



SENADO FEDERAL
Comissão de Meio Ambiente

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.*

Presidente: Senador JACQUES WAGNER

Relator: Senador FABIANO CONTARATO

Brasília – DF
1º de novembro de 2022



SF/22281.77632-14

Página: 1/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



Sumário

1. APRESENTAÇÃO	1
2. METODOLOGIA E ORGANIZAÇÃO DO RELATÓRIO	6
3. PANORAMA CRÍTICO	12
3.1 Grilagem de Terras	12
3.2 Ameaça da grilagem às Florestas Públicas Não Destinadas	16
3.3 Problemas dos alertas de desmatamento	21
3.4 Regularização Fundiária de territórios quilombolas e os impactos sofridos pelo Incra	26
4. RISCOS DE RETROCESSOS SOCIOAMBIENTAIS NA AGENDA LEGISLATIVA	34
4.1. PL 2633/2020 e PL 510/2021	37
4.2. PL 337/2022	41
5. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS	43
5.1 Primeira Reunião – Audiência Pública – 25/05/2022	43
5.2 Segunda Reunião Audiência Pública – 13/09/2022	46
5.3 Terceira Reunião Audiência Pública – 21/09/2022	74
6. RECOMENDAÇÕES	89
6.1 A aperfeiçoamento do CAR (e do Código Florestal):	89
6.2 Recomendações para combater a grilagem de terras no Brasil:	90
6.3 Recomendações para a construção de uma política governança fundiária eficiente	92
6.4 Medidas para combater o desmatamento ilegal diante dos problemas do modelo atual de regularização fundiária	93
6.5 Recomendações para auxiliar o fim da ocupação e desmatamento ilegais nas Florestas Públicas Não Destinadas (FNDP)	95
6.6 Medidas legislativas e Judiciais recomendadas	97
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	98



SF/22281.77632-14

Página: 2/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006





SENADO FEDERAL
Comissão de Meio Ambiente

1. APRESENTAÇÃO

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.

A iniciativa aprovada estabeleceu que a CMA passaria a avaliar, 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 o Brasil liderar o ranking entre os países que mais promovem desmatamentos ilegais desde a década de 1990. Entre 1988 e 2003 foram mais de 26 milhões de hectares. A média anual nesse intervalo foi de 1,7 milhões de hectares, de acordo com o Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (PRODES) do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI). A partir de 2003, foi criado o Grupo de Trabalho (GT) Interministerial para combate ao desmatamento e, no ano seguinte, em 2004, foi lançado o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm). Os resultados desse trabalho 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. Nesse contexto, entre 2005 até o ano de 2014,



SF/22281.77632-14

Página: 3/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



deixaram de ser desmatados (em 10 anos, comparando-se com a média do decênio anterior) mais de 11 milhões de hectares ou 22 bilhões de árvores adultas. Deixaram de ser emitidas nesse período na atmosfera mais de 4Gt CO₂eq¹ sendo considerada a maior contribuição de um único país para toda estratégia de mitigação de emissões de gases de efeito estufa (GEE) no Planeta. Houve uma redução na taxa anual de desmatamento de 82% em função da implantação efetiva do referido Plano. Este cenário tem mudado desde 2015. Conforme dados do sistema PRODES/INPE, é possível observar aumento gradual e progressivo nas taxas de desmatamento no bioma a partir deste período, particularmente em terras públicas, onde o desmatamento tem sido resultado direto da grilagem para fins de especulação fundiária.

Vale destacar que, desde 2009, a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, permite que a regularização fundiária de pequenos produtores (áreas com até 4 módulos fiscais, podendo chegar a 440 ha) seja feita sem a necessidade de vistoria de campo. E o Decreto nº 10.592, de 24 de dezembro de 2020, que regulamenta a lei atual, explicita que o INCRA pode usar sensoriamento remoto para identificar evidências de uso agropecuário. Ainda assim, a base de Parcelas em Regularização do INCRA (SIGEF) indicava, até março de 2020, a presença de 105 mil parcelas na Amazônia Legal em processo de regularização. Desse total, 46 mil posses já estavam ocupadas em 1985 e 84 mil apresentam evidências de ocupação antes de 2012.

Também é importante notar que, ao longo dos últimos anos, ocorreram denúncias de que o Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR) tem recebido registros de propriedades em situação de ilegalidade em

¹ CO₂eq, ou dióxido de carbono equivalente, é uma medida que tem como finalidade estabelecer a equivalência entre todos os gases de efeito estufa (GEE) e o dióxido de carbono (CO₂). Assim, os GEE são convertidos em CO₂ para que se analisem os impactos das emissões no aquecimento global.



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), registro público eletrônico de âmbito nacional, com finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, criado pelo art. 29 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal). 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 Legal.

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 de efetivamente produzir alimentos ou aproveitar adequadamente a área, é um dos principais impulsionadores do desmatamento: 66% do desmatamento ocorrido até hoje está dentro do perímetro declarado ilegalmente como particular, afirma estudo feito pelo Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM). Este mesmo estudo indica que, até o fim de 2020, mais de 14 milhões de hectares das FPND estavam registrados ilegalmente como propriedade particular no CAR, sendo que 3,4 milhões de hectares já haviam sido desmatados.

E, cumpre destacar, a estimativa de custo para desmatar a floresta na região amazônica é de R\$800 a R\$2.000 por hectare, como informa a Força-Tarefa Amazônia, do Ministério Público Federal (MPF). Ainda assim, dados mais atualizados de outro estudo do IPAM apontam para um aumento nessa ilegalidade: já há 16 milhões de hectares de FPND, que correspondem a quase



29% da área total (56,5 milhões de hectares), indevidamente declarados como áreas privadas em mais de 100 mil registros no CAR.

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 e exportação de madeira e mineração ilegal. De acordo com relatório do Laboratório de Inovação, Inteligência e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (LIODS) 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 26ª Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas (COP26), realizada em 2021 em Glasgow (Reino Unido), o compromisso de zerar o desmatamento ilegal até 2028 e reduzir em 50% as emissões de GEE 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 Projeto de Lei (PL) 6.539, de 2019 para rever as metas de emissões de GEE, de modo atualizar a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC, para atualizá-la ao contexto do Acordo de Paris, 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.

Pelo exposto, fica evidente que o sistema federal de regularização fundiária passa por um momento crítico, fomentado pela forma silenciosamente orquestrada da flexibilização do licenciamento ambiental já identificado por esta Comissão de Meio Ambiente do Senado em avaliação da política de clima realizada e aprovada em 2021, exigindo que esta política seja examinada, compreendida e aprimorada. 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 (que somam apenas 4% da fila de análise do INCRA), 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.

A política de regularização fundiária precisa ser impulsionada no Brasil, mas não pode estimular 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, concessão florestal, estratégias de segurança nacional, entre outras, ou até mesmo para pequenos produtores rurais em ocupações antigas e em fase de consolidação, em áreas apropriadas para o desenvolvimento



SF/22281.77632-14

Página: 7/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



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. O Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS) foi o proponente apresentando a sugestão e oferecendo elementos objetivos para elaboração dos requerimentos junto aos Senadores Jacques Wagner, Senadora Eliziane Gama e Senador Fabiano Contarato para que a CMA do Senado Federal elegeesse essa política como foco de avaliação neste ano de 2022.

2. METODOLOGIA E ORGANIZAÇÃO DO RELATÓRIO

Primeiramente, convém resgatar o conceito de políticas públicas. Em síntese, elas podem ser definidas como programas de ação governamental que visam coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Como maneira de reforçar as funções institucionais do Senado Federal, a Resolução nº 44, de 2013, instituiu procedimentos de avaliação de políticas públicas no âmbito desta Casa Legislativa, estabelecendo uma estratégia de atuação e de contribuição para a melhoria da realidade social e



econômica do País, ao tempo em que cumpre sua atividade fiscalizadora em relação ao Poder Executivo.

No âmbito de aplicação da Resolução nº 44, de 2013, a atividade de avaliação das políticas públicas costuma ser realizada para: (i) trazer ao conhecimento público e proporcionar o debate sobre a atuação governamental em benefício da sociedade; e (ii) propor ajustes e aprimoramentos nas políticas públicas, quando necessários e oportunos.

Assim, é oportuno ressaltar o caráter inédito assumido pela organização do presente relatório, em ampliar o espaço de participação da sociedade civil organizada, não apenas na forma de manifestações e apresentações em audiências públicas, mas na contribuição de estudos, notas técnicas e pareceres, de forma a estabelecer um conjunto de argumentos robustos e concatenados, que privilegiem não apenas a defesa de algumas pautas, mas, também, resgatem o espaço da Ciência como fonte de críticas e soluções a serem democraticamente debatidas e incorporadas no debate político.

Essa solução, além de absolutamente produtiva e agregadora, revelou-se oportuna, na medida em que o ano de 2022 ainda reservou desafios para a retomada dos trabalhos legislativos das Comissões Permanentes desta Casa, obedecendo recomendações de retorno gradual e seguro num cenário pandêmico em gradativo decréscimo.

Mesmo com esses percalços, a responsabilidade do Poder Legislativo deve ser valorizada em esforços coletivos de parlamentares e da sociedade, de modo que estabeleceu-se a opção desta Relatoria, em plena consonância com o que constitui ser um “representante”, fazer valer o poder e a legitimidade conferidos pelas urnas, de sistematizar as críticas, demandas e



estudos, buscando ser a voz da sociedade que se manifesta e que se preocupa com os rumos da regularização de terras e da preocupação com a preservação do meio ambiente.

Acrescente-se que, ao proceder a avaliação de políticas públicas, o Parlamento deve priorizar as questões estruturantes da ação governamental, aprimorando suas prerrogativas constitucionais de fiscalização e consolidação da ordem jurídica por meio de lei.

O relatório que ora se apresenta abrangeu a análise de documentos e de estudos, da legislação correlata, bem como a verificação dos argumentos e sugestões apresentados no âmbito das audiências públicas que foram realizadas. O seu planejamento levou em consideração a metodologia essencialmente participativa escolhida para construir os entendimentos sobre o tema da avaliação, privilegiando a pluralidade e a manifestação de várias representações da sociedade civil e de servidores públicos.

Deve-se registrar que a atividade de avaliação de políticas também pode contribuir sobremaneira em evitar a ocupação da agenda legislativa com questões que podem ser equacionadas no âmbito do Poder Executivo, sem a necessidade de intervenção direta do Congresso Nacional, medida congruente com o princípio da separação e equilíbrio entre os Poderes da República.

Não obstante, a avaliação não pode se furtar em analisar proposições legislativas relativas ao objeto dos trabalhos que envolveram a formulação deste relatório, dando-se ênfase àquelas que mais proporcionariam prejuízos às agendas de regularização fundiária e proteção do meio ambiente. As proposições avaliadas como promissoras para o melhor encaminhamento



dessa agenda foram devidamente mapeadas para fazerem parte do conjunto de recomendações para sua discussão e possível aprovação.

Para a execução dos trabalhos, foi cumprido o seguinte cronograma de atividades, com a indicação de convidados:



SF/22281.77632-14

Página: 11/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



Data	Atividade	Convidados
25/05/2022	1ª Audiência pública	• Maria Tereza Uille Gomes: Ex-Conselheira do CNJ e Pós doutoranda em Direito pela UFPR; • Paulo Moutinho: Pesquisador do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM); • João Paulo Capobianco: Vice Presidente do Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS); • Jaine Ariély Cubas Davet: Diretora de Regularização Ambiental do Serviço Florestal Brasileiro (SFB); • Nilson Vieira dos Santos: Coordenador de Repressão a Crimes Ambientais de Patrimônio Cultural da Polícia Federal; • Herbert Dittmar: Perito Criminal da Polícia Federal em Dourados-MS;
13/09/2022	2ª Audiência pública	Rodrigo Bellezoni: Especialista em Políticas Climáticas e Agro-Ambientais pelo Centro de Inteligência Territorial (CIT/UFMG); • Brenda Brito: Pesquisadora Sênior do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon); • Tasso Azevedo: Coordenador Geral do Programa MapBiomass e representante do Observatório do Clima; • Renato Morgado: Gerente de Programas da Transparência Internacional Brasil;
21/09/2022	3ª Audiência pública	Daniel Azeredo: Procurador da República e representante do Projeto Amazônia Protege – MPF; • Ana Paula Valdiones: Coordenadora da Iniciativa Transparência Ambiental e representante do Instituto Centro de Vida – ICV; • Bastiaan Philip Reydon: Professor livre docente de Economia na Unicamp, consultor da GIZ e responsável pelo Projeto "Regularização Fundiária na Amazônia – Terra Legal".

Mesmo não tendo participado diretamente como convidadas, várias pessoas e entidades da sociedade civil interessada no tema do relatório



SF/22281.77632-14

Página: 12/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



realizaram importantes contribuições. Registramos aqui as organizações que se envolveram em esse processo, a quem agradecemos à colaboração:

- Centro de Inteligência Territorial (CIT/UFMG);
- Coordenação Nacional de Articulação de Quilombos (CONAQ);
- Instituto Centro de Vida (ICV);
- Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC);
- Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM);
- Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS);
- Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon);
- Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPN);
- Observatório do Clima;
- Programa MapBiomas;
- Transparência Internacional Brasil.

Da mesma forma, somos gratos ao Ministério Público Federal (MPF), Polícia Federal (PF) e Serviço Florestal Brasileiro (SFB), que permitiram a vinda de servidores que puderam bem representá-los.

Esse relatório está assim organizado:

- 1) Capítulo de panorama crítico, onde compilamos trechos de relatórios e de estudos sobre o arcabouço temático envolvido, apontando pontos relevantes e urgentes a serem observados;
- 2) Capítulo de riscos recentes na agenda legislativa do Congresso Nacional, onde procurou-se destacar proposições legislativas



SF/22281.77632-14

Página: 13/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



que acentuam os problemas atuais no quadro fundiário e nos riscos de retrocessos socioambientais a ele relacionados;

- 3) Capítulo das audiências públicas, onde resumimos as exposições de todos os convidados;
- 4) Capítulo das recomendações, com base nos estudos utilizados como referência no relatório e nas contribuições extraídas das audiências públicas.



SF/22281.77632-14

Página: 14/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



3. PANORAMA CRÍTICO

3.1 Grilagem de Terras²

O termo “grilagem” remete à prática antiga de forjar um título de propriedade e colocá-lo em uma gaveta com grilos para amarelar o documento, conferindo a aparência de um documento legítimo. As táticas se modernizaram, persistindo diversas práticas, conhecidas como grilagem, que buscam fraudar títulos e invadir terras com o objetivo de apropriar-se indevidamente de áreas tanto públicas quanto particulares, muitas vezes com o auxílio de agentes corruptos, sejam eles da esfera pública ou privada.

Contudo, se o problema é conhecido há muito tempo, ainda são incipientes as tentativas de sistematizar os riscos de fraude e corrupção que viabilizam a grilagem. Nesse contexto, esta pesquisa busca justamente identificar e compreender esses riscos, sugerindo soluções para aprimorar o combate à grilagem no País. Essa abordagem nos permite perceber a grilagem por novos ângulos e reforça a urgência de se aprimorar a governança, a integridade e a transparência do sistema de administração de terras no Brasil, bem como da mobilização do arcabouço legal e institucional anticorrupção e em prevenção à lavagem de dinheiro para melhor enfrentar o problema.

Via de regra, a grilagem envolve diversas fraudes em registros públicos, cadastros de terras, processos de regularização fundiária e demais

² Contribuição do estudo *Governança Fundiária Frágil, Fraude e Corrupção: Um Terreno Fértil para a Grilagem de Terras*, publicado pela *Transparência Brasil*, em dezembro de 2021. Este estudo teve por objetivo de entender as estratégias utilizadas pelos criminosos na grilagem de terras, foram analisadas 11 operações do Ministério Público e de órgãos policiais em 8 estados na região Amazônica e em regiões vulneráveis a conflitos de terras no Nordeste. Entre os casos emblemáticos estudados estão a Operação Faroeste, que investiga um esquema envolvendo venda de decisões judiciais na Bahia que permitiu a grilagem de uma área cinco vezes maior do que a cidade de Salvador, e a Operação Karipuna, que denunciou a existência de uma organização criminosa vendendo imóveis grilados dentro da Terra Indígena Karipuna, em Rondônia. A pesquisa fez uma análise aprofundada das instituições e dos processos da governança de terras no Brasil para entender as deficiências que viabilizam as fraudes e a corrupção associadas à grilagem.



sistemas de informação da administração pública, que podem ser facilitadas por práticas de corrupção. Para viabilizar a grilagem, pecuaristas, sojeiros, madeireiros, empresários locais, investidores imobiliários e demais agentes que podem atuar como líderes de organizações criminosas, articulam uma série de profissionais para operacionalizar seus esquemas, escapar das sanções e lucrar com o crime. Isso pode incluir funcionários públicos corruptos, advogados, cartorários, juízes, agrimensores, “empreendedores” do desmatamento, policiais e pistoleiros, bem como laranjas e testas-de-ferro, para dissimular os verdadeiros beneficiários dos crimes.

A grilagem de terras gera impactos sociais, ambientais e econômicos nefastos e dramáticos. Nas regiões afetadas por esse grave problema, povos indígenas e comunidades tradicionais, assim como pequenos e grandes produtores, sofrem com as invasões de terras.

Muitas vezes, esses conflitos são acompanhados de ameaças, tentativas de intimidação, extorsão, agressões, assassinatos e outras formas de violência contra os ocupantes legítimos das terras que se mostrarem um obstáculo aos esquemas de grilagem.

A grilagem prejudica também o desenvolvimento econômico, já que gera instabilidade e fragiliza a segurança jurídica dos direitos de propriedade.

Quando ocorre em florestas públicas, em particular na Amazônia Legal, a grilagem leva ao desmatamento e à exploração ilegal dos recursos naturais. Nesse sentido, a grilagem traz a Floresta Amazônica cada vez mais próxima do ponto de não retorno, levando a um colapso do bioma. Além disso, contribui com a aceleração da crise climática global, já que, em 2020, 46% das



emissões de GEE do Brasil resultaram de mudanças no uso da terra (principalmente devido à supressão da cobertura florestal). Vale ressaltar ainda que essa porcentagem está aumentando com o crescimento acelerado das taxas de desmatamento nos últimos anos.

Em estudo divulgado pela Transparência Brasil, foram descritos seis aspectos que caracterizam a dinâmica da grilagem de terras no Brasil: (i) as fragilidades da governança de terras, que deixam o sistema de administração de terras vulnerável à grilagem; (ii) riscos de fraude e corrupção associados a esquemas de grilagem em sistemas cadastrais e registrais; (iii) riscos de fraude e corrupção nos processos de regularização fundiária; (iv) invasão de terras e violência; (v) táticas de lavagem de dinheiro utilizadas para dissimular a origem ilícita dos bens e lucros resultantes de esquemas de grilagem e (vi) riscos de corrupção no âmbito político que podem facilitar a ocorrência da grilagem.



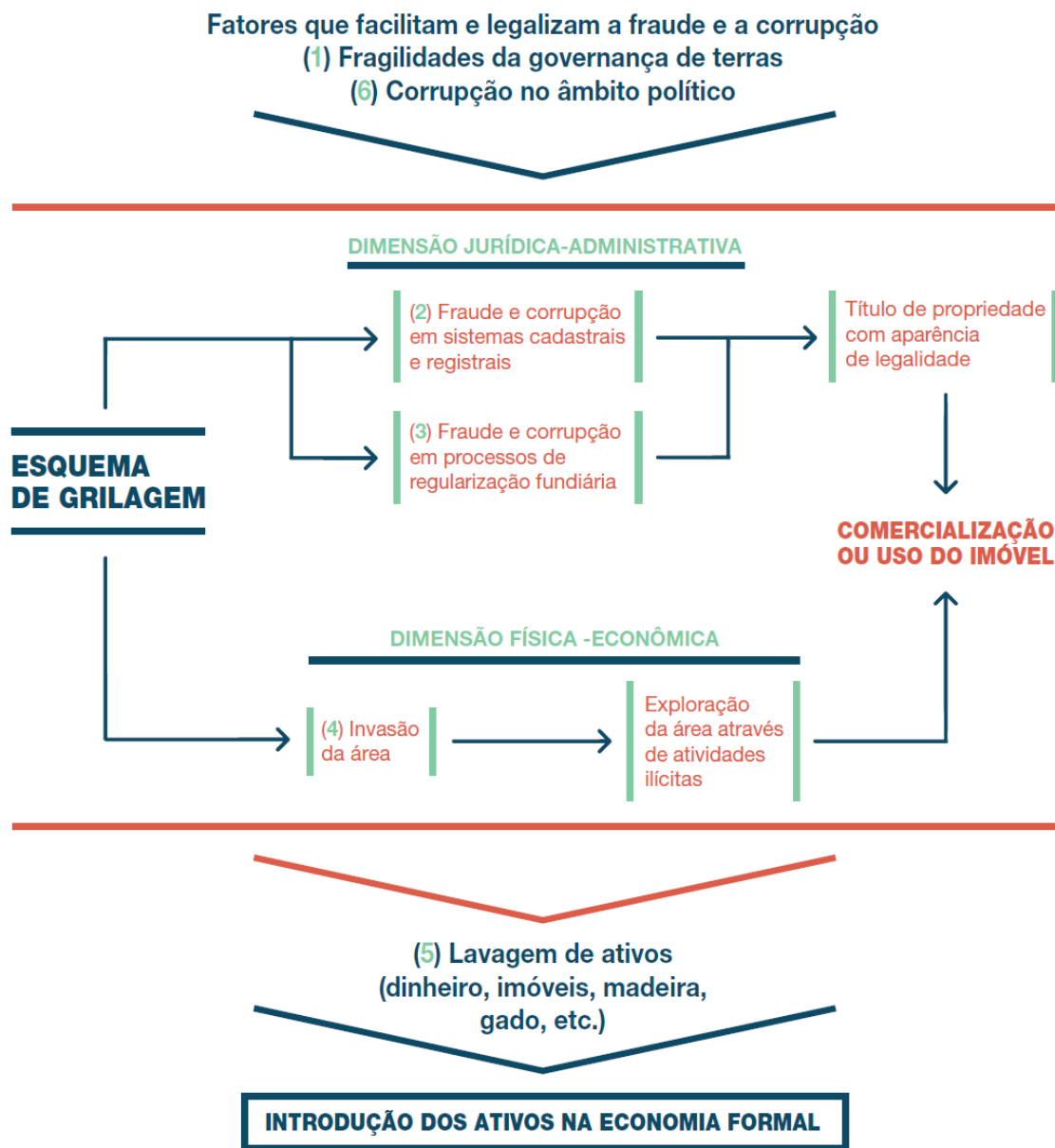
SF/22281.77632-14

Página: 17/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



Figura 1. Dinâmica da grilagem de terras



Fonte: Transparência Internacional Brasil, ano?



