2020/12/Onde-estamos-na-implementacao-do-Codigo-Florestal-radiografia-do-CAR-e-do-PRA-nos-estados-brasileiros.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2021.

¹⁷ Idem.

estabeleceu no artigo 59, § 7º, que, “caso os Estados e o Distrito Federal não implantem o PRA até 31 de dezembro de 2020, o proprietário ou possuidor de imóvel rural poderá aderir ao PRA implantado pela União”, desde que o imóvel esteja inscrito no CAR. O PRA ainda não foi regulamentado pela União, mas sua previsão já é capaz de gerar questionamentos, pois aparenta desvirtuar a ideia da Lei nº 12.651/2012, que conferiu aos entes subnacionais o protagonismo na implementação do PRA. Confira-se:

Art. 59, §1º Na regulamentação dos PRAs, a União estabelecerá normas de caráter geral, e os Estados e o Distrito Federal ficarão incumbidos do seu 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.

Considerando o disposto no artigo 24, §1º, da Constituição da República, que determina que, “no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais”, a edição de um PRA federal, caso ocorra, deverá ser analisada criticamente, a fim de verificar-se eventual usurpação de competência dos Estados ou Municípios por parte da União. Evidentemente, tal fato gera insegurança jurídica e tem o potencial de retardar a implementação dos programas.

Fato é que após quase uma década da publicação do Código Florestal, percebe-se que parte de suas disposições não ganharam força suficiente para progredir em diversos estados do país. Segundo estudo elaborado pelo Climate Policy Initiative / Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (CPI/ PUC-Rio), que decorre de um projeto de acompanhamento da implementação do Código Florestal nos Estados brasileiros, o Código Florestal ainda está longe de ser efetivamente implementado¹⁸, o que corrobora a importância do trabalho que está sendo produzido pela FBDS, BV Rio e FGV, com o patrocínio da NORAD.

A regularização ambiental de imóveis, necessária para concretizar as pretensões do Código, abarca um processo composto por diversas etapas. Os procedimentos relacionados ao CAR – como a inscrição, a análise e a validação – são as etapas iniciais, e sem elas o Programa de Regularização Ambiental não pode ser concretizado. Essas etapas serão analisadas a seguir.

¹⁸ Ibid.

Implementação do CAR nos Estados brasileiros: situação atual e desafios procedimentais

Como citado anteriormente, a implementação do CAR depende de uma congregação de esforços entre os entes federativos. No momento de criação do CAR, o Código Florestal estabeleceu que a inscrição do imóvel rural no Cadastro deve ser feita, preferencialmente, em órgão ambiental municipal ou estadual, nos termos do regulamento a ser editado pelos entes. Ocorre que, a despeito da previsão, muitos Estados ainda encontram entraves para colocar em prática um sistema de cadastro eficiente. Tais obstáculos serão abordados neste tópico.

De acordo com trabalho que buscou apontar os avanços e retrocessos na aplicação do Código Florestal, “o CAR pode ser considerado um instrumento-piloto para aplicação dos demais instrumentos do Código, e pode-se afirmar que houve pouco avanço nas ações relativas à validação do cadastro das propriedades rurais”¹⁹. Nesse sentido, segundo o estudo desenvolvido pela CPI/ PUC-Rio, a etapa de análise e validação dos cadastros é o principal obstáculo na implementação do Código Florestal. Em comparação com a análise realizada no ano de 2019²⁰, notou-se que alguns Estados estão mais adiantados do que outros, e que esta diferença vem se ampliando, isto é, os Estados que mais tinham progredido nessa fase conseguiram avançar ainda mais, ao passo que aqueles que encontravam mais dificuldades permanecem com poucos progressos.

Os Estados que se destacaram na evolução de análise dos cadastros foram Mato Grosso e Pará. No ano de 2019, o Estado de Mato Grosso analisava 300 cadastros por mês, número que saltou para 5.500 em 2020. O Pará, em 2018, analisou 1.500 cadastros mensalmente. Em dois anos, o número aumentou para 3.500 análises por mês. O progresso, em ambos os Estados, é resultado de uma estratégia que aliou investimentos na área de infraestrutura e no campo dos recursos humanos.

O Estado do Mato Grosso, utilizando recursos advindos de termos de ajustamento de conduta entre o Ministério Público estadual e proprietários rurais autuados por infrações ambientais, investiu em equipamentos a fim de melhorar a infraestrutura para a análise e na contratação de cinquenta analistas dedicados integralmente ao CAR. Na mesma linha, o Estado do Pará contratou mais de cinquenta analistas exclusivamente dedicados ao CAR e, em uma iniciativa descentralizadora, implementou a municipalização da análise, permitindo que municípios com ao menos 70% de área cadastrável no CAR e com equipe técnica capacitada em geoprocessamento sejam habilitados para fazer a análise dos cadastros²¹.

¹⁹ ANDRADE, Marta Cleia; SILVA, Hércia Daniel da. Op cit.

²⁰ Disponível em: <https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2019/12/Onde-estamos-na-implementacao-do-Codigo-Florestal.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2021.

²¹ Disponível em: <https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2020/12/Onde-estamos-na-implementacao-do-Codigo-Florestal-radiografia-do-CAR-e-do-PRA-nos-estados-brasileiros.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2021.

