DESAFIOS PARA A REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL DE PROPRIEDADES RURAIS: UMA ANÁLISE TÉCNICO-CIENTÍFICA E JURISPRUDENCIAL

Joana Fidelis da Paixão[1]

Fábio da Silva Santos[2]

RESUMO

O Código Florestal criou o Programa de Regularização Ambiental, que regulariza propriedades rurais com base no Cadastro Ambiental Rural (CAR). O CAR foi considerado constitucional e essencial para a regularização ambiental, conforme julgamento das ADC 42 e ADIs relacionadas ao Código Florestal. Decisões recentes do STF confirmam o CAR como ferramenta essencial de regularização ambiental, substituindo a averbação da Reserva Legal em cartórios e vinculando o cadastro ao acesso ao crédito, mas rejeitam a aplicação retroativa de novas normas para preservar a segurança jurídica e o cumprimento de obrigações anteriores. No entanto, pequenos produtores enfrentam desafios para a regularização, como falta de assistência técnica. Para superar esses obstáculos, são necessárias políticas públicas, como capacitação e incentivos financeiros. A pesquisa aponta que, apesar da adesão ao CEFIR na Bahia, as dificuldades de regularização persistem, sendo que a eficácia do CAR depende de fiscalização e integração com outros sistemas, promovendo uma agricultura sustentável e a preservação ambiental.

Palavras-chave: Regularização Ambiental; Cadastro Ambiental Rural; Código Florestal.

1. INTRODUÇÃO

O Código Florestal atual, Lei 12.651/2012 (BRASIL, 2012a) instituiu o Programa de Regularização Ambiental (PRA) como sendo um conjunto de regras envolvendo o processo de regularização de propriedades rurais, que tem como base o Cadastro Ambiental Rural (CAR). Este programa, por sua vez, prevê um Projeto de Recuperação de Áreas Degradadas ou Alteradas (PRADA) para solucionar os passivos ambientais em Áreas de Preservação Permanente (APP) e de Reserva Legal (RL).

O Programa de Regularização Ambiental de propriedades rurais envolve a inscrição no Cadastro Ambiental Rural, a adesão ao Programa de Regularização mediante a apresentação de um Projeto de Recuperação de Áreas Degradadas, a análise e aprovação deste projeto pelo órgão ambiental competente, a assinatura do Termo de Compromisso e o acompanhamento do cumprimento do programa.

O Cadastro Ambiental Rural é, portanto, uma das formas de instrumentalizar a função socioambiental da propriedade. Trata-se de um instrumento criado pela Lei n.º 12.651/2012, inserido no Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (SINIMA), com o objetivo de compilar informações ambientais das propriedades e posses rurais no Brasil. Ele constitui um registro eletrônico nacional obrigatório para todos os imóveis rurais

[1] Bacharel em Direito pela Unifacs; Pós-Doutora em Ensino, Filosofia e História das Ciências (UFBA/UEFS); Doutora em Geologia (UFBA); Mestre em Ecologia (UFBA); Bióloga (UFBA); Professora de Meio Ambiente do Instituto Federal Baiano.

[2] Doutor em Direito Público (UFBA), Doutor e Mestre em Desenvolvimento Regional Urbano (UESC); Bacharel em Direito (UEFS); Psicólogo; Professor de Direito da Unifacs.

e visa integrar dados sobre Áreas de Preservação Permanente (APP), Reservas Legais (RL), áreas de uso restrito e áreas consolidadas. Esse cadastro é fundamental para o controle e monitoramento ambiental, planejamento econômico e combate ao desmatamento. (BRASIL, 2012a).

Contudo, diante do desafio de conciliar o agronegócio e a tutela dos bens ambientais florestais proposto no atual Código Florestal Brasileiro, o sistema segundo o qual o CAR está sendo implantado apresenta fragilidades e por conta disso tem recebido diversas críticas. Um dos principais problemas apontados diz respeito à retirada da obrigatoriedade de um técnico para a realização do CAR, permitindo-se que o próprio proprietário ou posseiro rural elabore plantas georreferenciadas com a delimitação do perímetro e das áreas de conservação, sobre a imagem de satélite. Cabe ressaltar que a identificação das Áreas de Preservação Permanente e a compreensão dos dispositivos do Código Florestal, sobretudo, as particularidades de acordo com a data do desmatamento e o tamanho da propriedade são atividades complexas e que requerem um conhecimento técnico, a fim de garantir a qualidade e veracidade das informações prestadas, com vistas a evitar retrocesso ambiental, como princípio constitucional.

É importante salientar ainda que a demora na manifestação do órgão ambiental competente, quanto à aprovação do cadastro preenchido ensejará a validade temporária dos cadastros (conforme artigo 2º. do Decreto 7.830/12) (BRASIL, 2012b) e que foi revogada a obrigatoriedade de averbação da reserva legal na matrícula do imóvel, bastando o cadastro junto ao órgão ambiental. Na vigência do Código Florestal de 1965 (BRASIL, 1965), a averbação da Reserva Legal à margem da matrícula do imóvel era obrigatória e requeria a apresentação de documentos comprobatórios, mapas e memoriais elaborados por profissional devidamente habilitado, além da averiguação da veracidade das informações por parte do registrador de imóveis, que analisava a documentação, verificava o cumprimento dos requisitos legais de

implementação e aprovava a averbação. Com a edição do Código Florestal de 2012, o cadastro das informações relativas à Reserva Legal passou a ser meramente declaratório, restando patente o retrocesso da proteção ambiental.

Dessa maneira, o abrandamento do rigor dispensado aos institutos da Reserva Legal (RL) e das Áreas de Preservação Permanente (APP), seja por meio da flexibilização das normas quanto pela precarização da publicidade das informações, visando privilegiar o aproveitamento econômico das propriedades rurais, em detrimento da salvaguarda ambiental têm sido apontados como violação aos princípios da vedação ao retrocesso ambiental e da informação, promovendo insegurança ambiental e prejuízo à proteção almejada pelo instituto da Reserva Legal.

Essa investigação partiu do pressuposto de que, desde a publicação do Código Florestal atual e da obrigatoriedade do preenchimento do Cadastro Ambiental Rural (CAR) há problemas sistêmicos envolvendo: 1) o preenchimento do CAR pelos proprietários e posseiros rurais, em relação ao quantitativo de propriedades rurais registradas em cartório; 2) inconsistências nas informações preenchidas, sobretudo em relação à sobreposição com outros imóveis rurais; 3) a ocorrência de atrasos nas análises dos cadastros por parte dos órgãos ambientais estaduais; 4) processos judiciais discutindo a constitucionalidade das mudanças implementadas pelo Código Florestal de 2012, assim como outras matérias ligadas à regularização ambiental de propriedades rurais. Diante dessa problemática, esse artigo visou identificar os principais desafios para que proprietários e/ou posseiros rurais adequem e promovam a regularização ambiental de suas propriedades rurais, conforme estabelecido no Decreto Federal nº 7.830/2012 (BRASIL, 2012b), como falta de recursos financeiros, dificuldades de acesso à informação e burocracia excessiva, com base em uma investigação bibliográfica e jurisprudencial, para analisar as decisões relativas às Ações Diretas de Inconstitucionalidade de dispositivos do Código Florestal e sanções decorrentes de infrações relativas à supressão irregular de vegetação em Áreas de Preservação Permanente (APP), de Reserva Legal e de Uso Restrito. Além disso, pretendeu-se sugerir recomendações para aprimorar as políticas e práticas de regularização ambiental de propriedades rurais no Brasil, visando promover a conservação ambiental e o desenvolvimento sustentável.

O Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64) (BRASIL, 1964) foi a primeira lei brasileira a conceituar a função social da propriedade rural, indicando os requisitos contidos no § 1º do seu art. 2º, no qual a "propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente: a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias". Essa lei inaugurou o princípio da função socioambiental da propriedade, posteriormente consubstanciado no Art. 186, inciso II da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), que passou a estabelecer que a função social da propriedade imobiliária agrária é cumprida quando atendidos simultaneamente os elementos econômico, ambiental e social, de maneira que a preservação do meio ambiente passou a ser um dos pilares da função social da propriedade rural.

> O Art. 186 da Constituição Federal do Brasil (BRASIL, 1988) estabelece que a função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II -utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III -observância das disposições que regulam as relações de

> trabalho e IV -exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Dessa maneira, antes de pensá-la a partir dos interesses individuais e particulares, a propriedade deve ser pensada através do viés social, da coletividade (TYBUSCH e BERTONCELLI, 2022). O Art. 225 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) estabelece que o meio ambiente é bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida, e cabe ao Poder Público e à coletividade preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Esta premissa torna-se uma limitação a esse direito e oferece bases à doutrina da função social da propriedade, a qual ganha a natureza de direito difuso.