SF/22281.77632-14

Página: 18/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



3.2 Ameaça da grilagem às Florestas Públicas Não Destinadas ³

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

O bioma amazônico conta com cerca de 420 milhões de hectares florestados. Mais da metade (276 milhões) é representado por florestas que cobrem terras públicas. Cerca de 20% (56,5 milhões de hectares) destas terras públicas, atualmente expostas ao desmatamento ilegal, estão cobertas por Florestas Públicas Não Destinadas (FPND).

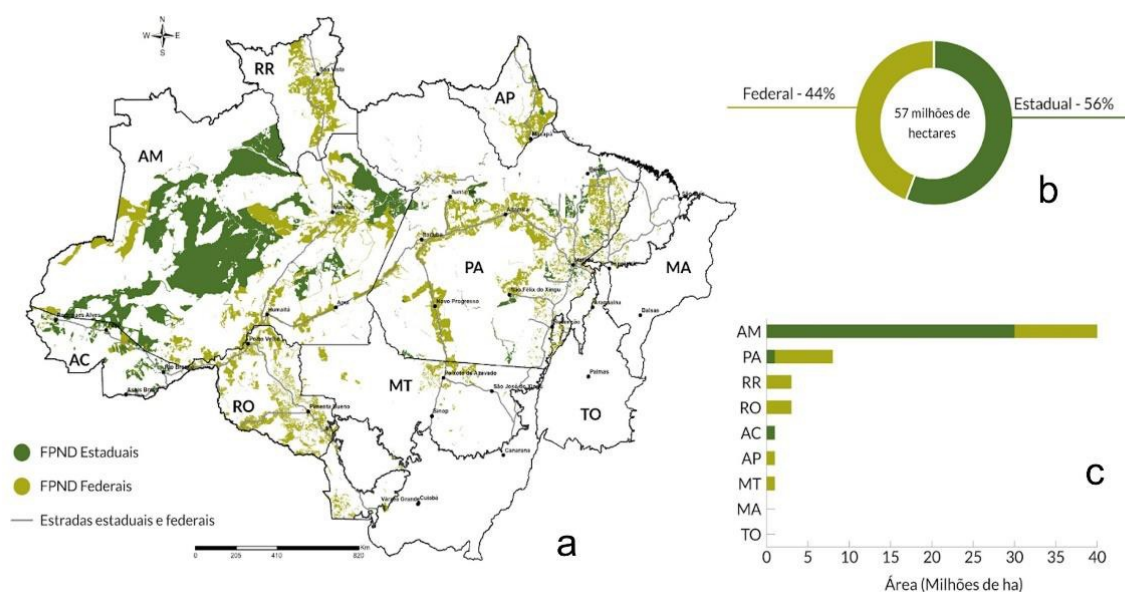
As FPND são florestas que ainda aguardam uma destinação pelos governos estaduais e federal em cumprimento à Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006). Esta lei determina que FPND devem ser mantidas como florestas e públicas. O destino deve ser a proteção florestal (unidades de conservação, terras indígenas, etc.) ou o uso sustentável

³ Contribuição retirada do estudo intitulado “Análise das Ações do Governo Federal em Relação aos Alertas de Desmatamento”, realizado pelo Instituto Democracia e Sustentabilidade e MapBiomas, a partir do qual foram analisadas as ações do governo federal em relação aos alertas de desmatamento entre 2019 a 2021 no Brasil e que foram validados e refinados pelo MapBiomas Alerta. Disponível em <https://www.idsbrasil.org/analise-das-acoes-do-governo-federal-em-relacao-aso-alertas-de-desmatamento-ids-e-mapbiomas/>.



de recursos naturais, não cabendo, portanto, a sua privatização. A maior parte destas FPND está sob domínio estadual e mais da metade localiza-se nos estados do Amazonas e Pará.

Figura 2. Florestas Públicas não Destinadas (FPND) estaduais e federais na Amazônia brasileira



Fonte: Alencar et al, 2021⁴.

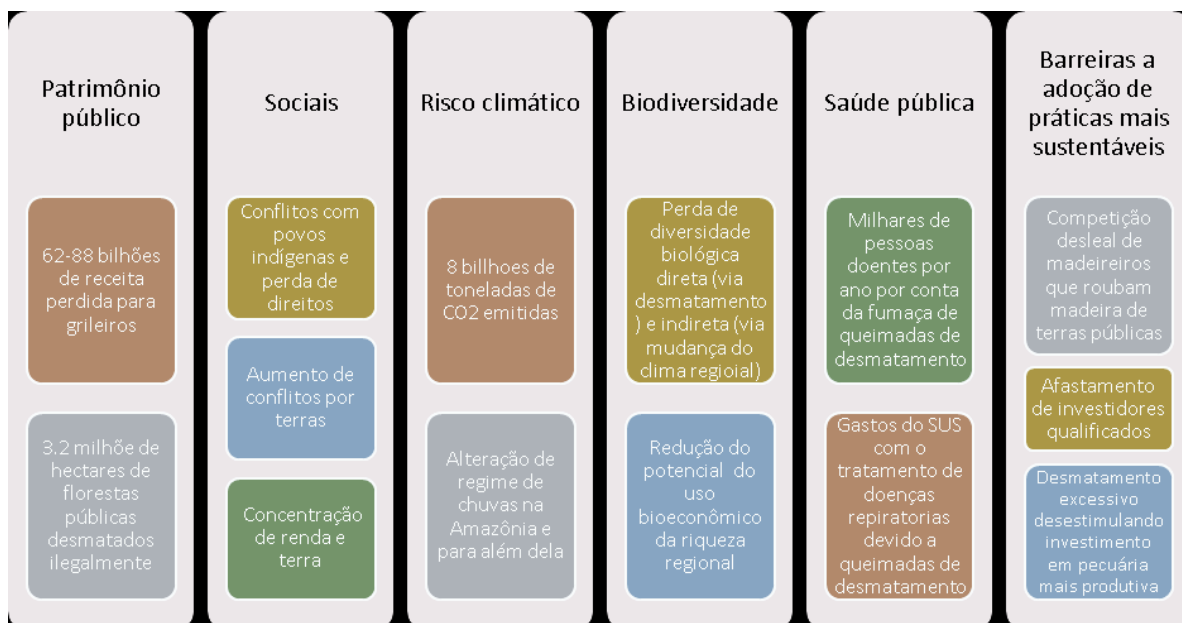
Todo este estoque de carbono encontra-se ameaçado pelo avanço da grilagem e do desmatamento e, se for liberado para a atmosfera via desmatamento, contribuirá para um agravamento das mudanças climáticas regionais e globais. Além disso, o desmatamento especulativo em terras públicas, em especial nas FPND, poderá resultar em perdas patrimoniais, sociais e da biodiversidade, bem como em prejuízos à saúde humana,

⁴ Alencar, A., I. Castro, L. Laureto, C. Guyot, M. Stabile e al. Amazônia em Chamas - desmatamento e fogo nas florestas públicas não destinadas: nota técnica nº 7. Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia, 2021. <http://www.bit.ly/3HK5NU5>.



difícultando a adoção de práticas que viabilizem um desenvolvimento sustentável para a região.

Figura 3. Potenciais perdas e riscos do desmatamento associado a ocupação ilegal de terras públicas, em especial as Florestas Públicas não Destinadas



Fontes: Brito et al. 2021; Salomão et al. 2021; Kruit et al. 2021; Nobre et al. 2021; HRW/IESP/IPAM 2020; Mendonça et al. 2000⁵.

Apesar das perdas e dos riscos potenciais do avanço do desmatamento na Amazônia, a grilagem em terras públicas não demonstra indícios de arrefecimento. Pelo contrário, desde 2019, avança a passos largos. De 2019 a 2021, em média 550.000 mil ha (51% do total anual desmatado) de florestas em terras públicas tombaram pela ação de grileiros. As FPND foram as mais atingidas pelo desmatamento neste período, o que corresponde a

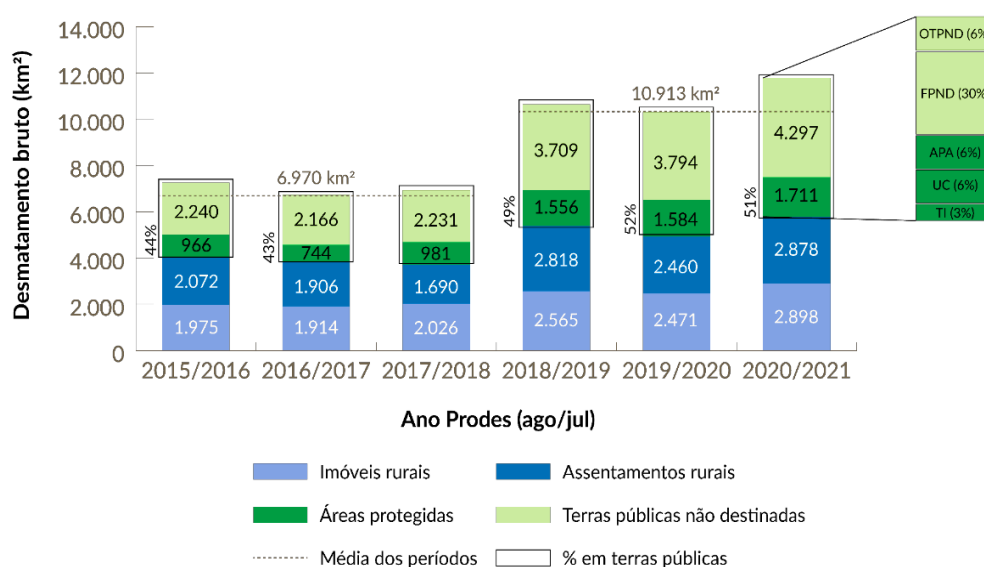
⁵ Brito, B., J. Almeida e P. Gomes. *Dez fatos essenciais sobre regularização fundiária na Amazônia*. Belém, PA: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia. 2021; Salomão, C.S.C., M.C.C. Stabile, L. Souza, A. Alencar, I. Castro et al. *Amazônia em Chamas - desmatamento, fogo e pecuária em terras públicas: nota técnica nº 8*. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia, 2021. Disponível em: www.bit.ly/3rQf7A4; Kruid S., M. N. Macedo, S. R. Gorelik, W. Walker, P. Moutinho et al. "Beyond Deforestation: Carbon Emissions From Land Grabbing and Forest Degradation in the Brazilian Amazon". *Frontiers in Forests and Global Change* 4. 2021. Nobre C., A. Encalada, E. Anderson, F.H. Roca Alcazar, M. Bustamante et al. *Science Panel for the Amazon*. Executive Summary of the Amazon Assessment Report 2021. 2021. Disponível em www.bit.ly/34AZ1lp.



aproximadamente 30% do total anual. As FPND federais foram particularmente as mais desmatadas, representando 83% do total nestas florestas. Do total da área de FPND desmatadas de 2020 a 2021, cerca de 42% ocorreram no estado do Pará, seguido dos estados do Amazonas (25%), Rondônia (15%) e Mato Grosso (10%). Até 2020, o desmatamento ilegal nas FPND já somava de 3,4 milhões de hectares.

Relativamente à distribuição do desmatamento em terras públicas em 2020/2021, incluindo Áreas Protegidas (Terras Indígenas – TI, e Unidades de Conservação - UC), e dos tipos de Terras Públicas Não Destinadas (Florestas Públicas Não Destinadas – FPND e Outras Terras Públicas Não Destinadas – OTPND), o desmatamento em terras públicas correspondeu a 50% do desmatamento anual para o biênio 2020 e 2021, conforme se observa na figura a seguir:

Figura 4. Área de desmatamento bruto por categoria fundiária no bioma Amazônia nos últimos seis anos



Fonte: Alencar et al. 2022⁶

A grilagem, contudo, não se limita à invasão financiada da terra pública. O CAR está sendo usado em larga escala para produzir o que chamamos aqui de “legalidade ilusória”. Do total de 56,5 milhões de hectares de FPND, até 2018, cerca de 11 milhões de hectares foram indevidamente declarados no SICAR (Azevedo-Ramos et al. 2019). Em 2020, esta área saltou para 16 milhões de hectares (Salomão et al. 2021), o que significa um aumento de 45,5%.

Atualmente, são mais de 100 mil autodeclarações fraudulentas no Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR), criado pelo Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012, de pretensos proprietários que declaram posse sobrepostas às FPND. Além disto, o avanço da grilagem não se dá apenas via proliferação de números de CAR declarados no sistema federal (SICAR) ou nas bases de dados dos estados. As áreas que estão sendo declaradas apresentam tamanhos cada vez maiores. Cerca de 44% destes cadastros sobrepostos às FPND apresentam um tamanho acima de 15 módulos fiscais, o equivalente a 1500 hectares. A elevada proporção de grandes áreas sendo declaradas via CAR é um forte indício que a grilagem esteja ligada a ações de grupos capitalizados e organizados que buscam, cada vez mais, ocupar grandes frações de terra pública.

O aumento do número de imóveis cadastrados no CAR sobrepostos às FPND é um forte indicador de que o desmatamento nos próximos anos poderá continuar em taxas elevadas. Num cálculo rápido, este desmatamento futuro nas FPND poderá chegar a três milhões de hectares,

⁶ Alencar A., R. Silvestrini, J. Gomes, e G. Savian. Amazônia em Chamas 9 - O Novo e Alarmante Patamar do Desmatamento na Amazônia. Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia, 2022. www.bit.ly/3Bn5ewU.



SF/22281.77632-14

Página: 23/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



considerando um desmate de 20% das áreas já declarados no CAR sobre estas florestas, ou a oito milhões de hectares se metade destes registros sofrer desmatamento.

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

3.3 Problemas dos alertas de desmatamento⁷

No final de 2018, em parceria com várias instituições governamentais e não governamentais, entre elas o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e Ministério do Meio Ambiente (MMA), foi desenvolvida a iniciativa *MapBiomias Alerta*, que entrou em operação em janeiro de 2019, para promover a validação, refinamento e produção de laudos para os alertas de desmatamento gerados por diferentes instituições. O propósito do *MapBiomias Alerta* é facilitar o trabalho dos órgãos públicos para agir no controle do desmatamento, inclusive com embargo e

⁷ Contribuição retirada do estudo intitulado “Análise das Ações do Governo Federal em Relação aos Alertas de Desmatamento”, realizado pelo , a partir do qual foram analisadas as ações do governo federal em relação aos alertas de desmatamento entre 2019 a 2021 no Brasil e que foram validados e refinados pelo MapBiomias Alerta. Disponível em <https://www.idsbrasil.org/analise-das-aco-es-do-governo-federal-em-relacao-aos-alertas-de-desmatamento-ids-e-mapbiomas/>.



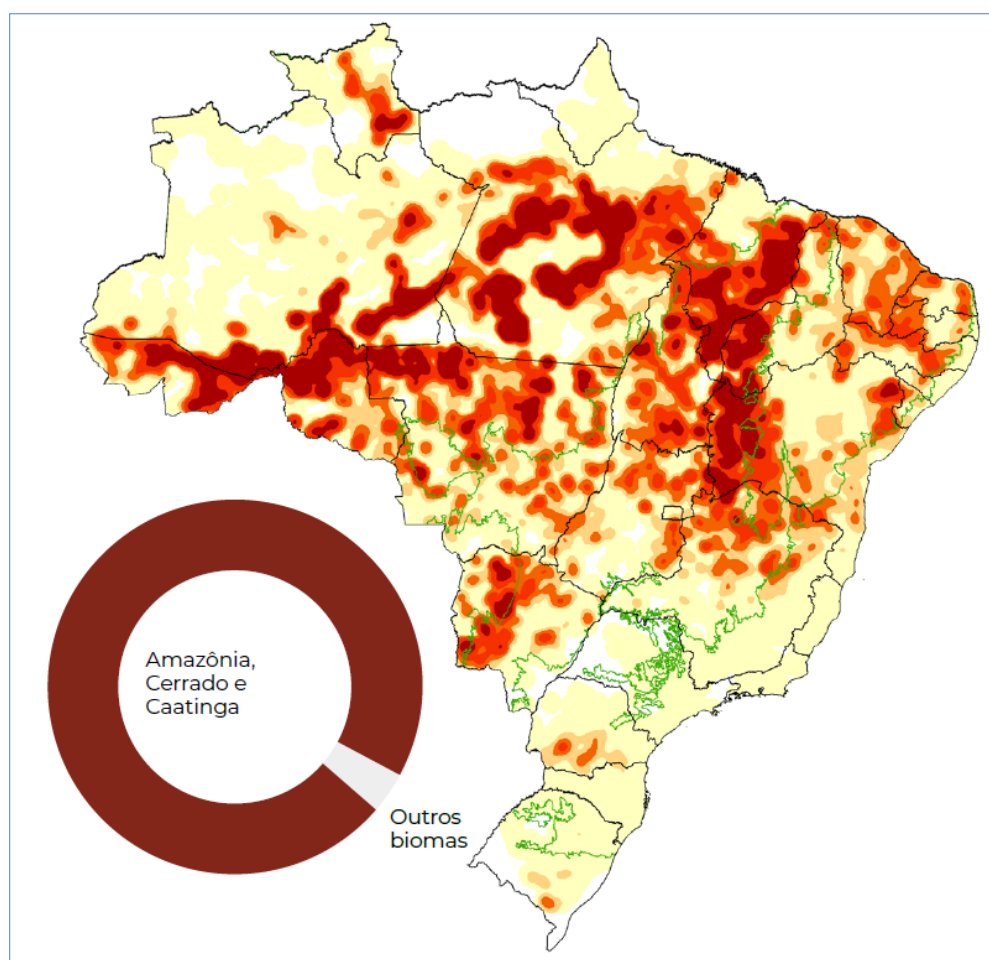
autuação remota. Desde então, já foram validados mais de 170 mil alertas de desmatamento com produção de mais de 250 mil laudos.

Do total de alertas, 66,8% estão no bioma Amazônia, com uma área de 977 mil ha desmatados (59% da área total). O bioma Caatinga aparece em seguida com 15,2% dos alertas (7% da área), totalizando 190 mil ha, seguido pelo Cerrado com 9,9% dos alertas (30,2% da área) e 500 mil ha. A Mata Atlântica teve 30,2 mil ha desmatados (1,8%), seguido do Pantanal com 28,6 mil ha (1,7%) e o Pampa com 2,4 mil ha (0,1%). Amazônia e Cerrado juntos representaram 89,2% da área desmatada detectada. Quando somada a Caatinga, os três biomas responderam por 96,2% das perdas⁸.

Figura 5. Alertas de Desmatamento em 2022 produzidos pelo *MapBiomas Alerta*

⁸ Relatório Anual de Desmatamento no Brasil, julho de 2022. Disponível em https://s3.amazonaws.com/alerta.mapbiomas.org/rad2021/RAD2021_Completo_FINAL_Rev1.pdf.





Fonte: Relatório Anual de Desmatamento no Brasil, 2022

Em estudo realizado pelo MapBiomas em parceria com o Instituto Democracia e Sustentabilidade, foram verificadas, junto aos principais órgãos de controle do governo federal (Ibama, CNAL, SFB, ICMBio, Incra, Funai e BCB) competentes pela gestão de territórios da União, informações sobre a efetividade no uso dos alertas disponibilizados periódica e formalmente pelo *MapBiomas Alerta*, no encadeamento de ações competentes para a aplicação da legislação de controle do desmatamento nos biomas brasileiros.

