

**XXX CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI FORTALEZA - CE**

**DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I**

**CARLA CRISTINA ALVES TORQUATO CAVALCANTI**

**EDNA RAQUEL RODRIGUES SANTOS HOGEMANN**

**ANDRE STUDART LEITAO**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

**Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

**Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

Direitos sociais e políticas públicas I [Recurso eletrônico on-line] Organização CONPEDI

Coordenadores: Andre Studart Leitao; Carla Cristina Alves Torquato Cavalcanti; Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann. – Florianópolis: CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-887-5

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Saúde: Acesso à justiça, Solução de litígios e Desenvolvimento

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. XXX Congresso Nacional do CONPEDI Fortaleza - Ceará (3; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# **XXX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI FORTALEZA - CE**

## **DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I**

---

### **Apresentação**

#### Apresentação

O XXX Encontro Nacional do CONPEDI – FORTALEZA/CE, realizado em parceria com o Centro Universitário Christus, apresentou como temática central “ACESSO À JUSTIÇA, SOLUÇÃO DE LITÍGIOS E DESENVOLVIMENTO”. Esse tema suscitou intensos debates desde a abertura do evento e desdobramentos ao decorrer da apresentação dos trabalhos e da realização das plenárias. Particularmente, a questão da desigualdade social e a necessidade de efetividade de políticas públicas vocacionada para sua superação mereceu destaque no Grupo de Trabalho “Direitos Sociais e Políticas Públicas I”, na medida em que inequivocamente são os direitos sociais aqueles que mais se acercam do princípio da dignidade da pessoa humana e da plenitude da cidadania, na medida em que propendem a redução das desigualdades entre as pessoas, que podem proporcionar os indivíduos as mais completas e dignas condições de vida.

Sob a coordenação das Profa. Pós-Dra. Edna Raquel Hogemann, da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), da Profa. Dra. Carla Cristina Alves Torquato Cavalcanti, da Universidade do Estado do Amazonas e do Prof. Dr. André Studart Leitão, do Centro Universitário Christus, o GT “Direitos Sociais e Políticas Públicas I” atingiu o objetivo de fornecer sua contribuição, com exposições orais e debates que se caracterizaram tanto pela atualidade quanto pela profundidade das temáticas abordadas pelos expositores.

Eis os trabalhos apresentados:

1. A BUSCA PELA DEMOCRACIA NA IMPLANTAÇÃO DA CASA DA MULHER BRASILEIRA EM FORTALEZA
2. A POLÍTICA NACIONAL DOS DIREITOS DAS PESSOAS COM AUTISMO E A ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO CEARENSE EM FACE DA GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO
3. A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL NO FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO NO BRASIL

4. A PROMOÇÃO DOS ESTUDOS CONSTITUCIONAIS À PARTIR DA CARTA DA ONU: UMA DEFESA AOS DIREITOS POLÍTICOS

5. A SUSTENTABILIDADE COMO DIRETRIZ DA POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA: O DESAFIO REGULATÓRIO DO PLANO MOBILIDADE URBANA NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

6. ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO E SANDBOX REGULATÓRIO: INSTRUMENTOS DE REGULAÇÃO DE INOVAÇÕES FINANCEIRAS NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA PERSPECTIVA DOS CONCEITOS DE CAMPO E HABITUS DE PIERRE BOURDIEU

7. ASPECTOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E AS TRADICIONALIDADES DA ALIMENTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM

8. DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PROMOVIDAS PELO ESTADO: SUBSÍDIOS PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À SAÚDE E CONSEQUENTE EXERCÍCIO DA CIDADANIA

9. ESCOLAS DE ENSINO TÉCNICO DO ESTADO DO PARÁ: UMA ANÁLISE DA CONTRIBUIÇÃO DO ENSINO PROFISSIONALIZANTE PARA O MERCADO DE TRABALHO PARAENSE.

10. O CADASTRO AMBIENTAL RURAL (CAR) DIANTE DA PROTEÇÃO E DEFESA DAS REAIS E EFETIVAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

11. O DIREITO NEGOCIAL CONTEMPORÂNEO E A FUNÇÃO SOCIAL REGISTRAL

12. O DIREITO SOCIAL À EDUCAÇÃO NO ENSINO PÚBLICO PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA QUE NECESSITAM DE CUIDADOR.