Os maiores desafios inerentes à etapa de análise e validação dos cadastros decorrem da incompletude dos dados necessários para a realização das análises. Destacam-se, neste ponto, o elevado volume, a baixa qualidade dos cadastros e a escassez de bases cartográficas, recursos técnicos e humanos para executar a validação.

De acordo com a pesquisa feita pela Climate Policy Initiative, dentre as falhas estão as bases cartográficas de referência insuficientes ou com baixa resolução espacial para subsidiar as análises; a ausência de dados robustos sobre hidrografia, especialmente para analisar APPs hídricas; a baixa qualidade dos cadastros; as dificuldades na comunicação com proprietários e possuidores para solicitar retificações e complementações nas informações cadastrais; a ausência de equipe própria dedicada à análise e validação ou equipe técnica reduzida para esta função; e o elevado número de cadastros.

As bases cartográficas são fundamentais para que os Estados consigam avaliar se um determinado cadastro identificou corretamente as Áreas de Preservação Permanente e o remanescente de vegetação nativa. Ocorre que a elaboração ou aquisição de bases cartográficas depende de elevados recursos financeiros, o que dificulta o avanço nesse processo.

No mesmo sentido, grande parte dos Estados não possui uma equipe exclusiva para as análises do CAR. Como comprovado nos citados exemplos de Mato Grosso e do Pará, um maior número de analistas dedicados somente a este trabalho reflete diretamente no ganho de eficiência na etapa de cadastramento e análise.

O investimento em contratação de pessoal também pode ser uma das alternativas para enfrentar o problema do elevado número de cadastros, aliado a estratégias de descentralização da análise para os municípios – a exemplo do Estado do Pará – e ao desenvolvimento de tecnologia, como o recém inaugurado sistema de análise dinamizada do CAR.

Em maio de 2021, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento lançou o **Módulo de Análise Dinamizada do CAR (MADC)**, ferramenta desenvolvida pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB) em parceria com a Universidade Federal de Lavras, em conjunto com os estados. A finalidade do MADC é permitir a análise dos dados declarados no CAR de forma automatizada, por meio de mapeamentos georreferenciados, garantindo agilidade e precisão ao processamento. A ferramenta ainda está sendo implementada. Amapá e Paraná foram os primeiros Estados a aderirem ao novo sistema, no segundo semestre de 2021.

De acordo com informações recentes, a ferramenta tem obtido importantes resultados nas análises do CAR. A despeito de ser um mecanismo ainda em fase inicial, sua eficácia já mostra sinais animadores. Desde o mês de julho de 2021, o Serviço Florestal Brasileiro e os Estados

adeptos da solução avaliaram mais de 180 mil processos²², o que corresponde a 34% do total de inscrições verificadas nos últimos sete anos.

O MADC, desenvolvido pelo SFB em conjunto com a Universidade de Lavras, é um bom exemplo de como a tecnologia pode e deve ser empregada para tornar mais eficiente a regularização fundiária no país. Um dos requisitos a ser cumprido pelos proprietários de imóveis rurais para a realização do registro no CAR é o levantamento das coordenadas da propriedade através de georreferenciamento. Ocorre que os proprietários de imóveis rurais precisam relatar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) a localização, forma e dimensão da propriedade rural, como previsto na Lei 10.267/2001. Por sua vez, o Incra somente reconhece como válidos os processos de georreferenciamento realizados in loco, com a utilização de aparelhos GPS de alta precisão e de marcos locais fixos e móveis. Atualmente inexistente a possibilidade de realizar-se levantamentos remotos através de satélites ou por meio de outras tecnologias, o que acaba por onerar os proprietários rurais em custos muitas vezes desproporcionais ao tamanho das suas propriedades. Apenas para ilustrar o que é aqui mencionado, a prestação dos serviços de georreferenciamento de uma propriedade rural com 50 hectares situada no Estado de São Paulo, custa, aproximadamente, R\$ 20.000,00. O custo em localidades que apresentam malha rodoviária e transporte deficientes, dificultando o acesso dos técnicos, é significativamente maior. Trata-se, portanto, de valor que inviabiliza ou desestimula a realização do georreferenciamento em uma parcela significativa de propriedades rurais (notadamente as pequenas propriedades) e, conseqüentemente, retarda a regularização fundiária destes imóveis.

Percebe-se, portanto, que há alguns entraves para a efetiva implementação do CAR em âmbito nacional, que podem sintetizados em:

- Infraestrutura deficiente para atender às demandas de inscrição, análise e validação do CAR nos estados;
- Recursos humanos insuficientes para fazer as análises e validações necessárias;
- Limitado emprego de recursos tecnológicos; e
- Elevado número de cadastros face à infraestrutura e mão de obra disponível.

Apesar deste cenário, é possível vislumbrar um caminho promissor para a elaboração de estratégias capazes de auxiliar a efetivação do CAR, a partir da adoção de medidas conjuntas voltadas ao equacionamento dos problemas, especialmente no que diz respeito à ampliação dos

²² Disponível em: <https://valor.globo.com/agronegocios/noticia/2021/12/10/nova-ferramenta-motiva-forte-aceleracao-nas-analises-do-car.ghtml>

recursos humanos, do uso intensivo de tecnologia e do aperfeiçoamento da infraestrutura disponível.

