

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

**Regularização Fundiária
e Política Ambiental:**
Incongruências do Cadastro
Ambiental Rural no Estado do Pará

**Land Regularization And
Environmental Policy:**
Incongruences Of The Rural
Environmental Registry In The
State Of Pará

Lise Tupiassu

Jean-Raphael Gros-Desormaux

Gisleno Augusto Costa da Cruz

Sumário

I. DOSSIÊ TEMÁTICO	13
METODOLOGIA DO DIREITO, TEORIAS DA POSSE E A POSSE NA NOVA LEI DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	15
Helton Junio Da Silva, Raphael Frattari Bonito e Renata Aparecida de Oliveira Dias	
A PROTEÇÃO POSITIVA DO DOMÍNIO PÚBLICO	33
Maria Edelvacy Pinto Marinho	
A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E RURAL: NECESSIDADE DE MARCOS TEÓRICOS E DE POLÍTICAS PÚBLICAS DISTINTOS	42
Émilien Vilas Boas Reis e Márcio Luís de Oliveira	
PERSPECTIVAS SOBRE A RELAÇÃO URBANO-RURAL: REPERCUSSÕES JURÍDICAS NO IMÓVEL AGRÁRIO APÓS A EDIÇÃO DA LEI N. 13.465/2017	55
Luana Nunes Bandeira Alves e Luly Rodrigues da Cunha Fischer	
A FUNÇÃO URBANÍSTICA DO REGISTRO DE IMÓVEIS NA INSCRIÇÃO DE CONSTRUÇÕES	81
Paulo Afonso Cavichioli Carmona e Fernanda Loures de Oliveira	
DIREITOS DE PROPRIEDADE E INSTRUMENTOS ECONÔMICOS DE REGULAÇÃO AMBIENTAL: UMA ANÁLISE DAS ATRIBUIÇÕES IMPLÍCITAS	98
Laura Meneghel dos Santos, Antônio José Maristrello Porto e Rômulo Silveira da Rocha Sampaio	
ASPECTOS URBANÍSTICOS, CIVIS E REGISTRAIS DO DIREITO REAL DE LAJE	122
Paulo Afonso Cavichioli Carmona e Fernanda Loures de Oliveira	
INTERAÇÃO ENTRE A ACESSIBILIDADE URBANÍSTICA E O DIREITO À CIDADE: POSSIBILIDADE DE INCLUSÃO SOCIAL DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA	148
Daniella Maria dos Santos Dias, Domingos do Nascimento Nonato e Raimundo Wilson Gama Raiol	

LONGEVIDADE E CIDADE: DO DANO URBANÍSTICO À GARANTIA DO DIREITO À MORADIA ADEQUADA PARA IDOSOS DE BAIXA RENDA..... 169

Luzia Cristina Antoniossi Monteiro, Nayara Mendes Silva e Vania Aparecida Gurian Varoto

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E POLÍTICA AMBIENTAL: INCONGRUÊNCIAS DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL NO ESTADO DO PARÁ 188

Lise Tupiassu, Jean-Raphael Gros-Desormaux e Gisleno Augusto Costa da Cruz

A REGULARIZAÇÃO DO PARCELAMENTO DO SOLO DE LOTEAMENTOS PÚBLICOS: UM ESTUDO BASEADO NO PROJETO DO LOTEAMENTO DE INTERESSE SOCIAL VILA BETINHO EM CHAPECÓ/ SC.....204

Reginaldo Pereira e Karen Bissani

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA – NOVA LEI – VELHAS PRÁTICAS: CASO DE ARAGUAÍNA – AMAZÔNIA LEGAL 216

João Aparecido Bazolli, Olívia Campos Maia Pereirae e Mariela Cristina Ayres Oliveira

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE COMUNIDADES QUILOMBOLAS EM MATO GROSSO DO SUL/BRASIL232

Antonio Hilario Aguilera Urquiza e Lourival dos Santos

POLÍTICAS PÚBLICAS E ESCOLHA RACIONAL: O CASO DO CENTRO URBANO DE CULTURA, ARTE, CIÊNCIA E ESPORTE DE FORTALEZA, ESTADO DO CEARÁ249

Mariana Dionísio de Andrade e Rodrigo Ferraz de Castro Remígio

O ACESSO À ÁGUA POTÁVEL COMO PARCELA DO MÍNIMO EXISTENCIAL: REFLEXÕES SOBRE A INTERRUPTÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA POR INADIMPLEMENTO DO USUÁRIO266

Augusto César Leite de Resende

II. OUTROS TEMAS284

ACERCA DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA UNIFORMIDADE DAS DECISÕES A PARTIR DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL À LUZ DO MODELO CONSTITUCIONAL DO PROCESSO BRASILEIRO286

Cintia Garabini Lages e Lúcio Antônio Chamon Junior

O IMPACTO DO FEDERALISMO SANITÁRIO BRASILEIRO NA EFETIVIDADE DO DIREITO À SAÚDE ...303

Renato Braz Mehanna Khamis e Ivan Ricardo Garisio Sartori

A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: DA INSIGNIFICÂNCIA JURÍDICA E SOCIAL AO RECONHECIMENTO DE DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS..... 314

Renata Mantovani de Lima, Leonardo Macedo Poli e Fernanda São José

A INTERVENÇÃO DIRETA E INDIRETA NA ATIVIDADE ECONÔMICA EM FACE DA ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA 331

Antônio Francisco Frota Neves e Hector Valverde Santana

CONFLITOS AGRÁRIOS: DESOBEDIÊNCIA CIVIL OU CRIME?.....350

Edilene Lôbo e Paulo Henrique de Oliveira Brant

O PODER POLÍTICO E A MÍDIA DE MASSA: A PERSPECTIVA DA FISCALIZAÇÃO DE CONCESSÕES E OUTORGAS DE RADIODIFUSÃO NO BRASIL.....369

Bruno Mello Correa de Barros e Rafael Santos de Oliveira

OS IMIGRANTES NO BRASIL, SUA VULNERABILIDADE E O PRINCÍPIO DA IGUALDADE385

Leda Maria Messias da Silva e Sarah Somensi Lima

Regularização Fundiária e Política Ambiental: Incongruências do Cadastro Ambiental Rural no Estado do Pará*

Land Regularization And Environmental Policy: Incongruences Of The Rural Environmental Registry In The State Of Pará

Lise Tupiassu**

Jean-Raphael Gros-Desormaux***

Gisleno Augusto Costa da Cruz****

RESUMO

O presente artigo apresenta e analisa as consequências ambientais e fundiárias das várias incongruências que vêm ocorrendo com a implementação no Cadastro Ambiental Rural-CAR no Estado do Pará. Em que pese ter sido criado como um instrumento de auxílio na regularização ambiental, o Cadastro Ambiental Rural vem sendo utilizado, indevidamente, como instrumento de regularização fundiária, com efeitos nefastos tanto na esfera ambiental quanto na esfera fundiária. A partir da análise de diplomas legais, dados primários e secundários e estudos sobre do conteúdo da base de dados do CAR, observa-se o desvio no uso do instrumento, que se constitui em uma nova ferramenta de grilagem e culmina por não atender o objetivo ambiental inicialmente almejado. O artigo analisa, ainda, os efeitos deletérios das falhas na utilização do CAR para a política de rebate territorial representada pelo ICMS Verde implantado no Estado do Pará, fazendo com que a política fundiário-ambiental implique incongruências na própria repartição de recursos tributários aos municípios. Conclui-se que as incongruências na implementação do CAR no Estado do Pará, além de enfraquecerem o instrumento, ocasionam injustiças fiscais e contribuem para o acirramento do caos fundiário presente na região amazônica.

Palavras-chave: Cadastro Ambiental Rural. Regularização Fundiária. ICMS Ecológico. Meio Ambiente.