13. OS CASOS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA MULHERES NA PANDEMIA DA COVID-19

14. POLÍTICAS PÚBLICAS FISCOAMBIENTAIS: A NECESSÁRIA REVISÃO DO ICMS-ECOLÓGICO

15. PROCESSO ESTRUTURAL COMO MEIO DE LEGITIMAÇÃO DA INTERVENÇÃO JUDICIAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DA DECISÃO NO RE 684612 /RJ

16. QUILOMBOLAS NA ESTRADA: ESTUDO DOS FATORES DETERMINANTES DA MIGRAÇÃO DE JOVENS QUILOMBOLAS EM BUSCA DE TRABALHO.

17. UM MARCO SIGNIFICATIVO NA IMPLEMENTAÇÃO EFETIVA DA POLÍTICA PÚBLICA DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS: A PRIMEIRA MULTA APLICADA PELA AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS

18. UMA ANÁLISE DA CONVENCIONALIDADE DO CONTRATO INTERMITENTE SOB A ÓTICA DO TRABALHO DECENTE

## **O CADASTRO AMBIENTAL RURAL (CAR) DIANTE DA PROTEÇÃO E DEFESA DAS REAIS E EFETIVAS POLÍTICAS PÚBLICAS.**

### **THE RURAL ENVIRONMENTAL REGISTRATION (CAR) AND THE PROTECTION AND DEFENSE OF REAL AND EFFECTIVE PUBLIC POLICIES.**

**Mônica Barbosa de Martins Mello  
Nathalie Carvalho Candido  
Williane Gomes Pontes Ibiapina**

#### **Resumo**

O trabalho foi construído com a preocupação principal: a preservação das verdadeiras políticas públicas na conservação do Meio Ambiente. A construção de um raciocínio lógico com a percepção da gravidade ocasionado com a falta de responsabilidade na implementação do Cadastro Ambiental Rural – CAR, sobretudo na preocupação com sua lisura, importância e, em sentido amplo, verdadeiro alcance. O ponto inicial busca-se desenvolver a relação entre o que o governo federal pretendeu ao instituir o CAR e as problemáticas na sua concretização. As deturpações da norma que em vez de preservar áreas ambientais trouxe outros agravantes que prejudicam as normas, o Meio Ambiente dentro da concepção verdadeira de políticas públicas. O Governo Federal traz um programa mal elaborado, problemático e alvo de críticas que não cumpre seu objetivo principal. Será feita uma incursão no programa do CAR e demonstrar seus problemas em relação a efetividade. Trata-se de pesquisa bibliográfica e documental, realizada nos campos teórico e empírico, com abordagem qualitativa, e caráter exploratório e descritivo. Em sede de resultados, constata-se que a análise da norma e dos seus efeitos, concretiza o objetivo do estudo que é demonstrar que nem toda política pública traz o efeito desejado. O trabalho se desenvolve para uma percepção crítica e concreta sem deixar de trazer a preocupação com a proteção aos Direitos.

**Palavras-chave:** Direito, Car, Política pública, Meio ambiente, Ineficácia

#### **Abstract/Resumen/Résumé**

The work was written with the main concern: the preservation of true public policies in environmental conservation. The idea of realizing the seriousness of the problem with the country's irresponsibility in carrying out the Rural Environmental Registry - CAR, the concern about its correctness and its importance. sought to develop the relationship between what the federal government wanted when editing the CAR and the problems in implementing it. The misrepresentations of the norm that, instead of preserving environmental areas, brought other aggravating factors that harm the norms, the environment and real and true public policies. The Federal Government brings a wrong program full of criticism that does not fulfill its main objective. it will be demonstrated that the CAR program is wrong. This is bibliographic and documentary research, carried out in the

theoretical and empirical fields, with a qualitative approach, and an exploratory and descriptive nature. In terms of results, it appears that the analysis of the norm and its effects achieves the objective of the study, which is to demonstrate that not every public policy brings the desired effect. The work develops towards a critical and concrete perception while bringing concern with the protection of Rights.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Right, Car, Public policy, Environment, Ineffectiveness

## 1. INTRODUÇÃO

Com a intenção de regularizar terra rurais, o Governo Federal criou o Cadastro Ambiental Rural (CAR) de forma eletrônica, cuja utilização é obrigatória para todos os imóveis rurais.