Sob esse prisma, reconhecendo a necessidade de conciliar a proteção dos recursos florestais, como Reserva Legal, Áreas de Preservação Permanente ou mesmo de Uso Restrito, com o desenvolvimento do agronegócio, o Código Florestal vigente trouxe em seu bojo normativo uma proposta de recuperação ambiental por meio do Programa de Regularização Ambiental (PRA), cujas regras de regularização ambiental foram estabelecidas pelo Decreto 7.830/12 (BRASIL, 2012b).

Com o intuito de auxiliar a regularização ambiental dos imóveis rurais, o Cadastro Ambiental Rural (CAR) foi instituído pela Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (BRASIL, 2012a) e regulamentado pelo Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012 (BRASIL, 2012b), reunindo por meio de registro público eletrônico, informações georreferenciadas do imóvel, com delimitação das Áreas de Proteção Permanente (APP), Reserva Legal (RL), área rural consolidada, áreas de interesse social, remanescentes de vegetação nativa e de utilidade pública, como um meio de instrumentalizar a função socioambiental dessas propriedades, prevista constitucionalmente, e a preservação ambiental, direito fundamental.

O referido Decreto criou o Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR), que tem como finalidade integrar o CAR de todas as Unidades da Federação. A Instrução Normativa n. 02, de 05 de maio de 2014 do Ministério do Meio Ambiente (BRASIL, 2014) determinou a implantação do CAR no âmbito nacional e o prazo legal de um ano, para possuidores e proprietários rurais preenchessem o cadastro. Como benefícios previstos em decorrência do CAR destacam-se:

- A suspensão de sanções por infrações administrativas ou crime ambiental por supressão irregular de vegetação em áreas de APP, Reserva Legal e de uso restrito, cometidas até a 22 de julho de 2008, data definida pelo Código Florestal Lei n° 12.651/2012 como área rural consolidada (aquela que teve ocupação antrópica preexistente, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvopastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio) (BRASIL, 2012a);

- A obtenção de crédito agrícola, com a aplicação de taxas de juros reduzidas, assim como limites e prazos superiores aos praticados no mercado, uma vez que as instituições financeiras só podem conceder crédito agrícola aos proprietários de imóveis inscritos no CAR (BRASIL, 2012a);

- Seguros agrícolas contratados em condições interessantes para os possuidores e proprietários rurais;

- Linhas de financiamento especiais voltadas à preservação voluntária de vegetação nativa, proteção de espécies da flora nativa ameaçadas de extinção, manejo florestal e agroflorestal sustentável, dentre outras.

- Dedução das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito da base de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural-ITR, gerando créditos tributários.

Para que o CAR sirva como instrumento de planejamento territorial e de monitoramento da cobertura florestal dos imóveis rurais, faz-se mister que as informações nele contidas sejam de qualidade. Contudo, a natureza declaratória do CAR permitindo que o próprio possuidor ou proprietário rural elabore a planta do imóvel rural, delimite o perímetro e as áreas de conservação sobre a imagem de satélite, dispensando que essas informações sejam levantadas por um técnico ou profissional especializado, prejudica a validação do CAR, tendo em vista a complexidade do atendimento dos requisitos previstos no Código Florestal, sobretudo no que tange à identificação das APP, que poderão ter dimensões a partir de 5 metros, o que requer precisão; a definição da declividade do terreno; as especificidades envolvendo a data do desmatamento e o tamanho da propriedade (D'ÁVILA , 2015). Vale salientar que obrigação de demarcar, restaurar e cadastrar a área de reserva legal das propriedades rurais é um dever jurídico (uma obrigação *ex lege*), transferida com a alienação da propriedade.

De acordo com o Art. 3º III do Código Florestal (Lei n. 12.651/2012), Reserva Legal é a área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do Art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa (BRASIL, 2012a).

O percentual a ser preservado como Reserva Legal varia de um mínimo de 20% e atinge um máximo de até 80%, nos imóveis localizados em área de florestas na Amazônia. Portanto, a Reserva Legal revela-se instrumento de grande importância na manutenção da qualidade de vida e no equilíbrio ecológico e restringe o exercício da posse e da propriedade em delimitadas porções de terra, visando salvaguardar uma conservação mínima do meio ambiente.

Dentre as principais mudanças ocorridas em relação à Reserva Legal, entre o Código Florestal de 1985 e o Código de 2012, destaca-se a prioridade da função econômica prevista no Código atual, em detrimento da proteção dos processos ecológicos essenciais, da biodiversidade e abrigo da fauna e flora nativas. Além disso, o Código Florestal vigente permite o cômputo das Áreas de Preservação Permanente nas áreas de Reserva Legal (BRASIL, 2012a), sendo que a admissibilidade dessa sobreposição de áreas denuncia flagrante redução da proteção ambiental, desrespeitando o princípio da vedação ao retrocesso e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (Art. 225 da CF) (BRASIL, 1988).

Outro ponto importante de ser destacado como patente retrocesso à proteção ambiental estabelecido no Código Florestal de 2012 refere-se ao dispositivo que dispensa a

averbação da área de Reserva Legal em cartório de Registro de Imóveis, passando a exigir tão somente a inscrição no CAR junto ao órgão ambiental competente, reduzindo ainda mais a eficiência e a segurança jurídica, uma vez que os órgãos ambientais apresentam limitações de profissionais capacitados e recursos financeiros para o monitorar, fiscalizar e controlar as áreas a serem protegidas, além de prestar apoio técnico e jurídico aos proprietários ou possuidores rurais.

Dessa maneira, a instituição do CAR tal qual este se configura é considerada por muitos especialistas da área como um retrocesso à salvaguarda ambiental e aqui vale salientar que a vedação ao retrocesso se constitui com um princípio constitucional implícito, de maneira que a tutela normativa ambiental deveria operar de modo progressivo no âmbito das relações jurídicas e não regressivo como se apresenta (FENSTERSEIFER, 2008).

Em virtude dos direitos constitucionais violados por essa norma legislativa, bem como da importância social, jurídica e política do meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum de todos, esse artigo vem elucidar os desafios para a regularização ambiental de propriedades rurais e contribuir para o debate jurídico deste tema, para a proteção dos direitos fundamentais associados, assim como para consolidação da democracia e do Estado Democrático de Direito.

2. METODOLOGIA

Este artigo baseou-se em pesquisa bibliográfica elaborada a partir da análise de artigos indexados, e jurisprudencial, com a utilização do método hipotético-dedutivo, que se inicia pela percepção de uma lacuna relacionada à situação e os desafios para a regularização ambiental de propriedades rurais. Acerca da abordagem, foi utilizada a abordagem qualitativa.

Foi dada ênfase à jurisprudência relacionada à regularização ambiental de propriedades rurais, em especial no que diz respeito ao Programa de Regularização Ambiental. Foi examinada a jurisprudência consolidada sobre o assunto, incluindo o controle concentrado de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal.

A pesquisa da jurisprudência foi realizada no site do Supremo Tribunal Federal (STF), www.stf.jus.br, utilizando como descritor a expressão “Cadastro Ambiental Rural”, que resultou em 3 acórdãos, 99 decisões monocráticas e 1 informativo. Os 3 acórdãos resultantes da pesquisa foram analisados, sendo, 1 Ação Declaratória de Constitucionalidade, 1 Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental e 1 Petição (Agravo). Após análise da ementa e do inteiro teor das decisões monocráticas, foram selecionados para estudo as “20 mais relevantes” e as “10 mais recentes”, totalizando 30 decisões cujo inteiro teor foi analisado, sendo 2 ADI (Ação Direta de Inconstitucionalidade), 23 ARE (Recurso Extraordinário com Agravo), 4 Rcl (Reclamação) e 1 RE (Recurso Extraordinário).

Os acórdãos das decisões judiciais selecionadas foram analisados no sentido de compreender os fundamentos jurídicos que os tribunais utilizam no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs). As argumentações das partes foram analisadas, bem como os votos dos ministros/juízes e as teses jurídicas levantadas. Os resultados da pesquisa foram sistematizados e as informações foram organizadas de acordo com as categorias relevantes, como dispositivos do Código Florestal

questionados e fundamentos jurídicos das decisões, incluindo tendências jurisprudenciais e implicações práticas para a aplicação da legislação ambiental.

Foram formuladas recomendações para abordar os problemas identificados envolvendo argumentos baseados em princípios éticos, econômicos, legais e científicos, consistentes com os objetivos de conservação ambiental e desenvolvimento sustentável.