ABSTRACT

This article presents and analyzes the environmental and land consequences of the various inconsistencies that have been occurring in the implementation in the Rural Environmental Registry - CAR in the State of Pará. Although it was created as an instrument to aid in environmental regulation, the CAR being used improperly as an instrument of land regularization, with harmful effects both in the environmental sphere and in the land sphere. From the analysis of legal diplomas, primary and secondary data and

* Recebido em 01/08/2017
Aprovado em 29/08/2017

** Doutora em Direito pela Université Toulouse 1 - Capitole. Mestre em Direito Tributário pela Université Paris I, Panthéon-Sorbonne. Mestre em Instituições jurídico-políticas pela Universidade Federal do Pará. Mestre em Direito Público pela Université de Toulouse I - Capitole. Professora da Universidade Federal do Pará - UFPA e do Centro Universitário do Estado do Pará - CESUPA. Co-cordenadora da Rede de Pesquisas Junction Amazonian Biodiversity Units Research Networking Program - Jambu RNP. E-mail: ltupiassu@gmail.com

*** Doutor em Geografia pela Université des Antilles et de la Guyanne - UAG. Pesquisador do Centre National des Recherches Scientifiques - CNRS e do Laboratoire Caribéen de Sciences Sociales - LC2S. Co-cordenador da Rede de Pesquisas Junction Amazonian Biodiversity Units Research Networking Program - Jambu RNP. E-mail: jrmgrosdesormeaux@yahoo.fr

**** Mestrando em Direito Tributário e Meio Ambiente pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPA. E-mail: Gisleno.augusto@gmail.com

studies on the content of the CAR database, we observe the deviation in the use of the instrument, which constitutes a new tool of land grabbing and culminates by not meeting the objective environmental impact. The article also analyzes the deleterious effects of the shortcomings in the use of the CAR for the territorial rebate policy represented by the Green Value Added Tax implemented in the State of Pará, causing the land policy to involve inconsistencies in the distribution of tax resources to municipalities. It is concluded that the inconsistencies in the implementation of the CAR in the State of Pará, besides weakening the instrument, cause fiscal injustices and contribute to the aggravation of the present land chaos in the Amazon region.

Keywords: Rural Environmental Registry. Land Regularization. Green Value Added Tax. Environmental.

1. INTRODUÇÃO

A região amazônica brasileira é palco de um caos fundiário que alimenta e se retroalimenta (d) o processo de desmatamento desordenado em crescente aumento nos últimos anos. Esse cenário denota a interrelação existente entre a regularização fundiária e a proteção ambiental, políticas incidentes sobre o mesmo espectro espacial, mas que, na grande maioria das vezes, são tratadas de forma assimétrica, desarticulada, dessincronizada e, até mesmo, contraditória.

O Cadastro Ambiental Rural – CAR é um registro público eletrônico de imóveis rurais que visa identificar a situação ambiental da área, contendo informações a respeito das Áreas de Preservação Permanente, Reserva Legal, remanescentes de vegetação nativa, Áreas de Uso Restrito e consolidadas nas propriedades e posses rurais.

Sua criação traz, *a priori*, inúmeras vantagens sob o ponto de vista do controle ambiental, uma vez que contribui para a consolidação de uma base de dados voltada para o planejamento e monitoramento das políticas ambientais e de combate ao desmatamento.

Em que pese não ter sido o Cadastro Ambiental Rural – CAR criado com qualquer finalidade voltada à configuração da posse ou propriedade rurais —, sendo estas, apenas, pré-requisitos para a sua inscrição —, a forma como tal instrumento vem sendo utilizado no contexto da estrutura fundiária amazônica vem apresentando disfunções, que culminam em prejudicar as políticas ambientais e incidir negativamente, até mesmo, nas políticas de regularização fundiária, sendo, o CAR, às vezes, considerado como um verdadeiro instrumento de acirramento dos processos de grilagem tão comuns no Estado do Pará.

Nesse sentido, este artigo apresenta algumas das principais incongruências que vêm ocorrendo na implementação no Cadastro Ambiental Rural no Estado do Pará, analisando suas conseqüências em relação à regularização fundiária e às políticas públicas de rebate territorial, tais como o ICMS Verde implementado no Estado do Pará.

Com tal objetivo, o artigo aborda, em um primeiro momento, os elementos que levam ao desvio de finalidade do CAR no que diz respeito à configuração da posse e propriedade no contexto amazônico. Em seguida são expostos dados de pesquisas referentes às incongruências existentes no Cadastro no Estado do Pará, com efeitos nefastos aos processos de regularização fundiária. Por fim, são apresentados os efeitos negativos da má utilização do sistema nas políticas ambientais de rebate territorial, a exemplo do ICMS Verde paraense.

2. O CAR COMO INDUTOR DE EQUÍVOCOS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

As discussões sobre o CAR surgiram no Pará, no final de 2006, diante de um processo de descentralização da gestão florestal —, antes atribuída ao governo federal —, para os Estados, sendo disciplinado pelo Decreto Estadual nº 1.148 de julho de 2008 da Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Pará – SEMA/PA.

Foi pensado como um documento inicial de natureza declaratória e de rápida liberação, a fim de levantar as informações básicas dos imóveis e vinculá-las ao possível responsável pelas irregularidades no uso da terra, especialmente em relação ao desmatamento.¹

A Resolução nº 3.545/2008 do Banco Central – BACEN passou a exigir o CAR para fins de liberação de financiamento agropecuário de execução na Amazônia, sendo que, atualmente, a Resolução nº 4.487/2016 alterou o Manual de Crédito Rural e exigirá, a partir de 2018, o recibo de inscrição no CAR como requisito para fins de liberação de financiamentos não apenas para aqueles da Amazônia.

No entanto, foi com o Novo Código Florestal —, Lei nº 12.651/2012 —, que o CAR ganhou visibilidade nacional e contornos de um instrumento de fomento e monitoramento da atividade florestal, em âmbito nacional, sendo previsto em seu art. 29 como um “registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.”

O objetivo primordial do CAR é criar uma base de dados capaz de identificar o cumprimento ou não das exigências mínimas do Novo Código Florestal quanto às Áreas de Preservação Permanente – APP e Reserva Legal – RL, conforme exigência para fins de inscrição disposta no seu art. 29, §1º, III.

O CAR se apresenta, portanto, como uma ferramenta de mapeamento georreferenciado dos imóveis rurais, para fins de acompanhamento e imediata detecção do cumprimento ou não das exigências legais mínimas do Novo Código Florestal, especialmente quanto à APP e à RL.

O Cadastro Ambiental Rural, porém, não foi concebido como um instrumento fundiário, pois o cadastramento não é considerado título para fins de reconhecimento do direito de propriedade ou posse —, art. 29, §2º da Lei nº 12.651/2012 —, mas apenas como um mecanismo de controle ambiental.

Nota-se, porém, que o CAR comunga de certos equívocos próprios da política fundiária no Brasil, especialmente aquela dispensada à Amazônia e, principalmente, vem sendo utilizado, indevidamente, como instrumento de regularização fundiária.

Para compreender essa problemática, é necessário resgatar a história fundiária nacional.

A Coroa Portuguesa, por meio da Lei de 26 de junho de 1375, adotou o sistema de sesmarias para o reino de Portugal, que compelia os proprietários a utilizarem, efetivamente, a terra, por meio do seu cultivo, sob pena de decaírem de seu direito, com a transferência compulsória para quem a pudesse lavar.

No caso do Brasil, a Coroa pretendia ampliar as áreas de exploração extrativa e iniciar o uso agrícola das extensas terras, além de assegurar a conquista portuguesa e incentivar a expansão territorial, considerando a crise financeira do reino².

Esse regime vigorou até 1822, quando foi inaugurado o regime extralegal ou das posses, caracterizado

1 AZEVEDO, A. et al. Cadastro ambiental rural e sua influência na dinâmica do desmatamento na Amazônia Legal. *Boletim Amazônia em pauta*, Brasília, IPAM, n. 3, maio 2014. p. 6. Disponível em: < http://www.observatorioflorestal.org.br/sites/default/files/amazonia_em_pauta_3_cadastro_ambiental_r.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2017.

2 MATOS NETO, Antônio José. A questão agrária no Brasil: aspecto sócio-jurídico. *Projeto História*, São Paulo, n. 33, p. 101-103, dez. 2006.

pelo vazio legislativo decorrente da suspensão do sistema sesmarial, inexistindo lei acerca da problemática fundiária, com o acesso à terra promovido através tão somente da ocupação, findando com a Lei nº 601 de 1850³. Para Treccani⁴, essa situação gerou uma série de litígios judiciais e extrajudiciais, tornando a situação ainda mais caótica pelo clima de incerteza.