Síntese conclusiva

A digitalização dos registros de imóveis e a conexão com os CARs em escala nacional, tem como finalidade a promoção de um sistema compatível com os avanços tecnológicos que podem ser empregados para a implementação dos projetos de regularização ambiental e regularização fundiária no Brasil.

Por sua vez, o PRA, que compreende um conjunto de ações e iniciativas que devem ser desenvolvidas por proprietários e possuidores de imóveis rurais no sentido de adequar e promover a regularização ambiental de seus imóveis, depende de sua regulamentação pelos estados brasileiros, que devem criar normas para o seu funcionamento. Até o momento, no entanto, apenas 12 Estados editaram tais normas, e somente 6 o implementaram de fato. Para que o PRA saia do papel, são necessárias medidas como a concretização dos procedimentos relacionados ao CAR, como a inscrição, a análise e a validação das informações. Essa etapa, apesar de já estar em curso em boa parte dos estados, encontra obstáculos para a sua efetivação, como o arcabouço estrutural aquém do necessário, o baixo número de profissionais contratados com dedicação exclusiva ao CAR e o elevado número de cadastros.

Esses problemas, contudo, podem ser solucionados a partir de investimentos que proporcionem a estrutura e a mão de obra necessária ao desenvolvimento do Cadastro Ambiental Rural no âmbito dos Estados, bem como através da maior utilização de tecnologia.

Integração dos registros de imóveis rurais no Brasil com os CAR

No primeiro tópico deste trabalho traçou-se um panorama da atual situação das iniciativas de digitalização dos registros de imóveis no Brasil. Em seguida, foram abordadas questões relacionadas à implementação do CAR no país. Para que as disposições do Código Florestal acerca da regularização ambiental no Brasil ganhem força e saiam do papel, a integração dos registros de imóveis com o CAR devem constituir uma meta a ser perseguida e alcançada.

Como será visto neste tópico, os sistemas de registros de imóveis e aqueles dirigidos ao CAR podem – e devem – ser integrados em um único ambiente digital, a fim de propiciar uma harmonia sistêmica e disponibilizar o acesso às informações de maneira facilitada para todos os interessados. Destaca-se, neste ponto, que já existem iniciativas para discutir uma forma de interligação.

Assim como ocorre no Amazonas e em Mato Grosso, citados neste trabalho, diversos Estados do país possuem sistemas eletrônicos de registros de imóveis. Em relação ao CAR, entretanto, apenas 5 Estados elaboraram sistemas próprios: Bahia, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Tocantins²³.

No que se refere ao CAR, o **Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR)**, criado por meio do Decreto nº 7.830/2012, foi definido como o sistema eletrônico de âmbito nacional destinado à integração e ao gerenciamento de informações ambientais dos imóveis rurais do país. De acordo com o levantamento elaborado pela CPI/ PUC-Rio, alguns Estados têm reavaliado suas decisões de manter sistemas próprios de CAR ou aderir ao SICAR. O Rio Grande do Sul, em função de dificuldades operacionais com o seu cadastro de imóveis próprio, migrou para o sistema federal em 2020. O mesmo ocorreu com o Estado de Minas Gerais que migrou para o sistema federal. Em sentido oposto, Mato Grosso adotou, no ano de 2017, um cadastro próprio.

Enfim, as políticas de digitalização são flagrantemente heterogêneas entre os estados da Federação, pois nem todos os estados aderiram ao SICAR, o que prejudica a construção de um sistema nacional centralizado. A ausência de integração sistêmica gera reflexos na eficácia das ações de regularização fundiária pelo país, que acabam sendo realizadas por diferentes órgãos, cada um com sua metodologia e objetos específicos, muitas vezes causando sobreposições e gerando dificuldades na governança de terras.

²³ Disponível em: https://www.florestal.gov.br/inventario-florestal-nacional/?option=com_content&view=article&id=74&Itemid=94. Acesso em: 21 nov. 2021.

Na tentativa de resolver esta questão, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) criou, por meio da Portaria nº 162/2020, um Grupo de Trabalho (GT) com a finalidade de estudar e propor a unificação de centros de processamento de dados dos órgãos e entidades do MAPA e a reorganização da coleta de dados e informações cadastrais de produtores, possuidores de imóveis rurais e de estabelecimentos agropecuários.

Nos termos do artigo 1º, inciso II, da referida Portaria, cabe ao Grupo de Trabalho avaliar, em relação à integração dos sistemas e cadastros diretamente relacionados com a regularização fundiária e ambiental, a opção que melhor se enquadra para a solução do problema. As alternativas são:

- a unificação de todos os cadastros que interessam e afetam os produtores rurais (SICAR, SIGEF, SNCR, CCIR e ADA) em uma "única base de dados", considerando, para tanto, as especificidades de cada base, os marcos legais respectivos e os órgãos responsáveis pela governança;
- a unificação da interface de consulta e entrada de dados com a devida integração, harmonização e interoperabilidade, para que o produtor rural acesse as diferentes bases de dados, de acordo com a sua conveniência e necessidade, por meio de uma "chave única de entrada" (CPF ou CNPJ), permitindo navegação transparente ao usuário, a partir de um único sistema integrado, de modo a manter a governança dos dados com os respectivos órgãos de direito e ainda permitir a supervisão e gestão estratégica centralizada.