Este estudo analisa os dados coletados em uma pesquisa realizada com produtores e posseiros rurais no estado da Bahia, buscando entender os níveis de adesão ao CEFIR, as características das propriedades e as principais dificuldades enfrentadas na regularização ambiental. Os/as agricultores/as foram convidados(as) a participar dessa pesquisa, através do preenchimento de um formulário no Google forms, com vistas a compreender o perfil socioeconômico dos respondentes e o status de regularização ambiental das propriedades rurais.

Foi elaborado uma Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) de acordo com pressupostos da Resolução nº 466/2012 (BRASIL, 20212c) e da Resolução 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde (BRASIL, 2016) e contém informações relevantes à anuência do participante da pesquisa, livre de vícios (simulação, fraude ou erro), dependência, subordinação ou intimidação, após esclarecimento completo e pormenorizado sobre a natureza da pesquisa, seus objetivos, métodos, benefícios previstos, potenciais riscos e o incômodo que esta possa acarretar.

O questionário foi elaborado de maneira cuidadosa, considerando o perfil dos agricultores, para viabilizar uma comunicação clara com estes. As questões foram elaboradas tomando-se cuidado com as palavras e outras precauções para não causar nos agricultores aborrecimento com a pergunta, desconforto e outros sentimentos ou efeitos indesejáveis, nem mesmo insegurança na escolha da melhor resposta. O questionário foi elaborado de maneira a não ser excessivamente longo, evitando exaustão e cansaço dos respondentes.

A pesquisa coletou dados sobre o tipo de propriedade, o pagamento de impostos, a renda familiar, o número de moradores, a localização das propriedades, bem como informações sobre o Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais (CEFIR), a presença de Áreas de Preservação Permanente (APP) e de Reserva Legal, e as dificuldades para a regularização ambiental. O formulário incluía perguntas sobre:

- Perfil socioeconômico dos participantes, incluindo idade, número de moradores e renda familiar.
- Características da propriedade (tamanho, tipo de propriedade, e pagamento de impostos como ITR).
- Status do Cadastro Ambiental (presença de APP, Reserva Legal, registro no CEFIR, e uso de compensação ambiental).

As respostas foram analisadas para identificar tendências e padrões entre os participantes, fornecendo uma visão geral das condições das propriedades e do status de regularização ambiental.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1 Cadastro Ambiental Rural: Instrumento de Gestão Ambiental e Regularização de Propriedades Rurais no Brasil

De acordo com o caput do Art. 29 do Código Florestal (BRASIL, 2012a), o Cadastro Ambiental Rural (CAR) é um registro auto declaratório, eletrônico, público, de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, que visa integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, constituindo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.

> Nos termos do Art. 29 do Código Florestal: § 1° - A inscrição do imóvel rural no CAR deverá ser feita, preferencialmente, no órgão ambiental municipal ou estadual, que, nos termos do regulamento, exigirá do proprietário ou possuidor rural: I - identificação do proprietário ou possuidor rural; II - comprovação da propriedade ou posse; III - identificação do imóvel por meio de planta e memorial descritivo, contendo a indicação das coordenadas geográficas com pelo menos um ponto de amarração do perímetro do imóvel, informando a localização dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Preservação Permanente, das Áreas de Uso Restrito, das áreas consolidadas e, caso existente, também da localização da Reserva Legal (BRASIL, 2012a).

Assim, nesse cadastro, as propriedades são inscritas, têm o seu perímetro definido pelas coordenadas geográficas e são indicados os espaços protegidos, notadamente as Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal, mas também a identificação dos cursos d'água, nascentes, olhos d'água, veredas, topos de morros, áreas íngremes, de uso agrossilvipastoril, de ecoturismo e de turismo rural. A finalidade do CAR é, portanto, a de concentrar, em uma única base de dados, todas as informações levantadas das propriedades rurais, com o foco no desenvolvimento econômico compatível com preservação ambiental, em um esforço de conciliar produção agropecuária e conservação ambiental (TYBUSCH e BERTONCELLI, 2022).

O Art. 18, parágrafo 4º, da Lei nº 12.651/2012, desobriga o proprietário a averbar a área de Reserva Legal no Registro de Imóveis. O CAR é registro público, porém, em regra, não poderá fazer prova da titularidade do imóvel rural. O Código Florestal, em seu art. 29, § 2º: define que o cadastramento não será considerado título para fins de reconhecimento do direito de propriedade ou posse, tampouco elimina a necessidade de cumprimento do disposto no Art. 2 da Lei n. 10.267, de 28 de agosto de 2001 (BRASIL, 2001); § 3º - A inscrição no CAR será obrigatória para todas as propriedades e posses rurais, devendo ser requerida no prazo de um ano contado da sua implantação, prorrogável, uma única vez, por igual período por ato do Chefe do Poder Executivo (BRASIL, 2012a).

Com as novas regras da regularização ambiental estabelecidas pelo Decreto 7.830/12 (BRASIL, 2012b), que institui normas de caráter geral aos Programas de Regularização Ambiental, o proprietário rural fica isento do registro da Reserva Legal em cartório, após a adesão ao CAR. O cadastro efetuado no sistema do CAR abrange as informações ambientais acerca do imóvel rural retirando a averbação da área de Reserva Legal da competência dos Oficiais de Registro de Imóveis. Entretanto, cabe salientar que a desobrigação da averbação da área de Reserva Legal no Registro de Imóveis configura-se como um retrocesso no quesito dos princípios da informação e da publicidade.

A averbação é um procedimento fundamental para o planejamento do uso do solo, bem como para o manejo de ecossistemas locais. A partir desse processo, o poder público pode orientar os proprietários rurais na formação de corredores ecológicos entre Unidades de Conservação (UCs) ou zonas de amortecimento no entorno dessas, proporcionando garantia de maiores áreas preservadas com vegetação nativa. De acordo com Loureiro (2014, p. 594), os Registros Públicos podem ser “os únicos que permitem a publicidade registral, a única que visa possibilitar a cognoscibilidade sobre os fatos, atos e negócios jurídicos e a consequente produção de efeitos jurídicos, notadamente o da oponibilidade *erga omnes* dos direitos e situações jurídicas inscritas”.

O CAR possui natureza jurídica declaratória à medida que o SICAR emite um recibo que serve para certificar se o imóvel rural está em conformidade com as disposições ambientais ou está em processo de regularização e traz regimes especiais de inscrição, estabelecendo tratamento diferenciado para alguns tipos de imóveis, como a pequena propriedade ou posse rural familiar, os assentamentos de reforma agrária, as terras de povos e comunidades tradicionais e as unidades de conservação.

O conceito de propriedade rural (imóvel rural) para fins do CAR não abrange somente aquela propriedade que está situada na zona rural, mas leva em conta a destinação econômica do imóvel. Neste sentido, se um imóvel está situado na zona urbana, mas sua destinação econômica é rural, este deverá ser cadastrado no CAR, nos termos do Art. 35 da Instrução Normativa 2/2014 do Ministério do Meio Ambiente (BRASIL, 2014).

Em julgamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 4.901 / Distrito Federal, de fevereiro de 2018 por parte do Supremo Tribunal Federal (STF), foram questionados os parágrafos 4º, 5º, 6º, 7º e 8º do artigo 12 do Código Florestal, dentre outros dispositivos, levantando, dentre outros argumentos, prejuízos ambientais advindos das modificações legislativas, os quais, fragilizaram o regime de proteção de APP e Reserva Legal.

O entendimento da Suprema Corte foi o de que o Código Florestal cumpre com a norma constitucional, em especial quanto ao processo de recuperação estabelecido pelo Programa de Regularização Ambiental (PRA). A decisão mantém a suspensão da punibilidade daquele que praticou crime ou infração administrativa ambiental, antes de 22 de julho de 2008, pelo ingresso no PRA e estabelece uma conversão em pagamento por serviços ambientais, com a extinção da punibilidade em caso de cumprimento do termo de compromisso de regularização do imóvel ou posse rural aprovado pelo órgão ambiental. Reconheceu-se, assim, a constitucionalidade nos casos de anistia diante do comprometimento em solver o passivo ambiental, desde que cumpridos os requisitos legais e administrativos do PRA, regulamentado pela União e pelos estados-membros.