A Lei nº 601 de 1850, em seu art. 5º, no afã de regularizar o caos fundiário do país, agravado pelo regime extralegal, legitima as posses mansas e pacíficas, por ocupação primária, ou havida do primeiro ocupante, desde que cultivada ou com princípio de cultura, além de morada, inclusive eventual.

Percebe-se, assim, que o contexto fundiário nacional é marcado pelo descontrole estatal fundiário seguida da tentativa de regularizar situações de fato, sob o contexto não raro de conflitos agrários.

Nesse sentido, a Lei nº 13.465/2017, advinda da conversão da Medida Provisória - MP nº 750 de 22 de dezembro de 2016, ao dispor sobre a regularização fundiária rural e urbana no país, alterou a Lei nº 11.952/2009, conhecida como Programa Terra Legal, aplicável, apenas, à Amazônia, permitiu a regularização de ocupações anteriores a 22 de julho de 2008, mansas e pacíficas, com exploração direta, abrangendo áreas de até 2.500 hectares, conforme o art. 5º, IV e 6º, §1º, sendo o CAR uma exigência para tanto, nos termos do seu art. 15, II.

Essa alteração é altamente criticada por permitir que áreas ocupadas recente e irregularmente⁵, sob grilagem, já que dispensam qualquer análise da cadeia dominial, pudessem ser repassadas a particulares, mesmo que a título oneroso, sendo o CAR um requisito para tanto.

Houve, ainda, a dispensa de licitação para a alienação desses imóveis, consoante os artigos 11 e 12 da mesma lei, com o beneplácito do governo em assegurar a avaliação entre 10% a 50% do valor estipulado pelo INCRA⁶ para fins de pauta mínima da terra nua para a reforma agrária. Significa que o Estado alienará suas terras por menos, ou melhor, até muito menos, do que pagará para desapropriar áreas particulares para fins de reforma agrária.

Insta salientar que, no âmbito do Estado do Pará, o Decreto Estadual nº 739/2013, conhecido como Programa Municípios Verdes, instituiu um processo especial de regularização fundiária aos Municípios que atingissem metas de caráter ambiental, com a emissão de Certificado de Ocupação de Terra Pública, que ocorrerá com base nos dados georreferenciados do CAR, nos termos do art. 7º e 8º do decreto estadual.

Nesse diapasão, apesar de, legalmente, o CAR não ter efeitos fundiários, o Decreto Estadual, no art. 2º, II, define-o como um instrumento de apoio ao processo de regularização fundiária, levando, ao final, na emissão de títulos de propriedade. As semelhanças entre os programas federal e estadual são impressionantes, porque ambos contemplam o CAR como um elemento de aferição para a titulação de terras públicas para particulares.

O CAR compartilha do mesmo equívoco da política fundiária histórica do país, por não ser um instrumento de regularização fundiária, mas de gestão ambiental, que acaba assumindo esse papel, diante da persistência em corrigir falhas e desordens agrárias, inclusive pela grilagem. Não é o direito que cria a ordem, mas a desordem que cria o direito.

A Lei nº 6.938/81, acerca da Política Nacional do Meio Ambiente, definiu, dentre os instrumentos de gestão ambiental, o Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente – art. 9º, VII – do qual faz parte o CAR – art. 29 da Lei nº 12.651/2012.

3 ARAÚJO, Ionnara Vieira de; TÁRREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco. Apropriação de terras no Brasil e o instituto das terras devolutas. *RFD- Revista da Faculdade de Direito da UERJ*, v.1, n. 19, p. 7, jun./dez 2011.

4 TRECCANI, Girolamo D. *Violência e grilagem*: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará. Belém: UFPA; ITERPA, 2001 p. 70.

5 OBSERVATÓRIO DO CLIMA. *Nota de repúdio de 28 de julho de 2017*. Disponível em: <<http://www.observatoriodoclima.eco.br/60-organizacaoes-pedem-janot-acao-contra-lei-da-grilagem/>>. Acesso em: 24 ago. 2017.

6 Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

Os instrumentos de políticas ambientais ou de gestão ambiental podem ocorrer por meio de normas de comando e controle criadas diretamente para resolver questões ambientais ou através de normas indutoras, de mercado ou outras, criadas indiretamente para solucionar problemas ambientais⁷. No caso do CAR, os proprietários e possuidores são obrigados a realizar os registros dos imóveis rurais, caracterizando como norma de comando e controle.

Os instrumentos de regularização fundiária são, extremamente, cambiantes, variando de acordo com a política agrária do país. Prova disso é que o conceito legal de regularização fundiária, dado pelo art. 46 da Lei nº 11.977/2009, foi recentemente revogado pela MP nº 759/2016 e pela Lei nº 13.465/2017. Não mais subsiste.

Atualmente, não existe uma definição legal do que seja regularização fundiária de um modo geral, mas apenas de sua modalidade urbana com a criação da denominada Regularização Fundiária Urbana – Reurb, que consiste em “medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes”, conforme o art. 9º da Lei nº 13.465/2017.

Hodiernamente, conforme visto, a União, por meio do Programa Terra Legal, e o Estado do Pará, por meio do Programa Municípios Verdes, definem alguns instrumentos de regularização, que, em sua essência, advêm da gestão ambiental, especialmente do CAR. O equívoco é permitir que essa ferramenta, baseada em documentos autodeclaratórios e de segurança jurídica duvidosa, possa transformar-se em título de propriedade com implicações jurídicas fundiárias indeléveis.

A relevância do CAR supera, ainda, esse limite. Consoante Azevedo⁸:

(i) a obtenção de licenças para utilização dos recursos naturais ou uso alternativo do solo, (ii) a suspensão de multas aplicadas pelos órgãos fiscalizatórios por meio da adesão ao PRA, (iii) a emissão de Cotas de Reserva Ambiental (CRA) quando couber, e (iv) a concessão de crédito agrícola a partir de 2017. Além disso, em alguns Estados onde o CAR já existe, a ele já são atreladas algumas exigências de mercado e a oferta de benefícios fiscais.

No caso do Estado do Pará, além das finalidades citadas, o Cadastro Ambiental Rural vem sendo utilizado como critério para a repartição do ICMS Verde (Decreto nº 1.696/2017), vincula a Guia de Transporte Animal (Decreto nº 1.052/2014), estabelece prioridade da regularização fundiária nos municípios mais avançados no CAR (Decreto nº 739/2013), é exigência para concessão de financiamentos pelo Banco do Estado do Pará, é indispensável para alienação ou concessão das terras públicas estaduais pelo ITERPA e também concessão de incentivos fiscais pelo Governo do Estado (Decreto nº 838/2013), além de ser pré-requisito para a emissão da Licença de Atividade Rural – LAR (Decreto nº 216/2011).

O Novo Código Florestal, além disso, impõe o CAR aos proprietários, mas também aos possuidores dos imóveis, conforme o seu art. 29, §1º, o Decreto nº 7.830/2012, que criou o Sistema de Cadastro Ambiental Rural – SICAR, e inova, em seu art. 5º, ao permitir, também, que o CAR contemple o responsável direto pelo imóvel. Não existe explicação legal ou infralegal, porém, sobre o que ou quem se considera como responsável direto pelo imóvel⁹.

7 BARROS, Dalmo Arantes et al. Breve análise dos instrumentos da política de gestão ambiental brasileira. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 11, n. 22, p. 157, nov. 2012.

8 AZEVEDO, A. et al. Cadastro ambiental rural e sua influência na dinâmica do desmatamento na Amazônia Legal. *Boletim Amazônia em pauta*, Brasília, IPAM, n. 3, maio 2014. p. 2. Disponível em: < http://www.observatorioflorestal.org.br/sites/default/files/amazonia_em_pauta_3_cadastro_ambiental_r.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2017.