Foram realizadas consultas via Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), junto aos órgãos citados acima sobre os seguintes aspectos/questões:



SF/22281.77632-14

Página: 26/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



1) se já tinha conhecimento dos alertas de desmatamento e laudos gerados pelo MapBiomas Alerta;

2) quais os mecanismos oficiais e formais dos órgãos para reagir aos desmatamentos reportados;

3) quais as medidas realizadas em relação aos desmatamentos reportados;

4) se tem conhecimento, mas ainda não tomou nenhuma providência, o que pretende fazer, e em que prazo, a partir do momento em que tomou conhecimento dos desmatamentos;

5) a partir do conhecimento do desmatamento informado nos laudos do MapBiomas Alerta, qual ou quais os procedimentos administrativos serão tomados pelo órgão com objetivo de cessar o dano e responsabilizar o infrator; e, por fim;

6) requerimento dos dados cadastrais dos proprietários rurais constantes no banco de dados do CAR, tais como: nome completo, CPF, endereço, e-mail e o que mais for necessário para encaminhamento de denúncia completa aos órgãos de controle ambiental.

Foram protocolados um total de setenta e cinco requerimentos aos órgãos selecionados, entre as datas de 4 de fevereiro e 30 de setembro de 2021, sendo:

Quadro 1. Número de requerimentos protocolados aos órgãos federais e suas atribuições relativas à fiscalização e controle do desmatamento no Brasil



SF/22281.77632-14

Página: 27/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



Órgão Federal	Atribuição relativa aos desmatamentos	Nº de requerimentos
Ibama	Fiscalização, multas e embargos	21
CNAL	Coordenação de Ações de Preservação e Proteção da Amazônia	15
Serviço Florestal Brasileiro (SFB)	Coordenação do Sistema do Cadastro Ambiental Rural e Gestão do Cadastro de terras públicas	15
ICMBio	Gestão, fiscalização e proteção das Unidades de Conservação Federais	9
INCRA	Gestão, dos Assentamentos Agrários/Reforma Agrária e regularização fundiária	8
FUNAI	Gestão e Proteção das Terras Indígenas	6
Banco Central	Regulação e fiscalização do crédito rural	1
Total		75

Fonte: MapBiomias, ano?

Os dados e informações obtidos junto aos órgãos federais foram suficientes para concluir que as ações de prevenção e combate ao desmatamento na Amazônia Legal (e mesmo em outros biomas) a cargo do Governo Federal estão descoordenadas e não são suficientes, eficientes nem eficazes. Os dados de desmatamento nos últimos três anos constituem evidência clara disso. Os embargos e autuações ambientais realizadas pelo Ibama até abril de 2021 atingiram 2% dos polígonos de desmatamento e 5% da área total desmatada identificada entre 2019 e 2021.

Entre janeiro de 2019 e julho de 2021 as ações de fiscalização executadas pelo Ibama na Amazônia Legal resultaram no embargo de 1970 polígonos de desmatamento, os quais somaram uma área total de 3.784 km². Esse número corresponde a menos de 2% dos alertas apresentados pelo MapBiomias ao Ibama e 3% do total da área desmatada no período. Isso configura necessidade de ação do poder público, sobretudo nas áreas



SF/22281.77632-14

Página: 28/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



desmatadas dentro do CAR. Sendo que a aplicação de sanções administrativas (sobretudo o embargo imediato do uso das áreas desmatadas) pode, com ajustes normativos infralegais simples, ocorrer de forma automática dentro do sistema do CAR, e por via remota, já que os titulares dos imóveis cadastrados onde se verificou desmatamentos ilegais são certos e sabidos, com contatos eletrônicos atualizados constantes no próprio sistema.

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), por sua vez, tem a responsabilidade de agir supletivamente na omissão dos estados e municípios e reforçar a atribuição do SFB de garantir a efetividade do CAR como ferramenta de monitoramento e controle da regularidade ambiental dos imóveis rurais. Porém, revogou essa atribuição relativa à notificação dos desmatamentos em áreas protegidas pela legislação florestas, áreas de preservação permanente (APP) e Reserva Legal (RL) e revogou dispositivo que dava efetividade ao Código Florestal, ao editar a Portaria MAPA 121/2021, que suprimiu os artigos 50 e 51 da IN 02/2014 do MMA.

Importante registrar que a omissão no dever constitucional e legal de proteção ambiental não se dá apenas quando o(s) órgão(s) responsável(is) deixam de fazer o que é preciso fazer, mas também quando o fazem de forma e intensidade insuficientes e aquém do mínimo efetivo. Os dados coletados neste trabalho revelam insuficiência.

3.4 Regularização Fundiária de territórios quilombolas e os impactos sofridos pelo Incra⁹

⁹ Contribuição do texto retirado da Nota Técnica “Orçamento Público voltado para as comunidades quilombolas no contexto da pandemia Covid-19”, elaborada por Carmela Zigoni, disponível em https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/10/Orcamento-Regularizacao-Fundiaria-Quilombola_2014-a-2023.pdf ; Rajão et al (2021), “PL 510/2021 e 2633/2020: modernização da regularização fundiária ou lei da grilagem?”, disponível em https://csr.ufmg.br/csr/wp-content/uploads/2021/04/Rajao_21_Nota_PL-510-regularizacao-fundiaria_FINAL_n.pdf ; e informações



SF/22281.77632-14

Página: 29/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



A regularização fundiária de territórios quilombolas está prevista no art. 68 da Constituição Federal, e foi regulamentado pelo Decreto nº 4887, de 20 de novembro de 2003, e por diversas portarias normativas do INCRA. O Decreto nº 4887, de 2003, foi julgado constitucional pelo STF em 2018, pela Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3239.

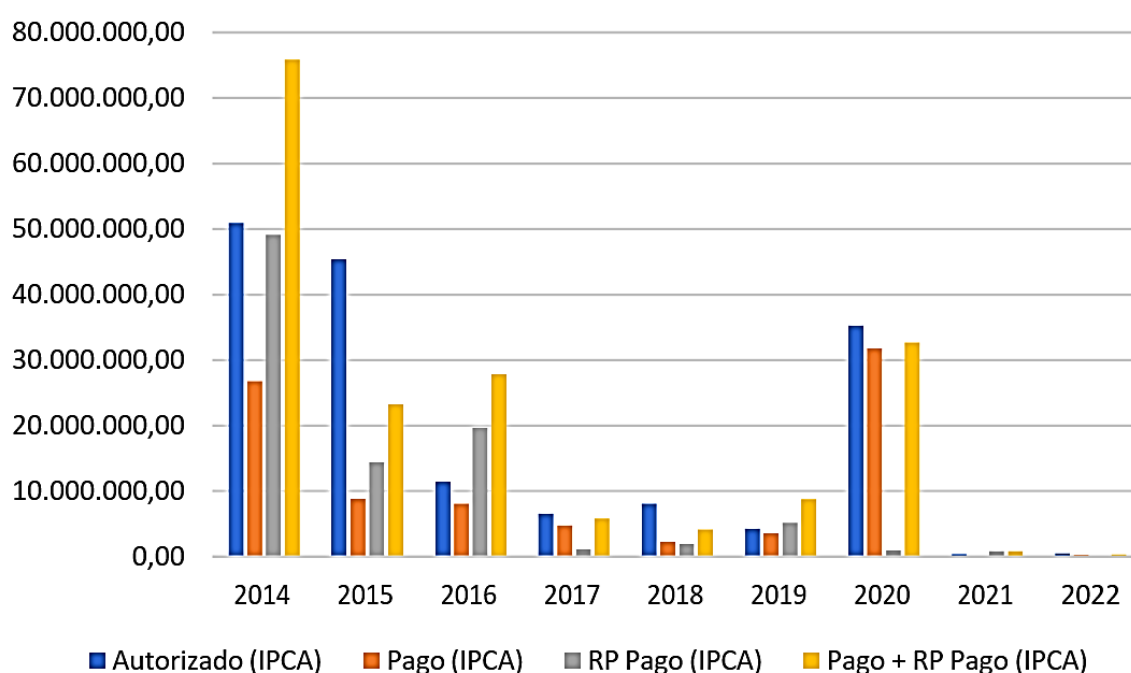
O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) estima que existam quase 6 mil localidades quilombolas no Brasil, presentes em todos os estados, mas infelizmente ainda não capta o número de pessoas vivendo nessas comunidades. A Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ) estima 6 mil comunidades e 16 milhões de pessoas. Menos de 7% dos territórios quilombolas estão titulados: de 2005 a 2018, foram 127 territórios titulados e 287 RTIDs publicados no Relatório Técnico de Identificação e Delimitação.

Em 2021 o Supremo Tribunal Federal (STF) acatou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 742 (ADPF/742) apresentada pela Conaq, solicitando a aprovação de um plano específico de enfrentamento à pandemia para essas comunidades. O tribunal determinou a criação de um grupo de trabalho paritário entre sociedade civil e governo, para a elaboração, a implementação e o monitoramento deste plano. A decisão expressa, entre necessidades relacionadas a saúde, segurança alimentar e nutricional e saneamento básico, a regularização fundiária como uma política pública essencial para proteção deste grupo e promoção de seus direitos.



Um dos elementos que chamaram a atenção do STF foi a vertiginosa queda de financiamento da política pública de regularização fundiária quilombola:

Gráfico 1. Execução Orçamento Regularização Fundiária Quilombola – 2014 a 2022



Fonte: Inesc, Siga Brasil. Ano?

Acerca das informações acima reunidas, chama a atenção que o orçamento autorizado de 2022 representa 0,87% do orçamento autorizado em 2014. Isso expressa o total desmonte da política de regularização fundiária para territórios quilombolas no Brasil.

Também se destaca que a tendência não foi quebrada em 2020 por uma suposta retomada do interesse do governo pela política. Houve um recurso autorizado discrepante e uma execução de R\$ 32,6 milhões, destinado à “Indenização das Benfeitorias e de Terras aos Ocupantes de Imóveis em Áreas Reconhecidas para Comunidades Quilombolas”, da Superintendência Estadual



SF/22281.77632-14

Página: 31/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



da Bahia-INCRA/SR-05, ou seja, pagamento de decisão judicial que indeniza ocupantes irregulares para que deixem um território que pertence aos quilombolas.

2014 foi o ano com maior execução dessa política pública, R\$75,8 milhões de reais (recurso pagos + restos a pagar pagos). O pior ano foi, até o momento, o de 2021, com apenas R\$769,1 mil (0,01% da execução de 2014). Deve-se aguardar ainda a execução de 2022, pois o governo tem até 31 de dezembro para realizar empenhos e pagamentos. Mas as projeções são ainda mais desanimadoras. Para 2023, a PLOA prevê apenas R\$ 405 mil para a ação.

O desmonte dessa política pública é um forte retrato de descaso relativamente àquelas comunidades, mas também é reflexo dos impactos das mudanças institucionais sofridas pelo Incra.

Em 2019, o Incra sofreu modificações que impactaram profundamente sua missão, com a edição da MP nº 870/2019, convertida na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, que passou as atribuições do Incra de reforma agrária, regularização fundiária de áreas rurais, Amazônia Legal e terras quilombolas ao MAPA, devido à extinção de pasta voltada à agricultura familiar ao qual o Incra era vinculado. Esta alteração passou a existir no regimento interno do Incra, em 2020, com o Decreto nº 10.252, de 20 de fevereiro de 2020, que mudou a estrutura regimental do Incra, vinculando o Incra ao Mapa comandado por lideranças de organizações ruralistas. Atualmente vigora o Decreto nº 11.232, de 10 de outubro de 2022.

O Incra, nessa nova configuração, ficou subordinado à supervisão da Secretaria Especial de Assuntos Fundiários (SEAF) do Mapa. Com isso, a competência de acompanhamento da regularização fundiária dos quilombos



SF/22281.77632-14

Página: 32/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



passou ao Mapa, cuja finalidade institucional é fomentar políticas voltadas ao agronegócio, promovendo-se um desvio de finalidade gritante e, potencialmente, um conflito de interesses, tendo em vista que proprietários rurais e políticos representantes do agronegócio, principal público-alvo do referido Ministério, têm historicamente se posicionado contra os direitos territoriais quilombolas e contestam, nas esferas administrativa e judiciária, a regularização fundiária quilombola, causando enfraquecimento da missão do órgão.

O Mapa não dispõe de estrutura nem expertise para lidar com a questão quilombola. O quadro da SEAF é composto por cargos políticos, não técnicos, e não há evidências de promoção de qualquer diálogo com as áreas técnicas do Incra. A titulação de territórios quilombolas é assunto técnico, que pressupõe expertise acumulada não existente em nenhum outro órgão público federal.

Ademais, no ano de 2020, o Incra passou a ser responsável pelo licenciamento ambiental de empreendimentos que afetem comunidades quilombolas, competência antes atribuída à Fundação Cultural Palmares e transferida ao Incra sem que tenha sido criada uma estrutura organizacional mínima para atendimento desta nova competência, dificultando sobremaneira o acompanhamento desta nova competência. Por mais que a equipe técnica designada pelo Incra atue com seriedade, a falta de estrutura própria para essa temática, somada à alteração normativa provocada pelo Incra, que cerceia os direitos das comunidades à participação nos processos de licenciamento, agrega dificuldades à condução dessa atividade.

Todas essas mudanças, somadas ao esvaziamento do orçamento do órgão, fragilizaram a atuação do Incra na política quilombola e alteraram



SF/22281.77632-14

Página: 33/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



arbitrariamente sua estrutura, sem a participação de quilombolas e servidores(as) que acumulam anos de experiência e conhecimento técnico, desqualificam a política quilombola e impedem que o Incra cumpra sua missão institucional de promover a titulação coletiva dos territórios quilombolas e proteger os direitos das comunidades.

Diante do cenário de redução das atividades do órgão, nos últimos anos ocorreu um aumento significativo de Ações Cíveis Públicas contra o Incra, que somam atualmente mais de 300, a maioria sem cumprimento de decisões. Essas ações judiciais têm como objetivo garantir a continuidade da política de regularização fundiária quilombola que tem um grande passivo nacional para cumprimento. Entretanto, com os atuais montantes orçamentários, não se faz possível nem o cumprimento das decisões judiciais que pesam contra o Incra, tampouco finalizar atividades e peças técnicas de processos administrativos em curso ou dar início a novos processos.

De 1995 até a atualidade foram emitidos 305 títulos de territórios quilombolas em todo o país, sendo 140 deles emitidos pelo Incra e os demais por órgãos estaduais e municipais de terra. A totalidade de territórios titulados no Brasil representa 1.070.130,1775 hectares (0,125 % do território brasileiro) em benefício de 202 territórios, 352 comunidades e 20.550 famílias quilombolas.

O Incra possui, atualmente, 1.796 processos abertos, que representam demandas por regularização de territórios tradicionais. Destes, 313 já possuem algum andamento, o que representa 2.430.677,7415 de hectares já identificados, reconhecidos decretados ou titulados total ou parcialmente. Caso todas estas amarras à política de regularização de territórios quilombolas do



SF/22281.77632-14

Página: 34/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



Incrá fossem retiradas, o total de territórios quilombolas titulados no Brasil poderia ser triplicado em pouco tempo.

Existem 46 Decretos Declaratórios de Interesse Social de territórios quilombolas parados aguardando assinatura presidencial devido à nova exigência da SEAF/MAPA da existência de disponibilidade de dotação orçamentária para a indenização dos imóveis e benfeitorias previamente à edição dos decretos. Ou seja, não há aporte de recurso na ação de indenização e a exigência de recurso orçamentário prévio é colocada como condição para o envio das propostas ao Mapa. E, sem a publicação dos decretos, não se pode proceder às vistorias e avaliações para o cálculo do montante das indenizações e posterior pagamento aos proprietários e titulação em nome das associações representativas das comunidades quilombolas. O atual governo se furta em discutir com as áreas técnicas soluções para cumprimento da legislação.

Esses números demonstram a dimensão das demandas da política quilombola e o minúsculo orçamento que, na prática, paralisa as ações. A ausência de condições para exercer seu papel institucional nessa política pública tem agravado a situação de inanição do INCRA, assim como a perplexidade e cobrança por parte das entidades de controle e das organizações quilombolas.

Entre 2014 e 2020 o orçamento discricionário do Incra foi reduzido de R\$ 1,6 bilhões para cerca de R\$ 500 milhões anuais. Em consequência, enquanto em 2014 o instituto chegou a titular 9819 imóveis em um ano, em 2019 e 2020 foram 554 imóveis titulados em glebas federais, uma média de 227 ao ano. Nesse ritmo seriam necessários 378 anos para titular os imóveis já registrados no Incra com data de ocupação até 2011, caso elegíveis. Apesar do Incra ter intensificado a titulação provisória e definitiva em



SF/22281.77632-14

Página: 35/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



assentamentos, sob a atual gestão o instituto assentou o menor número de famílias desde 2002.

Quadro 2. Famílias assentadas e títulos provisórios e definitivos em assentamentos e glebas federais emitidos pelo INCRA

Ano	Famílias assentadas	Títulos provisórios em assentamentos	Títulos definitivos em assentamentos	Títulos definidos em glebas federais
2002	42.781	800	6.056	
2003	36.324	808	2.423	
2004	80.320	808	131	
2005	125.525	808	1.812	
2006	133.191	6.864	6.821	
2007	66.192	8.896	2.566	
2008	68.615	8.157	2.125	
2009	55.294	34.414	1.428	243
2010	38.748	47.073	863	230
2011	21.394	41.987	4.641	584
2012	22.608	26.905	2.957	2.288
2013	29.867	32.055	6.665	4.455
2014	31.483	20.943	1.636	9.819
2015	25.427	23.218	1.632	5.594
2016	2.424	8.635	1.222	4.256
2017	1.209	97.030	15.617	1.998
2018	8.886	73.931	13.784	2.437
2019	5.649	25.982	2.234	1
2020	3.632	85.325	11.825	553
TOTAL	799.572	544.638	86.438	32.458

Fonte: Rajão et al (2021)

Ao mesmo tempo, o Tribunal de Contas da União (TCU) apontou em diferentes auditorias que o Incra tem falhado sistematicamente em zelar pelo patrimônio público, ao permitir a invasão de terras públicas sob sua tutela e deixar de tomar as medidas legais para o cancelamento de títulos dos imóveis que desmataram ilegalmente¹⁰.

¹⁰ Tribunal de Contas da União. Acórdão no 727/2020. Plenário. Relator: Ministra Ana Arraes. Sessão de 01/04/2020. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 ago. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/relatorio-de-fiscalizacao-do-orgao-de-controle-externo-tcu-exercicio-de-2020/relatorios-de-auditoria/acordao-727-2020-plenario.pdf/@download/file/Ac%C3%B3rd%C3%A3o%20727-2020%20-%20Plen%C3%A1rio.pdf>



SF/22281.77632-14

Página: 36/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



O registro de ocupações não regularizáveis em áreas rurais de jurisdição do Programa Terra Legal (Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009), disponível para o público geral no sítio do Incra na internet, têm servido de instrumento utilizado pelo mercado ilegal de comércio de terras griladas na Amazônia Legal, facilitando o crime previsto no art. 20 da Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966. O prejuízo causado pela grilagem de terras na Amazônia, é de pelo menos R\$ 1 bilhão, calculado com base no valor da terra nua numa área de pelo menos 657,9 mil ha do governo irregularmente ocupadas por particulares.

Tal situação é causada por grileiros que inserem informações no Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), base com divulgação pública na internet, para utilização posterior como documentação precária para a comercialização de áreas ocupadas não passíveis de regularização conforme os arts. 3º a 6º e 13 da Lei 11.952, de 2009, e art. 4º do Decreto 10.592, de 24 de dezembro de 2020, associada à ausência ou insuficiência de medidas do Incra para combater essa prática e também para cumprir seu dever de combater a grilagem de terras, disposto no art. 103, inc. I, alínea j, de seu regimento interno (aprovado pela Portaria 338, de 9/3/2018), mesmo conhecendo as irregularidades evidenciadas em seus sistemas de informação.

Dessa forma, o desmonte do Incra contribui para a falta de alinhamento entre as políticas fundiárias e ambientais especialmente na Amazônia, fazendo com que os imóveis titulados apresentem taxas superiores de desmatamento em relação às posses em processo de regularização.

4. RISCOS DE RETROCESSOS SOCIOAMBIENTAIS NA AGENDA LEGISLATIVA



SF/22281.77632-14

Página: 37/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



Os descaminhos da política de regularização fundiária na Amazônia foram amplamente fomentados pela ampliação das hipóteses de regularização e do marco temporal da anistia para quem invadiu terras públicas, advinda da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que efetuou alterações na Lei nº 11.952, de 2009, cujo conteúdo foi chamado pelo Governo da época como “Programa Terra Legal”.

Nos últimos três anos houve um intenso debate no Congresso Nacional sobre propostas de mudanças na lei de regularização fundiária de posses em áreas públicas. Em nota oficial, o Mapa apresentou a Medida Provisória (MP) 910/2019, como uma solução para antigos problemas fundiários, ambientais e sociais, argumentando que o objetivo seria modernizar e simplificar a legislação ao introduzir o uso observação por satélite (sensoriamento remoto). A nota também sugeria que a MP se justificaria por apoiar principalmente os pequenos produtores e incentivaria a preservação ambiental.