3.2 Análise Jurisprudencial do Cadastro Ambiental Rural

A análise do Cadastro Ambiental Rural (CAR) sob uma perspectiva jurídica e jurisprudencial demonstra sua importância como instrumento de regularização e controle ambiental no Brasil. O julgamento conjunto das ADC 42 e ADIs 4001, 4901, 4902, 4903 e 4937 (BRASIL, 2020a,2019a, 2019b, 2019c,2019d) analisou a constitucionalidade de diversos dispositivos do Código Florestal (Lei nº 12.651/2012). As discussões abordaram principalmente a adequação da lei ao princípio do desenvolvimento sustentável e sua compatibilidade com o artigo 225 da Constituição Federal, que assegura o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Dentre os principais pontos discutidos, destacam-se:

- O cômputo das áreas de vegetação em terras indígenas para compor a Reserva Legal, o que gerou críticas por comprometer tanto a proteção ambiental quanto os direitos indígenas (Art. 12, § 4º e § 5º).
- A dispensa de empreendimentos como abastecimento de água, saneamento, rodovias e ferrovias de manter Reserva Legal, ignorando a relação entre proteção ambiental e qualidade dos serviços ecossistêmicos (Art. 12, § 6º e Art. 68).
- A compensação de Reserva Legal em áreas não contíguas ou de diferentes características ecológicas foi criticada por não garantir a mesma funcionalidade ambiental da área original (Art. 66).
- A anistia a desmatamentos ilegais anteriores a julho de 2008 (Art. 59 e Art. 61-A) permite a regularização sem obrigatoriedade de reparação integral e foi vista como uma violação ao dever constitucional de reparar danos ambientais.
- A autorização para a exploração econômica em áreas de APPs, por meio de práticas como aquicultura e atividades agrícolas em APPs, incluindo áreas de manguezais, várzeas e nascentes, flexibilizou a proteção permanente prevista na Constituição (Art. 61-A e Art. 61-B).

No que diz respeito ao Cadastro Ambiental Rural (CAR), previsto no Art. 29 do Código Florestal como um registro público obrigatório para todos os imóveis rurais, os principais resultados do julgamento conjunto das ADC 42 e ADIs 4001, 4901, 4902, 4903 e 4937 consideraram este dispositivo constitucional e destacaram a relevância do CAR para a regularização ambiental de propriedades rurais. O dispositivo é visto não só como uma condição para o acesso de produtores rurais a linhas de crédito e incentivos fiscais, mas como um incentivo à regularização ambiental, mediante adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA), respeitando a função social da propriedade e promovendo a recomposição das áreas degradadas, o combate ao desmatamento e o planejamento ambiental.

3.2.1 Contexto da ADI 6156 e a Medida Provisória nº 867/2018

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6156, questiona-se a edição da Medida Provisória nº 867/2018 (BRASIL, 2018a), que prorrogou o prazo de adesão ao Programa de Recuperação Ambiental (PRA) até dezembro de 2019. A ADI sustenta que essa medida constitui uma reedição inconstitucional, uma vez que o prazo de vigência da medida expirou em junho de 2019 sem conversão em lei, violando o § 7º do artigo 62 da Constituição Federal, que impede a reedição de medidas provisórias na mesma sessão legislativa.

Além disso, a Medida Provisória é criticada por ter, indiretamente, estendido o prazo para a adesão ao PRA de forma indefinida. A norma prolongou indefinidamente o prazo para inscrição no CAR, permitindo que os produtores rurais postergassem o cumprimento de suas obrigações ambientais. Essa situação é vista como uma afronta ao princípio da proibição de retrocesso ambiental, enfraquecendo as bases do Código Florestal e criando uma espécie de "anistia" para infrações ambientais.

3.2.2 O Princípio da Precaução e o Risco de Retrocesso Ambiental

A flexibilização do prazo de adesão ao CAR e ao PRA gera um impasse jurídico em relação ao princípio da precaução, segundo o qual devem ser evitadas práticas com potencial de danos ao meio ambiente até que os riscos sejam plenamente conhecidos e mitigados. A prorrogação indefinida pode facilitar o avanço de infrações ambientais, enfraquecendo a eficácia do Código Florestal e prejudicando a proteção de áreas de vegetação nativa.

A ADI 6156 e outros julgados destacam a importância do respeito a esse princípio, enfatizando a necessidade de um prazo específico para o cumprimento das obrigações ambientais e o risco de que a ausência de prazo concreto favoreça infrações. Esta preocupação reflete o entendimento de que o CAR, como um mecanismo de monitoramento, é essencial para o equilíbrio entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental, fundamento central do Código Florestal.

A jurisprudência do STF, ao julgar a ADC 42 e a ADI 4.902, reafirma o CAR como ferramenta indispensável para a regularização ambiental e a efetividade das políticas públicas de controle ambiental, assegurando que o desenvolvimento agrícola esteja em conformidade com as exigências de sustentabilidade. O CAR foi confirmado como etapa inicial obrigatória para regularização ambiental, e a adesão ao PRA foi considerada válida para suspender multas administrativas enquanto as obrigações ambientais estiverem sendo cumpridas (Art. 29 e Art. 59) e para a conversão de multas em serviços de recuperação e preservação ambiental. A recomposição de APPs e RLs foi reafirmada como obrigatória nos casos de desmatamento, com critérios específicos e possibilidade de uso sustentável, desde que respeitados os limites legais (Art. 17 e Art. 66) (BRASIL, 2012a).

3.2.3 Multas e prazos no descumprimento de obrigações ambientais

A Lei 12.651/2012 permite a compensação da reserva legal, e, em algumas situações, a recuperação ambiental se dá mediante o Programa de Regularização Ambiental (PRA), com possibilidade de conversão de multas em serviços ambientais, desde que o imóvel esteja inscrito no CAR (Reclamação 66.790) (BRASIL, 2024a).

Em casos de descumprimento de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), multas podem ser aplicadas. No entanto, esses valores devem ser proporcionais, visando compelir o cumprimento sem configurarem enriquecimento sem causa ou confisco (ARE 1.373.062) (BRASIL 2023). Em alguns casos, prazos suplementares foram concedidos

para o cumprimento de obrigações de averbação e registro no CAR (ARE 1.481.462) (BRASIL, 2024b).

Esses julgados reforçam o CAR como ferramenta central de controle e monitoramento ambiental e reiteram a necessidade de regularização ambiental como condição para a concessão de certos direitos e incentivos. Além disso, há uma ênfase na observância do princípio da razoabilidade e proporcionalidade na aplicação de sanções e no cumprimento das normas ambientais, com atenção à realidade do imóvel e às mudanças na legislação ambiental.

3.2.4 Reserva Legal no CAR

A questão do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e a averbação da Reserva Legal no Registro de Imóveis levanta discussões relevantes acerca da aplicação temporal das leis ambientais, especialmente com a revogação do antigo Código Florestal (Lei n. 4.771/65) pela Lei n. 12.651/2012.

A revogação do Código Florestal anterior fez com que a obrigação de averbar a Reserva Legal junto à matrícula do imóvel se tornasse facultativa a partir da vigência da Lei n. 12.651/2012 e, principalmente após a publicação da Instrução Normativa n. 02/MMA, que regulamentou o sistema do CAR, em 2014. Assim, conforme o art. 20 do Código Florestal, o CAR passou a ser o principal meio de cumprimento dessa exigência de registro.

No entanto, a discussão judicial recai sobre a impossibilidade de aplicação retroativa das disposições do Código Florestal aos imóveis que deveriam ter registrado a Reserva Legal antes de 2012, na vigência da Lei n. 4.771/65. Em conformidade com o art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, o princípio da irretroatividade assegura que novas leis não afetam o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Dessa forma, a legislação de 2012 não poderia isentar retrospectivamente as obrigações que já haviam sido estabelecidas e exigidas pela lei anterior.

Portanto, no caso dos autos, a obrigação de averbar a Reserva Legal no Registro de Imóveis já existia sob o regime da Lei n. 4.771/65, e o não cumprimento dessa obrigação caracterizaria um estado de mora do proprietário. A aplicação retroativa da faculdade de registro pelo CAR, prevista na Lei n. 12.651/2012, feriria o princípio da segurança jurídica, o que fortalece a posição de que a averbação da Reserva Legal deveria constar da matrícula do imóvel conforme a legislação vigente à época dos fatos.

Diversas decisões reforçam a obrigatoriedade de inscrição no CAR e tratam das mudanças implementadas pelo Novo Código Florestal, que aboliu a necessidade de averbação da reserva legal em cartório de imóveis. Entre os principais julgados, destacam-se:

- ARE 1131461 e ARE 1286955 (BRASIL, 2018b; 2021): Ambos reconhecem que, com a implementação do CAR, a inscrição da reserva legal é feita exclusivamente neste cadastro, dispensando a averbação no Cartório de

Registro de Imóveis. A jurisprudência aponta que essa centralização visa reduzir custos e simplificar o processo para os proprietários rurais, ao mesmo tempo em que mantém o compromisso de preservação ambiental;

- RE 1.322.337 e RE 1.325.079: O Código Florestal (Lei 12.651/2012) estabelece que a reserva legal deve ser registrada exclusivamente no CAR, dispensando a necessidade de averbação em cartório. Isso visa simplificar e centralizar o registro das propriedades rurais e suas áreas de preservação (BRASIL, 2021a; b).