O andamento dos trabalhos e os resultados obtidos pelo GT ainda não foram divulgados. Porém, nota-se que a Portaria que inaugurou o Grupo de Trabalho não deixou expressa a possibilidade de criação de um diálogo com os Estados para uma integração que abarque, em um único sítio, também os sistemas estaduais. É desejável que os Estados sejam chamados a participar destas discussões, na medida em que a integração dos sistemas e cadastros pertinentes a regularização fundiária e ambiental também é atribuição deles.

A despeito da ausência de previsão expressa, vislumbra-se a oportunidade de uma integração sistêmica mais abrangente a ser proposta pelo GT. Isso porque a referida Portaria facultou ao Grupo de Trabalho a possibilidade de propor soluções como a edição de normativo para a implementação do compartilhamento de dados dos sistemas, permitindo assim a atualização tempestiva e integrada, com consistência, uniformidade e integridade de dados, buscando cooperação entre os órgãos e entidades envolvidos. Além disso, também abriu-se possibilidade para que o Grupo apresente proposta visando estabelecer uma abordagem integrada e estratégica dos sistemas, permitindo uma análise estatística centralizada, com maior eficácia e efetividade na elaboração, implementação, monitoramento e avaliação de ações das políticas públicas do setor agropecuário.

O resultado das análises e proposições deste GT será, portanto, de fundamental importância para o avanço da consolidação digital dos documentos e informações fundiárias do país.

Síntese conclusiva

Como citado no início deste trabalho, o aperfeiçoamento do *enforcement* tem como premissa fundamental a possibilidade de o Poder Público identificar claramente os limites das propriedades privadas, seus proprietários ou posseiros, assim como os respectivos danos ambientais existentes. É nesta linha que caminha a integração digital dos registros de imóveis rurais no Brasil com o CAR, o que é capaz de conduzir a um *enforcement* efetivo.

A interligação que também envolve os sistemas estaduais aparenta atender à pretensão de facilitar a navegação dos usuários, que poderiam, em uma única plataforma, acessar os dados cadastrais que atualmente encontram-se pulverizados em diferentes locais. Tal integração poderia seguir o modelo adotado atualmente pelo SINTER, no qual as informações constantes de registros estaduais são enviadas para a plataforma central.

Enfim, é desejável que o citado referido GT enderece o resultado das suas análises com a maior brevidade possível, envolvendo os estados da Federação nestas discussões, de forma que os entraves à integração dos registros de imóveis com o CAR sejam superados.

Regularização fundiária na legislação: Lei n° 11.952/2009 e Projeto de Lei n° 510/2021

Além das citadas movimentações no sentido de colocar em prática mecanismos voltados à regularização fundiária e à consequente implementação do Código Florestal, está em curso, na seara legislativa federal, o Projeto de Lei n° 510/2021 (PL) que busca alterar a Lei n° 11.952/2009, que, por seu turno, dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, mediante alienação e concessão de direito real de uso de imóveis.

O texto original do referido PL recebeu críticas de diversas organizações²⁴, pois decorria das disposições da Medida Provisória n.º 910/2019, que não foi votada pelo Congresso Nacional e, por esta razão, perdeu sua validade em 2020. Segundo o Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, a MP trazia dispositivos que estimulariam a continuidade de um ciclo de ocupação de terras públicas e desmatamento²⁵. Dentre os problemas apontados estariam:

- A anistia ao crime de invasão de terra pública àqueles que o praticaram entre o final de 2011 e 2014;
- O incentivo à continuidade de ocupação de terra pública e desmatamento, em razão da criação de direito de preferência na venda por licitação a quem estiver ocupando área pública após dezembro de 2014, sem limite de data de ocupação.
- A criação de benefícios a ocupantes de médios e grandes imóveis em terra pública ao:
 - a. reduzir valores cobrados na titulação de quem já tem outro imóvel;
 - b. dispensar custas e taxas no cartório e no Incra para médios e grandes imóveis titulados;
 - c. ampliar prazo de renegociação de titulados inadimplentes;
 - d. ampliar o prazo de renegociação de dívidas do crédito rural até dezembro de 2021.
- O aumento do risco de titular áreas em conflitos ou com demandas prioritárias, pois elimina a vistoria prévia à regularização e enfraquece os casos excepcionais em que a vistoria é obrigatória;

²⁴ Disponível em: https://www.greenpeace.org.br/hubfs/OC_Posicionamento_RegularizacaoFundiaria_abril21.pdf. Acesso em: 18 dez. 2021.

²⁵ Disponível em: <https://imazon.org.br/publicacoes/nota-tecnica-projeto-de-lei-510-2021/>. Acesso em: 18 dez. 2021.

- A permissão de titulação de áreas desmatadas ilegalmente sem exigir assinatura prévia de instrumento de regularização de passivo ambiental, nos casos em que não houve atuação ambiental
- A permissão de reincidência de invasão de terra pública, uma vez que autoriza nova titulação a quem foi beneficiado com a regularização e vendeu a área há mais de dez anos;
- A ampliação da possibilidade de extinção de projetos de assentamento para aplicação das regras de privatização de terras públicas, com risco de afetar assentamentos criados para populações agroextrativistas²⁶.