A MP 910/2019 foi recebida com muitas críticas de especialistas, membros do Ministério Público e de entidades da sociedade civil ligadas tanto ao meio ambiente quanto o agronegócio. Entre as principais críticas, destacaram-se¹¹:

a) As glebas federais na Amazônia Legal, foco da MP 910/2019, totalizam 123 milhões de hectares (Mha), sendo 32% destinados a Unidades de Conservação e Terras Indígenas e 68% destinado para uso agropecuário ou sem destinação, sendo alvo de desmatamento ilegal e grilagem. 10 Mha das glebas

¹¹ Sparovek et al (2020). Análise dos efeitos da MP 910/2019 do parecer do Senador Irajá Abreu na destinação das glebas públicas federais na Amazônia legal. Disponível em: http://www.lagesa.org/wp-content/uploads/documents/Sparovek_Rajao%20et%20al_20_Analise%20MP910.pdf



SF/22281.77632-14

Página: 38/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



federais foram desmatadas entre 1999 e 2018, o que corresponde a uma taxa média de 500 mil hectares (5 mil km²) por ano;

b) Somente 1.837 imóveis (241 mil ha) já inscritos no CAR, sobrepostos a glebas federais e que desmataram entre 2008 e 2012 seriam potencialmente beneficiados pela proposta do parecer à Comissão Mista (703 beneficiários a menos em relação a MP original cujo prazo vai até 2014); poderia existir um número maior de ocupações que estão invisíveis nas bases de dados e os imóveis que estão no passivo do Programa Terra Legal; além disso a mudança da lei desvincularia a legislação fundiária da ambiental e incentiva a ocupação de terras públicas sem destinação impactando uma área de 43 Mha ao sugerir que o prazo para ocupação poderá ser modificado novamente;

c) A MP 910/2019 amplia o benefício da autodeclaração, antes concedido somente aos imóveis de até 4 MF (i.e., 440 ha) para até 15 MF (i.e., 1.650 ha), podendo chegar a 2.500 ha pela proposta do parecer do Sen. Irajá. A mudança contida no parecer beneficia somente 13 mil imóveis (11% adicionais), mas facilita a concessão de 9,7 Mha, um aumento de 264% em relação à lei vigente;

d) O maior desafio da regularização está na análise dos mais de 150 mil imóveis que já se encontram inscritos no INCRA para titulação. A inclusão da verificação por sensoriamento remoto incluída pela MP 910/2019 pode contribuir, porém, para beneficiar a maioria dos posseiros; assim, não seria necessário incluir os imóveis com área superior a 4 MF nesse processo já que 98% dos imóveis em regularização possuem área menor que 500 ha. Ao permitir a autodeclaração e isentar a assinatura dos confrontantes para imóveis



SF/22281.77632-14

Página: 39/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



até 15 MF, a MP 910/2019 poderá ampliar os conflitos no campo e poderá favorecer a grilagem de terras. A dispensa da assinatura dos confrontantes poderia ficar restrita aos imóveis com área até 4MF desde que devidamente justificada a impossibilidade da assinatura;

e) O parecer da MP 910/2019 ignorou a sugestão de emendas que exigiam a validação do CAR (condição necessária para evitar sobreposições com outros imóveis), e ao mesmo tempo permite a titulação mesmo nos casos onde a exploração é feita de modo indireto, por terceiros. Isso facilitará a tomada de terras públicas por grileiros, prejudicando povos tradicionais e pequenos produtores que vivem nessas áreas;

f) A MP 910/19 falhou em não apresentar uma proposta para a governança territorial das áreas ainda não destinadas (43 Mha) nas glebas públicas federais, onde as áreas são destinadas para conservação ou produção agropecuária em função de sua relevância social, principalmente para comunidades tradicionais e pequenos produtores que são a maioria dos ocupantes que carecem da regularização.

4.1. PL 2633/2020 e PL 510/2021¹²

Com o esgotamento do prazo da MP 910/2019, o Deputado Zé Silva, relator da MP na Câmara dos Deputados, apresentou o PL 2633/2020, retirando pontos polêmicos da MP e atendendo a várias das demandas da

¹² Rajão et al (2021), “PL 510/2021 e 2633/2020: modernização da regularização fundiária ou lei da grilagem?” Estudo científico coordenado pelo Laboratório de Gestão e Serviços Ambientais (LAGESA/UFMG), disponível em https://csr.ufmg.br/csr/wp-content/uploads/2021/04/Rajao_21_Nota_PL-510-regularizacao-fundiaria_FINAL_n.pdf.



sociedade. Apesar do PL 2633/2020 ter sido apresentado anteriormente, e ter obtido o regime de urgência na Câmara dos Deputados, a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) e o Mapa declararam o seu apoio ao PL 510/2021, apresentado pelo Senador Irajá no dia 22 de fevereiro de 2021. Em sua análise do PL 510/2021, a FPA reitera os argumentos apresentados pelo Mapa para defender a MP 910/2019, citando a necessidade de mudar a lei para incluir socialmente os produtores rurais e adotar tecnologias de sensoriamento remoto para modernizar o processo de regularização fundiária.

A invasão de terras públicas é crime punível com até 3 anos de prisão. Porém, a legislação reconhece o papel do Estado no incentivo dessa prática durante os anos 1970 e 80 na Amazônia, permitindo a titulação das áreas ocupadas até 2011. A base de dados espaciais do Incra indica a presença de 105 mil parcelas na Amazônia Legal em processo de regularização, sendo 84 mil com evidências de ocupação antes de 2012. Desse total, 46 mil posses já estavam ocupadas em 1985, o que mostra a importância de se avançar no reconhecimento dos direitos de produtores que vivem há décadas na região. Contudo, as modificações introduzidas pelo PL 510/2021 autorizam a regularização de áreas ocupadas até 2014, permitindo a licitação de terras públicas que não cumpram esse marco temporal, dando a preferência de aquisição ao atual posseiro. Também prevê o uso de sensoriamento remoto para titular posses em terras públicas com até 2500 hectares.

Sendo assim, o PL 510/2021 não só anistia as invasões que já ocorreram, mas gera a expectativa que novas invasões continuarão a ser regularizadas. Cria-se, portanto, um ciclo de destruição ambiental e criminalidade, no qual a certeza da impunidade se consolida como um dos



principais motores do desmatamento na Amazônia, impedindo o estabelecimento de atividades produtivas de baixo impacto ambiental na região.

Estima-se que o PL 510/2021 poderia anistiar a ocupação criminosa de quase seis mil parcelas entre 2012 e 2018, legitimando também invasões futuras de outras 16 mil áreas já incluídas na base do Incra, mas que atualmente não possuem evidências de uso agropecuário significativo. Em área, tem o potencial de permitir a ocupação de 2,4 milhões de hectares de terras públicas a um valor de mercado superior a R\$ 2,2 bilhões, considerando somente os imóveis presentes na base do INCRA (Figura 6).



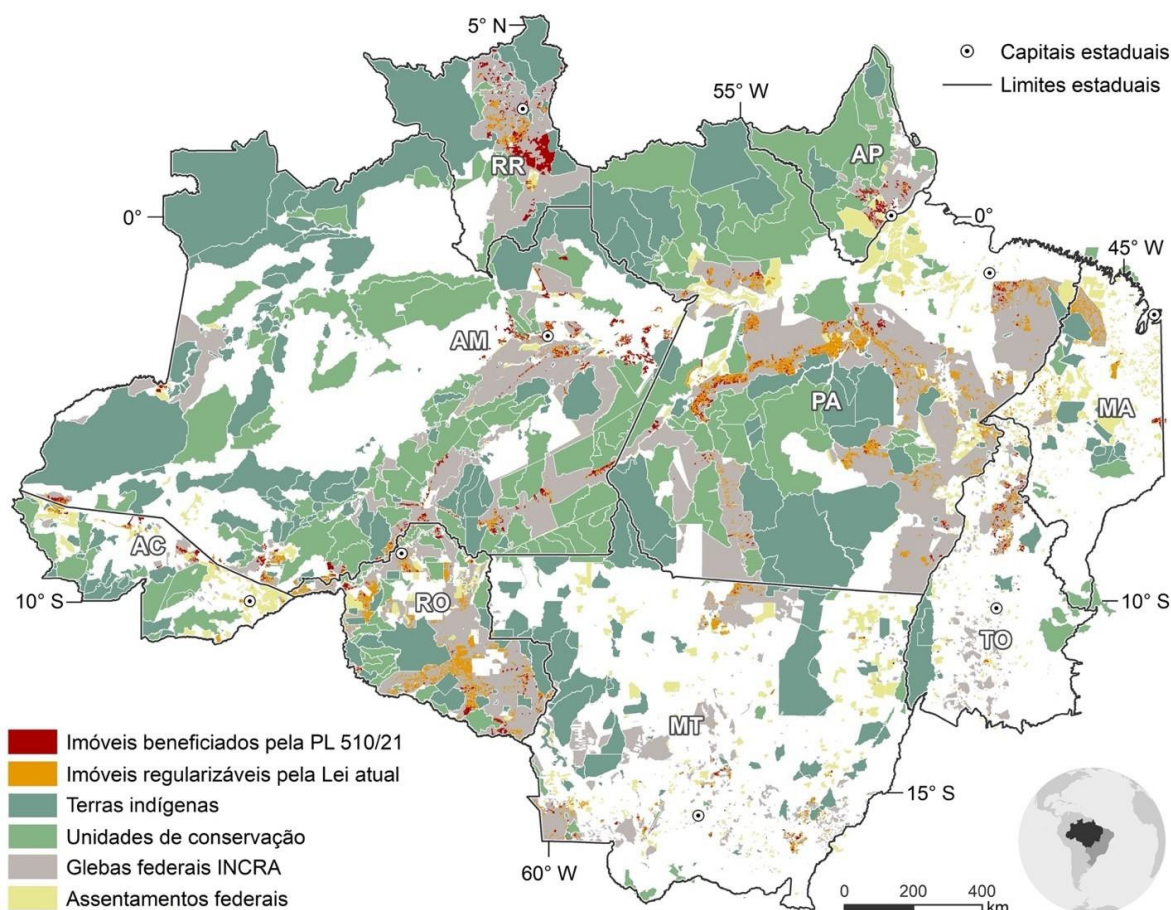
SF/22281.77632-14

Página: 42/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



Figura 6. Imóveis em regularização pelo INCRA com evidência de uso agropecuário, com evidência de ocupação após 2012 ou sem evidência que poderiam ser beneficiados pelas mudanças do PL 510/2021



Fonte: LAGESA/UFGM, ano?

A iniciativa abriria caminho ainda para a ocupação desorganizada de 43 milhões de hectares, dos quais 24 milhões atualmente cobertos por florestas públicas tipo B¹³ que poderiam ser estrategicamente licitadas para exploração sustentável de madeira e de outros produtos da sociobiodiversidade. Os efeitos do PL 510/2021 se somam também ao PL 4843/2019, já aprovado

¹³ São as florestas localizadas em áreas arrecadadas pelo Poder Público, mas que ainda não foram destinadas.



pelo Senado, que permite a aplicação da lei de regularização fundiária às áreas atualmente destinadas para assentamentos da reforma agrária. Deste modo, as flexibilizações e anistias introduzidas pelo PL 510/2021 serão aplicadas aos 66 Mha ocupados pelos assentamentos rurais nos estados da Amazônia Legal, permitindo a titulação de médios e grandes imóveis, e retirando os pequenos produtores dessas áreas.

Desde 2009, a legislação brasileira já permite que a regularização fundiária de pequenos produtores (áreas com até 4 módulos fiscais, podendo chegar a 440 ha) seja feita sem a necessidade de vistoria de campo. Também o Decreto nº 10.592, de 2020, que regulamenta a lei atual explicita que o Incrapode usar sensoriamento remoto para identificar evidências de uso agropecuário. Portanto, as mudanças introduzidas pelo PL 510/2021 têm como foco facilitar o acesso às terras públicas aos médios e grandes produtores, que somam 4% da fila de análise do Incra. Visto que as imagens de satélite fornecem informações remotas, logo limitadas, sobre a área a ser requerida, o PL aumenta ainda o risco de fraudes e titulação de grandes extensões já ocupadas por pequenos produtores e populações tradicionais, agravando os conflitos fundiários na Amazônia. É possível notar que os maiores beneficiários das mudanças propostas pelo PL 510/2021 serão os médios e grandes produtores em Tocantins, Roraima e sul do Amazonas, visto a prevalência de ocupações pós 2012 de terras públicas nesses estados. Em contraste, o PL 2633/2020 estende o benefício da isenção da vistoria para até 6 módulos fiscais, trazendo, portanto, um risco menor do que o PL 510/2021.

Vale notar que PL 2633/2020 evita as graves mudanças do PL 510/2021 ao manter as datas da lei atual. No relatório do Deputado Bosco Saraiva relativo à proposição, houve também um avanço ao retirar da proposta



SF/22281.77632-14

Página: 44/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



original a possibilidade da licitação de áreas não passíveis de regularização, que poderia ser utilizada para legalizar novas invasões. Portanto, apesar do trazer algumas concessões, como o aumento da isenção de vistoria de 4 para 6 MF, o PL 2633/2020 não anistia as invasões pós 2011.

É também crucial envolver nesse esforço entidades da sociedade civil e academia, permitindo um debate aprofundado entre ambientalistas e setor produtivo para aprimorar a legislação atual tomando como base o PL 2633/2020. O PL 510/2021, na sua forma atual, além de não contribuir para esses objetivos, envia um forte sinal para criminosos que se beneficiam com o desmatamento e a grilagem de terras na Amazônia.

4.2. PL 337/2022¹⁴

O Código Florestal (CFlo) é a principal legislação que regulamenta a conservação de vegetação nativa em terras privadas no Brasil. Em particular, determina como e onde remanescentes de vegetação nativa podem ser suprimidos ou devem ser conservados para o manejo de recursos naturais. A lei estabelece dois tipos de áreas de conservação em terras públicas e privadas: áreas de Preservação Permanente (APP) ao longo de cursos d'água e em encostas íngremes e topos de morros, além de outras; e a Reserva Legal (RL), percentual da área da propriedade rural que deve ser destinada para manutenção da vegetação nativa, conforme tamanho dos imóveis e região.

O PL 337/2022, em tramitação na Câmara dos Deputados, visa alterar o CFlo para excluir o Estado do Mato Grosso da Amazônia Legal, alterando significativamente a vegetação nativa a ser conservada e restaurada

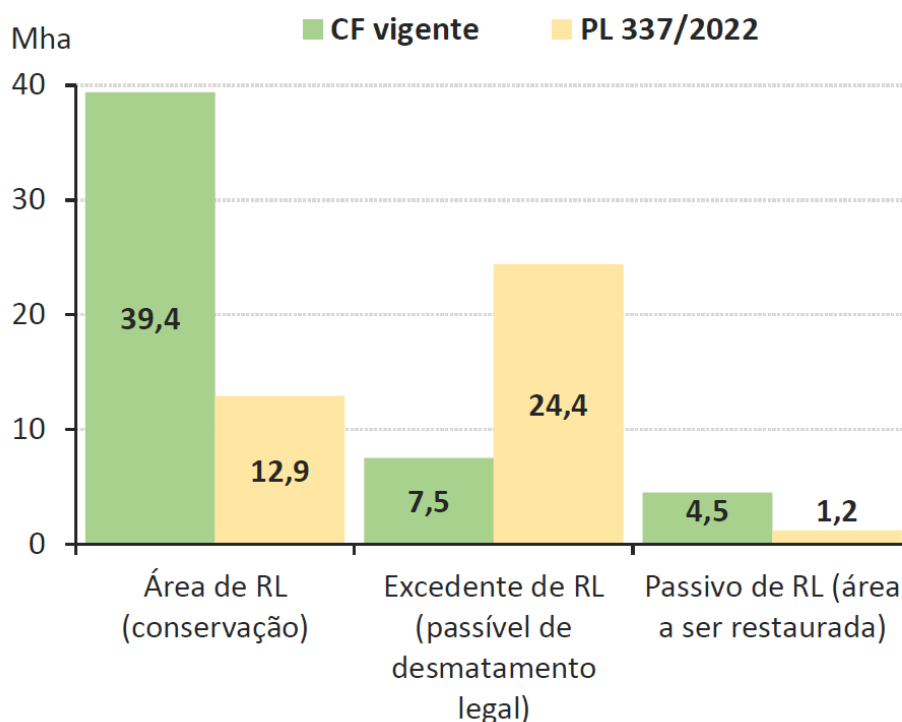
¹⁴ Estudo científico coordenado pelo Laboratório de Gestão e Serviços Ambientais (LAGESA/UFMG), disponível em https://csr.ufmg.br/csr/wp-content/uploads/2022/03/NT_estimativas_RL_MT_150322.pdf.



no território. O estado de Mato Grosso insere-se na Amazônia Legal e, portanto, os percentuais mínimos de Reserva Legal variam segundo a localização das propriedades em áreas de floresta (80%), cerrado (35%) e campos gerais (20%).

Uma análise de impacto da referida proposição foi realizada¹⁵, calculando-se estimativas conforme o Código Florestal vigente e a aplicação de percentual único hipotético de 20% a todas as propriedades, simulando assim a exclusão do estado da Amazônia Legal proposto pelo PL 337/2022.

Figura 7. Estimativas de ativos e passivos ambientais vigentes para o estado de Mato Grosso e como resultado do PL 337/2022



Fonte: LAGESA/UFGM, 2022

¹⁵ Foram utilizados dados que compreendem a base vetorial de imóveis rurais do SICAR com tratamento das sobreposições, o mapa de uso da terra de Mato Grosso em 2008, mapas de desmatamento e hidrografia. Com o auxílio de modelagem computacional, esses dados foram trabalhados para estimar ativos e passivos por propriedade. Para o cálculo dos ativos (excedente de RL) e passivos (déficit de RL), primeiro foram quantificadas a área total de cada propriedade rural cadastrada, a área da vegetação nativa e a área agrícola em 2008 (também denominada uso consolidado). Em seguida, a RL é calculada como uma proporção da área da propriedade e o balanço ambiental (ativos e passivos) é contabilizado.



Conforme se observa na Figura 7, acima, as análises do balanço do CFlo indicam um déficit e um excedente de reserva legal de aproximadamente 4,5 e 7,5 milhões de hectares (Mha), respectivamente, mantidas as condições legais atuais. Mas, aplicando-se o percentual hipotético proposto pelo PL 337/2022, o déficit reduz-se para 1,2 Mha e o excedente (que pode ser desmatado legalmente) salta para 24,4 Mha.

Estas estimativas evidenciam a importância do atual Código Florestal para a conservação e restauração da vegetação nativa de Mato Grosso, pois 16,9 Mha poderiam ser convertidos legalmente e ao mesmo tempo 3,3 Mha deixariam de ser restaurados por força de lei, caso o referido PL venha a ser aprovado. A conversão ou a derrubada (ainda que legal, com a mudança da Lei) de quase 17 Mha significaria a emissão na atmosfera de mais de 6 bilhões de tCO₂, ou tudo o que o Brasil deixou de emitir quando reduziu o desmatamento em 82% entre 2004 e 2013, ou ainda 3 vezes a emissão anual total do País.

5. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

5.1 Primeira Reunião – Audiência Pública – 25/05/2022

A primeira Audiência Pública teve como objetivo principal debater a gestão, monitoramento e aperfeiçoamento do Cadastro Ambiental Rural (CAR) desde sua instituição na Lei nº 12.651, de 2012, à sua regulamentação, dada pelo Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012.

Participaram da audiência os seguintes convidados:

1. Maria Tereza Uille Gomes: Ex-Conselheira do CNJ e Pós doutoranda em Direito pela UFPR;



SF/22281.77632-14

Página: 47/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



2. Paulo Moutinho: Pesquisador do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM);

3. João Paulo Capobianco: Vice-presidente do Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS);

4. Jaine Ariély Cubas Davet: Diretora de Regularização Ambiental do Serviço Florestal Brasileiro (SFB);

5. Nilson Vieira dos Santos: Coordenador de Repressão a Crimes Ambientais de Patrimônio Cultural da Polícia Federal;

6. Herbert Dittmar: Perito Criminal da Polícia Federal em Dourados-MS.

Neste encontro do Ciclo de Debates para avaliação, expositores relembaram os 10 anos do Novo Código Florestal, aproveitando o momento para avaliar sua implementação e o grau de cumprimento da lei e o alcance de seus objetivos. O CAR é um dos mais importantes instrumentos para a execução do Código Florestal e para monitorar as ocupações de terras em todo o território nacional. Ainda assim, 30% dos cadastros estão irregulares ou ilegais. Por isso, junto ao debate sobre o CAR, estão vários dos desafios relacionados à regularização fundiária que, juntos, servem de subsídios também para a redução e monitoramento de emissões de carbono do país. É necessário, portanto, revisitar a ferramenta do CAR e avaliar suas deficiências antes que se possa tratar de regularização fundiária no Brasil.