- ARE 1.133.067 e RE 1.138.370 (BRASIL, 2018 c; d): Estes recursos confirmam que a inscrição no CAR se torna um mecanismo autônomo e autoaplicável para cumprimento das normas ambientais, dispensando o registro em cartório. Essa nova estrutura permite que o CAR sirva como um instrumento de controle ambiental por meio de um sistema público e nacional, o Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR), que viabiliza a fiscalização e o monitoramento contínuo das áreas de preservação.

No julgamento do RE 906.484 (BRASIL, 2015), essa discussão aparece sob a ótica da proteção ao direito adquirido e da segurança jurídica no cumprimento das obrigações ambientais, com o Supremo Tribunal Federal (STF) reforçando que a flexibilização introduzida pela Lei n. 12.651/2012 não pode ser aplicada retroativamente a situações consolidadas anteriormente. Por sua vez, na Reclamação 70.714 (BRASIL, 2024c), trata-se de uma questão de interpretação e aplicação de precedentes jurisprudenciais em relação à nova legislação, em que o STF deve decidir se a nova interpretação pode desconstituir o entendimento anteriormente consolidado.

Dessa forma, as decisões recentes apontam para uma linha jurisprudencial que preserva as obrigações estabelecidas pelo Código Florestal anterior até o advento do Novo Código Florestal, evitando que a nova legislação seja aplicada de forma retroativa, em conformidade com o princípio constitucional da irretroatividade das leis.

3.2.5 Condicionamento do Crédito Agrícola ao Cadastro Ambiental Rural

Um ponto central de discussão jurídica acerca do CAR é o Art. 78-A do Código Florestal, que exige a inscrição no cadastro como condição para a concessão de crédito agrícola. A constitucionalidade desse artigo foi confirmada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 42/DF, sendo reconhecido como um incentivo para a regularização ambiental de imóveis rurais. Na ADC 42/DF, foi sustentado que a exigência do CAR para a obtenção de crédito agrícola busca estimular a adesão ao cadastro e fomentar a regularização ambiental, sem que haja violação à Constituição, pois não existe norma constitucional que impeça a restrição de crédito com base em questões ambientais. Essa medida, conforme enfatizado pelo STF, é vista como um "mecanismo de estímulo" para que proprietários e possuidores de terras adotem práticas de preservação e recuperação ambiental, alinhando-se com os artigos 186 e 225 da Constituição Federal, que versam sobre a função social da propriedade e o dever de proteger o meio ambiente.

A constitucionalidade do dispositivo foi contestada na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.902/DF, proposta pelo Ministério Público Federal (MPF), que questionou a permissão de crédito para imóveis rurais não inscritos no CAR por até cinco anos após a promulgação da lei. O MPF argumentou que essa concessão seria um retrocesso ambiental, violando o dever do Estado de proteger o meio ambiente, previsto no Art. 225 da Constituição, e o princípio da vedação ao retrocesso. Contudo, a tese não prevaleceu, uma vez que o STF concluiu que a exigência do CAR como condição para o crédito agrícola, estabelecida na Lei 12.651/2012, foi um avanço na política de proteção ambiental, ao proporcionar meios mais eficientes para a Administração Pública monitorar e regularizar áreas de preservação.

O art. 78-A da Lei nº 12.651/2012 estabelece que, a partir de 31 de dezembro de 2017, o crédito agrícola só pode ser concedido a proprietários rurais inscritos no CAR. Essa exigência tem sido defendida no Judiciário como um meio de assegurar que as propriedades estejam em conformidade com as exigências ambientais antes de receberem benefícios econômicos, além de promover a fiscalização ambiental de maneira efetiva. A Procuradoria-Geral da República (PGR) chegou a questionar a constitucionalidade dessa medida, alegando que poderia ferir o princípio de reparação de danos e a função social da propriedade. No entanto, a jurisprudência tem considerado o dispositivo como constitucional, visto que a exigência de inscrição no CAR é uma forma de garantir que o órgão ambiental tenha condições de verificar a regularidade da propriedade. Assim, o crédito é condicionado ao cumprimento da legislação ambiental, e irregularidades no imóvel podem resultar na negação do crédito, conferindo efetividade ao art. 225 da Constituição Federal.

3.2.6 Cômputo das Áreas de Preservação Permanente (APP) no Percentual da Reserva Legal para imóveis rurais inscritos no CAR

O art. 15 do Novo Código Florestal permite o cômputo das APP no percentual de Reserva Legal, desde que o proprietário ou possuidor tenha requerido a inclusão de seu imóvel no CAR. Essa medida traz flexibilidade ao proprietário rural, visa compatibilizar a exploração econômica das propriedades com a conservação ambiental, estabelecendo limites para o uso do solo e impondo requisitos como a comprovação de que as áreas de preservação estejam conservadas ou em recuperação.

3.2.7 Cota de Reserva Ambiental (CRA) e a Compensação da Reserva Legal

A Lei nº 12.651/2012 também introduziu a CRA como um título representativo de áreas de vegetação nativa. A CRA permite que proprietários com áreas excedentes de Reserva Legal ou áreas de servidão ambiental possam emitir esses títulos e transferi-los a outros proprietários para compensar o déficit de Reserva Legal em suas propriedades. Assim, áreas de Reserva Legal que excedam o mínimo exigido podem ser utilizadas para servidões ambientais ou para a obtenção de Cotas de Reserva Ambiental (CRA). Para a validade das CRAs, exige-se que a área esteja cadastrada no CAR, promovendo o cumprimento das obrigações ambientais de forma flexível.

3.3 Desafios e Perspectivas na Regularização Ambiental de Propriedades Rurais na Bahia: Análise dos Níveis de Adesão ao CEFIR e Perfis Socioeconômicos dos Produtores

Os resultados da análise dos dados coletados na pesquisa realizada com produtores e posseiros rurais no estado da Bahia com vistas ao entendimento dos níveis de adesão ao CEFIR, as características das propriedades e as principais dificuldades enfrentadas na regularização ambiental indicam que 38 (trinta e oito) proprietários/as ou posseiros/as responderam à pesquisa, sendo que a faixa etária predominante entre os respondentes está entre 40 e 61 anos, refletindo uma população ativa, envolvida diretamente nas atividades produtivas e na administração de suas propriedades. A faixa etária mais jovem (18 a 28 anos) também está presente, mas em menor quantidade, o que poderia refletir a transição geracional nas propriedades rurais (Figura 1).

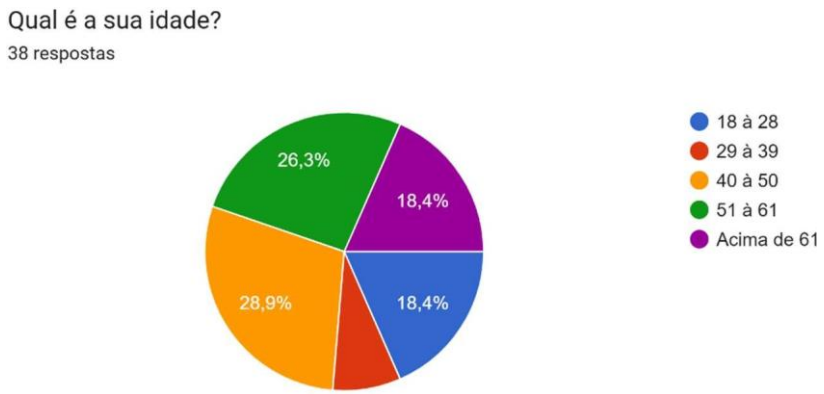

Figura 1 – Idade dos proprietários rurais que responderam ao questionário sobre CAR

Fonte: Própria autora

As propriedades estão majoritariamente concentradas em municípios da Bahia, como Catu, São Sebastião do Passé, Crisópolis, Pojuca, entre outros. O tamanho das propriedades também varia, com a maior parte delas tendo entre 1 e 4 hectares, mas há algumas que ultrapassam os 8 hectares, evidenciando uma diversidade no porte das propriedades. Em termos de regularização ambiental, a maioria dos respondentes já passou ou está em processo de regularização do Cadastro Ambiental Rural (CAR) (Figura 2). Contudo, muitos ainda não realizaram a regularização completa ou não têm informações precisas sobre o processo, sendo que alguns proprietários declararam que não anexaram documentos relacionados a APP e Reserva Legal ao CAR, ou não sabem como proceder em relação a essa documentação (Figura 3). Esse dado pode apontar para a falta de orientação ou apoio técnico para o processo de regularização, destacando a necessidade de suporte governamental e técnico para cumprir as exigências ambientais.