9 O art. 5º do Decreto 7.830/2012, ao alocar as expressões “proprietário”, “possuidor rural” ou “responsável direto” de forma independente, expõe que se tratariam de institutos jurídicos diferentes. Posse consiste no estado de fato de alguns dos poderes inerentes à propriedade, como usar, gozar, dispor e reaver a coisa, enquanto a detenção, não sendo posse, seria o exercício da posse para outro, em uma relação de dependência, conforme o art. 1.196 e 1.998 do Código Civil. Dessa forma, considerando que o CAR não teria, *a priori*, validade fundiária, pode-se concluir que o próprio mero detentor, enquanto “responsável direto”, poderia realizar o registro

O art. 6º, *caput* e §1º do Decreto 7.830/2012 aduzem que a inscrição, apesar de obrigatória, tem natureza declaratória e permanente, ficando sob inteira responsabilização do declarante pelas informações prestadas, enquanto não houver manifestação do órgão competente acerca de pendências ou inconsistências, a inscrição do imóvel rural no CAR é considerada ativa para todos os fins legais – art. 7º, §2º do Decreto 7.830/2012.

Dessa forma, desde o protocolo das informações, forma-se um CAR provisório com todos os efeitos legais, mas, somente com a aprovação do órgão ambiental competente, gera-se o CAR definitivo.

Observa-se, pois, que o CAR pode ser realizado, unilateralmente, de forma provisória, pelo eventual possuidor ou, até mesmo, pelo responsável do imóvel.

Mas, além de não se definir de forma clara quem seria o responsável pelo imóvel apto a realizar o cadastro, a documentação exigida para comprovação de posse se afigura bastante frágil, na medida em que a Secretaria de Estado de Meio-Ambiente e Sustentabilidade – SEMAS/PA¹⁰ permite, por exemplo, que qualquer certidão do órgão fundiário ou Sindicato, Associação ou Cooperativa seja aceita para tais fins. Não há, porém, qualquer verificação documental no sentido de assegurar tratar-se de área apropriável, permitindo, inclusive, a inscrição de posses em terras públicas, em total afronta ao ordenamento jurídico¹¹.

A fragilidade das inscrições no CAR parece aproximá-lo das antigas modalidades de registro paroquial.

O Decreto nº 1.318 de 1854, que regulamentou a Lei de Terras —, Lei nº 601/1850 —, permitiu, no art. 91, registros de terras perante os vigários da Igreja Católica, por meio de declarações dos próprios posseiros ou proprietários das glebas, inclusive sem a indicação exata de sua extensão, ficando conhecido como Registros Paroquiais ou Registros do Vigário¹².

Ocorre que o art. 94 do antigo Decreto aduz, semelhante ao que ocorre com o CAR, não conferirem algum direito aos possuidores, mas apenas para efeitos meramente estatísticos, desprovendo-os de valor jurídico para fins de comprovação da propriedade do imóvel.

No entanto, mesmo assim, foram cadastrados 22.069 imóveis nas diferentes paróquias¹³, e até hoje, são comumente submetidos a registro em Cartórios de Imóveis, legitimando apropriações indevidas de áreas, conforme identificado por Ibrahim Rocha et al¹⁴:

Alguns dos documentos previstos permitiam tão somente o acesso à posse, outros eram translativos de domínio, isto é, garantiam a incorporação do imóvel na propriedade privada. A grande quantidade de títulos outorgados ao longo do tempo contribuiu para criar dificuldades atuais de interpretação sobre seu valor jurídico. Esta indefinição, em alguns casos, favoreceu a apropriação indevida de terras públicas, fenômeno conhecido popularmente como “grilagem”, pois documentos não translativos de domínio foram levados a registro cartorial criando uma presunção *juris tantum* de propriedade em favor de seus detentores¹⁵.

Nesse sentido, o Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito, destinada a investigar a ocupação de terras públicas na região amazônica, identificou que os registros paroquiais serviram de embasamento

do imóvel rural. No entanto, a ausência de trabalhos acerca do tema é uma dificuldade destacada, exigindo maior atenção acadêmica, sem excluir, evidentemente, a necessidade de maiores esclarecimentos regulamentares, senão legal.

10 ESTADO DO PARÁ. Secretaria de Estado do Meio-Ambiente e Sustentabilidade. *CAR - documentos*. Disponível em: <<https://www.semas.pa.gov.br/2013/06/24/car-documentos/>> Acesso em: 8 jun. 2017.

11 MOREIRA, Eliane. *O cadastro ambiental rural: a nova face da grilagem na Amazônia?* Disponível em: <<http://www.abrampa.org.br/site/?ct=noticia&id=230>>. Acesso em: 8 jun. 2017.

12 ROCHA, Ibrahim et al. *Manual de direito agrário constitucional: lições de direito agroambiental*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 71.

13 MUNIZ, João de Palma. *Índice geral dos registros de terras*. Belém: Imprensa Oficial, 1907. v. 7.

14 ROCHA, Ibrahim et al. *Manual de direito agrário constitucional: lições de direito agroambiental*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 58.

15 ROCHA, Ibrahim et al. *Manual de direito agrário constitucional: lições de direito agroambiental*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 58.

para que Carlos Medeiros, uma figura fictícia criada por grileiros, fosse capaz de ser proprietário de 12 milhões de hectares de uma só vez¹⁶, constituindo-se, pois, em instrumentos privilegiados para legitimar a grilagem na região¹⁷.

O CAR, hoje vem sendo utilizado, na Amazônia, com efeitos que se assemelham aos dos Registros Paroquiais do século XXI, uma vez que os dados nele constantes são utilizados como ponto de partida para os processos de regularização fundiária, tanto no âmbito do Instituto de Terras do Pará¹⁸ quanto no âmbito do Programa Terra Legal.

O Instituto de Terras do Pará, inclusive, pretende aprimorar seu processo de regularização fundiária a partir da utilização das “informações do Cadastro Ambiental Rural como base inicial para organização e planejamento de seus trabalhos, além da otimização de procedimentos internos”, nos termos do Acordo de Cooperação Técnica nº 01/2015¹⁹ firmado com o IMAZON.

Dessa forma, é inevitável a replicação das inconsistências de um cenário estritamente ambiental para um agrário, sendo estes um dos principais motivos para o Ministério Público do Estado do Pará²⁰ recomendar a suspensão do projeto, com o objetivo de readequar o sistema diante da problemática do CAR.

Essa abordagem deixa o sistema de regularização fundiária vulnerável, especialmente porque os casos de grilagem de terras no Estado do Pará são historicamente recorrentes. Nesse sentido, emblemático o Provimento nº 13 de junho de 2006 da Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior, que determinou o bloqueio de todas matrículas de imóveis rurais com suspeitas de irregularidades, destacando, em um de seus “considerandos” que:

as medidas pontuais que vêm sendo adotadas por esta Corregedoria e pelo ITERPA no sentido de equacionar o problema têm se mostrado insuficientes, ante a dimensão que a grilagem de terras atingiu em nosso Estado. Para se ter uma ideia, há vários municípios do interior com áreas registradas que superam em uma, duas ou mais vezes a sua superfície territorial, e todos nós conhecemos o tamanho de nossos municípios, alguns deles maiores que vários países;

O CAR, portanto, conferindo tratamento semelhante a proprietário, possuidor e grileiro²¹, contrariando suas intenções iniciais, acirra o desconhecimento e a segurança jurídica acerca das propriedades rurais no Brasil, especialmente na Amazônia, o que é agravado pelas várias inconsistências encontradas no sistema, a exemplo do identificado no Estado do Pará.

16 BRASIL. Câmara dos Deputados. *Relatório final da comissão parlamentar de inquérito destinada a investigar a ocupação de terras públicas na região amazônica*. p. 132. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD28DEZ2001SUP.pdf#page=3>>. Acesso em: 31 jul. 2017.

17 BRASIL. Instituto de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. *Livro branco da grilagem de terras*. p. 15. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/media/servicos/publicacao/livros_revistas_e_cartilhas/Livro%20Branco%20da%20Grilagem%20de%20Terras.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2017. Diante da gravidade do caso, a Corregedoria do Geral e Justiça do Tribunal de Justiça do Estado do Pará determinou, através do Provimento nº 001/2001, o bloqueio provisório de todas as matrículas que constem na cadeia dominial Carlos Medeiros. ESTADO DO PARÁ. Tribunal De Justiça Do Estado Do Pará. *Provimento Nº 001/2001-Cgj*. Disponível em: <<http://www.tjpa.jus.br/CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=3062>>. Acesso em: 31 jul. 2017.

18 BRITO, Brenda; CARDOSO Junior, Dário. *Regularização fundiária no Pará: afinal qual é o problema?* Belém: IMAZON, 2015.