Maria Tereza Uille Gomes apresentou a síntese de um conjunto de estudos realizados no âmbito do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), como o



SF/22281.77632-14

Página: 48/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



mapeamento de 300 milhões de hectares de Florestas Públicas, por Município, e o diagnóstico da existência de registros do CAR sobre 107 milhões de hectares de Terras Indígenas. Destacou a lacuna na regularização registral, isto é, a inexistência de vínculo entre CAR (Poder Executivo) e Registros Públicos (Poder Judiciário).

Paulo Moutinho apresentou os riscos que o uso fraudulento do CAR e o avanço do desmatamento na Amazônia podem trazer para a segurança nacional. A proliferação de CAR em FPND (florestas públicas não destinadas) pode ser uma “bomba-relógio” para os índices de desmatamento e emissões de CO₂ no Brasil, já que tem havido uma mudança no perfil do desmatamento e o CAR pode contribuir para legitimar esse uso que passa da grilagem para o desmatamento e criação de pasto para pecuária ilegal. Destacou, portanto, a necessidade de implementação da Lei 11.284, de 2006, que dispõe sobre a Gestão de Florestas Públicas, de adoção de medidas governamentais e judiciais para coibir a grilagem na Amazônia.

João Paulo Capobianco apresentou dados do Boletim Informativo do CAR, de 11 de abril de 2022, em que o SFB contabilizava 6,5 milhões de imóveis rurais registrados no CAR. Desses, 1,5 milhão passaram por algum tipo de análise e apenas 28 mil (0,43%) tiveram a análise concluída. No entanto, apresentou alguns exemplos de registros concluídos que estão sobrepostos a áreas vedadas e permanecem no sistema do CAR - SICAR como “Ativos”, e não deveriam estar ativos por flagrante ilegalidade da ocupação e contrariedade em relação à Lei de Gestão de Florestas Públicas também lembrada por Paulo Moutinho do Ipam na mesma audiência. Tratou de alguns dos equívocos na condução do processo de regularização fundiária e ambiental no País. Denunciou a grave ilegalidade e responsabilidade por omissão do SFB, órgão



responsável por gerir o Sicar ao não bloquear, tornar inativos e cancelar os registros de imóveis dentro de terras indígenas e florestas públicas no CAR.

5.2 Segunda Reunião Audiência Pública – 13/09/2022

A segunda Audiência Pública teve por objetivo trazer representações da sociedade civil para apresentar estudos, argumentos e ideias referentes aos impactos ambientais gerados pela ocupação ilegal de áreas públicas pela Política de Regularização Fundiária do Governo Federal, com foco especial na Amazônia Legal.

Participaram da audiência os seguintes convidados:

1. Tasso Azevedo, coordenador-geral do Programa MapBiomas e representante do Observatório do Clima;
2. Brenda Brito, pesquisadora sênior do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon);
3. Renato Morgado, gerente de programas do Transparência Internacional Brasil;
4. Rodrigo Bellezoni, especialista em políticas climáticas e agro-ambientais pelo Centro de Inteligência Territorial da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

O Sr. Tasso Azevedo apresentou dados do Relatório Anual do Desmatamento no Brasil e discorreu sobre ações do projeto MapBiomas e do Observatório do Clima. Explicou que o MapBiomas, projeto executado por uma rede formada por universidades, organizações não governamentais e



SF/22281.77632-14

Página: 50/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



startups de tecnologia, tem como objetivo entender as transformações do território brasileiro, além do desmatamento, e contribuir para que os tomadores de decisão adotem políticas de interesse público que protejam os ecossistemas e o clima.

Presente nos 13 países da América do Sul e na Indonésia, o projeto utiliza séries históricas de imagens de satélites, processadas pixel a pixel, utilizando técnicas de aprendizado de máquina, inteligência artificial e processamento de dados em nuvem. Os dados gerados são disponibilizados gratuitamente e em formato aberto para todo o público, assim como os algoritmos desenvolvidos.

O principal produto do MapBiomas é o Mapa Anual da Cobertura e Uso do Solo no Brasil, com escala de 30m. A versão lançada em agosto de 2022 apresentou mapas anuais de cobertura do solo de 1985 a 2021, com 27 classes de uso do solo, o que permite entender como foi a evolução da agricultura no período, considerando cada tipo de cultura, áreas de pastagem, florestas e diferentes tipos de campos naturais. O convidado ressaltou que o material é disponibilizado no site do projeto, tanto para consulta quanto para download.

Outro produto apresentado foi o MapBiomas Água, liderado por um grupo de trabalho coordenado pelo Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), que mapeia mensalmente a superfície de água no Brasil desde 1985. Também é publicado o MapBiomas Fogo, que monitora mensalmente a superfície atingida por queimadas no Brasil, desde 1985. Esses dados também são disponibilizados por meio do Monitor do Fogo.



SF/22281.77632-14

Página: 51/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



O orador abordou então a iniciativa MapBiomas Alerta, que, desde 2019, processa os alertas de desmatamento gerados pelos diferentes sistemas em operação no Brasil, como o Sistema de Detecção de Desmatamentos em Tempo Real (Deter) do Inpe; o Sistema de Alerta de Desmatamento (SAD) do Imazon; o Global Land Analysis and Discovery (GLAD) e o Global Forest Watch do World Resources Institute (WRI); o SAD-Caatinga da Universidade Estadual de Feira de Santana; e o Sistema de Indicação por Radar de Desmatamento para a Bacia do Rio Xingu (Sirad-X) do Instituto Socioambiental (ISA). Todos os alertas de desmatamento gerados no Brasil são reunidos e processados um a um, para que seja possível avaliar o que está acontecendo em cada caso. É produzida uma imagem anterior ao alerta e uma imagem posterior, após o quê, é redesenhado e redefinido o polígono do desmatamento, para que seja localizado com precisão e seja identificado com imagem em alta resolução.

O convidado apresentou imagens para exemplificar esse procedimento. Explicou que os dados gerados são cruzados com bancos de dados como: os da Fundação Nacional do Índio (Funai), sobre áreas indígenas; os do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), quanto a áreas de conservação; os do Ibama, em relação a autorizações; os do Incra, quanto a áreas de assentamento; os SFB, quanto aos dados do CAR; e os do IBGE, quanto aos municípios, às bacias hidrográficas e a dados correlatos.

Após o cruzamento dessas informações, é realizada uma auditoria final, e as informações são disponibilizadas em um dashboard, ferramenta de visualização rápida de informações relevantes para tomada de decisões, em que podem ser gerados laudos específicos. Como exemplo, o convidado compartilhou laudo produzido pelo Ibama. Acrescentou que os dados ficam



SF/22281.77632-14

Página: 52/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



disponíveis em plataforma aberta, e que toda terça-feira são publicados novos alertas e relatórios, que chegam a 1,5 mil, em média, e que cobrem todo o País.

Para cada desmatamento informado na plataforma, existe uma imagem anterior e uma imagem posterior, com todas as informações de cruzamentos, na forma de laudos. Cada vez que um alerta cruza com uma propriedade privada, por meio do CAR, a informação também é inserida em laudo específico. Todos os dados incluídos na plataforma servem de base para a produção do Relatório Anual do Desmatamento (RAD).

A plataforma conta com 2,3 mil usuários cadastrados, com contas específicas e suas próprias áreas de interesse. Há 170 instituições cadastradas, das quais 74 produzem laudos customizados para suas diversas necessidades. Entre essas instituições, há órgãos federais e estaduais de meio ambiente, empresas e associações.

A consolidação dos dados de 2021 no RAD do MapBiomas Alerta aponta a identificação de 16.557km² de desmatamento, em 69,7 mil eventos de desmatamento, sendo que cada um deles foi individualmente verificado. De 2019 a 2021 foram identificados 42 mil km² desmatados, o que equivale à superfície do estado do Rio de Janeiro, que tem 43 mil km². Nesse período, houve crescimento do desmatamento em todos os biomas brasileiros: Amazônia, Caatinga, Cerrado, Mata Atlântica, Pampa e Pantanal.

A área desmatada varia ao longo do ano. Como o MapBiomas tem as imagens de antes e de depois do desmatamento, é possível estimar o quanto foi desmatado em cada dia do ano e em cada evento de desmatamento. No ano de 2021, o projeto estima que o dia em que houve mais desmatamento foi o dia



SF/22281.77632-14

Página: 53/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



21 de julho, quando foram identificados 5.949 ha desmatados, ou aproximadamente 2,2 milhões de árvores cortadas em um único dia.

A dinâmica do desmatamento varia de acordo com os biomas. No Cerrado, o pico acontece em maio; na Amazônia e na Caatinga, em julho; no Pantanal e na Mata Atlântica, em agosto; e no Pampa, em outubro.

O convidado destacou que 67% do desmatamento estavam concentrados em cinco estados: Pará, Amazonas, Mato Grosso, Maranhão e Bahia. Destacou a situação do Amazonas, que, historicamente, apresentava pouco desmatamento e não figurava entre os cinco maiores desmatadores, mas que chegou à segunda posição. O expositor disse que a tendência para o ano de 2022 era a de o Amazonas se aproximar dos níveis de desmatamento do Pará, que ainda se distanciava na primeira posição com as maiores áreas desmatadas no Brasil.

Houve queda no desmatamento em quatro estados: Santa Catarina, Amapá, Espírito Santo e Rio de Janeiro. Tocantins e Roraima apresentaram estabilidade no índice.

Metade dos municípios brasileiros tiveram desmatamento detectado em 2021. São Paulo foi o estado com a menor proporção de municípios com desmatamento, de 14%, enquanto Rondônia apresentou desmatamento em todos os municípios.

O MapBiomas avaliou cada um dos eventos de desmatamento para identificar os vetores que os provocaram. O principal fator que provoca desmatamento é a agropecuária, responsável por 97,8% dos eventos. Em seguida, aparecem garimpo, mineração e expansão urbana. Também foram



identificados eventos de desmatamento para implantação de projetos de energia solar e eólica no Nordeste do Brasil, o que se tornou um ponto de atenção a partir de 2022, por se tratar de um vetor antes desconhecido que passou a figurar nas avaliações.

Em 2021, foi identificado desmatamento em 59.181 propriedades cadastradas no CAR (0,9% do total). O expositor avaliou que é um grande número de imóveis, mas que a proporção é relativamente pequena em relação ao total. Destacou que 19.953 desses imóveis são reincidentes, ou seja, já tinham tido desmatamento detectado ou em 2019 ou em 2020. A soma de todos os imóveis que tiveram pelo menos um evento de desmatamento detectado de 2019 a 2021 é de 134 mil imóveis, ou 2,1% dos imóveis rurais registrados no CAR. Isso significa que, no período, 98% dos imóveis registrados no CAR não tiveram desmatamento detectado. Por outro lado, o desmatamento cruzado com o CAR representou 76% da área desmatada ou detectada em 2021, uma participação considerada importante.

O recorte fundiário, que representa as áreas desmatadas de acordo com a sua posição fundiária, indica 69,5% das áreas sob gestão privada, seja no CAR, seja no Sigef, seja em assentamento. Nota-se que a área é menor do que a identificada no cruzamento com o CAR, o que o MapBiomas Alerta atribui ao fato de haver áreas do CAR registradas dentro de unidades de conservação. Assim, essas áreas aparecem nos dois registros, enquanto aparecem em separado no recorte fundiário.

O relatório identificou que 10% do desmatamento aconteceram em áreas públicas não destinadas, a exemplo de áreas militares. Outros 5,3% foram identificados em áreas protegidas, como unidades de conservação e terras



SF/22281.77632-14

Página: 55/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



indígenas. O expositor destacou que esse número – 5,3% – é muito mais alto do que o percentual histórico, de cerca de 1%. Identificou, portanto, uma aceleração entre 2019 e 2021, afirmando que esse desmatamento não é feito por quem é responsável por essas áreas, mas por agentes invasores.

Outros 14% do desmatamento incidem sobre o chamado vazio fundiário, áreas que não são arrecadadas como áreas públicas, mas tampouco aparecem no CAR, embora tendam a diminuir ao longo do tempo.

O projeto tem analisado o índice de ilegalidade desse desmatamento, por meio do cruzamento de dados. No caso das áreas legalmente protegidas, de acordo com o Código Florestal, identificou-se que: 33% do desmatamento detectado se sobrepõem parcial ou integralmente com áreas de reserva legal autodeclaradas como áreas protegidas; 5% se sobrepõem com áreas de preservação permanente, por definição do Código Florestal; e outros 5% se sobrepõem com imóveis que já têm alguma área embargada.

Também foram avaliadas as autorizações de supressão e de planos de manejo florestal existentes nessas áreas. O projeto toma como base o Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais (Sinaflor), que registra as autorizações de supressão da vegetação de todos os estados. Embora possa haver desatualização dos dados, pela possibilidade de haver autorizações não constantes do sistema, o projeto identificou que apenas 1,9% dos imóveis da área desmatada tinham autorização de supressão de vegetação e apenas 0,4% contavam com plano de manejo florestal.

O cruzamento de todas as informações com dados de unidades de conservação, terras indígenas, reserva legal, áreas de preservação permanente e existência ou inexistência de autorização, levou à conclusão de que 98,6%



SF/22281.77632-14

Página: 56/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



dos alertas de desmatamento tiveram pelo menos um indício de ilegalidade. O expositor ressaltou que não se trata de uma afirmação de que o desmatamento tenha sido ilegal, mas de que há indícios de ilegalidade.

Outro ponto discutido pelo relatório diz respeito às ações de controle executadas pelos órgãos ambientais da União e dos estados. De todos os eventos de desmatamento detectados, 7,7% tiveram alguma ação de fiscalização ou alguma autorização. Quando incidente sobre a área desmatada, esse índice é de 27%. O levantamento considera que houve algum tipo de intervenção desde que seja identificado um ponto com uma ação dentro da área do desmatamento. Essa é uma postura conservadora, pois não é possível afirmar que todo o desmatamento tenha sido alvo da ação, mas o levantamento assume que, se houve uma ação na área desmatada, a área inteira foi alvo de alguma fiscalização.

Salientou que o projeto apresenta três vetores para acabar com o desmatamento. Em primeiro lugar, é preciso aumentar a probabilidade de detectar o desmatamento, pois quanto maior ela for, menor a propensão a desmatar. O expositor elogiou a capacidade do Brasil em relação a esse ponto, destacando a existência de diversos sistemas de detecção de desmatamento, cujos alertas são validados individualmente pelo MapBiomas Alerta desde 2019.

Em segundo lugar, é necessário aumentar a probabilidade de identificar e penalizar o responsável pelo desmatamento, após a detecção. O orador mencionou laudos produzidos pelo MapBiomas Alerta para todos os desmatamentos no Brasil e defendeu que os órgãos de controle tomem providências contra a ilegalidade, incluindo embargos, autuações e multas,



tendo em vista que, quanto maior a percepção de penalização, menor será o desmatamento.

Por fim, depois de identificado e penalizado o desmatamento, é preciso que o benefício obtido pelo desmatador não seja maior do que a penalização, porque, em caso contrário, permanece o incentivo à conduta ilegal. Entre as ações voltadas a esse ponto, é preciso: a) impedir que o financiamento público e privado chegue a quem desmata ilegalmente; b) inviabilizar o acesso de produtos originários do desmatamento ilegal ao mercado; e c) suspender o CAR e a regularização fundiária dos autores dessa ilegalidade.

O expositor relatou ter sido identificado pelo Observatório do Clima, em cooperação com o Instituto Democracia e Sustentabilidade e o Instituto Centro de Vida, em Mato Grosso, que o embargo remoto é a principal ferramenta para completar o ciclo relatado, especialmente para impedir que os desmatadores obtenham benefício. Isso porque o embargo pode ser feito remotamente e em larga escala, impedindo que uma área receba financiamento e que os produtos sejam comercializados, além de poder levar à suspensão do CAR e da regularização fundiária.

Por esse motivo, foi criado no início de 2022 o grupo de trabalho, que reúne a União, os 26 estados e o Distrito Federal, bem como instituições de apoio, para produzir um Guia de Boas Práticas para o Embargo Remoto, com o objetivo de promover e estimular essa medida em larga escala.

O convidado ressaltou que o desmatamento tem acontecido em todos os biomas, sendo, na maioria dos casos, uma atividade ilegal. A responsabilização é viável, porque, pelo menos em três quartos dos casos, é possível identificar o causador do desmatamento. Mais de 70% dos casos



SF/22281.77632-14

Página: 58/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



ocorrem em área de gestão privada. Além disso, sugeriu que as mais de 98% das propriedades rurais, onde não houve desmatamento detectado de 2019 a 2021, deveriam ser diretamente interessadas na penalização dos desmatadores ilegais, para que não recaia sobre elas as responsabilidades e os impactos da ilicitude.

Concluiu sua participação observando que, embora a impunidade ainda predomine no Brasil, já que três quartos da área desmatada não receberam nenhuma ação de fiscalização, é possível reverter o quadro com aplicação em larga escala do embargo remoto.

Brenda Brito, pesquisadora sênior do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), iniciou sua exposição apresentando o Imazon como um instituto de pesquisa não governamental sediado em Belém/PA, que atua há 32 anos para promover sustentabilidade e conservação na Amazônia. Apresentou dados sobre regularização fundiária publicados pela organização desde 2021, destacando que o assunto é estudado pelo Imazon há pelo menos 15 anos, com foco nos impactos causados, nas limitações da legislação e na harmonização das leis fundiárias tanto com a legislação ambiental quanto com os objetivos de redução do desmatamento.

O Imazon estima que cerca de 29% da Amazônia Legal estejam em situação fundiária não destinada ou incerta, o que equivale a 143 milhões de hectares. A incerteza se deve ao fato de muitas vezes a área ter sido destinada, mas não ser possível acessar informações públicas. Esse cálculo não inclui a área inscrita no CAR, tendo em vista que as informações desse cadastro são autodeclaratórias e praticamente não têm sido verificadas pelos órgãos públicos, razão pela qual o Imazon opta por não as considerar sinônimo de área



SF/22281.77632-14

Página: 59/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



privada. Assim, avalia como não destinado quase um terço da área da Amazônia, havendo estimativas de que 41% do desmatamento registrado de 2013 a 2021 tenham ocorrido nessa área, majoritariamente nos estados do Amazonas e do Pará.

O Imazon julga o desmatamento registrado nas áreas não destinadas um indício de que essas áreas estão sendo ocupadas com a expectativa de que, em algum momento, haverá a legalização das ocupações pelo poder público com a emissão de títulos. Entende que isso acontece porque tanto as leis federais quanto as leis estaduais aplicáveis a essa questão incentivam a grilagem, que consiste em crimes praticados para obter posse e propriedade da terra.

A convidada apresentou então o que o Imazon considera como quatro incentivos à grilagem e ao desmatamento. O primeiro é o conjunto de leis federais e estaduais que permitem a contínua invasão de terras públicas, especialmente pela falta de data limite para que uma ocupação possa gerar direito a um título de posse ou de propriedade. Mencionou como exemplos a Lei nº 13.465, de 2017, e os PLs nº 2.633, de 2020, e nº 510, de 2021. Afirmou que a legislação estadual do Amazonas não contém marco temporal, e apontou que aqueles que ocuparem uma área por pelo menos cinco anos eventualmente podem se habilitar à titulação.

Argumentou que, no caso da legislação federal, esse marco existe, mas é modificado. A Lei nº 13.465, de 2017, alterou a data limite de 2004 para 2011, permitindo uma extensão de sete anos. Os PLs nº 2.633, de 2020, e nº 510, de 2021, em tramitação no Senado Federal, contêm brechas para ocupações posteriores à data limite atual (2011), ao criarem a possibilidade de



SF/22281.77632-14

Página: 60/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



venda dessas áreas em licitação. O PL nº 510, de 2021, é mais explícito, com nova extensão da data limite.

Asseverou que esse tipo de flexibilização representa uma mensagem de que áreas continuamente ocupadas e desmatadas podem ser regularizadas, no que seria um ciclo histórico de ocupação de terras públicas no Brasil, seguido de desmatamento e de grilagem. As áreas ocupadas são inscritas em cadastros como o CAR, seguindo-se pedidos de titulação aos órgãos fundiários. Quando a legislação não permite que essas áreas sejam regularizadas, ocorrem pressões sobre o Legislativo e o Executivo para que as leis sejam alteradas, tanto por medidas provisórias quanto por projetos de lei. As alterações legais, por sua vez, impulsionam o ciclo de ocupação. A expositora registrou a preocupação do Imazon com o avanço da fronteira de ocupação sobre o estado do Amazonas, com muitas características que retomam o histórico de ocupação de terras públicas em outras regiões já desmatadas na região.

O segundo incentivo observado nas leis fundiárias é o fato de elas não proibirem a titulação de áreas desmatadas ilegalmente. A Lei nº 11.952, de 2009, por exemplo, não contém vedação a que áreas desmatadas após a vigência do novo Código Florestal, em 2008, sejam regularizadas. O que existe na legislação federal é uma previsão, no decreto regulamentador, que exige que o responsável assine um termo de ajustamento de conduta quando for autuado por uma vistoria que constatou área desmatada, mas improdutiva.

Ademais, na maioria dos casos, não se exige compromisso de recuperação de desmatamento ilegal antes da titulação, o que deveria ser uma



SF/22281.77632-14

Página: 61/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



regra. O Imazon entende que o responsável pela área deveria se comprometer, antes de receber o título, com a recuperação ambiental desses imóveis.