Diante dos potenciais problemas identificados, diversas emendas substitutivas foram propostas ao texto inicial. Uma das mais relevantes iniciativas de alteração decorre de um texto substitutivo ainda em discussão, que, se aprovado, terá a finalidade de modificar substancialmente o texto original.

De acordo com a justificativa apresentada ao texto substitutivo, a proposta tem como objetivo conferir salvaguardas ambientais no processo de destinação de terras públicas para fins de regularização fundiária. A ideia central é a de que a regularização fundiária deve reforçar o cumprimento da legislação ambiental. Para tal fim, o substitutivo propõe alterar, dentre outros, os artigos 5º, 13, 18 e 19 da Lei nº 11.952, que passariam a ter a seguinte redação:

“Art. 5º

V – não ter sido beneficiado por programa de regularização fundiária de área rural;

VI - não constar do Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo, mantido pelo Poder Executivo federal.

VII - não ter realizado supressão de vegetação nativa na área a ser regularizada, após a data prevista no inciso IV, sem autorização de órgão ambiental competente.

§ 1º

II – no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

III – na Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU);

²⁶ Disponível em: https://imazon.org.br/wp-content/uploads/2021/04/Nota_Tecnica_PL510_Imazon.pdf. Acesso em: 18 dez. 2021.

IV – nos órgãos de terra estaduais ou do Distrito Federal; ou

V – no Ministério da Economia;

VI – membros de órgãos responsáveis pela fiscalização do meio ambiente da União, Estados, Distrito Federal ou municípios; ou

VII – membros do poder judiciário, ministério público ou das polícias federal, civil e militar.’

.....
§ 3º As áreas exploradas por cooperativa singular da agricultura familiar, nos termos da Lei 11.326, de 24 de julho de 2006, também poderão ser regularizadas nos termos desta Lei, desde que tenham inscrição ativa no Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF) ou Declaração de Aptidão (DAP) e que atendam aos requisitos listados neste artigo.

§ 4º. Para fins de regularização fundiária será obrigatória a pesquisa através do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) dos interessados para cruzamento de informações e graus de parentescos entre requerentes em linha reta e cônjuges até segundo grau.

I – a pesquisa será obrigatoriamente incluída no processo de regularização, sendo realizada através do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas (SINESP) e Rede de Integração Nacional de Informações de Segurança Pública, Justiça e Fiscalização (INFOSEG);

II – fica vedada a regularização de mais de um lote para o mesmo núcleo familiar em linha reta até segundo grau e seus cônjuges.” (NR)

“**Art. 13.** O Incra verificará os requisitos legais para a regularização fundiária de imóveis com até 4 (quatro) módulos fiscais por meio da análise do requerimento do ocupante e dos demais documentos que instruem o processo administrativo, sujeitando-se o autor de declaração falsa à responsabilização penal, civil e administrativa.

Parágrafo único. (Revogado).

§ 1º O processo administrativo de regularização da área será instruído pelo interessado ou pelo Incra com:

– a planta e o memorial descritivo, assinados por profissional habilitado e com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou documento equivalente de acordo com a norma específica do conselho profissional, contidas as coordenadas dos vértices definidores dos limites do imóvel rural, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro;

– o Cadastro Ambiental Rural ativo e verificado;

– as declarações do requerente e do seu cônjuge ou companheiro, sob pena de indeferimento do processo administrativo de regularização, de que:

não são proprietários de outro imóvel rural em qualquer parte do território

nacional e não foram beneficiários de programa de reforma agrária ou de regularização fundiária de área rural;

exercem ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anteriormente a 22 de julho de 2008;

praticam cultura efetiva;

não exercem cargo ou emprego público:

no Ministério da Economia;

no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

no Incra;

na SPU; ou

nos órgãos de terra estaduais ou do Distrito Federal;

nos órgãos responsáveis pela fiscalização do meio ambiente da União, Estados, Distrito Federal ou municípios; ou

no poder judiciário, ministério público ou das polícias federal, civil e militar.’

não mantêm em sua propriedade trabalhadores em condição análoga à de escravo;

a área do imóvel não se encontre sob embargo ambiental ou seja objeto de autuação por infração ambiental no âmbito federal, estadual ou municipal.;

– a comprovação de prática de cultura efetiva, ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anteriormente a 22 de julho de 2008, através de análises temporais, de ocupação e uso a partir de imagens de satélite e sensoriamento remoto anteriores à referida data.

§ 2º O Incra, preliminarmente, instruirá o processo com consulta à base de dados de autuações ambientais e embargos do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e dos órgãos seccionais e locais competentes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama).

§ 3º O Incra se encarregará da realização de vistoria prévia de imóveis, mantendo-se o poder fiscalizatório e devendo ser verificado o preenchimento dos requisitos estabelecidos por esta Lei.

§ 4º A vistoria prevista no § 3º deste artigo verificará se a área irregularmente convertida ou explorada em Área de Preservação Permanente ou Reserva Legal ou outras partes do imóvel se encontra em processo de recomposição e se há Projeto de Recuperação de Área Degradada ou Termo de Ajustamento de Conduta assinado com o órgão ambiental competente, devendo o pedido ser sobrestado enquanto isso não ocorrer e for devidamente comprovado.