19 IMAZON - INSTITUTO DO HOMEM E MEIO AMBIENTE DA AMAZÔNIA. *Acordo de Cooperação Técnica n. 1 de 2015*. Disponível em: <[http://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/transparencia_institucional/Cooperacao%20Tecnica_01_2015_ITERPA_SEDAP_SEDEME_SEMAS%20e%20IMAZON%20\(1\).pdf](http://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/transparencia_institucional/Cooperacao%20Tecnica_01_2015_ITERPA_SEDAP_SEDEME_SEMAS%20e%20IMAZON%20(1).pdf)>. Acesso em: 31 jul. 2017.

20 ESTADO DO PARÁ. Ministério Público Do Estado Do Pará. *Recomendação no Inquérito Civil n. 001/2013 – 8ª PJ Agrária*. Disponível em: <[http://www.mppa.mp.br/upload/recomendacao%20CARF\(1\).pdf](http://www.mppa.mp.br/upload/recomendacao%20CARF(1).pdf)>. Acesso em: 31 jul. 2017.

21 MOREIRA, Eliane. *O cadastro ambiental rural: a nova face da grilagem na Amazônia?* Disponível em: <<http://www.abrampa.org.br/site/?ct=noticia&id=230>>. Acesso em: 8 jun. 2017.

3. AS INCONSISTÊNCIAS NOS REGISTROS DO CAR

O Estado do Pará adotou o Cadastro Ambiental Rural antes de sua expansão para todo o território nacional, a partir da iniciativa implementada no Estado do Mato Grosso. Desde então, porém, impera o dualismo entre a maior severidade no monitoramento dos dados e o estímulo às adesões²².

As análises aqui apresentadas indicam que se priorizou o estímulo às adesões, em detrimento do rigor no controle dos dados e da própria documentação apresentados. Tal fato, somado a ausência de condições técnicas, físicas e financeiras para a ampla validação dos cadastros provisórios efetuados, vem gerando uma série de inconsistências nos bancos de dados do sistema.

Um artigo publicado na revista *Land Use Policy*, por pesquisadores da Universidade de Wisconsin-Madison, fez a análise do banco de dados do CAR no Estado do Pará, de 2008 a novembro de 2013, compreendendo mais de 100 mil registros que cobrem mais de 30 milhões de hectares da floresta amazônica²³.

No período estudado, verificou-se que metade das áreas cadastráveis do Estado foram registradas no CAR. Entretanto, o estudo atestou que, em 2013, somente 2% dos registros eram definitivos e 98% provisórios, gerados, automaticamente, pelo sistema, a partir da responsabilidade dos dados pelo declarante²⁴.

Em pesquisa realizada pela Agência Pública²⁵ acerca das falhas e inconsistências do CAR, com dados coletados até junho de 2016, detectou-se um que 20% dos registros de CAR eram definitivos.

Comparando-as ambas as análises citadas, infere-se que, entre 2013 e 2016, houve um aumento considerável na quantidade de registros definitivos no Estado do Pará, não se podendo afirmar de modo exato, por ausência de dados, que as bases consideradas por ambos os estudos foram as mesmas.

Há indícios, entretanto, que a definitividade dos registros após sua análise e aprovação por parte do poder público não significa a segurança quanto aos dados declarados. Pesquisadores constataram²⁶, por exemplo, a existência de, pelo menos, 20 registros de CAR definitivos validados em terras indígenas.

Um dos casos emblemáticos é o da Fazenda Paragominas, que possui uma área de 4 mil hectares. Sabe-se que, por força do disposto no art. 188, §1º da CF/88, a alienação ou a concessão de terras públicas em área superior a 2.500 hectares exige prévia aprovação do Congresso Nacional. Na existência de tal autorização, há fortes indícios de falha no destacamento da área do patrimônio público. Além disso a área mencionada encontra-se sobreposta integralmente à Terra Indígena Apyterewa, localizada no Município de São Felix do Xingú e homologada por Decreto Presidencial de 19 de abril de 2007²⁷.

Outro caso é da empresa Rondobel Indústria e Comércio de Madeira, que tem três cadastros ativos sobrepostos à Terra Indígena Maró, no município de Santarém. A empresa possui diversos Planos de Manejo Florestal Sustentável autorizados pelo Estado do Pará para explorar madeira nessas áreas, sobrepostas, portanto, a terras da União.

22 AZEVEDO, A. et al. Cadastro ambiental rural e sua influência na dinâmica do desmatamento na Amazônia Legal. *Boletim Amazônia em pauta*, Brasília, IPAM, n. 3, p. 1, maio 2014. Disponível em: < http://www.observatorioflorestal.org.br/sites/default/files/amazonia_em_pauta_3_cadastro_ambiental_r.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2017.

23 L'ROE et al. Mapping properties to monitor forests: Landholder response to a large environmental registration program in the Brazilian Amazon. *Land use policy*, v. 57, p. 194, nov. 2016.

24 L'ROE et al. Mapping properties to monitor forests: Landholder response to a large environmental registration program in the Brazilian Amazon. *Land use policy*, v. 57, p. 197, nov. 2016.

25 BARROS, Ciro; BARCELOS, Iuri; GALLO, João Otávio. *As falhas e inconsistências do Cadastro Ambiental Rural*. Disponível em: <<http://apublica.org/2016/08/as-falhas-e-inconsistencias-do-cadastro-ambiental-rural/>>. Acesso em: 7 jun. 2017.

26 BARROS, Ciro; BARCELOS, Iuri; GALLO, João Otávio. *As falhas e inconsistências do Cadastro Ambiental Rural*. Disponível em: <<http://apublica.org/2016/08/as-falhas-e-inconsistencias-do-cadastro-ambiental-rural/>>. Acesso em: 7 jun. 2017.

27 BRASIL. Presidência da República. *Decreto de 19 de abril de 2007*. Homologação da terra indígena Apyterewa. Publicado no Diário Oficial da União – DOU. Disponível em: < <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=9&data=20/04/2007>> Acesso em: 8 jun. 2017.

Estudo sobre os registros do CAR demonstra igualmente que, em 150 mil registros analisados, 108 mil contêm sobreposições, sendo que destes, 48 mil preenchem mais de 100% do imóvel rural, incidindo completamente entre eles²⁸. São, geograficamente, registros dentro de registros.

Na verdade, a própria indicação de área cadastrável no CAR muitas vezes permite a duplicidade. Segundo dados obtidos no sítio eletrônico do Programa Municípios Verdes do Estado do Pará, acerca do Cadastro Ambiental Rural, em março de 2017, foi possível verificar algumas inconsistências:

Tabela 1 - Municípios com áreas cadastráveis no CAR superiores aos seus territórios

Nome	Área Cadastrável		Área Cadastrada	
	km ²	% do município	km ²	%
Capanema	615,04	100,23	190,84	31,03
Concórdia do Pará	692,27	100,2	450,46	65,07
São Francisco do Pará	480,29	100,14	241,20	50,22
Castanhal	1.030,21	100,13	500,94	48,63
Mãe do Rio	470,02	100,11	302,16	64,29
Santa Maria do Pará	458,19	100,11	149,85	32,7
Bonito	587,22	100,09	208,66	35,53
Irituia	1.380,64	100,09	767,87	55,62
Terra Alta	206,57	100,08	86,79	42,01
Igarapé-açu	786,45	100,06	347,18	44,14
Ourém	562,73	100,06	291,86	51,87
Capitão Poço	2.899,57	100	2.095,19	72,26
Eldorado dos Carajás	2.956,73	100	2.794,32	94,51

Fonte: SEMA Março/2017. Nota: Dados trabalhados pelos autores.

Percebe-se, assim, que área igual ou superior a todo o território municipal é passível de registro no CAR. Como ele se aplica aos imóveis rurais tão somente, verifica-se que, segundo esses dados, não existiria área urbana nesses Municípios e, o que é mais grave, é possível cadastrar mais área do que a área efetivamente existente.

Esse fato facilita as ações de grileiros, que buscam, por meio de documentos inverídicos, realizar registros no CAR em nome de laranjas, obter financiamentos públicos e licenças ambientais para esquentar madeira ilegal. O indício de posse, inclusive, poderá facilitar a aquisição de terras públicas diante das recentes alterações impostas pela legislação.