O terceiro incentivo apontado diz respeito à falta de monitoramento das obrigações socioambientais após a titulação. A oradora destacou que há cláusulas, no título de terra, que obrigam que a lei ambiental seja cumprida. Porém, o TCU teria demonstrado em duas auditorias realizadas na esfera federal que não há monitoramento dessas obrigações, cujo descumprimento enseja a perda do título, já que se trata de cláusulas resolutivas. A falta de monitoramento dessas cláusulas cria um ambiente de impunidade e de quase certeza de que o desmatamento, mesmo que ocorra após a titulação, não será punido do ponto de vista fundiário, ou seja, o responsável não perderá a terra.

O quarto incentivo abordado diz respeito a procedimentos de destinação de terras públicas federais que não obedecem às prioridades legais. A expositora explicou que a ordem de prioridades, de acordo com a Constituição Federal, seria a destinação a: a) povos indígenas, populações quilombolas e comunidades tradicionais; b) criação de unidades de conservação; c) concessões florestais; d) reforma agrária; e, e) titulação privada, desde que não exista nenhuma outra categoria com demanda incidindo sobre o território. Garantiu que os procedimentos adotados atualmente na forma de decreto regulamentador não respeitam a mencionada ordem de prioridades.

A oradora abordou então aspectos relativos à Câmara Técnica de Destinação e Regularização Fundiária de Terras Públicas Federais Rurais, de que trata do art. 12 do Decreto nº 10.952, de 2020, formada basicamente por órgãos do Governo Federal com atribuição de destinação fundiária, incluindo



Funai, ICMBio, Incra e SFB. Esses órgãos analisam de forma coletiva os interesses para a destinação de determinadas glebas públicas. A convidada relatou que os dados da atuação da Câmara Técnica até 2018, período em que a coleta foi possível, indicam que quase 70% (ou 32.643.820ha), das terras públicas avaliadas foram destinadas à regularização fundiária. Outros 7.937.756ha foram destinados ao MMA para criação de unidades de conservação. As áreas ainda em estudo, demandadas especialmente para demarcação de terras indígenas e aguardando estudos antropológicos, somavam 6.127.098ha. Por fim, 2.292ha foram destinados à Funai. A convidada avaliou como muito significativo o percentual de áreas destinadas à privatização, por meio da titulação.

Em seguida, apresentou dados que apontavam sobreposição de áreas destinadas pela Câmara Técnica à regularização fundiária em florestas públicas federais não destinadas, cadastradas no SFB. Os dados de sobreposição incluem áreas destinadas à regularização fundiária, imóveis georreferenciados indicados para titulação e áreas inscritas no CAR, todos coincidentes com florestas públicas federais. A convidada classificou essa situação como uma ameaça real às florestas públicas não destinadas, que não decorre apenas do CAR.

Classificou como grave a sobreposição do CAR com florestas públicas não destinadas e o fato de algumas decisões fundiárias indicarem que essas florestas podem ser alocadas para regularização. Os dados obtidos pelo Imazon acerca da sobreposição indicariam que 69% das florestas públicas federais não destinadas já estariam sob alguma ameaça de privatização via regularização fundiária. A oradora registrou seu entendimento de que florestas públicas não destinadas não devem ser alocadas para titulação individual (ou



privatização), tendo em vista que o art. 4º da Lei nº 11.952, de 2009, dispõe que não são passíveis de alienação, de titulação ou de concessão de direito real de uso as florestas públicas, nos termos da Lei nº 11.284, de 2006, que trata da gestão de florestas públicas. Ou seja, a lei de regularização fundiária veda essa possibilidade. Essa lei estaria sendo desrespeitada a partir do momento em que imóveis são georreferenciados para titulação ou quando a Câmara Técnica prevê a regularização dessas áreas. Isso demonstra, segundo a convidada, que o problema não está necessariamente na lei, mas nos procedimentos previstos para a Câmara Técnica no decreto regulamentador.

O art. 12 do Decreto nº 10.592, de 2020, dispõe que os órgãos públicos com atuação na área fundiária e ambiental devem ser consultados sobre áreas submetidas à regularização. Porém, o § 3º desse artigo prevê que os órgãos e as entidades consultados se manifestarão sobre eventual interesse na área, no prazo de 60 dias, e, na ausência de manifestação, será presumido que não há oposição quanto à regularização. Para a convidada, a regra segundo a qual o silêncio dos órgãos públicos gera presunção de aprovação da regularização inverte a previsão legal. O fato de a lei autorizar a destinação não significa que o pressuposto seja a regularização. O pressuposto deve ser o de que uma área de floresta pública deve permanecer como tal, sendo destinada para as categorias previstas na lei de gestão de florestas públicas.

Por todas essas razões, as recomendações do Imazon seriam: a) revogar os arts. 11 e 12 do Decreto nº 10.592, de 2020; b) revogar as decisões da Câmara Técnica que destinaram florestas públicas para regularização fundiária; c) indeferir os pedidos de titulação de áreas sobrepostas a florestas públicas; e, d) definir uma nova regra de operação da Câmara Técnica, que,



SF/22281.77632-14

Página: 64/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



embora seja uma instância importante do ponto de vista da coordenação, segue procedimentos claramente ilegais.

O Instituto também considera que: a) o novo procedimento da Câmara Técnica deveria prever consultas públicas sobre as glebas avaliadas para que qualquer interessado possa enviar contribuições, bem como definir uma nova instância de coordenação; b) a coordenação da Câmara Técnica deveria ter um caráter de supervisão das diferentes instituições, o que poderia ocorrer no âmbito da Casa Civil do Governo Federal, por exemplo; e c) o decreto também deveria deixar explícitas quais são as categorias de destinação permitidas por lei em florestas públicas.

Ao finalizar sua exposição, a convidada ressaltou que o Imazon publicou vários estudos sobre o tema, dispondo-se a encaminhá-los ao Senado Federal. Mencionou estudo específico sobre política de titulação, contendo histórico do Programa Terra Legal e dos impasses registrados no Incra.

O terceiro convidado da audiência, o Sr. Renato Morgado, gerente de programas do Transparência Internacional Brasil, destacou, de início, que a regularização fundiária é uma das políticas públicas mais relevantes do País e, por isso, deve ser fortalecida. Ponderou, contudo, que quando as políticas de regularização ocorrem em um contexto de fragilização da governança fundiária e de flexibilização da legislação sobre o tema, tornam-se indutoras de grilagem, desmatamento, violência e outros crimes associados, como corrupção e fraude.

Falou sobre a Transparência Internacional Brasil (TI), organização dedicada à luta contra a corrupção e à promoção da integridade pública, que realiza iniciativas em diversos países do mundo em busca de avaliar o impacto da corrupção e de crimes associados, na governança fundiária, climática e



SF/22281.77632-14

Página: 65/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



ambiental. No Brasil, a TI possui programa específico dedicado a esses temas. Em dezembro de 2021, a organização lançou relatório sobre práticas de fraude e corrupção que viabilizam a grilagem de terras públicas e sobre o qual disse que iria basear sua apresentação, abordando os crimes conexos que, por vezes, estão por trás das ações de grilagem e elucidando como isso se dá em políticas e em processos de regularização fundiária.

Sobre o relatório, informou que foram mapeados 21 riscos e práticas de corrupção que viabilizam a grilagem no Brasil, e que parte importante desses riscos está associada a processos de regularização fundiária. Citou que foram realizadas análises da governança da terra no País; identificação das fragilidades que facilitam a ocorrência da grilagem, da fraude e da corrupção; identificação das características de organizações criminosas que, muitas vezes, estão por trás dos esquemas de grilagem; e disponibilização de recomendações para reduzir a incidência da grilagem e dos crimes conexos.

O convidado esclareceu que parte significativa do método da pesquisa foi baseada em análise de casos de operações do Ministério Público e ações policiais que identificaram, investigaram e denunciaram esquemas de grilagem nos estados da Amazônia Legal e em estados da região conhecida como Matopiba. Isso imprimiu, segundo ele, uma visão ampla, a partir da realidade concreta, para a compreensão da dinâmica da grilagem no Brasil.

Ao falar sobre a lógica de funcionamento do esquema da grilagem, apontou a dimensão jurídico-administrativa que abrange fraudes e corrupção nos sistemas de cadastro com informações fundiárias e nos registros de imóveis, assim como a incidência desses crimes em processos de regularização fundiária. Acrescentou a dimensão físico-econômica, caracterizada pela



SF/22281.77632-14

Página: 66/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



invasão física da terra, que gera uso ilegal, desmatamento e violência. Ressaltou que o objetivo final e comum da grilagem é o de comercializar o imóvel rural ou fazer uso direto dele.

Demonstrou como os esquemas específicos de grilagem (dimensões jurídico-administrativa e físico-econômica) possuem forte conexão com a fragilidade da governança das terras. Nesse sentido, enfatizou que se não houver instituições, políticas e regras claras, a incidência da grilagem será frequente, pois ela se baseia na vulnerabilidade e em lacunas de governança. Acrescentou a corrupção no âmbito político, que atua como indutora de esquemas de grilagem e de captura das instituições fundiárias, e a lavagem de ativos dos bens provenientes dos esquemas de grilagem.

Elencou três elementos da estrutura da grilagem, quais sejam: fragilidade na governança; esquemas específicos de fraude e corrupção na regularização fundiária; e esquemas de fraude e corrupção na invasão física, além do uso econômico de terras griladas. Segundo o Sr. Renato Morgado, são elementos importantes identificados pela TI e devem ser objeto de ações de fiscalização e de proposição de políticas públicas. Observou que não se pode olhar as leis de forma isolada, pois o conjunto de fatores de vulnerabilidade na governança fundiária impede que haja administração adequada e regularização fundiária consistente.

Sobre os componentes da fragilidade da governança fundiária, ressaltou que muitos sistemas de cadastro de terras ou com informações ambientais, como o CAR, são autodeclaratórios, o que favorece práticas de fraude, especialmente quando não validados por instituições públicas. Citou também o déficit de transparência e integração de cadastros e registros, que



dificulta o controle pela sociedade e por órgãos do estado; a precariedade e a falta de digitalização dos registros de imóveis, problema mais localizado nos cartórios; o déficit de reconhecimento das ocupações legítimas, sejam individuais ou coletivas; a não destinação de terras; a insuficiência de recursos dos órgãos fundiários e ambientais e a influência indevida sobre eles; e a expectativa de anistia à grilagem, com mudanças legais e redução de áreas protegidas.

Relatou a existência de um conjunto de fraudes nos sistemas cadastrais, como o Sigef, o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) e o CAR. Afirmou ser comum que, associada à busca da titulação via regularização fundiária, há a inscrição de imóveis fictícios nesses sistemas para simular a posse e buscar, assim, a regularização fundiária.

Outra categoria de fraude é o fracionamento indevido de imóveis, dado que a lei estabelece limites de tamanho de propriedades a serem beneficiárias da regularização fundiária. E para isso utilizam “laranjas” e “testas de ferro” como requerentes em processos de titulação. Citou práticas de suborno de agentes públicos ou privados para inserir e validar esses dados em cadastros e processos de titulação, ou para priorizar indevidamente determinados processos em filas de órgãos fundiários. Acrescentou prática de advocacia administrativa. Reiterou que esses riscos em processos de regularização fundiária buscam legitimar pessoas e imóveis que, a princípio, não deveriam ser beneficiários de regularização.

Lembrou que além de haver grande integração entre a regularização fundiária e o processo administrativo de fraude e corrupção, existe também invasão das terras acompanhada de violência, de desmatamento



e, muitas vezes, de crimes contra a administração pública. Nesse contexto, detalhou lista de práticas de fraude e corrupção associadas: uso de “laranjas” ou “testas de ferro”, especialmente no CAR, para escapar das sanções de infrações ambientais; extorsão e ameaças de violência contra ocupantes legítimos do imóvel; pagamento de propina para constituição de milícias privadas, em alguns casos envolvendo agentes de segurança pública; pagamento de propina objetivando omissões em ações de fiscalização ambiental; vazamento de informações sigilosas de fiscalização ambiental; e advocacia administrativa para obstruir investigações e fiscalizações contra esquemas de grilagem.

Atestou que a maior parte dos servidores públicos dos órgãos fundiários ambientais agem de forma correta, dentro da lei, e se esforçam para entregar boas políticas públicas para os cidadãos. Em alguns casos, entretanto, baseados na fragilidade da governança e do controle, agentes públicos e privados entram em conluio, em atos de corrupção passiva ou ativa, e acabam viabilizando a grilagem associada à invasão física dos imóveis.

Apresentou quatro eixos de soluções que envolvem o tema. O primeiro é o fortalecimento da governança fundiária, pois é com base na fragilidade da governança que a grilagem se perpetua e os crimes conexos acontecem. Em segundo lugar, falou do aprimoramento da transparência e do controle social. Neste ponto o Sr. Renato Morgado defendeu que é preciso ter acesso aos dados que fazem parte dos registros e dos cadastros de imóveis, e que eles devem estar disponíveis aos cidadãos de forma integral, em formato aberto e em tempo real. Segundo o convidado, há um processo de retrocesso da transparência desses dados, que já não possuíam transparência total. Afirmou que a transparência e os instrumentos de controle social permitem que a



SF/22281.77632-14

Página: 69/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



sociedade participe ativamente no gerenciamento da governança fundiária como um todo e, em particular, das políticas de regularização fundiária.

Como terceiro eixo, destacou o fortalecimento da atuação dos órgãos de controle e dos órgãos ambientais e fundiários. O quarto e último eixo diz respeito à mobilização de instrumentos anticorrupção e antilavagem. Explicou que, partindo do princípio de que essas ilicitudes são viabilizadoras da grilagem, todo arcabouço legal e institucional criados nas últimas décadas possuem papel importante em relação à prevenção e ao combate desses crimes.

Para o fortalecimento da governança fundiária, acrescentou os seguintes elementos: sanear e modernizar os registros de imóveis, garantindo que, nos cartórios, eles sejam digitalizados e disponíveis publicamente; criar um cadastro multifinalitário, que integre os diversos cadastros existentes e registros de imóveis, dado que informações fragmentadas favorecem fraude e grilagem; investir nos sistemas de controle dos cadastros e nos processos de regularização fundiária ambiental; efetuar a arrecadação das terras devolutas e destinar as não designadas; e assegurar a capacidade dos órgãos públicos do sistema de administração de terras, além de protegê-los de influência indevida.

Afirmou que nenhuma reforma legal ou política pública será efetiva em um quadro de fragilização das instituições públicas, de redução de orçamento e de influência indevida, que captura e paralisa o funcionamento das instituições. Defendeu, assim, a necessidade de proteger as entidades desse tipo de influência deletéria ao seu funcionamento.

Por fim, apontou o último elemento necessário ao fortalecimento da governança fundiária: vetar qualquer reforma do marco legal que sinalize anistias futuras. Avaliou que isso não quer dizer que os marcos legais não



devam ser aprimorados, mas que todo processo de mudança na legislação, que sinalize que as salvaguardas ambientais serão flexibilizadas, implica indicar que a invasão de terras será premiada, em conjunto com os crimes conexos de desmatamento, violência, fraude e corrupção.

Em seguida, tomou a palavra o Sr. Rodrigo Bellezoni, especialista em políticas climáticas e agroambientais pelo Centro de Inteligência Territorial da Universidade Federal de Minas Gerais (CIT/UFMG). O convidado explicou que dividiria sua explanação em duas partes: a exposição de casos reais de uso indevido do CAR para ocupação ilegal de terras públicas e a descrição de episódio ocorrido na terra indígena Ituna Itatá, no Estado do Pará; em seguida, a apresentação da plataforma Selo Verde, desenvolvida pela CIT/UFMG para dar apoio à regularização socioambiental, e sua utilidade no auxílio à tomada de decisão sobre o uso estratégico do território.

Quanto às sobreposições de áreas, tema abordado anteriormente por outros convidados, esclareceu que elas acontecem de diversas formas, geralmente associadas a um cadastro ambiental rural, mas também ocorrem com outras demarcações de terra, tais como: terras indígenas; assentamentos rurais; situações de embargo e irregularidades; e áreas protegidas como unidades de conservação, reservas biológicas, entre outras.

Destacou que o foco da plataforma Selo Verde são as propriedades particulares. Avaliou que essa atenção nas propriedades rurais faz com que o programa consiga, por meio da metodologia desenvolvida, chegar a uma escala refinada de detalhamento, realizar análise por imóvel e contribuir, dessa forma, com a questão fundiária no País.



SF/22281.77632-14

Página: 71/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



Para ilustrar os impactos ambientais da regularização fundiária, expôs imagem de satélite, de 2007 (com compatibilidade visível com o marco legal do Código Florestal, que não permite desmatamento pós-2008), da terra indígena Ituna Itatá, localizada no Estado do Pará. Indicou, a noroeste dessa demarcação, a presença de assentamento do Incra. Em seguida, apresentou nova imagem que demonstra o assentamento do Incra com perceptível evolução do desmatamento entre 2007 e 2020; e a área da terra indígena com vários registros de códigos de CAR e com o avanço do desmatamento nos últimos 13 anos.

Eslaide mais detalhado da demarcação da terra Ituna Itatá propiciou a visualização das propriedades e seus cadastros registrados em situação não condizente com terra indígena. Nesse cenário, informou que, atualmente, há a presença dos povos tradicionais que entendem a questão, sabem de sua importância e do nível que chegou essa invasão de terras. O Sr. Rodrigo Bellezoni explicou que, com o uso dessa tecnologia, o CIT/UFGM pode contribuir para tornar essas situações mais transparentes, embasadas em dados, metodologias científicas e informações de alta qualidade, para que a tomada de decisões possa ser embasada de forma mais estratégica, no controle do território nacional.

Em outra sequência de imagens de satélite, mostrou terreno delimitado em uma área verde sem desmatamento, em 2008, e depois, em 2020, com o perímetro de desmatamento evidenciado. Esclareceu que, com a ferramenta Selo Verde, é classificado o nível de desmatamento relacionado a esse CAR, estando ele em sobreposição com terras federais, ou não.



Reproduziu novas imagens para ilustrar identificações de desmatamento e relatou como transcorre o ciclo: primeiro, registra-se o CAR, para que seja transmitida a sensação de posse, em quaisquer que sejam os territórios, seja terra indígena seja área federal. Como consequência, aquela região é desmatada, associando-se esse desflorestamento ao título de posse. Aguarda-se, então, pela flexibilização da regulação, da fiscalização e da legislação, para, enfim, efetivar a posse daquele registro. A partir daí, iniciam-se atividades de agropecuária. Ressaltou que está identificado que, a princípio, não é a agropecuária o principal vetor do desmatamento e, sim, em um primeiro momento, a grilagem de terras que vem seguida por atividades corriqueiras em área rural.

O convidado passou a discorrer sobre a ferramenta Selo Verde, plataforma que visa a contribuir com mais transparência sobre o desmatamento. Esclareceu que o nome da plataforma teve origem na já conhecida certificação voluntária, também denominada Selo Verde, que atesta a sustentabilidade de um sistema produtivo na geração de um produto ou de um serviço.

Registrou que a referida certificação promove análise do ciclo de vida de um produto ou serviço, compreendendo todas as etapas que o envolve para, então, atestar ou não a sustentabilidade da cadeia produtiva. Explicou que essa lógica de análise do ciclo foi trazida para a plataforma Selo Verde e aplicada para a avaliação do uso e da ocupação do solo no País. Dessa forma, o principal objetivo do Selo Verde é fortalecer o monitoramento e a avaliação de políticas públicas de desenvolvimento agropecuário sustentável no Brasil e também subsidiar ações para o combate ao desmatamento, por meio das agências competentes. Assim, o Selo Verde trabalha no âmbito da propriedade, relaciona informações oficiais e identifica, para cada registro ambiental rural,



SF/22281.77632-14

Página: 73/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



o balanço ecossistêmico daquela propriedade privada – se ela apresenta déficit ou excedente de reserva legal ou de área de preservação permanente –, sempre com base nas diretrizes do Código Florestal.

A partir dessa primeira etapa, o CIT/UFMG passou a identificar não somente esse balanço ambiental por propriedade, mas também o nível de contaminação da produção agrícola por fornecedores, sejam eles diretos ou indiretos, nessas áreas de interesse para o combate ao desmatamento. Como exemplo, disse que é avaliada a produção de grãos e rastreado seu movimento do campo para o silo até o intermediário, para posterior venda para outro continente. Mencionou que esse trabalho também é desenvolvido com a carne bovina e observou que essas informações, por serem dados oficiais, também podem ser úteis para a regularização fundiária.

Reiterou que a plataforma é baseada em ciência, e nela são utilizados os melhores dados, práticas e métodos disponíveis. Frisou, ainda, que seus resultados, premissas e métodos são disponibilizados para a comunidade científica e para o público em geral, pois a plataforma é aberta e permite acesso a seus códigos e seu algoritmo bem como propostas de correções. Acrescentou que tudo o que foi tomado como premissa para a construção desses modelos pode ser avaliado e tem sido, frequentemente, examinado por especialistas de revistas científicas internacionais. Disse que existem outras plataformas, muitas delas voltadas para o setor privado, que fazem a rastreabilidade da produção do gado e a otimização de fazendas. Avaliou que elas possuem especificidades, não serão substituídas e têm público específico.