Sua finalidade seria integrar todas as informações ambientais nacionais referentes à situação de diversas áreas rurais com as Áreas de Preservação Permanente (APP), das áreas de Reserva Legal, das florestas e dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Uso Restrito e das áreas consolidadas das propriedades e posses rurais do país.

O CAR foi instituído nacionalmente pela Lei nº 12.651/2012, e teria bases estratégicas de dados para controle, monitoramento e combate ao desmatamento das florestas e demais formas de vegetação nativa do Brasil. Também veio para melhor planejar a utilização dos imóveis rurais.

Mesmo com nítida e cristalina importância, o CAR foi distorcido na sua integralidade e foi utilizado sobretudo para atividades de grilagem, posses irregulares e interpretações distorcidas, além de vários problemas na sua realização.

## 2. O CADASTRO AMBIENTAL RURAL (CAR) E SEU OBJETIVO

O Cadastro Ambiental Rural (CAR) é a inscrição obrigatória para todos os imóveis rurais do país, constitui-se no primeiro passo para a regularização **ambiental** e dá acesso a benefícios previstos no Código Florestal (Lei nº 12.651/2012). Seu objetivo, considerando que seu registro é eletrônico, é integrar as informações ambientais referentes às situações de Áreas de Preservação Permanente (APP), das áreas das florestas, áreas de Reserva Legal, áreas remanescentes de vegetação nativa, áreas de Uso Restrito e áreas de propriedades e posses rurais.



Seu regulamento veio com a Lei n. 12.615/2012 (Lei de Proteção da Vegetação Nativa) criou o Cadastro Ambiental Rural (CAR) como um registro público eletrônico de âmbito nacional,, com a ideia de criar bases de controle, planejamento e monitoramento, bem como traçar um planejamento ambiental, como a finalidade de integrar as informações ambientais e formar uma base de dados, bem como para o combate ao desmatamento ilegal.

Desde então, o CAR e o Programa de Regularização Ambiental (PRA), a Lei de Proteção da Vegetação Nativa (Código Florestal de 2012), fez com que o Ministério do Meio Ambiente (MMA) emitisse a Instrução Normativa nº 2/2014, que dispõe sobre os procedimentos para a integração, execução e compatibilização do Sistema Nacional do Cadastro Ambiental Rural (SICAR), e define os procedimentos gerais do CAR.

Destacando que o art. 5º, dessa Instrução Normativa, possibilitou aos entes federados (estados e municípios) optarem por desenvolver seu próprio sistema para inscrição e análise do CAR, ou utilizar os instrumentos disponíveis no sistema nacional.

Assim, desde então, o primeiro passo para a regularização de áreas rurais e sua situação **ambiental** é formalizada por um Termo de Compromisso, surgindo a necessidade de inscrição no CAR - Cadastro Ambiental Rural, onde consta o nome proprietário ou possuidor do imóvel rural, documentos de comprovação de propriedade e/ou posse; identificação do imóvel, planta e memorial descritivo, informações georreferenciadas, informação da localização dos remanescentes de vegetação nativa, existência de área de preservação permanente ou de área de uso restrito, consolidadas e/ou de reserva legal, se existentes.

Esclarecido seu objetivo e finalidade, cumpre esclarecer sobre a sua inscrição.

### 3. AS INSCRIÇÕES NO CAR E AS EXIGÊNCIAS

Não obstante as sucessivas prorrogações de prazo para inscrição dos imóveis rurais, acabou culminando na definição de prazos indeterminado para o procedimento, havendo muita discussão sobre o assunto.

Neste caso, a *prima facie*, a inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR) seria obrigatória a partir de 01/01/2019, quando também seria exigido sua apresentação/comprovação em transações comerciais e bancárias, como o acesso ao crédito rural e seguro agrícola.

Para vencer a burocracia e haver uma preservação de direito, houve uma corrida para tal regularização, onde de início mais de 5,5 milhões de imóveis rurais se cadastraram na base do Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (Sicar), mas muitos não conseguiram ultrapassar os protocolos iniciais.

De fato, houve um grande número de imóveis rurais inscritos mas também haveria a necessidade de análise e validação desses cadastros pelos órgãos responsáveis. O Observatório do Código Florestal (2019) descreveu a importância dessa etapa para garantir a efetividade da implementação da lei e a segurança jurídica de proprietários e possuidores rurais, sobretudo para possibilitar a regularização ambiental dos imóveis rurais.