Indícios nefastos sob o ponto de vista fundiário e ambiental foram detectados a partir de operações realizadas pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal. A Operação Rios Voadores²⁹, por exemplo, detectou que grileiros desmatavam áreas de floresta e, após tornarem áreas de pastagens, registravam-nas no CAR em nome de laranjas e arrendavam ou vendiam a terceiros, mesmo sem ser um documento fundiário,

28 BARROS, Ciro; BARCELOS, Iuri; GALLO, João Otávio. *As falhas e inconsistências do Cadastro Ambiental Rural*. Disponível em: <<http://apublica.org/2016/08/as-falhas-e-inconsistencias-do-cadastro-ambiental-rural/>>. Acesso em: 7 jun. 2017.

29 BRASIL. Ministério Público Federal. *Rios Voadores*: novas autuações envolveram mais dois acusados como responsáveis pelo maior desmatamento da Amazônia. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/noticias-pa/rios-voadores-novas-autuacoes-envolveram-mais-dois-acusados-como-responsaveis-pelo-maior-desmatamento-da-amazonia>>. Acesso em: 31 jul. 2017.

para exploração pecuária, inclusive com provas da utilização de trabalho análogo ao escravo³⁰. A Operação Madeira Limpa³¹, por sua vez, desarticulou uma organização criminosa acusada de usar CAR para conseguir planos de manejo sustentáveis com o intuito de esquentar madeira extraída ilegalmente de assentamentos e unidades de conservação. Em vez de a exploração ocorrer nas áreas do CAR, ocorriam, em verdade, em área proibidas, sendo ele, apenas, um instrumento de obter os Planos de Manejo³².

Assim, além dos problemas ligados às sobreposições, as análises demonstram que muitos registros parciais e paralelos são mantidos, principalmente em nome de laranjas, para dificultar a eficácia do monitoramento ambiental, pois as áreas intencionalmente não registradas podem indicar um espaço de exploração florestal ilegal sem a consequente fiscalização e responsabilização dos executores, que ocorreria mais facilmente com o registro do CAR. Há risco, inclusive, de os usuários subverterem o sistema para assegurar um registro que permita ações de limpeza em suas áreas³³.

Nota-se, assim, que a falta de acuidade e duplicidade dos registros desnatura a finalidade do sistema, que, no lugar de auxiliar no controle remoto dos responsáveis pelo passivo ambiental, culmina por exigir a fiscalização *in loco* e permitir até mesmo a falta de responsabilização ambiental, ao não permitir identificar-se exatamente quem seria o agente ocasionador de eventual dano ou infração contra o meio ambiente.

Diante desse descolamento entre a realidade da posse ou propriedade das áreas e os dados registrados no cadastro, este transforma-se em uma “salvaguarda” do produtor para as ações ilegais, sendo necessário, sendo o IPAM, haver uma ligação “entre o ‘papel’ (CAR) e as ações no chão, sobretudo de adequação ao Novo Código Florestal”³⁴.

Essa situação gera o acirramento de tensões entre diversos grupos sociais na região, conforme o primordial alerta de Eliane Moreira³⁵:

Num contexto em que a regra é a ausência de checagem rápida e eficiente dos títulos de propriedade e documentos possessórios, o CAR se estabelece como um sutil instrumento de apropriação de áreas públicas, sob o qual paira uma presunção de propriedade ou posse absolutamente falaciosa, que tem causado ou agravado conflitos na Amazônia

[...]

Pior, ainda, é observar que o detentor do CAR passa aos poucos a ganhar status de proprietário e a ser tratado como tal. Os crédulos dirão: ora, mas CAR não é documento fundiário. E aí precisaremos confrontar esta alegação com a realidade da Amazônia na qual até mesmo protocolos de pedidos de regularização fundiária perante o INCRA se servem, historicamente, para a grilagem de terras e obtenção de financiamento perante instituições financeiras.

Essas incongruências vêm acarretando, além de tudo, injustiças na própria repartição de recursos entre os Municípios, como se observa a partir da utilização do Cadastro Ambiental Rural enquanto critério de repartição do ICMS Verde no Estado do Pará.

30 O processo criminal tramita na Vara Única da Subseção de Altamira, autuado sob o número 0001607-52.2016.4.01.3903. A última movimentação judicial refere-se ao recebimento da denúncia pela justiça.

31 BRASIL. Ministério Público Federal. *Caso Madeira Limpa*: justiça bloqueia R\$ 2,8 milhões de madeireiros por danos ambientais. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/noticias-pa/caso-madeira-limpa-justica-bloqueia-r-2-8-milhoes-de-madeireiros-por-danos-ambientais>>. Acesso em: 31 jul. 2017.

32 O processo criminal tramita na 2ª Vara Federal da Subseção de Santarém, autuado sob o número 0000716-34.2016.4.01.3902. A última movimentação judicial refere-se ao bloqueio de bens dos envolvidos.

33 L'ROE et al. Mapping properties to monitor forests: Landholder response to a large environmental registration program in the Brazilian Amazon. *Land use policy*, v. 57, p. 194, nov. 2016.

34 AZEVEDO, A. et al. Cadastro ambiental rural e sua influência na dinâmica do desmatamento na Amazônia Legal. *Boletim Amazônia em pauta*, Brasília, IPAM, n. 3, p. 1, maio 2014. Disponível em: <http://www.observatorioflorestal.org.br/sites/default/files/amazonia_em_pauta_3_cadastro_ambiental_r.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2017.

35 MOREIRA, Eliane. *O cadastro ambiental rural: a nova face da grilagem na Amazônia?* Disponível em: <<http://www.abrampa.org.br/site/?ct=noticia&id=230>>. Acesso em: 8 jun. 2017.

4. IMPACTO FUNDIÁRIO DA UTILIZAÇÃO DO CAR NA POLÍTICA DO ICMS VERDE NO ESTADO DO PARÁ

A Constituição Federal de 1988 – CF/88, em seu art. 158, IV, determinou que 25% do produto da arrecadação de ICMS pelos Estados seja repassado aos seus Municípios. O parágrafo único, inciso I, aduz que 75% desses recursos ocorrem sob a égide do valor adicionado fiscal nas operações realizadas nos territórios locais, o restante, 25%, dar-se-á de acordo com os critérios estabelecidos em lei estadual, conforme o inciso II.

O ICMS Verde é uma política ambiental baseada no permissivo do federalismo fiscal contido no 158, IV da Constituição Federal, a partir do qual os Estados estabelecem critérios ambientais para a repartição da parcela de ICMS a ser repartida aos Municípios³⁶. O reequilíbrio federativo, pela destinação dessa receita, busca evitar a crise de sobrecarga e ingovernabilidade aos entes federados³⁷, mas especificamente aos Municípios com limitações exploratórias pela ampla preservação ambiental.

Significa a atuação do Estado em áreas, *a priori*, de desinteresse ao mercado como regulador eficaz da economia, em que prima “pela conservação ambiental, pelo crescimento econômico e pela equidade social”³⁸. Incentivam-se os Municipais em espaços que impactarão a realidade socioeconômica locais.

O Estado do Pará, por meio da Lei Estadual nº 7.638, de 12 de julho de 2012, introduziu essa política em seu ordenamento prevendo o critério ecológico como fator de aferição e repasse de 8% da parcela de ICMS cabível aos Municípios³⁹.

Após uma primeira regulamentação pelo Decreto Estadual nº 775, de 26 de junho de 2013, tal política é hoje regulada pelo Decreto Estadual nº 1.696, de 07 de fevereiro de 2017 que fixa, para a repartição dos recursos, a consideração de quatro fatores ambientais.

A regulamentação paraense do ICMS Verde, porém, inovou ao introduzir o percentual de Cadastro Ambiental Rural como critério para a repartição do ICMS Verde⁴⁰. Inicialmente, 50% (cinquenta por cento) do valor total do repasse correspondente ao ICMS Verde paraense será realizado de forma diretamente proporcional à porcentagem da área cadastrável do Município inserida no Cadastro Ambiental Rural. Atualmente, o Cadastro Ambiental Rural transformou-se em um subfator incluído no critério regularização ambiental, que, em sua totalidade, corresponde a 38,6% do total do valor do repasse.