Destacou a primeira característica do Selo Verde, que é ter o setor público como seu grupo-alvo. O objetivo é fomentar a tomada de decisão



SF/22281.77632-14

Página: 74/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



estratégica com base em informações confiáveis e geradas de forma transparente. Portanto, a plataforma não visa à geração de lucro, e seus projetos são financiados por agências internacionais. A pesquisa é desenvolvida e, como retorno, o convidado disse acreditar que sua aplicação pode embasar melhor a tomada de decisão pelo setor público e que ela é a alternativa mais transformadora.

A segunda característica realçada é a universalidade do sistema, que pode ser aplicado em diferentes tipos de propriedade, seja em uma grande fazenda monocultora, seja em pequenas propriedades terras, e também em associações de produtores. Pontuou que a gratuidade é a terceira característica da plataforma.

Lembrou que um dos principais objetivos do Selo Verde é produzir informação de qualidade para subsidiar as agências competentes no combate ao desmatamento ilegal e na promoção da regularização fundiária. Citou também a possibilidade de rastreabilidade da produção agropecuária (soja e carne bovina) e acrescentou que há condições de expandir essa ferramenta para outras commodities. Antecipou que existem projetos piloto trabalhando na questão do ouro ilegal extraído em terras indígenas. Nesse contexto, afirmou que o princípio da legalidade é o referencial da plataforma, que está alinhada com o Código Florestal.

O convidado informou que atualmente o Selo Verde atua em nível estadual e que há um acordo com o governo do Estado do Pará, onde o projeto está implantado com um compromisso de cooperação técnica, pelo qual os dados são fornecidos por agências competentes, ambientais fundiárias, agropecuárias e de fiscalização. Há também acordo assinado e em andamento



SF/22281.77632-14

Página: 75/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



com o governo de Minas Gerais; estudos avançados nos Estados do Tocantins e do Maranhão; e discussões com o grupo de governadores da Amazônia Legal. Enfatizou que há condição de expandir para os demais estados, adaptando as características do modelo às particularidades de cada um.

Passou a descrever como funciona o Selo Verde. Lembrou que a ferramenta integra dados oficiais de agências ambientais, agropecuárias, de regularização fundiária e de fiscalização, no nível estadual. Reiterou que, para tanto, é fundamental acordo de cooperação técnica entre a equipe do projeto e os órgãos competentes no estado, para que essas informações passem a ser fornecidas de forma confiável e constante. Essa interação deve ser contínua para que os dados sejam manejados (não somente gerados) de forma que sejam compatíveis com o modelo desenvolvido para o estado, e as estimativas sejam cada vez mais confiáveis.

As informações que são abarcadas dentro das estimativas são: dados ambientais (desmatamento e uso consolidado, hidrografia, CAR, autorização de supressão da vegetação); dados da agropecuária (áreas de cultivos; áreas de pastagem; Guia de Trânsito Animal GTA); dados sobre regularização fundiária; e dados da fiscalização (autos de infração e embargo, apreensão, trabalho escravo). A plataforma integra todas essas informações oficiais com as imagens de satélite para hidrografia, uso da terra, desmatamento, localização geográfica de cada CAR e as dispõe dentro do modelo.

O modelo faz as análises e gera dois produtos principais: o relatório síntese e o mapa que mostra o uso e a ocupação do solo. Explicou que o cruzamento desses dados oficiais e das imagens de satélite gera um padrão de



SF/22281.77632-14

Página: 76/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



regularidade de cada fazenda. Assim, foram desenvolvidos selos para classificar o nível de maior ou menor atendimento quanto às exigências do Código Florestal.

Da mesma forma, quanto à cadeia de suprimento, a plataforma consegue, por meio das guias de transporte animal, monitorar, por exemplo, onde o bezerro foi criado, para onde foi transportado, até que ele chegue no comprador final. Utilizando essa metodologia e os relatórios, é possível entender se a cadeia de suprimentos fornece não somente riscos com relação ao desmatamento ilegal, mas também riscos com relação à regularização fundiária de seus fornecedores.

A plataforma, conforme já mencionado, está em funcionamento para o Estado do Pará e pode ser acessada através do link: <https://www.semas.pa.gov.br/seloverde/>. O Sr. Rodrigo Bellezoni informou que há duas opções de navegação: pelo servidor de mapas disponível ou por meio da consulta do CAR. Ao entrar no CAR específico, é gerado o relatório com informações, como a situação do imóvel, se há ou não déficit ou excedente de RL, APP e afins. De acordo com a situação de regularidade daquele imóvel, um selo é concedido.

O convidado exibiu, como ilustração, outro exemplo de sobreposição: 80% de um CAR localizado na Terra Indígena Cachoeira Seca (PA). Após a realização de análises, cruzamento de dados oficiais e de imagens, foi concluído que na área, além de haver déficit de RL da ordem de 1ha e déficit de APP, há desmatamento pós-2008 na proporção de 13,5ha. Foi verificada, também, a contaminação da cadeia bovina acima de 20%, ou seja, os fornecedores indiretos que produzem gado na região, de alguma forma,



SF/22281.77632-14

Página: 77/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



contaminam a cadeia, causando desmatamento indireto nessas áreas. Mostrou outro exemplo de sobreposição com assentamentos e povos e comunidades tradicionais, no qual o relatório concluiu que o CAR irregular tem sobreposição, por exemplo, com outros códigos CAR, com a gleba do Instituto de Terras do Pará (Iterpa), com a colônia do Iterpa e, ainda, sobreposição de 100% com um território quilombola.

Por fim, ressaltou que o Selo Verde atende às regulações internacionais e pode ser utilizado para avaliar o risco fundiário e de ocupação ilegal. Citou o desafio da padronização dos dados em nível federal. Destacou, como exemplo de oportunidade, a utilização da plataforma como ferramenta pelo setor público; sua característica de universalidade e transparência, podendo ser padrão global; a realização de análise no nível da propriedade, com baixo custo; a geração de informações fundiárias; e a transformação do monitoramento do desmatamento e da situação fundiária em agenda positiva, na intenção de atrair investimentos e oportunidades de negócio para uma agropecuária mais sustentável e, com isso, otimizar ações e contribuir para políticas públicas.

5.3 Terceira Reunião Audiência Pública – 21/09/2022

A terceira Audiência Pública representou uma continuidade da segunda, oferecendo espaço para mais representações da sociedade civil para apresentar estudos, argumentos e ideias referentes aos impactos ambientais gerados pela ocupação ilegal de áreas públicas pela Política de Regularização Fundiária do Governo Federal, com foco especial na Amazônia Legal.

Foram convidados e participaram:



SF/22281.77632-14

Página: 78/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



1. Daniel Azeredo, Procurador da República, representando o Programa Amazônia Protege do Ministério Público Federal;

2. Ana Paula Valdiones, coordenadora da Iniciativa Transparência Ambiental do Instituto Centro de Vida;

3. Bastiaan Philip Reydon, professor da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e consultor da Agência Alemã de Cooperação Internacional (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – GIZ), responsável pelo projeto “Regularização Fundiária na Amazônia – Terra Legal”.

De início, o Procurador Daniel Azevedo sublinhou que, estudo publicado na semana da audiência mostra que, se for mantida a linha de destruição atual, em 2030, o Brasil terá 25% da Floresta Amazônica deflorestada de maneira ilegal. Atingido esse ponto, a floresta começa um processo de autodestruição, podendo se tornar uma savana. Sendo assim, não há brechas para equívocos e omissões. É preciso cumprir o que prevê a Constituição brasileira.

Relatou ter participado da Força-Tarefa Amazônia Legal, em que 11 procuradores investigaram o processo de desmantelamento da política ambiental em curso no País. Como resultado do trabalho, ajuizaram ação de improbidade administrativa contra o então ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles. Destacou a sutileza da análise, pois não há afronta direta à legislação por meio de um ato determinado, mas a sequência dos atos tem como resultado a devastação. E o índice de desmatamento atual é consequência do que foi conduzido nos últimos três anos.



SF/22281.77632-14

Página: 79/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



Sublinhou que, desde a constituição de 1988, o MPF tem uma agenda sólida de defesa dos valores constitucionais referentes ao meio-ambiente e a populações tradicionais, combatendo grandes organizações criminosas que movimentam milhões de reais todo ano. Trata-se de uma criminalidade organizada que não vem sendo combatida pelo Estado brasileiro e que envolve corrupção de servidores públicos, violência (o número de assassinatos na Região Amazônica está 40% acima da média nacional), ameaça e tráfico de drogas. Assim, há trabalhos em linhas e frentes diversas, como na rastreabilidade da cadeia produtiva, sua área de atuação desde 2009. Disse acreditar que não é possível atingir desmatamento próximo de zero se não for controlada a origem do que é produzido na região e sem o fomento de políticas públicas para as pessoas que vivem ali.

Apresentou o programa Amazônia Protege, que teve início em 2017/2018. Mostrou um mapa da Amazônia com todas as áreas de interesse federal: áreas militares, terras indígenas, unidades de conservação federal, bem como áreas de terras públicas ainda não destinadas pela União (cerca de 50 milhões de hectares). Salientou ser urgente a criação de unidades de conservação nessas últimas, pois elas vêm sendo alvo de especulação e invasão de grileiros. Além da questão ambiental envolvida, lembrou que se trata de patrimônio público. No entanto, como a prática da grilagem já é corriqueira no País, não se dá a devida importância.

O MPF tem forte atuação na Amazônia devido à predominância de áreas federais na região. Conforme relatou, alguns projetos da instituição, como o Carne Legal, reduziram o desmatamento em mais de 60% nos últimos anos. Contudo, isso ainda é insuficiente, devido ao alto nível de destruição atual, de cerca de 15 mil km² por ano, em pelo menos 23 mil focos de



SF/22281.77632-14

Página: 80/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



desmatamento diferentes (em 2021, foram 40 mil focos). E não há estrutura policial, do Ministério Público e do Poder Judiciário que dê conta de fiscalizar e punir essa quantidade de crimes. É preciso também trabalhar com políticas de prevenção. Uma das propostas do Ministério Público para solucionar essa dificuldade é o uso de imagens de satélite para punir o desmatador, sem precisar ir a campo, a exemplo das multas de trânsito emitidas a partir de fotografias de radar.

Apresentou imagens da Amazônia com áreas desmatadas e explicou que cada desmatamento possui um número e o que chamou de uma “certidão de nascimento”. Com a tecnologia atual, é possível prever a expansão da área desmatada ao longo dos anos, pois novas áreas vão sendo anexadas ao espectro de produção. E isso gera um laudo, que provoca um processo judicial sem ida a campo (e sem os gastos e riscos decorrentes do deslocamento de servidores).

Sublinhou que o Incra não utiliza essas imagens de maneira determinante na hora de proceder ao processo de regularização fundiária, apesar de se tratar da prova mais forte de que uma área foi ocupada há vários anos ou de que é uma ocupação nova. Se as imagens mostram que o desmatamento é recente, então não pode ser regularizado pelo Terra Legal. Assim, defendeu a incorporação dessa tecnologia, que possui quase 100% de confiabilidade, nos procedimentos internos do Terra Legal e dos órgãos fundiários.

Destacou ainda a questão dos “laranjas”. Quando a pessoa coloca a multa em nome de outra, seja parente, seja vizinho, torna muito difícil punir alguém por crime ambiental com base no nome e no CPF. Desse modo, em sua



SF/22281.77632-14

Página: 81/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



opinião, é preciso inovar e utilizar as coordenadas geográficas, latitude e longitude, como referência para o crime. Com a informação disponível para consulta por toda a sociedade, essa vinculação de dados deve desestimular a grilagem a longo prazo. Segundo ele, hoje em dia, a pessoa ocupa uma terra pública, começa a produzir e, no dia seguinte, ela emite o Cadastro Ambiental Rural (CAR); entra no sistema do Terra Legal e protocola seu pedido de regularização fundiária; vai ao órgão fazendário estadual e emite a nota fiscal; vai ao órgão sanitário estadual e emite a Guia de Trânsito Animal (GTA) para comercializar o gado que produz ali. Desse modo, o Estado brasileiro acolhe o criminoso e fornece a ele toda a documentação que confere aparência de legalidade ao conjunto de crimes cometidos. Assim, a proposta é cruzar as coordenadas geográficas dessas áreas, que já são identificadas pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), com todos os bancos de dados públicos, para identificar os infratores e gerar as devidas ações de punição.

Mostrou ainda que no site do programa “Amazônia Protege” são publicadas todas as ações ajuizadas com base nas imagens de satélite, de maneira a dar transparência e publicidade aos produtos de crime. Salientou que já são 3.500 ações civis públicas ajuizadas unicamente com a tecnologia de imagem, sem deslocamento a campo, e mais de 6 mil réus em mais de 25 varas da Justiça Federal na Amazônia.

Relatou que, ainda em 2021, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) apreciou ações relativas ao projeto e julgou favoravelmente todas as novas teses levadas pelo MPF. Entre elas, destacou a tese do réu incerto. Conforme sua explicação, no caso de grande parte das áreas ocupadas ilegalmente, não há nenhuma informação acerca dos responsáveis pela ocupação, o que leva o Ibama a multar a pessoa que encontra no local. Geralmente, se trata de um



SF/22281.77632-14

Página: 82/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



laranja, sem patrimônio nem possibilidade de pagar pela infração ambiental cometida, que acaba foragido.

A proposta é fazer uso de norma prevista no Código Civil brasileiro, que protege o grande produtor rural, para proteger o meio ambiente. Segundo essa norma, se um indivíduo possui uma propriedade rural que é invadida por um grande número de pessoas, como não é possível ajuizar uma ação e identificar todas elas, o proprietário entra com uma ação por edital, que estabelece que todos ali presentes devem sair. Assim, o MPF pode determinar a saída de todos que se encontram numa área de patrimônio público, sem precisar identificar quem são essas pessoas, bem como apreender ou destruir o maquinário e a produção encontrados no local. Dessa forma, é possível ajuizar ações civis públicas contra réu incerto. Contou que houve certa dificuldade com juízes de primeira instância e com o próprio Tribunal Regional Federal (TRF) da 1ª Região, mas a tese foi pacificada pelo STJ.

Destacou que os dois novos instrumentais apresentados – o tecnológico e o jurídico – são soluções para complementar a atuação de campo do Ibama e todo o trabalho já feito. Em sua opinião, combinados, eles compõem a única estratégia capaz de fazer com que se chegue a um desmatamento ilegal próximo de zero.

Ao final da audiência, o convidado, em resposta a questionamentos enviados por telespectadores, teceu mais explicações.

Primeiramente, informou que o Brasil possui histórico de políticas públicas de sucesso na diminuição da degradação da Amazônia. Lembrou que, em 2012, o desmatamento foi de menos de 5 mil km². Assim, é preciso recuperar o que já deu certo no passado – rastreabilidade das cadeias



produtivas, punição eficaz para quem desmata (inclusive retirada de gado e apreensão, algo que o Ibama fazia até 2013 e 2014) – bem como pensar em novas ferramentas, como as apresentadas na audiência.

Comunicou que o governo não possui planos para recuperar as áreas ocupadas ilegalmente. Segundo ele, o patrimônio público é entregue a organizações criminosas e não há nenhuma conduta para retomá-lo.

Indagado se o governo brasileiro terá no futuro ferramentas que garantam o cumprimento da Lei de Proteção às Florestas, opinou que só depende da vontade política, pois o projeto proposto não demanda nenhum custo público extra, tendo em vista que tanto a tecnologia quanto os recursos já existem.

Quanto aos dispositivos utilizados para inibir ocupações e seus resultados ao longo do tempo, destacou que teve efeito positivo o controle da cadeia produtiva, com proibição dos frigoríficos de comprarem carne de onde há desmatamento, moratória da soja e gerenciamento do desmatamento nos assentamentos. Em sua opinião, é preciso juntar as estratégias que já deram resultado com as novas tecnologias.

Informou que todos os estudos que mostram a desvantagem econômica provocada pela degradação do bioma amazônico estão sendo considerados. Ressaltou que a destruição da floresta é prejudicial ao próprio agronegócio. De acordo com o procurador, o Brasil tem potencial para ter o primeiro lugar no mercado mundial de crédito de carbono, mas tem aberto mão desse dinheiro, entregando terras públicas para organizações criminosas na Amazônia.



SF/22281.77632-14

Página: 84/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



Sobre o papel da comunidade internacional no combate à ocupação irregular e na preservação ambiental, relatou ter participado recentemente de evento da União Europeia sobre a restrição de compra de produtos originários de áreas de desmatamento ilegal, legislação que está em vias de ser aprovada no Parlamento Europeu e que terá grande impacto no Brasil. Na ocasião, levantou-se a hipótese de estar havendo desrespeito à soberania nacional brasileira. Para ele, entretanto, trata-se do cumprimento da legislação ambiental existente no Brasil, inclusive do Código Florestal de 2012, que foi amplamente debatido antes de ser aprovado.

Encerrando sua participação, salientou que há muitos dados de ocupação e desmatamento disponíveis, assim como tecnologia, mas falta buscar mecanismos para implementação das soluções já propostas.

A segunda convidada da audiência, Sra. Ana Paula Valdiones, coordenadora da Iniciativa Transparência Ambiental do Instituto Centro de Vida, começou sua exposição informando o Instituto Centro de Vida (ICV) é uma organização socioambiental sediada em Mato Grosso, com atuação há mais de 30 anos e que tem como missão construir soluções compartilhadas para o uso sustentável da terra e dos recursos naturais. Usou como material para sua apresentação estudos produzidos pelo ICV sobre o desmatamento no Estado de Mato Grosso e iniciativas com as quais eles colaboram, de monitoramento da fiscalização dos órgãos públicos, ações e recomendações para conter o avanço do desmatamento ilegal na Amazônia mato-grossense, e em toda a Amazônia Legal.

A coordenadora retomou a ideia trazida pelo Sr. Daniel Azeredo sobre o desmantelamento das políticas ambientais no Brasil, que resulta no



SF/22281.77632-14

Página: 85/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



aumento do desmatamento da Amazônia Legal. Por meio da exibição de gráficos, apontou o consequente aumento, nos últimos anos, nas taxas de desmatamento anual na sua porção da Amazônia. Em 2021 foi verificada uma taxa que passou dos 2 mil quilômetros quadrados de desmatamento no Estado de Mato Grosso, a maior dos últimos 13 anos, grande parte na região oeste do Parque do Xingu e na região norte do estado. Frisou que região noroeste do estado, que hoje mantém um dos últimos remanescentes dos grandes maciços florestais, pode ser observado o avanço desse desmatamento e da degradação florestal.

Observando como se distribui pelas categorias fundiárias, entende que a maior parte do desmatamento em Mato Grosso incide sobre imóveis cadastrados, seja um CAR ou Sigef. Assim, em cerca de 60% do desmatamento de 2021, é possível identificar quem são os proprietários ou possuidores desses imóveis e se são responsáveis ambientais por eles e, uma vez que se identifica que esse desmatamento é ilegal, são obtidas as informações necessárias para uma ação de punição e responsabilização sobre isso. Entretanto, 27% das áreas desmatadas não cadastradas, não sendo possível identificar a categoria fundiária, onde esse desmatamento incide. Considerou relativamente alto esse percentual, tendo em vista que, em Mato Grosso, essa porção do território que não está cadastrada em nenhuma base é bastante reduzida. Os gráficos ainda apontam que 10% do desmatamento incide sobre assentamentos rurais e 4% em territórios indígenas. As Unidades de Conservação tiveram, em 2021, cerca de 3 mil hectares ou 3km quadrados de desmatamento e não chegam a perfazer 1% do desmatamento mapeado em 2021.

A Sra. Ana Paula Valdiones esclareceu que o Estado de Mato Grosso é transparente no que se refere às informações ambientais do órgão



SF/22281.77632-14

Página: 86/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



estadual e que dá acesso às autorizações de desmatamento emitidas pelo Estado ao longo dos anos. Com base nessas informações, ela consegue identificar quanto do desmatamento incidiu em áreas autorizadas pelo órgão. Frisou que não é possível fazer essa análise em todos os estados da Amazônia, por conta da falta de transparência da base de dados. Assim, em Mato Grosso, foi possível identificar quanto do desmatamento é ilegal e concluir que, em 2021, 84% não tem nenhuma autorização do órgão estadual.

Levando em consideração o tamanho do imóvel rural e partindo dos dados referentes ao desmatamento ilegal que incide em áreas cadastradas no CAR ou no Sigef, observou que 50% da área desmatada estão em imóveis considerados grandes – maiores de 1,5 mil hectares, e a segunda maior parte é nos imóveis médios, de 400 a 1,5 mil hectares, contabilizando, assim, 80% do desmatamento ilegal concentrado nos grandes e médios imóveis.