Contudo, na prática, tudo isso não deu certo em face do fluxo e da falta de estrutura dos órgãos, devido a importância do cadastros e suas informações e a baixa efetividade na análise e validação do CAR.

Instituído pela Lei de 2012, o Cadastro Ambiental Rural – CAR foi entendido como um registro georeferenciado das informações ambientais das propriedades e posses rurais do país, tendo como preocupação o percentual de área de reserva legal em relação ao imóvel rural, a verificação da área de uso consolidado, do percentual de área de reserva legal de pequenas propriedades ou posses rurais /2008), bem a Medida Provisória nº

1.956- 50/2000, que alterou e definiu os percentuais de área de reserva legal em algumas regiões do Brasil.

Foi uma grande corrida para regularização, sobretudo pelas notícias em sites e revistas, a necessidade e importância da regularização, como se transcreve:

### **Regularização Ambiental**

Em relação aos Programas de Regularização Ambiental (PRA), outro instrumento trazido pelo Código Florestal, a adesão a estes poderá ser feita até o final do próximo ano, 31/12/2019. A prorrogação do prazo de adesão ao PRA, foi feita pela [Medida Provisória N° 867, publicada hoje no Diário Oficial da União](#).

Ao aderir aos Programa de Regularização Ambiental, os proprietários e possuidores rurais estabelecem um plano de recuperação para a adequação ambiental de seus imóveis e, enquanto o compromisso firmado estiver sendo cumprido, ficam isentos de sanções. O prazo máximo para conclusão da regularização ambiental é de 20 anos.

(<http://www.florestal.gov.br/ultimas-noticias/1495-car-sera-obrigatorio-a-partir-de-01-01-2019>)

Asseverava a Lei n° 12.651, de 25 de maio de 2012, sobre a **obrigatoriedade do CAR:**

Art. 29. É criado o Cadastro Ambiental Rural - CAR, no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente - SINIMA, 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.

§ 1º 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: (Redação dada pela Lei n° 12.727, de 2012).

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.

§ 2º 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. 2º da Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001.

**§ 3º A inscrição no CAR será obrigatória para todas as propriedades e posses rurais.** (Redação dada pela Medida Provisória nº 884, de 2019)

Relembre-se que como havia muitos imóveis que não conseguiram se regularizar a tempo, o Presidente da República na época, Michel Temer, sensível ao tema, editou a Medida Provisória n. 867/2018, cujo objeto era alterar parte da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, descreveu ali que o prazo para aderir ao programa passaria de 31 de dezembro de 2018 para 31 de dezembro de 2019, com a possibilidade de prorrogação por mais um ano.

**Contudo em 05/06/2019**, por falta de apreciação em tempo, a referida Medida Provisória perdeu a eficácia, sem apreciação pelas Casas do Congresso Nacional (§ 11, do art. 62 da Constituição Federal).

Como em 02/08/2019, esgotou-se o prazo previsto no § 11 do art. 62 da Constituição Federal, **sem edição de decreto legislativo**, que discipline as relações jurídicas decorrente da Medida Provisória nos 867, de 2018, cuja vigência encerrou em 03-06-2019, **deve prevalecer o que prescreve o texto constitucional, senão vejamos:**

**§ 11.** Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, **as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas.** (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

**(grifo nosso)**

Por certo, preservada as relações e atos ocorridos na vigência da MP e com a exigência fruindo apenas a partir de outubro de 2019, a autuação realizada pela SEMACE durante tal período é nula de pleno direito.

Mas, ainda em 2019, veio a alteração da Lei n. 12.651/2012, pela MP 884/2019 (já convertida na Lei n. 13.887, de 17 de outubro de 2019), que passou a vigorar, com a seguinte redação, quanto o prazo para a obrigatoriedade do CAR:

Art. 1º A Lei nº 12.651, de **25 de maio de 2012**, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 29. ....

§ 3º A inscrição no CAR é obrigatória e por prazo indeterminado para todas as propriedades e posses rurais.