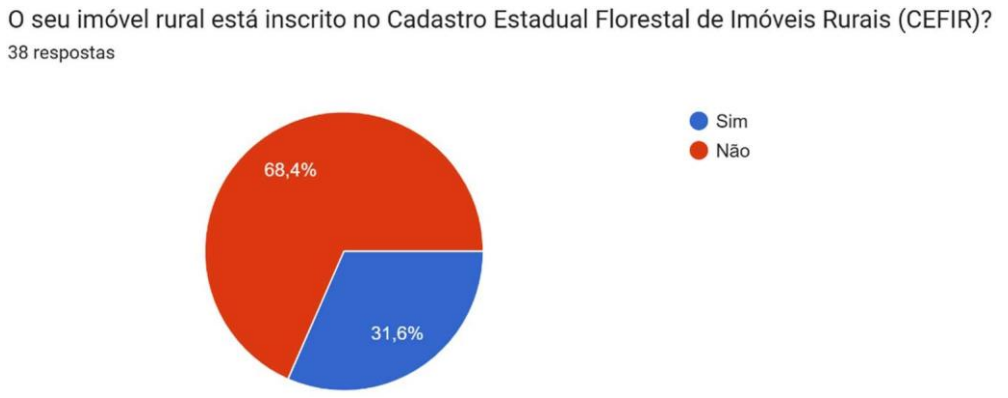

Figura 2 – Respostas dos proprietários rurais acerca da regularização dos seus imóveis junto ao Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais (CEFIR)

Fonte: Própria autora

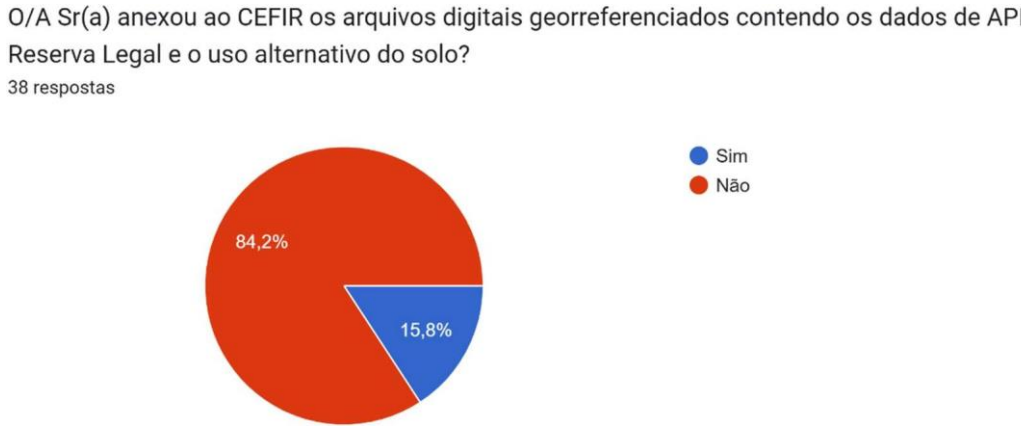

Figura 3 – Respostas dos proprietários rurais acerca do fornecimento dos arquivos digitais georreferenciados de APP e RL dos seus imóveis junto ao Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais (CEFIR)

Fonte: Própria autora

Vale ressaltar que foi revogada a obrigatoriedade de averbação da reserva legal na matrícula do imóvel, bastando o cadastro junto ao órgão ambiental. Na vigência do Código Florestal de 1965 (BRASIL, 1965), a averbação da Reserva Legal à margem da matrícula do imóvel era obrigatória e requeria a apresentação de documentos comprobatórios, mapas e memoriais elaborados por profissional devidamente habilitado, além da averiguação da veracidade das informações por parte do registrador de imóveis, que analisava a documentação, verificava o cumprimento dos requisitos legais de implementação e aprovava a averbação. Com a edição do Código Florestal de 2012, o cadastro das informações relativas à Reserva Legal passou a ser meramente declaratório, restando patente o retrocesso da proteção ambiental. Os resultados desta pesquisa apontam que a maioria das propriedades rurais cujos proprietários/posseiros aceitaram responder ao questionário não apresentam déficit de APP ou Reserva Legal (Figura 4).

Figura 4 – Percentuais de propriedades rurais que apresentam déficit de APP e/ou Reserva Legal segundo os proprietários rurais que responderam ao questionário sobre CAR

Fonte: Própria autora

Embora a renda mensal familiar varie bastante entre os respondentes, a maioria apresenta renda familiar relativamente baixa, sendo que muitos afirmam ter renda de até um salário-mínimo com variação entre famílias de diferentes composições e números de moradores. Entretanto, também há registros de rendas superiores, como mais de 10 salários-mínimos, principalmente entre os maiores proprietários de terra (Figura 5).

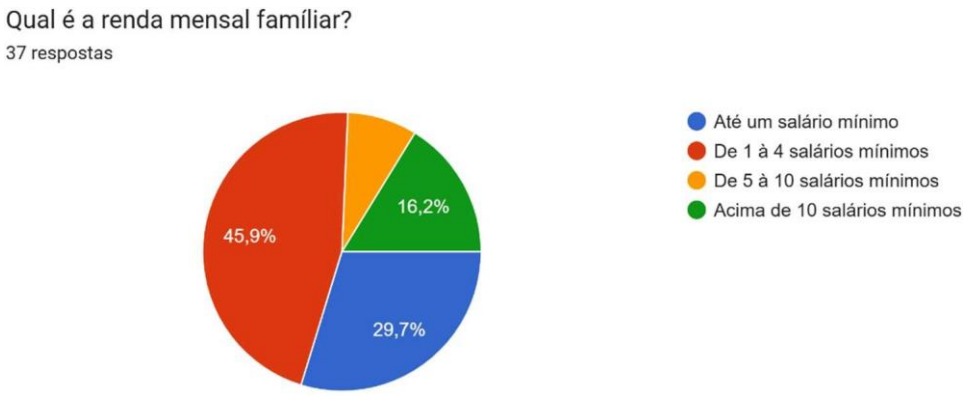

Figura 5 – Renda mensal dos proprietários rurais que responderam ao questionário sobre CAR

Fonte: Própria autora

A necessidade de apoio técnico é uma constante entre os respondentes. Alguns mencionam a necessidade de ajuda técnica para o cadastramento de suas propriedades (39,5%), indicando uma demanda por suporte para cumprir as exigências legais e ambientais (Figura 6). Além disso, um número considerável de respondentes não sabe responder ou não teve auxílio para questões mais complexas, como a localização de áreas de reserva legal ou a regularização do uso de recursos hídricos.

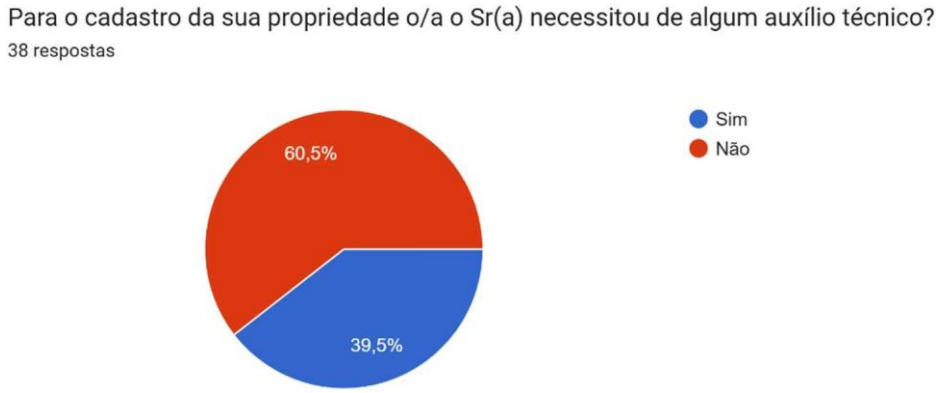

Figura 6 – Respostas dos proprietários rurais acerca da necessidade de apoio técnico para realizar o cadastramento dos seus imóveis junto ao Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais (CEFIR)

Fonte: Própria autora

Embora algumas propriedades estejam tentando cumprir as normas ambientais, o número de proprietários que optaram pela compensação ambiental ou firmaram um Termo de Compromisso com o Estado é reduzido. Foi observado que uma parte dos produtores faz uso de mecanismos de compensação ambiental para cumprir as obrigações legais em áreas de preservação, enquanto outros expressaram dúvidas sobre a adequação dessas compensações às suas realidades econômicas e de uso do solo. A compensação ambiental é uma solução para atender à legislação sobre a reserva legal e áreas de proteção permanente (APP), mas os dados indicam que muitos não estão totalmente cientes das opções ou não têm acesso a essas alternativas. A presença de áreas rurais consolidadas também foi destacada, indicando uma ocupação contínua e produtiva dessas áreas, o que pode representar um desafio adicional para a adequação às novas regulamentações. É importante salientar ainda que a demora na manifestação do órgão ambiental competente, quanto à aprovação do cadastro preenchido ensejará a validade temporária dos cadastros (conforme artigo 2º. do Decreto 7.830/12).