No que diz respeito ao desmatamento em áreas protegidas, em territórios indígenas e em unidades de conservação, citou como exemplo o território indígena de povos isolados Piripkura, onde pode ser visto um dos maiores polígonos de desmatamento de 2021, de 1,5 mil hectares, além de outro de mais de 500 hectares, o que ameaça a manutenção e a existência desses povos no noroeste do Estado. Também citou o Parque Cristalino II, unidade de conservação importante no contexto da Amazônia, pois serve de abrigo para espécies endêmicas e ameaçadas de extinção. Recentemente, ocorreu pedido judicial de revogação desse parque feito por uma empresa. Falou sobre incêndio de grandes proporções nessa unidade de conservação e o monitoramento do Observatório Socioambiental de Mato Grosso (Observa-MT), que mostra o avanço do desmatamento na área, também verificado no cadastro do CAR, que



SF/22281.77632-14

Página: 87/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



identificou uma área queimada de quase 4 mil hectares no parque, que ultrapassa os limites do imóvel e atinge outras áreas do território indígena

Finalizando sua exposição, a convidada reforçou a capacidade dos órgãos ambientais de fiscalizar e punir desmatamentos ilegais. No Estado de Mato Grosso, foi implementado em 2019 um sistema de alerta de desmatamento usado para notificação e punição dos infratores, que utiliza imagens de satélite e gera notificação a partir de evidências remotas. Dessa forma, houve aumento das ações das áreas embargadas no Estado. Levantamento feito junto ao MapBiomas, conhecido como monitor da fiscalização, demonstra que o Estado tem ação relacionada a 62% das áreas de alerta de desmatamentos identificados. Considera o número significativo, inclusive maior do que o de muitos outros estados, mas alertou que ainda existem quase 40% da área desmatada com indícios de ilegalidade que demandam ação de responsabilização e de fiscalização. Assim, defendeu a importância do reforço da estrutura do estado para punir e responsabilizar os infratores. Uma das estratégias sugeridas é o embargo remoto, que possibilita rápida atuação e que gera efeito preventivo, inclusive no avanço do desmatamento. Destacou a necessidade de suspensão dos imóveis registrados no CAR e dos processos de regularização fundiária em áreas onde foram detectados desmatamentos ilegais. E defendeu a ampliação da transparência dos dados ambientais e fundiários para que se garanta o controle social, além da colaboração entre os próprios órgãos públicos para um combate mais eficaz do desmatamento ilegal.

Encerrando as exposições da audiência, o Sr. Bastiaan Philip Reydon, professor da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e consultor da Agência Alemã de Cooperação Internacional (Deutsche



SF/22281.77632-14

Página: 88/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – GIZ), responsável pelo projeto “Regularização Fundiária na Amazônia – Terra Legal”, convidado indicou que atualmente trabalha como consultor no Kadaster da Holanda, o órgão de terras da Holanda, com o objetivo de auxiliar vários países a melhorar sua governança na área.

Segundo ele, a governança de terras não é conceito muito usado no Brasil, e significa a administração de terras por parte do Estado, que relaciona as pessoas ao solo. Citou como exemplo o completo domínio do território que os Países Baixos exercem, tanto do que está em cima da terra quanto do que está embaixo, seja urbano, seja rural, havendo mais de 8 milhões de registros em quase 200 anos. Entende que esse domínio possibilita o estabelecimento de direitos, restrições e responsabilidades relacionados às pessoas.

Afirmou que o Brasil não exerce bom controle sobre seu solo, o que gera problemas como desmatamento, má gestão da água e especulação com terra, tanto na área rural quanto na urbana. Acredita que o País não criou mecanismos para regular e controlar a propriedade da terra no Brasil e que isso decorre fundamentalmente do fato de não existir cadastro. Historicamente, o Brasil foi constituído, teve a ocupação do seu território por meio da apropriação e a regularização se deu ao longo do tempo.

Defendeu a necessidade de construir cadastro para identificar e mapear os imóveis, para que regras sejam estabelecidas e seja possível fazer políticas de uso da terra, ligadas ao valor, além de cobrar imposto, proporcionar indenizações, ter clareza de quem é dono, gerando direitos e deveres. Explicou que há registro nos cartórios; no Incra ocorre o mapeamento do território



SF/22281.77632-14

Página: 89/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



brasileiro por meio do Sigef; e no MAPA há o mapeamento pelo CAR, de forma autodeclarada. Defendeu que o registro completo é de suma importância.

Conceituou governança de terras como o conjunto de regras, processos e organizações pelas quais se determina o uso e o acesso à terra. Para tanto, são criadas políticas, legislações, regulamentações, programas, mas é necessário verificar a possibilidade de efetivamente implementá-la e fazê-la funcionar.

Assim, entende que a realização de boa governança de terras, com cadastro completo e implementação de políticas de terras, proporcionará condições de ter transparência na gestão do território e possibilitará combate à condição de pobreza, considerando que os pobres no Brasil são os que mais estão em terras urbanas e rurais sem título e documentação. O bom cadastro também vai evitar que a mesma terra seja dada legalmente a pessoas diferentes, aumentando a segurança dos direitos no Brasil.

O convidado também abordou os direitos de propriedade transparentes, informando que o custo e a demora na transferência do imóvel no Brasil são muito altos. Relatou que há países em que o custo dessa transferência é zero. Ainda ressaltou a importância da identificação, para que se atribua as responsabilidades inerentes à propriedade das terras.

O convidado denunciou que no Brasil pode ser observada a sequência dos atos: a prática de desmatamento seguida da ocupação ilegal, do uso da terra para pecuária, para depois ser desenvolvida agricultura mais detalhada, resultando em expansão agrícola desordenada e pressão sobre a floresta. Afirmou que o desmatamento ocorre em terras públicas não destinadas



e citou a CPI da grilagem da terra, de 2000, que mostrou como ocorre o processo de corrupção e de grilagem de terras.

Citou pesquisa que aponta quase 200 milhões de hectares de terras não registradas ou não designadas, destacando que é a área que está mais sob risco de desmatamento. Um dos vetores do desmatamento é a especulação com terras. Um hectare de terra com floresta chega a valer sete a oito vezes menos do que uma área com pastagem. Considera intrínseco ao sistema brasileiro o interesse de especular com terra. Responsabilizou a administração fundiária brasileira, considerada por ele bastante caótica, com grande número de órgãos que se ocupam com diferentes aspectos da questão e que não estão articulados.

Destacou avanços importantes na governança de terras no Brasil. Citou a Lei nº 10.267, de 2001, que criou um cadastro que possibilitou que quase 80% do território nacional fosse mapeado no Sigef, cadastro diferente do CAR por ser, de alguma forma, ligado aos direitos que estão nos cartórios e com o que está mapeado no Incra. Destacou, também, a criação do CAR e de outros órgãos, mas frisou que o Estado brasileiro precisa assumir seu papel de gestor do território por meio da governança fundiária. Falou ainda sobre a Lei nº 13.465, de 2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Denunciou que ocorreram várias investidas recentemente para tentar ampliar a área que pode ser regularizada, a MP nº 910/2019 e o PL nº 2.633/ 2020, mas que não lograram sucesso.

Defendeu que o Estado brasileiro crie um cadastro das terras públicas, atualmente inexistente, apesar da atuação dos órgãos Funai, MMA, institutos de terras estaduais, Incra, Secretaria do Patrimônio da União (SPU).



Lembrou do Programa Terra Legal, entendendo que ele regularizou grandes quantidades de áreas, mas julga que há muito o que fazer. Exibiu gráfico que demonstra que a maior parte do que foi regularizado beneficiou pequenos proprietários. A legislação garante que os pequenos obtenham o título, não os grandes.

Finalizando sua exposição, reafirmou a necessidade de ser realizada no Brasil uma governança de terras efetiva, com transparência no direito de propriedade, identificação das terras públicas e estabelecimento de demais políticas vinculadas à terra. Para que isso ocorra, defendeu que o Estado brasileiro assuma seu papel de gestor de terras, sob a coordenação da Casa Civil, num órgão hierarquicamente superior aos ministérios, e alinhando os ministérios com essa visão. A partir disso, devem integrar e organizar os cadastros e regularizar as posses privadas existentes dos pequenos e dos que não tenham problema de desmatamento. Para que isso ocorra, é preciso integrar toda a legislação brasileira e criar um quadro institucional que atenda a essas necessidades.

Por fim, relatou que, nos anos 2010 e 2011 – não soube precisar a data –, houve, por parte dele e de sua equipe, tentativa de realizar grupo de trabalho interministerial, mas esbarrou no fato de que cada órgão tem seu cadastro e não se dispõe a repartir suas informações com os demais. Frisou que não é preciso repartir tudo, apenas a camada de informações. Com a tecnologia, é possível fazer essa comunicação, restando apenas as questões eminentemente política e institucional e, depois, a questão legal.



SF/22281.77632-14

Página: 92/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



6. RECOMENDAÇÕES

6.1 A aperfeiçoamento do CAR (e do Código Florestal):

1. Integração dos dados geridos pelo Poder Executivo (SFB, Estados e Municípios) e pelo Poder Judiciário (cartórios extrajudiciais), integrando o CAR aos Registros Públicos, regulados pela Lei nº 6.015/1973, e tornando obrigatória a averbação do CAR na matrícula do registro imobiliário, sem ônus;
2. Efetivar no SICAR (e nos sistemas estaduais) mecanismo de 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. Na regulamentação do Mercado Brasileiro de Carbono, de que trata a Lei de Política Nacional de Mudança do Clima Lei Federal nº 12.187, de 2009, deve ser estabelecido mecanismo de registro, conferência e vinculação fundiária da origem do carbono florestal capturado (pela restauração florestal ou reflorestamento) e mantido em projetos de REDD+ com o respectivo registro público do imóvel respectivo. A comercialização ou qualquer tipo de obrigação ou transação relativa a carbono florestal deve estar pública no registro do imóvel respectivo para conhecimento público, além dos



SF/22281.77632-14

Página: 93/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



- mecanismos específicos de registro de créditos ou compensação de carbono criados pela regulamentação própria;
4. Órgãos ambientais federal e estaduais devem, nos termos da legislação vigente (Código Florestal e Lei de Crimes Ambientais) implementar o embargo administrativo remoto, automático e obrigatório do uso das áreas ilegalmente desmatadas e aplicar multa, remotamente (correio eletrônico, 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. Uma vez que os interessados (proprietários ou detentores de posse legítima) de áreas inscritas no CAR com sobreposição total ou parcial a desmatamento em áreas públicas, bem como seus contatos são identificados formalmente no sistema do cadastro o embargo remoto do uso da área será efetivo e pode ser feito até mesmo automaticamente mediante cruzamento de dados de desmatamento com o CAR.

6.2 Recomendações para combater a grilagem de terras no Brasil:

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, com cadastros, registros e processos mais robustos, que limitam as possibilidades de fraude e de corrupção e agilizam 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, com melhorias na abertura dos dados e no acesso a informações sobre o tema, além de adotar mecanismos para a proteção de denunciante, defensores ambientais e cidadãos que realizam o controle social contra ameaças e retaliações dos grileiros;
3. Aumentar o orçamento e reforçar as ações de fiscalização e repressão contra ocupação ilegal de florestas públicas, o desmatamento e as práticas de corrupção, aprimorando a coordenação entre órgãos responsáveis (federais e estaduais) e ações realizadas por cada um;
4. Promover e fortalecer as ações/investigações especiais da Polícia Federal e mobilizar os instrumentos anticorrupção e antilavagem de ativos no combate à grilagem, desmontando os principais fatores que garantem a impunidade e a viabilidade de toda a cadeia de crimes envolvidos na prática de grilagem de terras.
5. Revisar a atual legislação infralegal, revogando o art. 12 do Decreto nº 10.592, de 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;
6. Estabelecer como norma ou regra a exigência de compromisso de recuperação de desmatamento ilegal antes da titulação;



SF/22281.77632-14

Página: 95/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



7. Promover consulta pública para a edição de nova regra de operação da Câmara Técnica que define a destinação de florestas públicas, respeitando a proteção de florestas públicas e explicitando quais categorias de destinação são permitidas por lei em florestas públicas, além de estabelecer um processo de Consulta Pública para coleta de contribuições sobre glebas em avaliação;
8. Investir em ações de digitalização e vetorização dos acervos dos órgãos fundiários federais e estaduais, para aprimorar o diagnóstico de áreas sem destinação.

Efetivar a destinação das FPND de modo urgente.(item 7 – desmatamento)

6.3 Recomendações para a construção de uma política governança fundiária eficiente

1. Construção de um cadastro fundiário integrado, com a regularização das posses privadas existentes, propiciando negócios e trocas transparentes de terras, estabelecendo limites para que novos ocupantes não surjam, e estabelecimento de cobrança correta, efetiva e justa de ITR e do IPTU;
2. Integração das legislações fundiárias nas diferentes esferas federativas, com a criação de um quadro institucional adequado;
3. Atualizar e avançar no detalhamento do Zoneamento Ecológico Econômico da Amazônia, com metas para o Desmatamento Zero antes de 2030, metas de conservação,



recuperação florestal, consolidação e regularização ambiental, destinação para Unidades de Conservação e Terras indígenas e de Povos e Populações Tradicionais e de proteção das florestas, em parceria com os estados para definição e regulamentação da consolidação das áreas apropriadas para atividades agropecuárias e proteção efetiva das áreas mais sensíveis, e de alta biodiversidade;

4. 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;
5. Recomenda-se que a política pública de regularização fundiária de territórios quilombolas seja reestruturada, conforma art. 68 da Constituição e Decreto nº 4887/2003, com recomposição orçamentária adequada a sua efetividade, e participação das comunidades quilombolas em todas as etapas - elaboração, implementação, monitoramento e avaliação - conforme previsto na Convenção 169 da OIT.

6.4 Medidas para combater o desmatamento ilegal diante dos problemas do modelo atual de regularização fundiária

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;



SF/22281.77632-14

Página: 97/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



2. Utilizar imagem de satélite periciada para identificar com precisão a área desmatada na instauração da ação civil pública (ACP), identificando a área desmatada por meio de coordenadas geográficas, já que a cada ano são 23 mil novos focos de desmatamento na Amazônia Legal;
3. Cruzar informações da área desmatada com bases públicas de dados (CAR, SIGEF, Programa Terra Legal, etc) para identificar os réus das ações e, quando não for possível identificar os reais infratores, propor através da Advocacia Geral da União ou outros legitimados ativos Ações Civis Públicas contra réu incerto, identificando com precisão a área desmatada em ferramenta de consulta pública online, diminuindo o interesse econômico da grilagem, já que quem ocupar a área no futuro poderá entrar como polo passivo na ação, e coibindo a comercialização de produtos oriundos dessas áreas;
4. Evitar a regularização fundiária de áreas recém-desmatadas ilegalmente, utilizando o sistema do Terra Legal e as imagens do MPF de maneira determinantes 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;
5. 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;



SF/22281.77632-14

Página: 98/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



6. Incrementar políticas de prevenção por meio do uso de imagens de satélite como prova para punir o desmatador, sem necessidade de atuação presencial, tal como ocorre nos sistemas de trânsito, com as notificações emitida a partir de fotografias de radar;
7. 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, áreas que são o principal alvo de especulação e de invasão de grileiros;
8. Ampliar o controle da origem da produção agropecuária e florestal produzida na região amazônica (rastreadabilidade de *commodities*);
9. 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;
10. 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.

6.5 Recomendações para auxiliar o fim da ocupação e desmatamento ilegais nas Florestas Públicas Não Destinadas (FNDP)



SF/22281.77632-14

Página: 99/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



1. Cancelamento e suspensão dos registros de imóveis no Sicar sobrepostos às terras públicas e FPND, pelo SFB e órgãos ambientais dos estados da Amazônia;
2. Retomada dos procedimentos de destinação das FPND pelos Estados e pelo Governo Federal, com salvaguardas, já que dos 56,5 milhões de hectares de FPND, a maior parte (56%) pertence à esfera estadual, mas as de domínio federal (44%) são aquelas mais desmatadas ou ameaçadas;
3. Criar Áreas de Limitações Administrativas Provisórias (ALAP), com base no Art. 22-A da Lei nº 9.985/2000, como forma de concentrar esforços em curto prazo para destinação de FPND inseridas no CNFP, considerando a pressão crescente nessas áreas devido ao avanço do desmatamento e priorizando as florestas estaduais não destinadas no CNFP no estado do Amazonas, que somam 29,7 milhões de hectares;
4. 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, já que é bastante plausível que o aumento do desmatamento nas FPND (por volta de 30% do total anual desmatado) tenha ligação com o desmantelamento da política ambiental e fundiária do país e com a redução das multas e ações contra desmatadores ilegais nos últimos três anos;



SF/22281.77632-14

Página: 100/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



5. 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 Civis Públicas levantadas pelos Ministérios Públicos Estaduais e pelo Ministério Público Federal);
6. Instituição de força-tarefa para destinação de FPND, aproveitando o Consórcio Interestadual da Amazônia Legal e o Fórum Interestadual de Presidentes de Institutos de Terras, que poderia servir de base para tal força-tarefa;
7. Ações mais contundentes para melhorar os processos de rastreabilidade das cadeias de produção agropecuária, aproveitando os caminhos abertos pela Moratória da Soja e pelos TAC da carne;
8. Desincentivo aos investimentos agropecuários em terras públicas, em especial nas FPND, por meio da disseminação sistemática e estruturada de informações de qualidade sobre os riscos de desmatamento adicional.

6.6 Medidas legislativas e Judiciais recomendadas

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;



SF/22281.77632-14

Página: 101/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



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;
6. 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”;
7. PL 6.539, de 2019, que revê as metas de emissões de CO² de forma que o Brasil se torne um país “Carbono Neutro” até 2050;
8. Julgar ações no STF (ADI nº 5.771, ADI nº 5.787 e ADI nº 5.883) que questionam a constitucionalidade das alterações feitas em 2017 na lei federal de regularização fundiária (Lei nº 11.952/2009), preferencialmente aplicando o princípio da vedação do retrocesso ambiental para impedir a extensão da data limite de ocupação de florestas públicas.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A avaliação da política de regularização fundiária e dos impactos ambientais gerados pela ocupação ilegal de áreas públicas na Amazônia Legal Brasileira, organizada pela CMA, traz à tona um quadro preocupante revelado pela associação da grilagem e prejuízos ambientais e sociais.



SF/22281.77632-14

Página: 102/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



Como em outras políticas ligadas ao meio ambiente, pudemos verificar com nitidez pelos debates que o atual Governo promoveu uma ampla desorganização dos órgãos da Administração Pública. Chama a atenção 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.

Ainda em relação ao Incra, cumpre-nos reforçar a urgência da retomada da política fundiária de territórios quilombolas, tendo em vista que, lamentavelmente, os gestores que ocupam funções superiores daquele órgão demonstram fortes indicações de preconceito institucional. 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.

Também ficou evidente neste relatório que o combate à grilagem é fundamental para a preservação do meio ambiente, bem como para a proteção dos direitos de comunidades tradicionais, dos povos indígenas e dos produtores rurais. É necessário acabar com a impunidade das organizações criminosas que se apropriam do patrimônio público e de propriedades de particulares. Os esquemas que envolvem fraude, suborno, extorsão, influência indevida, lavagem, dentre outras práticas criminosas, são exemplos de como ocorre a grilagem. Faz-se necessário investir nas soluções para consolidar o sistema de administração de terras, bem como para reduzir esses riscos.



SF/22281.77632-14

Página: 103/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006



Há inúmeros caminhos que podemos escolher para conter a grilagem em terra pública na Amazônia Legal. Vislumbrar novamente um horizonte positivo é algo totalmente adequado e possível. A sociedade brasileira sabe como acabar com o desmatamento ilegal na Amazônia. Basta observar que, entre 2005 e 2014, reduziu-se 70% do desmate na região e aumentou-se, no mesmo período, a produção agropecuária. Sermos indiferentes à grilagem na Amazônia, com governos não cumprindo seu dever de proteger florestas públicas, representará o fim de um precioso patrimônio público. A grilagem não somente furta esse patrimônio, mas sacrifica também sonhos de um futuro mais sustentável para os brasileiros.

Esta conjuntura também ameaça a credibilidade do País no concerto internacional de Nações. Essa não é apenas a visão deste Relator: essa visão é amplamente compartilhada com membros da comunidade científica, empresas, governos estrangeiros e a maior parte da imprensa mundial.

É fundamental que o Brasil adote imediata mudança de postura e os esforços do Poder Legislativo entrem nesta equação. Como pudemos relatar, no Congresso tramitam projetos positivos para a agenda de regularização fundiária e de preservação ambiental, mas que precisam ter abertura para maior discussão e deliberação. Continuaremos fazendo esforços nesse sentido.

Ademais, esta Casa também continua contribuindo de forma democrática no debate, oferecendo espaço à sociedade civil para se manifestar, apresentar suas demandas e propostas, em um exemplo de promissora associação entre diferentes perspectivas de democracia: representativa, deliberativa e participativa.



Assim, resgatando o espírito de colaboração tão ausente nesses últimos anos e fortalecendo os vínculos entre o Congresso Nacional e a sociedade civil, desejamos que nosso País possa um dia ser referência ao fazer justiça social associada ao desenvolvimento sustentável.

Senador FABIANO CONTARATO



SF/22281.77632-14

Página: 105/105 31/10/2022 10:44:11

1e812cbdc7237ca680e3a1080f1b44a4a8468006