§ 7º Caso os Estados e o Distrito Federal não implantem o PRA até 31 de dezembro de 2020, o proprietário ou possuidor de imóvel rural poderá aderir ao PRA implantado pela União, observado o disposto no § 2º deste artigo.” (NR)

### **E da mesma forma, o fato foi noticiado por todos os jornais:**

O presidente da República, Jair Bolsonaro, sancionou lei que reabre as inscrições no Cadastro Ambiental Rural (CAR) por tempo indeterminado. Criado pelo Código Florestal em 2012, o CAR tinha um prazo de adesão que vinha sendo prorrogado desde 2017. Sem a inscrição, os proprietários rurais ficam impedidos de obter crédito agrícola em qualquer de suas modalidades. A nova lei está no Diário Oficial da União (DOU) de hoje e determina que a inscrição no CAR é obrigatória para todas as propriedades e posses rurais. O texto ressalva, porém, que somente os proprietários que fizerem o **CAR até 31 de dezembro de 2020** terão direito à adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA).

Para coadunar com toda situação descrita, veio um entendimento geral que a inscrição no CAR seria obrigatória e por tempo indeterminado, no entanto, para adesão ao Programa de Regularização Ambiental e garantia dos benefícios sobre a recomposição da vegetação e anistia de multas e outras sanções, a inscrição deveria ter sido efetuada nesta data mencionada de até 31 de dezembro de 2020.

Destaca-se aqui, que alguns Estados criaram o CAR antes da previsão da lei federal, como é o caso do Pará e Mato Grosso, cuja obrigação seria decorrente de lei estadual, não se valendo as discussões de prazos que esse artigo se refere.

Não obstante, diante de todas as novas normas e informações, até a presente data a SEMACE (Secretaria do Meio Ambiente do Estado do Ceará) ainda notícia no seu site:

4. Até quando posso fazer meu CAR? O CAR poderá ser feito até 31 de maio de 2018, por meio do módulo de cadastro, disponível no site: [www.car.gov.br](http://www.car.gov.br).  
(<https://www.semace.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/46/2014/09/6-Perguntas-frequentes-CAR-2-1.pdf>)

Mas, faz muito pior, continua autuando as empresa que não cumpriram a data de 31/05/2018. Destacando que não regulamentou (estadualmente) a matéria antes e nem depois da Lei Federal.

Para agravar a situação, que ainda se discutia a questão dos prazos, havia Estados que traziam datas diferenciadas, que dificultava ainda mais na adesão do programa e na credibilidade da exigência.

Por tal norte, a autuação da obrigatoriedade de apresentação do CAR gerou nulidades de pleno direito, pois se baseava em conduta que não continha a obrigatoriedade de cumprimento com prazo certo, e pior, a inscrição do CAR não é considerando título de reconhecimento de direito de propriedade ou posse.

Agravando a descredibilização da norma e distorcendo o instituto, vieram regulamentações diversas do Estados acerca dos documentos que serviriam para levantamento de comprovação da propriedade ou posse do imóvel rural, considerando que em regra muitos não servem, para fins de direito, à finalidade de comprovação de posse ou propriedade.

#### 4. DAS PROBLEMTICAS E DISTORÇÕES DO PROGRAMA

Certo que a grande problemática, como relatado acima, é a questão do prazo para cumprimento pelo proprietários de imóveis rurais, fato hoje superado, considerando que o judiciário pacificou seu entendimento da inexigibilidade das datas aprazadas por falta de eficácia normativa.

Salutar acrescentar, entendendo pela ausência de obrigatoriedade anterior, que o governo federal editou em 2022, a MP n. 1.150, dando um ano ao proprietário se regularizar, aderindo ao programa. A MP foi convertida na Lei n. 14.595, em 05/06/2023, veio alterar a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, assim descrevendo:

Art. 29. É criado o Cadastro Ambiental Rural - CAR, no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente - SINIMA, 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.

§ 1º 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

(...)

§ 4º Terão direito à adesão ao PRA, de que trata o art. 59 desta Lei, os proprietários e possuidores dos imóveis rurais com área acima de 4 (quatro) módulos fiscais que os inscreverem no CAR até o dia 31 de dezembro de 2023, bem como os proprietários e possuidores dos imóveis rurais com área de até 4 (quatro) módulos fiscais ou que atendam ao disposto no [art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006](#), que os inscreverem no CAR até o dia 31 de d

Igualmente, em decorrência do prazo para cumprimento, que se tornou a maior problemática, existe, por consequência, a falta de adesão em massa.