§ 5º Os pedidos de regularização de imóveis com até 1 (um) módulo fiscal terão análise prioritária na tramitação administrativa, seguidos pelos imóveis de até 4 (quatro) e 6 (seis) módulos fiscais, nesta ordem, salvo em casos onde a regularização e vistorias ocorrerem em mutirões ou metodologias similares.

§ 6º Os serviços técnicos e os atos administrativos de que trata este artigo poderão ser praticados em parceria com órgão ou com entidade da administração pública federal, estadual, distrital ou municipal.

§ 7º A vistoria prevista no § 3º deste artigo será subscrita por profissional devidamente habilitado pelo respectivo conselho profissional, do Incra ou outra instituição pública, no âmbito de convênio firmado com a autarquia.” (NR)

“**Art. 18**.....

§ 11. O desmatamento irregular em áreas de preservação permanente, reserva legal durante a vigência das cláusulas resolutivas, implica resolução do título de domínio ou do termo de concessão, com a consequente reversão da área em favor da União.

“**Art. 19**

§ 1º O disposto no caput deste artigo não se aplica quando houver manifestação de interesse social ou utilidade pública relacionada aos imóveis titulados, independentemente do tamanho da área.

.....

§ 3º No caso de inadimplemento da obrigação de pagamento nos prazos estipulados no título de domínio, o ocupante poderá purgar a mora e evitar a sua rescisão e a reversão da posse e da propriedade do imóvel ao Incra por meio do pagamento das parcelas em atraso, acrescidas de multa e de encargos.

§ 4º A renegociação não será apreciada se ficar comprovado que:

I – o beneficiário consta do Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo, mantido pelo Ministério da Economia; ou

II – a área é objeto de embargos ou de auto de infração ambiental em razão de desmatamento irregular em Área de Preservação Permanente ou de Reserva Legal (NR).

O texto original do Projeto de Lei nº 510/2021 propôs a dispensa da realização de vistoria prévia nos imóveis a serem regularizados. De acordo com as justificativas apresentadas ao substitutivo, tal previsão poderia desencadear situações de violência no campo. Em vista disso, o texto substitutivo propõe que as vistorias devam ocorrer quando exista desmatamento irregular ocorrido após 22 de julho de 2008, ou seja, após a data limite para regularização fundiária e a data limite estabelecida pelo Código Florestal como apta a ser regularizada por meio dos PRAs. Nesses casos, o processo só poderá seguir se o Código Florestal estiver sendo cumprido, o qual determina a imediata recomposição de áreas de APP e Reserva Legal desmatadas após 2008.

Além disso, o PL aponta a existência de outros indicadores relevantes de descumprimento da legislação ambiental, como o cancelamento do CAR. Nesse caso, na hipótese em que o produtor rural se comprometa a cumprir com determinadas obrigações ambientais, como a recuperação de uma mata ciliar ilegalmente desmatada, e não cumpre, o registro é cancelado, tornando-o inadimplente perante a legislação ambiental, o que constitui razão para cancelar o título, tendo em vista que uma das condições para obtê-lo é a validação do CAR.

A tramitação do PL teve início em 22/02/2021, no Senado Federal. Atualmente, o Projeto de Lei permanece na referida Casa. Após as análises necessárias no Senado, o Projeto seguirá para a Câmara dos Deputados, que atuará como Casa Revisora. Tendo em vista a relevância dos dispositivos legais que serão alterados ou acrescentados à legislação vigente por meio do referido PL e citado texto substitutivo, os quais terão impacto direto na regularização fundiária e, conseqüentemente, sobre a implementação do CFB, é de grande importância que a sociedade civil tenha a ampla oportunidade de conhecer e de se manifestar sobre esta alteração legislativa.

Síntese conclusiva

O Projeto de Lei nº 510/2021 é mais uma das medidas inseridas no rol de iniciativas que pretendem modificar o estado atual da regularização fundiária no Brasil. O PL, para tanto, busca alterar a Lei nº 11.952/2009.

O texto inicial do referido Projeto de Lei foi alvo de diversas críticas por parte de organizações voltadas à defesa do meio ambiente, que entenderam que as disposições do PL seriam contraproducentes, uma vez que estimulariam situações como o desmatamento e a invasão de terras públicas. Em vista disso, discute-se a proposição, no Senado Federal, de substitutivo que tem a pretensão de aprimorar o texto e corrigir alguns dos problemas identificados no projeto inicial.

O Projeto de Lei nº 510/2021 encontra-se em tramitação no Senado Federal, e passará pela revisão da Câmara dos Deputados antes da sanção presidencial, caso seja aprovado naquela Casa, sendo altamente desejável que a sociedade civil tenha a ampla oportunidade de conhecer e de se manifestar sobre esta alteração legislativa.

Considerações finais e apontamentos

Ao longo deste trabalho buscou-se identificar o atual cenário das medidas voltadas à regularização ambiental e fundiária no Brasil. Foram expostos alguns pontos de atenção referentes à digitalização dos registros de imóveis do país, bem como à implementação do CAR e do PRA a nível nacional.