A maioria dos respondentes não obteve o certificado de regularidade rural, o que aponta para um cenário de desafios na conclusão do processo de regularização, seja por falta de informação, apoio ou dificuldades burocráticas (Figura 7). A falta de certificação pode ser um indicativo de que a regularização ainda é uma meta distante para muitos proprietários, apesar dos esforços.

Os resultados indicam que, embora haja uma conscientização crescente sobre a importância da regularização ambiental, os produtores e posseiros rurais na Bahia enfrentam dificuldades significativas para a adesão completa ao CEFIR. Entre os principais obstáculos estão a falta de assistência técnica especializada e a complexidade das exigências legais para o cumprimento das normas de preservação. A baixa renda familiar e a dependência de pequenas áreas produtivas são fatores que podem impactar negativamente a capacidade dos produtores de investirem na adequação ambiental.

Figura 7 – Respostas dos proprietários rurais acerca da obtenção do certificado de regularidade ambiental junto ao Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais (CEFIR)

Fonte: Própria autora

A implementação de políticas públicas de suporte técnico e financeiro pode ser um caminho promissor para auxiliar esses produtores na adequação às normas do CEFIR. Além disso, um programa de capacitação e orientação sobre as opções de compensação ambiental e o manejo de áreas consolidadas poderia proporcionar uma compreensão mais clara das exigências legais e das opções viáveis para o cumprimento.

Os dados revelam uma realidade diversificada em relação à regularização de propriedades rurais no estado da Bahia. Embora muitos proprietários busquem a regularização ambiental, ainda existem dificuldades significativas, especialmente em relação ao apoio técnico, à documentação necessária e ao cumprimento das exigências ambientais. A diversidade nas faixas de idade e na renda familiar também reflete a complexidade desse processo, em que as soluções para os pequenos e grandes proprietários podem ser bem diferentes. A falta de conhecimento sobre alguns procedimentos ou a falta de suporte adequado ainda é um fator limitante para o sucesso da regularização de muitas propriedades.

3.4 Desafios na Implementação e na Fiscalização do CAR

A autodeclaração no CAR é o primeiro passo para a regularidade ambiental, mas, sem o devido processamento e validação dos dados fornecidos pelos proprietários rurais, o sistema enfrenta desafios significativos, especialmente na Amazônia Legal, onde o CAR tem sido utilizado para legitimar grilagem e ocupação ilegal de terras públicas. Relatórios do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e de outros órgãos ambientais apontam que o sistema de registro do CAR tem sido sobreposto a terras indígenas e áreas de conservação, revelando uma lacuna na fiscalização. Esse problema vem impulsionando desmatamento ilegal e conflitos de posse (BRASIL, 2024d; CNJ, 2021).

Atualmente, o Brasil enfrenta um problema crônico de processamento insuficiente dos registros: mais de 7 milhões de cadastros foram realizados, mas apenas cerca de 2% desses dados foram efetivamente analisados pelos Estados, conforme informações do

Núcleo de Processos Estruturais vinculado à Presidência do Supremo Tribunal Federal (STF). Tal situação evidencia uma lacuna operacional que compromete o potencial do CAR de assegurar a proteção ambiental e a legalidade das áreas ocupadas (BRASIL, 2024).

Dessa forma, a efetividade do CAR depende da capacidade de análise e processamento dos dados cadastrados pelos órgãos ambientais. Nesse contexto, propostas legislativas sugerem a integração do CAR a outros cadastros e registros públicos, visando fortalecer a verificação de informações e evitar registros fraudulentos. A integração do CAR a outras bases de dados, como o Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real (DETER), do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), que monitora desmatamentos em tempo real, seria uma medida importante para combater essas irregularidades e melhorar a fiscalização.

Para aprimorar a integridade do CAR e aumentar a fiscalização, é essencial que os órgãos ambientais divulguem informações sobre processos administrativos relacionados à autorização de desmatamento. Essa transparência permite que a sociedade e organizações não governamentais monitorem o cumprimento das normas ambientais. A integração entre o CAR e sistemas de monitoramento, como o Programa Brasil M.A.I.S. (BRASIL, 2020c), desenvolvido pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, que usa satélites da constelação *PlanetScope* para monitorar o uso da terra, exemplifica uma medida de alta eficiência. Esse programa permite que diferentes instituições públicas tenham acesso a imagens atualizadas, promovendo um controle mais rigoroso sobre desmatamentos ilegais e outras práticas danosas ao meio ambiente.

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) devem integrar o Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR) com cadastros fundiários, como o Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF). Isso ajudará a garantir a precisão dos registros de imóveis rurais e evitará problemas como sobreposição de terras e conflitos de posse. O Serviço Florestal Brasileiro (SFB), que gerencia o SICAR, deve melhorar a transparência dos dados, publicando informações sobre o CAR em portais públicos, como o Portal de Dados Abertos e a Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais. Também devem ser disponibilizadas ferramentas de geolocalização, como o Geoserver, para facilitar o acesso e a consulta dos dados. Além disso, recomenda-se a realização de boletins regulares com a análise de sobreposição de imóveis cadastrados no SICAR com Terras Indígenas, Unidades de Conservação e Terras da União. A análise automatizada dessas sobreposições ajudará a identificar irregularidades e a garantir que essas áreas protegidas não sejam invadidas ou utilizadas de maneira ilegal (BRASIL, 2022).

4. Considerações finais

A análise jurisprudencial do CAR revela tensões entre as obrigações ambientais e a adaptação dos produtores rurais às novas exigências legais. A jurisprudência brasileira tem reconhecido o valor do CAR como instrumento de fiscalização e controle ambiental e entende que a imposição de requisitos para concessão de crédito e a criação de mecanismos como a CRA incentivam o cumprimento das obrigações ambientais. As decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) refletem a busca por uma solução que permita o desenvolvimento econômico com base no cumprimento das normas

ambientais, resguardando os princípios da precaução e da proibição do retrocesso ambiental.

No entanto, devido aos desafios para a regularização ambiental de propriedades rurais, sobretudo para os pequenos proprietários e agricultores familiares, é essencial que seja considerada uma abordagem integrada, envolvendo assistência técnica e capacitação, suporte financeiro e políticas públicas adequadas. Isso pode ser feito por meio de consultoria ambiental gratuita ou subsidiada para auxiliar no processo de regularização, treinamentos e cursos para capacitar os produtores em práticas de conservação ambiental, manejo de áreas protegidas; incentivos financeiros e linhas de crédito para adequação ambiental, com juros baixos e condições especiais para financiar atividades de recuperação ambiental, como a restauração de Áreas de Preservação Permanente (APP) e de Reserva Legal; incentivos fiscais para produtores que estejam em processo de regularização ambiental ou que já estejam em conformidade com o CEFIR; implementação de programas tais como de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), em que os produtores sejam remunerados por práticas de conservação ambiental, como a proteção de matas nativas, a recuperação de áreas degradadas e a preservação de nascentes e cursos d'água.

Outras medidas relevantes para o êxito do CAR incluem o desenvolvimento de plataformas digitais acessíveis e de fácil utilização, a simplificação das etapas para o cadastro, a criação de guichês de apoio em associações locais, sindicatos rurais e prefeituras, para facilitar o processo para quem tem acesso limitado à internet, e o incentivo a associações de produtores para que atuem conjuntamente em programas de regularização, compartilhando custos e serviços técnicos, promovendo a criação de redes de apoio que incentivem os produtores a fazerem o registro e manutenção do cadastro.

A promoção de campanhas para sensibilizar os produtores sobre a importância da regularização ambiental também é fundamental para o processo de educação ambiental e continuada desses indivíduos, mostrando os benefícios ecológicos e econômicos da preservação das áreas de APP e Reserva Legal.

Essas iniciativas, quando implementadas de forma integrada, podem não apenas facilitar o processo de regularização ambiental, mas também promover uma agricultura mais sustentável e responsável, trazendo benefícios para o ecossistema local e para a segurança produtiva dos produtores e posseiros rurais.

Esta pesquisa evidencia que, embora haja uma adesão considerável ao CEFIR entre os produtores rurais da Bahia que responderam ao questionário, as dificuldades para a plena regularização ambiental ainda são evidentes. A falta de assistência técnica, as limitações econômicas e a complexidade das exigências legais são os principais desafios enfrentados pelos produtores. Recomenda-se que os órgãos públicos forneçam maior apoio técnico e financeiro para facilitar a adesão ao CEFIR, garantindo que as propriedades estejam em conformidade com as regulamentações ambientais e contribuam para a preservação dos ecossistemas locais.

O CAR tem o potencial de se tornar um poderoso aliado na proteção ambiental, na preservação das florestas e na garantia dos direitos das populações tradicionais.