Da mesma forma, como também relatado segue outra problemática criada pela falta de estrutura e pessoal qualificado para exame de documentos. Neste caso, em 13/04/2023, a Folha de São Paulo, a repórter Ana Carolina Amaral, denunciou que a implementação do CAR “engatinha”, criticando o projeto. Na sua matéria, descreve que apenas 12% dos cadastrados foram analisados pelos governos estaduais e somente 2% concluídos em todo país, com base nos dados da Climate Policy Initiative, instituição afiliada à PUC RJ.

Também surgiu como descrédito ao programa, que vai além dos prazos, é quanto a comprovação da propriedade do imóvel, considerando que a norma está esculpida em competência federal, e reconhecida no Código Civil vigente que reconhece que somente os Cartórios de Registro de Imóveis são habilitados a comprovar a transferência de direitos de propriedade sobre imóvel, inclusive rural, portanto somente a Certidão de Registro da Propriedade Imobiliária é apta à comprovação de direitos de propriedade sobre o imóvel.

No levantamento das inscrições do CAR , o Ministério Público Federal, encontrou/detectou, nos levantamentos, a aceitação de documentos como probatórios de posses rurais, que sequer têm validade para ser aceitos. Tais como:

- Autorização/Certidão/Declaração de posse emitida pelo órgão fundiário Federal ou Estadual;
- Certidão de existência de processo de regularização fundiária em nome do interessado;
- Cessão de direitos pública ou particular com assinatura reconhecida em cartório;
- Declaração pública ou particular, sob as penas da lei, de legítima ocupação do ocupante da área feita pelos confrontantes ou vizinhos imediatos, com identificação do CPF, RG, endereço e assinatura com firma reconhecida dos declarantes;
- Certidão do registro no Cartório de Imóveis indicando o proprietário, cópia do contrato de arrendamento, declaração do proprietário em favor do arrendatário, quando a posse se der em regime de arrendamento;
- Certidão do registro no Cartório de Imóveis indicando o proprietário, cópia do contrato de locação, declaração do proprietário em favor do locatário, quando a posse se der em regime de locação;
- Certidão do registro no Cartório de Imóveis indicando o proprietário e declaração do proprietário em favor do meeiro/morador, quando a posse se der em regime de meação/moradia;
- Certidão do registro no Cartório de Imóveis indicando o nome do proprietário falecido, certidão do juízo em que foi aberto o inventário constando o inventariante compromissado e o(s) herdeiro(s), declaração 20 de todos os



herdeiros do falecido em favor do solicitante, e, em caso de não iniciado o inventário, deverá ser apresentado o atestado de óbito em lugar da certidão do juízo, quando a posse advier de direitos hereditários e/ou meação conjugal;

- Certidão do Cartório de Registro de Imóveis indicando que não há registro da propriedade, cópia do Imposto Territorial Rural (ITR) pago ou cópia do cadastro no INCRA, declaração do possuidor de que assume todos os ônus civis e criminais quanto à execução da atividade solicitada, no caso de inexistência do registro imobiliário;

- Dados da certidão do órgão fundiário ao qual estiver vinculado o imóvel atestando a regularidade da ocupação do imóvel em nome do requerente ou declaração expedida pelo Sindicato, Associação de Produtores ou Cooperativas à qual o interessado estiver vinculado ou Prefeitura, além de outros eventualmente solicitados pelo órgão competente;

- No caso de posse ou ocupação mansa e pacífica, declaração emitida pelo órgão fundiário ou pela Prefeitura de onde estiver localizado o imóvel rural, atestando a ocupação superior a cinco anos;

- Licença ou autorização de ocupação;

- Autorização de uso;

- Contrato de alienação de terras públicas;

- Contrato de promessa de compra e venda;

- Declaração expedida por órgãos públicos ou entidades ligadas ao meio rural, tais como: prefeituras municipais, Emater, Embrapa, Sindicato Rural (Patronal), Sindicato de Trabalhadores Rurais, consignando: a) Identificação do posseiro (nome completo, nacionalidade, naturalidade, estado civil, data de nascimento, nº do CPF, nº do RG ou de outro documento de identificação, endereço domiciliar ou para correspondência); b) Dados do imóvel (denominação do imóvel, município de localização, indicações para localização do imóvel, área em hectares, data em que se originou a posse e confrontantes – extremantes – 21 e informações sobre o conhecimento, ou não, de domínio ou propriedade de terceiros sobre a área);