A adoção do CAR como critério de repasse de ICMS aos Municípios paraenses contribuiu sobremaneira para o incentivo à adesão a tal cadastro. Vários programas de fomento foram implantados visando o aumento da área cadastrada nos Municípios.

Observa-se, porém, que a repartição da parcela referente a este critério, concentra-se mais fortemente nos Municípios localizados no Sudeste Paraense, onde se localizam cerca de —, dos Municípios que atingem a marca de 80% de cadastro e, paradoxalmente, trata-se de Municípios com alto grau de desmatamento.

Quatro Municípios paraenses (Paragominas, Santana do Araguaia, Dom Eliseu e Ulianópolis) que saíram

36 SCAFF, F. F.; TUPIASSU, L. V. C. Tributação e Políticas Públicas: O ICMS Ecológico. *Verba Juris*, João Pessoa, ano 3, n. 3, p. 154-190. jan./dez. 2004. p. 724-748.

37 FÉ, Raquel Mousinho de Moura. A repartição de rendas entre os entes da federação e sua repercussão na caracterização do federalismo brasileiro: uma investigação acerca do desenvolvimento do federalismo fiscal-financeiro no Brasil. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 5, n. 1, p. 112, 2015.

38 CÂMARA, Andreza Aparecida Franco. O Neodesenvolvimentismo e a questão ambiental: o papel da hidroeletricidade no sistema energético brasileiro. *Rev. Bras. Polít. Públicas*, Brasília, v. 7, n. 1, p. 229, 2017.

39 Impende destacar que houve um processo gradativo de aumento do percentual do ICMS Ecológico até atingir o patamar de 8%, porque, segundo o art. 9º da Lei Estadual nº 7.638/2012, o percentual iniciaria com 2% em 2012, aumentaria para 4% em 2013, 6% em 2014 e 8% em 2015, quando se estabilizaria.

40 OLIVEIRA, A.; TUPIASSU MERLIN, L. V. C. ICMS Verde para a redução do desmatamento amazônico: estudo sobre uma experiência recente. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 13, n. 25, p. 277-306, jan./abr. 2016.

da lista de Municípios Prioritários do MMA, adequando-se à categoria “Município Verde”, figuram dentre os que possuem maiores áreas inseridas no CAR. Contudo, 4 dos maiores desmatadores (Cumaru do Norte, Marabá, São Félix do Xingu e Itupiranga) também possuem grande parcela do território inscrita no CAR⁴¹.

Incongruências são encontradas, porém, entre a quantidade de área cadastrada e a proporção nos valores recebidos pelos Municípios⁴². Ainda assim, Patrick Oliveira⁴³ identificou, através da análise de dados das portarias de índices finais do ICMS Verde, que alguns municípios receberam, em 2014, 2015 e 2016, exclusivamente com base no CAR, conforme relação abaixo:

Tabela 2 - Municípios que receberam ICMS exclusivamente pelo CAR

2014	2015	2016
Santa Maria do Pará	Santa Maria do Pará	Santa Maria do Pará
São Domingos do Capim	São Domingos do Capim	São Domingos do Capim
São Francisco do Pará	São Francisco do Pará	São Francisco do Pará
São João do Araguaia	São João do Araguaia	São João do Araguaia
São Miguel do Guamá		
Sapucaia	Sapucaia	Sapucaia
	Tailândia	
Terra Alta		
	Tomé-Açu	
	Vigia	
Xinguara	Xinguara	Xinguara

Fonte: Pinheiro, 2017.

Correlacionando as tabelas, infere-se que os municípios de Santa Maria do Pará, São Francisco do Pará e Terra Alta foram os mais impactados por dissonâncias no CAR em relação ao ICMS Verde, considerando que esse incentivo ocorreu em um ou todos os anos, até agora, com registros que ultrapassam o limite do território do município.

Não se descarta, no entanto, a extensão desses impactos aos demais, pois se trata de registros de imóveis sem a veracidade das informações prestadas.

Sendo assim, fica evidente que o incentivo pelas adesões ao CAR deixa de lado a fiscalização efetiva sobre a comprovação das informações prestadas pelos usuários, pois as pesquisas expõem que os registros são meramente declaratórios e baseados em documentação de segurança jurídica mínima.

A introdução do CAR como critério de repasse do ICMS Verde, portanto, em que pese tenha incentivado sobremaneira o aumento na quantidade de cadastros, não é acompanhada da correlação fática, tampouco técnica para a validação das informações obtidas, subvertendo tanto a política ambiental quanto o debate territorial a ela vinculado.

41 OLIVEIRA, A.; TUPIASSU MERLIN, L. V. C. ICMS Verde para a redução do desmatamento amazônico: estudo sobre uma experiência recente. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 13, n. 25, p. 277-306, jan./ abr. 2016.

42 BARGAS, N. *O cadastro ambiental rural como critério de repasse do ICMS Verde no Estado do Pará*. 2017. Monografia (Bacharelado em Direito). Instituto de Ciências Jurídicas. Universidade Federal do Pará – UFPA, Belém. 2017.

43 PINHEIRO, Patrick de Oliveira. *A política do ICMS Verde sob o enfoque da análise da teoria sistêmica*. 2017. Dissertação (Mestrado profissional em gestão dos recursos naturais e desenvolvimento local na Amazônia). Núcleo de Meio Ambiente – NUMA. Universidade Federal do Pará – UFPA, Belém, 2017.

O Estado culmina por verter recursos à nova modalidade de grilagem baseada nos seus registros, com implicações não apenas ambientais, mas também sociais de aumento ou acirramento dos conflitos sociais na região.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A estrutura fundiária deficitária existente na região amazônica confere uma de suas maiores fragilidades para a implementação de políticas públicas, inclusive de defesa ao meio ambiente⁴⁴, sendo agravada pela falta de sincronia entre as políticas de rebate territorial e ambiental que incidem sobre o mesmo registro espacial. As dissonâncias identificadas no Cadastro Ambiental Rural expõem tal celeuma.

Conforme amplamente apresentado, o CAR expõe problemas quanto à confiabilidade dos dados registrados e, ainda mais no Estado do Pará, por uma política mais de adesão quantitativa ao programa, sujeitando-se aos riscos de fraudes, já comuns na seara fundiária da região.

Sofre com os reflexos de uma política fundiária tortuosa com instrumentos jurídicos falhos e descontrole imobiliário. Apesar disso, tenta-se utilizar seus dados, premidos de saneamento, como um instrumento base para a regularização fundiária no Estado, repetindo erro do passado, como os registros paroquiais.

As pesquisas discutidas neste trabalho convergem sobre a insegurança dos registros apresentados oficialmente, seja pelas sobreposições, seja pela fraude da posse de imóveis rurais, seja pelas limitações administrativas de controle e monitoramento desses documentos, seja pela prática de grileiros em aproveitar-se das falhas, enfim, situações delicadas.

Agrava-se a questão pela utilização, no Estado do Pará, do CAR como critério para a repartição dos recursos do ICMS entre os Municípios, induzindo o fomento a políticas que não conferem justiça em relação aos esforços ambientais e fundiários por eles realizados.

Com a alteração no regime de regularização fundiária implementadas pela Medida Provisória nº 759/2016, a posse muitas vezes fictícia induzida pelo CAR dará azo para o acirramento dos conflitos fundiários na Amazônia, onde sobreposições de CAR são comuns e possivelmente gerará disputas entre aqueles que auto registraram suas terras

Tais elementos, porém, não buscam desqualificar o CAR como instrumento de controle e monitoramento ambiental, mas alertar que o incentivo à mera quantidade de registros pode desvirtuar sua finalidade e facilitar as ações de grileiros, especialmente pela possibilidade de acesso a linhas de créditos, licenças ambientais e, principalmente, o acesso às terras públicas a partir da flexibilização proposta pela nova legislação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAGÃO, Alexandra. *O princípio do poluidor pagador*: pedra angular da política comunitária do ambiente. São Paulo: Inst. O Direito por um Planeta Verde, 2014.

ARAÚJO, Ionnara Vieira de; TÁRREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco. Apropriação de terras no Brasil e o instituto das terras devolutas. *RFD- Revista da Faculdade de Direito da UERJ*, v.1, n. 19, jun./dez 2011.