A abordagem aqui feita teve por objetivo apontar os entraves que atualmente embargam a implementação de ambos os projetos, que, em última análise, fazem parte do processo de regularização fundiária e ambiental no país. Conforme visto ao longo do estudo, a efetivação dos projetos de regularização ambiental e fundiária está ligada ao bom desempenho dos atores de sua cadeia estrutural, quais sejam: a União e os Estados da Federação. A fluidez do processo de digitalização dos registros de imóveis, a título de exemplo, depende de um bom funcionamento do ONR, que possui diversas responsabilidades, como a implementação do SREI. Por outro lado, cabe aos estados estimular e operacionalizar a regularização do CAR. Como vimos, para que o ONR funcione adequadamente e os estados avancem na regularização do CAR, faltam recursos financeiros para custear a infraestrutura e a mão de obra necessárias para tanto. De fato, foi possível notar que grande parte dos problemas decorrem da falta de infraestrutura para suportar os programas de regularização fundiária, bem como da incipiente utilização de tecnologia. Embora avanços tenham sido verificados nos últimos anos, o panorama atual mostra que ainda há um longo caminho a ser percorrido, especialmente na esfera estadual. O CAR e o PRA ainda caminham lentamente nos estados em seu processo de implementação, dependendo do avanço de questões estruturais que têm desacelerado a efetivação das disposições do Código Florestal.

Em conclusão, podemos sintetizar os principais pontos de atenção para o eficiente desenvolvimento da regularização fundiária e ambiental nos seguintes tópicos:

- a. A Receita Federal deve finalizar a elaboração do Manual Operacional do SINTER para posterior homologação pelo CNJ. Até que isto aconteça os cartórios de registros de imóveis de todo o país não poderão encaminhar as informações fundiárias pertinentes, estando, paralisada, portanto, a interligação dos registros de imóveis estaduais com o SINTER.
- b. Tendo em vista as relevantes atribuições do ONR na organização das informações fundiárias do país (como a operacionalização do SREI e do SINTER), o Operador precisa receber suporte político e financeiro para a execução das suas atividades. O ONR pode celebrar acordos de cooperação técnica, convênios e contratos com outras entidades públicas ou privadas, bem como avaliar outras possibilidades de financiamento para o Fundo para Implementação e Custeio do Serviço de Registro Eletrônico de Imóveis (FIC/SREI), como é mencionado na alínea “d” abaixo.

- c. O ONR, na qualidade de gestor do SREI, deve monitorar e avaliar a criação de “subsídios” para auxiliar cartórios de registro de imóveis com menor capacidade financeira que eventualmente não consigam arcar com a taxa prevista no Provimento nº 115 (equivalente a 0,8% dos emolumentos brutos recebidos pelos atos praticados em todos os cartórios) e que é destinada a implementação do SREI. Uma solução possível é estabelecer percentuais proporcionais às respectivas capacidades financeiras dos cartórios de registros de imóveis ao invés do mesmo percentual para todos os cartórios. Assim, os cartórios de registro de imóveis com maior capacidade financeira, notadamente aqueles situados em grandes centros, arcariam com percentuais superiores aos que seriam suportados pelos cartórios com menor capacidade financeira, normalmente situados em localidades remotas. Tal medida traria um maior equilíbrio entre a capacidade contributiva dos cartórios distribuídos por todo o país, o que poderia evitar a inadimplência no pagamento da taxa e, conseqüentemente, a redução do fluxo de recursos destinados ao FIC/SREI.
- d. Os estados, de forma geral, ainda se encontram em estágio inicial do processo de digitalização do acervo de informações e documentos fundiários, sendo necessários investimentos na aquisição de equipamentos e de *softwares*, bem como em mão de obra dedicada a este trabalho. Ocorre que a regularização ambiental de imóveis, necessária para concretizar as pretensões do CFB, abarca um processo composto por diversas etapas. A inscrição, a análise e a validação das informações são as etapas iniciais do CAR e sem elas o Programa de Regularização Ambiental previsto no CFB não pode avançar. Os mais relevantes entraves nos estados para a construção do CAR são: infraestrutura deficiente para atender às demandas de análise e validação; recursos humanos insuficientes para fazer as análises e validações necessárias; limitado emprego de recursos tecnológicos; e elevado número de cadastros face à infraestrutura e mão de obra disponível para a execução dos trabalhos de análise e validação. Para a captação dos recursos necessários ao custeio dos investimentos necessários à superação destes entraves, é possível a elaboração de norma estadual que reverta parte da arrecadação de multas ambientais para um fundo voltado à implementação do CAR, a exemplo do Estado de Mato Grosso que utilizou com sucesso os recursos oriundos de termos de ajustamento de conduta celebrados entre o Ministério Público Estadual e proprietários rurais autuados por infrações ambientais.