- Concessão Real de Direito de Uso;

- Cessão de Direitos de Posse; ● Cessão de Direitos Possessórios;

- Cessão de Direitos Possessórios Usucapiendos;

- Contrato Particular de Promessa de Compra e Venda em que conste o número da transcrição ou do registro pelo qual o transmitente adquiriu o domínio do imóvel;
- Documento de reconhecimento de posse expedido pelo órgão oficial responsável pela ação discriminatória ou de regularização fundiária na região de localização do imóvel;
- Documento particular que comprove a aquisição da posse, consignando os confrontantes, a área do imóvel rural e o município de sua localização;
- Carta de Confinantes;
- Decisão judicial (liminar ou de mérito);
- Título de domínio formal de partilha;
- Certidão de pagamento de quinhão hereditário;
- Carta de adjudicação expedida em ação de execução, inventário ou arrolamento;
- Sentença declaratória de usucapião;
- Título definitivo expedido pelo Governo Federal, Estadual ou Municipal;
- Carta de arrematação;
- Escritura pública de compra e venda;
- Ata de incorporação;
- Carta de aforamento ou enfiteuse;
- Escritura pública de doação, com ou sem cláusula de usufruto;
- Escritura particular de doação, com ou sem cláusula de usufruto, em que conste o número da transcrição ou do registro pelo qual o transmitente adquiriu o domínio do imóvel;
- Escritura pública ou particular de cessão de usufruto; 22
- Escritura ou sentença transitada em julgado de extinção de condomínio;
- Outros documentos passíveis de serem levados a registro e que garantam a seu detentor o direito real à área envolvida;
- Aforamento ou Enfiteuse, que, embora tenham deixado de existir com o novo Código Civil instituído pela Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, sendo substituído pelo direito de superfície, serão reconhecidos os documentos emitidos em momento anterior à sua edição;
- Quando se tratar de posse, o possuidor juntará ao CAR, como anexo, a documentação que considerar apta a demonstrá-la, bastando autodeclaração de

que possui o imóvel rural, se não tiver qualquer outro documento comprobatório de sua condição.

É, como diz “uma vastidão de documentos aceitos pelos órgãos ambientais como comprovação de posse”, que por si já evidencia a fragilidade do procedimento.

Ressalte-se que o governo federal, não conseguiu minimizar o problema na Lei n. 14.595, de 2023, muito pelo contrário, pois traz na sua redação que o registro da Reserva Legal no CAR desobriga a averbação no Cartório de Registro de Imóveis e traz outras prescrições que geram confusão.

Ainda, neste caso, Korting (2018) destaca que o CAR permite que o registro de posse/propriedade dos imóveis rurais seja autodeclaratório e que, em muitos casos, são apresentados documentos de comprovação da propriedade ou posse rural frágeis ou sem validade.

Por assim dizer, a Lei que instituiu a inscrição do CAR, a Lei nº 12.651/2012, mesmo com a nova alteração, foi distorcida, utilizada para outros fins como regularização de títulos de domínio, sendo tais atos irregulares, ilegais e inconstitucionais, forma sendo validados pelos órgãos administrativos estaduais e federais, impondo legitimações distorcidas e permitindo inclusive a ocupação não autorizada de terras públicas.

Não obstante, deve se compreender o objetivo do instituto proposto com o CAR, e identificar a correta aplicação da norma, como reforça Barroso (2009):

[...] os conceitos e possibilidades semânticas do texto figuram como ponto de partida e como limite máximo da interpretação. O intérprete não pode ignorar ou torcer o sentido das palavras, sob pena de sobrepor a retórica à legitimidade democrática, à lógica e à segurança jurídica. A cor cinza compreende uma variedade de tonalidades entre o preto e o branco, mas não é vermelha nem amarela.

Muito pior aconteceu, além e distorcer o conteúdo da norma, o programa do CAR foi utilizado com outro fim, fazendo uma interpretação distorcida dos dispositivos quanto a definição de área rural.