AZEVEDO, A. et al. Cadastro ambiental rural e sua influência na dinâmica do desmatamento na Amazônia Legal. *Boletim Amazônia em pauta*, Brasília, IPAM, n. 3, maio 2014. Disponível em: < <http://www.observa->

44 TRENNEPOHL, Curt. Cadastro Ambiental Rural. In: MILARÉ, Edis; MACHADO, Paulo Affonso. *Novo Código Florestal*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 310.

torioflorestal.org.br/sites/default/files/amazonia_em_pauta_3_cadastro_ambiental_r.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2017.

AZEVEDO, Ruy Emmanuel de; OLIVEIRA, Vlândia Pinto Vidal de. Reflexos do novo Código Florestal nas Áreas de Preservação Permanente. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, Curitiba, v. 29, n. 1, p. 71-91, abr. 2014.

BARGAS, N. *O cadastro ambiental rural como critério de repasse do ICMS Verde no Estado do Pará*. 2017. Monografia (Bacharelado em Direito). Instituto de Ciências Jurídicas. Universidade Federal do Pará – UFPA, Belém, 2017.

BARROS, Ciro; BARCELOS, Iuri; GALLO, João Otávio. *As falhas e inconsistências do Cadastro Ambiental Rural*. Disponível em: <<http://apublica.org/2016/08/as-falhas-e-inconsistencias-do-cadastro-ambiental-rural/>>. Acesso em: 7 jun. 2017.

BARROS, Dalmo Arantes et al. Breve análise dos instrumentos da política de gestão ambiental brasileira. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 11, n. 22, nov. 2012.

BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Relatório final da comissão parlamentar de inquérito destinada a investigar a ocupação de terras públicas na região amazônica*. p. 132. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD28DEZ2001SUP.pdf#page=3>>. Acesso em: 31 jul. 2017.

BRASIL. Instituto de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. *Livro branco da grilagem de terras*. p. 15. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/media/servicos/publicacao/livros_revistas_e_cartilhas/Livro%20Branco%20da%20Grilagem%20de%20Terras.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2017.

BRASIL. Ministério Público Federal. *Caso Madeira Limpa*: justiça bloqueia R\$ 2,8 milhões de madeireiros por danos ambientais. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/noticias-pa/caso-madeira-limpa-justica-bloqueia-r-2-8-milhoes-de-madeireiros-por-danos-ambientais>>. Acesso em: 31 jul. 2017.

BRASIL. Ministério Público Federal. *Rios Voadores*: novas autuações envolveram mais dois acusados como responsáveis pelo maior desmatamento da Amazônia. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/noticias-pa/rios-voadores-novas-autuacoes-envolveram-mais-dois-acusados-como-responsaveis-pelo-maior-desmatamento-da-amazonia>>. Acesso em: 31 jul. 2017.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto de 19 de abril de 2007*. Homologação da terra indígena Apyterewa. Publicado no Diário Oficial da União – DOU. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=9&data=20/04/2007>> Acesso em: 8 jun. 2017.

BRITO, Brenda; CARDOSO Junior, Dário. *Regularização fundiária no Pará*: afinal qual é o problema? Belém: IMAZON, 2015.

CÂMARA, Andreza Aparecida Franco. O Neodesenvolvimentismo e a questão ambiental: o papel da hidroeletricidade no sistema energético brasileiro. *Rev. Bras. Polít. Públicas*, Brasília, v. 7, n. 1, p. 220-245, 2017.

ESTADO DO PARÁ. Ministério Público Do Estado Do Pará. *Recomendação no Inquérito Civil n. 001/2013 – 8ª PJ Agrária*. Disponível em: <[http://www.mppa.mp.br/upload/recomendacao%20CARF\(1\).pdf](http://www.mppa.mp.br/upload/recomendacao%20CARF(1).pdf)>. Acesso em: 31 jul. 2017

ESTADO DO PARÁ. *Programa Municípios Verdes*: área CAR cadastrada (SEMA - 03/2017). Disponível em: <http://www.municipiosverdes.pa.gov.br/relatorios/rr_area_percentual/30/29>. Acesso em: 8 jun. 2017.

ESTADO DO PARÁ. Secretaria de Estado do Meio-Ambiente e Sustentabilidade. *CAR - documentos*. Disponível em: <<https://www.semas.pa.gov.br/2013/06/24/car-documentos/>> Acesso em: 8 jun. 2017.

ESTADO DO PARÁ. Tribunal De Justiça Do Estado Do Pará. *Provimento n. 001/2001-Cgj*. Disponível em: <<http://www.tjpa.jus.br//CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=3062>>. Acesso em: 31 jul. 2017.

FÉ, Raquel Mousinho de Moura. A repartição de rendas entre os entes da federação e sua repercussão na caracterização do federalismo brasileiro: uma investigação acerca do desenvolvimento do federalismo fiscal-financeiro no Brasil. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 5, n. 1, p. 93-114, 2015.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2009.

FREITAS, Juares. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

IMAZON - INSTITUTO DO HOMEM E MEIO AMBIENTE DA AMAZÔNIA. *Acordo de Cooperação Técnica n. 1 de 2015*. Disponível em: <[http://amazon.org.br/PDFamazon/Portugues/transparencia_institucional/Cooperacao%20Tecnica_01_2015_ITERPA_SEDAP_SEDEME_SEMAS%20e%20IMA-ZON%20\(1\).pdf](http://amazon.org.br/PDFamazon/Portugues/transparencia_institucional/Cooperacao%20Tecnica_01_2015_ITERPA_SEDAP_SEDEME_SEMAS%20e%20IMA-ZON%20(1).pdf)>. Acesso em: 31 jul. 2017.

L'ROE et al. Mapping properties to monitor forests: Landholder response to a large environmental registration program in the Brazilian Amazon. *Land use policy*, v. 57, p. 193-203, nov. 2016.

MATTOS NETO, Antônio José. A questão agrária no Brasil: aspecto sócio-jurídico. *Projeto História*, São Paulo, n. 33, p. 97-118, dez. 2006.

MOREIRA, Eliane. *O cadastro ambiental rural: a nova face da grilagem na Amazônia?* Disponível em: <<http://www.abrampa.org.br/site/?ct=noticia&id=230>>. Acesso em: 8 jun. 2017.

MUNIZ, João de Palma. *Índice geral dos registros de terras*. Belém: Imprensa Oficial, 1907. v. 7.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. *Nota de repúdio de 28 de julho de 2017*. Disponível em: <<http://www.obser- vatoriodoclima.eco.br/60-organizacoes-pedem-janot-acao-contra-lei-da-grilagem/>>. Acesso em: 24 ago. 2017.

OLIVEIRA, A.; TUPIASSU MERLIN, L. V. C. ICMS Verde para a redução do desmatamento amazônico: estudo sobre uma experiência recente. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 13, n. 25, p. 277-306, jan./abr. 2016.

PINHEIRO, Patrick de Oliveira. *A política do ICMS Verde sob o enfoque da análise da teoria sistêmica*. 2017. Dissertação (Mestrado profissional em gestão dos recursos naturais e desenvolvimento local na Amazônia). Núcleo de Meio Ambiente – NUMA. Universidade Federal do Pará – UFPA, Belém, 2017.

ROCHA, Ibrahim et al. *Manual de direito agrário constitucional: lições de direito agroambiental*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

SCAFF, F. F.; TUPIASSU, L. V. C. Tributação e Políticas Públicas: O ICMS Ecológico. *Verba Juris*, João Pessoa, ano 3, n. 3, p. 154-190. jan./dez. 2004.

TRECCANI, Girolamo D. *Violência e grilagem: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará*. Belém: UFPA; ITERPA, 2001.

TRENNEPOHL, Curt. Cadastro Ambiental Rural. In: MILARÉ, Edis; MACHADO, Paulo Affonso. *Novo Código Florestal*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

TUPIASSU MERLIN, L. V. C.; OLIVEIRA, A. ICMS Verde para a redução do desmatamento amazônico: estudo sobre uma experiência recente. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v.13, n.25, p.277-306, jan./abr. de 2016.

TUPIASSU, L. *Tributação Ambiental: a utilização dos instrumentos econômicos e fiscais na implementação do direito ao meio ambiente saudável*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.