Por sua vez, o aporte de recursos privados para subsidiar o CAR - através de acordos de cooperação técnica e convênios, por exemplo - atende ao

Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) n. 17 da ONU. Os ODSs são uma espécie de lista de tarefas para atingir objetivos globais e interconectados, como a proteção do meio ambiente, a mitigação das mudanças climáticas, a redução das desigualdades sociais, a melhora da educação e saúde e o fim da discriminação em suas diversas formas, dentre outros objetivos. Os ODSs são eficientes para direcionar iniciativas e recursos financeiros, tendo sido amplamente adotados por governos e empresas para balizar as suas políticas voltadas à sustentabilidade. O ODS n° 17 busca fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável. Em função de sua relevância para o presente estudo, merecem destaque as metas 17.16 e 17.17, que têm a seguinte redação: (i) “17.16 Reforçar a parceria global para o desenvolvimento sustentável, complementada por parcerias multissetoriais que mobilizem e compartilhem conhecimento, expertise, tecnologia e recursos financeiros, para apoiar a realização dos objetivos do desenvolvimento sustentável em todos os países, particularmente nos países em desenvolvimento”; (ii) “17.17 Incentivar e promover parcerias públicas, público-privadas e com a sociedade civil eficazes, a partir da experiência das estratégias de mobilização de recursos dessas parcerias”.

Nota-se que a integração sistêmica e as parcerias multissetoriais assumem papel fundamental neste modelo de desenvolvimento sustentável cooperativo proposto pela ONU. É neste ambiente que está inserida a regularização ambiental e fundiária, que deve ser compreendida como uma política pública integrada às questões relacionadas ao combate da degradação ambiental e a aspectos sociais. A partir do ODS 17, vislumbra-se uma oportunidade de o Poder Público buscar a cooperação com a iniciativa privada, de forma a viabilizar os recursos financeiros necessários à implementação do SREI, do SINTER e, especialmente, do CAR na esfera estadual. Assim, parte dos recursos necessários a infraestrutura que precisa ser construída ou aperfeiçoada para solucionar os entraves anteriormente mencionados poderão ser obtidos junto à iniciativa privada, que vem investindo de forma crescente em iniciativas conectadas à sustentabilidade, como parte das suas agendas ESG.

Ainda no que diz respeito ao financiamento privado, a nova Lei de Licitações (Lei n° 14.133/2021) inovou ao incluir em seu artigo 5° o desenvolvimento nacional sustentável como um dos princípios regimentais da licitação:

“Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da

*igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do **desenvolvimento nacional sustentável**, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).”*

Em sentido similar, o artigo 11, inciso IV da Lei também determina que o processo licitatório tem como um de seus objetivos incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável. Enfim, à partir desta nova Lei de Licitações, também é possível vislumbrar a licitação como mecanismo de promoção e financiamento, ainda que de forma secundária, de iniciativas voltadas ao desenvolvimento sustentável, o que contempla a regularização fundiária.

- e. A exemplo do Módulo de Análise Dinamizada (MADC) do CAR, desenvolvido pela SFB em conjunto com a Universidade de Lavras, é preciso desenvolver e empregar tecnologia para tornar mais eficiente a regularização fundiária no país, a menor custo. O país conta com sofisticados centros de pesquisa públicos e privados, que conhecem com profundidade as particularidades fundiárias brasileiras e que, portanto, podem ser valiosos parceiros no desenvolvimento de soluções tecnológicas aplicáveis à regularização fundiária.
- f. As políticas estaduais de digitalização são heterogêneas, nem todos os estados aderiram ao SICAR, o que prejudica a construção de um sistema nacional único e centralizado. A ausência de integração sistêmica gera reflexos na eficácia das ações de regularização fundiária pelo país, que acabam sendo realizadas por diferentes órgãos, cada um com sua metodologia e objetos específicos, muitas vezes causando sobreposições e gerando dificuldades na governança fundiária. O tema deverá ser endereçado pelo Grupo de Trabalho criado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), que tem a atribuição de estudar e propor a unificação de centros de processamento de dados dos estados e dos órgãos e entidades do MAPA, a reorganização da coleta de dados e informações cadastrais de produtores, proprietários e possuidores de imóveis rurais e de estabelecimentos agropecuários. É desejável que os estados sejam chamados a participar destas discussões, na medida em que a integração dos sistemas e cadastros pertinentes a regularização fundiária e ambiental também é atribuição deles.
- g. O Projeto de Lei nº 510/2021 é mais uma das medidas inseridas no rol de iniciativas que pretendem modificar o estado atual da regularização fundiária no Brasil. Tendo em vista a relevância dos dispositivos legais que serão alterados ou acrescentados

à legislação vigente por meio do referido PL e supra citado texto substitutivo, os quais terão impacto direto na regularização fundiária e, conseqüentemente, sobre a implementação do CFB, é de grande importância que a sociedade civil tenha a ampla oportunidade de conhecer e de se manifestar sobre esta alteração legislativa.

Finalmente, podemos afirmar que o Brasil já conta com um arcabouço normativo que prevê a consolidação dos registros de imóveis digitalizados e demais informações de natureza fundiária, o que será fundamental para a plena aplicação do Código Florestal e demais leis ambientais. A legislação brasileira também já determinou quais órgãos terão as atribuições de organizar e manter o acervo digital das informações fundiárias brasileiras. Os desafios que ora se apresentam dizem respeito à construção e ao aperfeiçoamento dos instrumentos previstos no marco legal (SREI, SINTER, CAR e PRA, dentre outros), sem os quais as leis de preservação ambiental têm reduzido *enforcement*.



PlanaFlor

Meio ambiente e regularização fundiária: O Cadastro Ambiental Rural (CAR)

Projeto PlanaFlor



Financiamento



Norway's
International Climate
and Forest Initiative