Diante do que se relata, existe a comprovada proliferação do uso ilícito do CAR, para utilização indevida, inclusive sobre terras que sequer poderiam ser ocupadas, como o casos de algumas áreas públicas e terras indígenas, como denuncia o Ministério Público no documento denominado de “ Diretrizes para atuação do Ministério Público – Cadastro Ambiental Rural” 92022), quando descreve as IRREGULARIDADES NA INSCRIÇÃO DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL em Áreas Impeditivas para Inscrição de Imóveis Rurais, Terras Indígenas, Territórios Quilombolas, Unidades de Conservação Públicas ou com Regime Fundiário Público, Florestas Públicas do Tipo B, Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados, como descreve de forma detalhada em seu relatório (Conselho Nacional do MP-2022)..

Diante do exposto, considerando que cabe ao Estado brasileiro proteger o território, a propriedade e os direitos individuais e coletivos, o projeto de base cadastrável dos imóveis rurais, nomeado como sistema do CAR, não corrige os problemas existentes e agrava outras situações já pacificada na norma e na doutrina.

## CONCLUSÃO

Diferente do que tenta transparecer o programa do CAR está aquém de ser uma solução os problemas existentes. Mesmo com relato dos objetivos e a finalidade que transbordam a licitude e a necessidade, na sua concretização resultou uma grande atrapalhada do governo federal além de uma visível agressão as normas vigentes.

Segue a máxima: aquilo que começa errado sempre seguirá errado.

A distorção do objeto, a ausência de estrutura dos órgãos e a descredibilidade da norma diante de tantas distorções de prazos e exigências, trouxe uma grande desatenção a norma.

Se não bastasse, veio junto as interpretações equivocadas que agridem normas basilares de propriedade, posse e registro, além de agredir frontalmente a sustentabilidade das áreas ambientais tão arduamente concretizadas nos tempos atuais.

Não obstante a tudo isso, deve ser firmado que há a importância da análise do projeto CAR por outro viés. O governo federal deve renovar a campanha nacional para que o CAR seja apresentado com um robusto projeto, mas antes de tudo deve se concretizar uma boa estrutura para análise do banco de dados, para otimizar e dar maior celeridade à verificação das informações, a nível federal e estadual.

É certo que essa tarefa é árdua e complexa, sendo um grande desafio para o Estado sob pena de permitindo que a norma não seja cumprida ou que se perpetue uma falta de compatibilidade de informações entre normas federais e estaduais, fraudes na declaração, ausência de limites normativos e informações equivocadas de interesse ambiental sejam concretizadas,

Por fim, ressalta-se que o CAR deve ser entendido como um projeto benéfico para toda população, sobretudo para proteção ambiental garantida Constituição Federal às presentes e futuras gerações.

## REFERÊNCIAS

**AMARAL, Ana Carolina, ALVO DE BOIADAS CADASTRO AMBIENTAL RURAL TEM 2 ANALISES CONCLUÍDAS NO PAÍS, Jornal Folha de São Paulo, in <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2023/04/alvo-de-boiadas-cadastro-ambiental-rural-tem-2-de-analises-concluidas-no-pais.shtml>, publicado em 13/04/2023, Acesso em 13/09/2023**

BARROSO, L.R. Curso de Direito Constitucional contemporâneo. 1. Ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p.291

BRASIL. Lei 12651 de 2023, [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm), Acesso em 13/09/2023

BRASIL, site do Ministério da Agricultura e Pecuária, <http://www.florestal.gov.br/ultimas-noticias/1495-car-sera-obrigatorio-a-partir-de-01-01-2019>, acesso em 02/04/2019.

KORTING, M.S. O Cadastro Ambiental Rural e seus efeitos: Política pública de regularização ambiental no território. Rio de Janeiro-RJ: CPDA/UFRRJ, 2018.

LIMA, Rinaldo Reis, Coordenador - CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, CADASTRO AMBIENTAL RURAL: DIRETRIZES PARA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO, site:

[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2022/cadastro\\_ambiental\\_rural.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2022/cadastro_ambiental_rural.pdf), Acesso em 13/09/2023.

OBSERVATÓRIO DO CÓDIGO FLORESTAL. Caminhos para a validação do CAR pelos estados da Amazônia e do Cerrado. **2019**. Disponível em: . Acesso em: 13/09/2023.