Contudo, a eficácia do CAR depende de uma fiscalização robusta e de uma integração mais eficiente com outros sistemas de gestão territorial, visando conter práticas como a grilagem e a exploração ilegal de recursos naturais. Além disso, a efetividade desse instrumento depende do compromisso das autoridades públicas em processar os dados cadastrados e garantir a transparência e a integração dos sistemas de monitoramento e fiscalização. Dessa forma, o CAR pode ajudar a consolidar uma política ambiental eficiente, capaz de contribuir para a preservação dos ecossistemas e biomas brasileiros, promovendo o desenvolvimento sustentável.

REFERÊNCIAS

BRASIL. 1964. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1964.

BRASIL, 1965. Lei Nº 4771/1965. Código Florestal Brasileiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil03/leis/L4771.htm. Acesso em: 02 de junho de 2024.

BRASIL, 1988. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao.htm. Acesso em: 30 nov. 2024

BRASIL, 2001**.** Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001. Dispõe sobre o cadastro de imóveis rurais, institui a obrigatoriedade do georreferenciamento para os imóveis rurais e dá outras providências. *Diário Oficial da União: Seção 1*, Brasília, DF, 29 ago. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10267.htm. Acesso em: 30 nov. 2024.

BRASIL, 2008. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4001. Relator: Cármen Lúcia. Julgado em 8 de outubro de 2008. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br. Acesso em: 30 nov. 2024.

BRASIL, 2012a. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Institui o novo código florestal brasileiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 02 de junho de 2024.

BRASIL, 2012b. Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012. 2012a Dispõe sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural, o Cadastro Ambiental Rural, estabelece normas de caráter geral aos Programas de Regularização Ambiental, de que trata a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7830.htm. Acesso em: 02 de junho de 2024.

BRASIL, 2012c. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução nº 466, de 12 de dezembro de 2012.** Dispõe sobre as diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos. *Diário Oficial da União: Seção 1*, Brasília, DF, 13 jun. 2013. Disponível em: http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2012/Reso466.pdf. Acesso em: 30 nov. 2024.

BRASIL, 2014. **Ministério do Meio Ambiente.** Instrução Normativa nº 2, de 5 de maio de 2014. Dispõe sobre os procedimentos para a integração, organização, disponibilização e compartilhamento de dados e informações ambientais no âmbito do

Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente – SINIMA. *Diário Oficial da União: Seção 1*, Brasília, DF, 6 maio 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/. Acesso em: 30 nov. 2024.

BRASIL, 2015. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 906.484, Minas Gerais. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Recorrentes: João Alfredo Marim; Benedita Rigueira do Nascimento Marim. Recorrido: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Brasília, DF, 11 set. 2015. Disponível em: https://www.stf.jus.br. Acesso em: 30 nov. 2024.

BRASIL, 2016. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução nº 510, de 7 de abril de 2016.** Dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais. *Diário Oficial da União: Seção 1*, Brasília, DF, 24 maio 2016. Disponível em: http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2016/Reso510.pdf. Acesso em: 30 nov. 2024.

BRASIL, 2018a. Presidência da República. Medida Provisória nº 867, de 26 de dezembro de 2018. Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 dez. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/mpv/mpv867.htm. Acesso em: 30 nov. 2024.

BRASIL, 2018b. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário com Agravo 1.131.461 - São Paulo*. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 14 nov. 2018. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp. Acesso em: 30 nov. 2024.

BRASIL, 2018c. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.133.067, São Paulo. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorridos: Eunice Amicci Maia e Donizeti Pereira Maia. Brasília, DF, 23 maio 2018. Disponível em: https://www.stf.jus.br. Acesso em: 30 nov. 2024.

BRASIL, 2018d. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.138.370, São Paulo. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorrida: Maria Lucia Tomazoni Lopes. Brasília, DF, 15 jun. 2018. Disponível em: https://www.stf.jus.br. Acesso em: 30 nov. 2024.

BRASIL, 2019a. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4901. Relator: Edson Fachin. Julgado em 14 de março de 2019. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/25228774. Acesso em: 30 nov. 2024.

BRASIL, 2019b. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4902. Relator: Roberto Barroso. Julgado em 14 de março de 2019. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br. Acesso em: 30 nov. 2024.

BRASIL, 2019c. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4903. Relator: Edson Fachin. Julgado em 14 de março de 2019. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br. Acesso em: 30 nov. 2024.

BRASIL, 2019d. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4937. Relator: Roberto Barroso. Julgado em 14 de março de 2019. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br. Acesso em: 30 nov. 2024.

BRASIL, 2020a. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 42. Relator: Gilmar Mendes. Julgado em 17 de junho de 2020. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br. Acesso em: 30 nov. 2024.

BRASIL, 2020b. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6156. Relator: Edson Fachin. Julgado em 13 de fevereiro de 2020. Decisão publicada no Diário de Justiça em 20 de fevereiro de 2020. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br. Acesso em: 30 nov. 2024.

BRASIL, 2020c. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Programa Brasil M.A.I.S. – Meio Ambiente Integrado e Seguro*, desenvolvido a partir da edição da Portaria MJSP nº 535, de 29 de setembro de 2020. Disponível em: https://plataforma-pf.sccon.com.br/#/. Acesso em: 30 nov. 2024.

BRASIL, 2021a. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário com Agravo 1.322.337 - São Paulo*. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 28 jun. 2021. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp. Acesso em: 30 nov. 2024.

BRASIL, 2021b. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.325.079, São Paulo. Relator: Ministro Luiz Fux. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo; Espólio de Oscar da Cruz Guímaro e outro(a/s). Recorrido: Os mesmos. Brasília, DF, 15 jun. 2021. Disponível em: https://www.stf.jus.br. Acesso em: 30 nov. 2024.

BRASIL, 2021c. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário com Agravo 1.286.955 - Minas Gerais*. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, 18 mar. 2021. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp. Acesso em: 30 nov. 2024.

BRASIL, 2022. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Cadastro Ambiental Rural: Relatório final de avaliação ex post. Volume 1: Diagnóstico, desenho, implementação, governança e orçamento*. Brasília: MAPA, 2022.

BRASIL, 2023. *Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.373.062, Santa Catarina*. Supremo Tribunal Federal, Brasília, 26 jul. 2023. Relator: Ministro André Mendonça. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=1373062&b=ACOR&p=true. Acesso em: 30 nov. 2024.

BRASIL, 2024a. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 66.790, São Paulo. Relator: Ministro André Mendonça. Reclamantes: Gilmar Piton e outro(a/s). Reclamado: Relator do REsp nº 1.725.202 do Superior Tribunal de Justiça. Beneficiário: Ministério Público do Estado de São Paulo. Brasília, DF, 11 abr. 2024. Disponível em: https://www.stf.jus.br. Acesso em: 30 nov. 2024.

BRASIL, 2024b. *Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.481.462, São Paulo*. Supremo Tribunal Federal, Brasília, 1º abr. 2024. Relator: Ministro Edson Fachin. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorrido: Otávio Magurno. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=1481462&b=ACOR&p=true. Acesso em: 30 nov. 2024.

BRASIL, 2024c. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 70.714, São Paulo. Relator: Ministro André Mendonça. Reclamante: Leila Ramenzoni Sefrin. Reclamado:

Superior Tribunal de Justiça. Beneficiário: Ministério Público do Estado de São Paulo. Brasília, DF, 5 set. 2024. Disponível em: https://www.stf.jus.br. Acesso em: 30 nov. 2024.

BRASIL, 2024d. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 743*. Relator: Min. André Mendonça. Redator do acórdão: Min. Flávio Dino. Requerente: Rede Sustentabilidade. Interessados: União, Distrito Federal, Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Alagoas, Bahia, Ceará, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Espírito Santo, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Paraná, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, Sergipe, São Paulo, Rio Grande do Sul, Tocantins. Supremo Tribunal Federal, Plenário, 20 mar. 2024. Disponível em: http://www.stf.jus.br. Acesso em: 30 nov. 2024.

CNJ, 2021. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Recomendação nº 99, de 2021. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original1342402021052560acfed0b907d.pdf. Acesso em: 30 nov. 2024.

D'ÁVILA, Gilmara Vanderlinde Medeiros. Averbação da reserva legal x Cadastro ambiental rural, avanço ou retrocesso?. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.1, edição especial de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

FENSTERSEIFER, Tiago. Direitos fundamentais e proteção do ambiente. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: teoria e prática.** 6ª ed. São Paulo: Método, 2014.

TYBUSCH, F.B.A & BERTONCELLI, M. S. (2022). O cadastro ambiental rural como instrumento de regularização dos imóveis rurais. *Revista da Faculdade de Direito*, (ISSN: 0101-7187), Volume 46, 1- 32.