



**PARECER JURÍDICO:  
ACESSO ÀS INFORMAÇÕES DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL**

**I – Introdução**

Em que pesem os retrocessos aos direitos fundamentais da coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à sadia qualidade de vida perpetrados pela “nova” Lei n.º 12.651/2012 – tema a ser objeto de julgamento pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade n.º 4901, n.º 4902, n.º 4903 e n.º 4937, nas quais o Instituto Socioambiental (ISA) figura como “amicus curiae” –, a efetividade do Cadastro Ambiental Rural é medida consentânea com as finalidades e princípios que regem o Direito Socioambiental brasileiro.

Criado inicialmente pelo revogado Decreto n.º 7.029/2009, o Cadastro Ambiental Rural “suruiu como instrumento de monitoramento e controle no contexto da política de redução do desmatamento na Amazônia brasileira, tema que é objeto da atenção nacional e internacional.”<sup>1</sup>

De acordo com o artigo 29 da Lei 12.651/2012, o Cadastro Ambiental Rural, mecanismo integrante do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (SINIMA), consiste em “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.”

De fato, como assinala Curt Trennepohl, “o desconhecimento das propriedades rurais no Brasil, em termos de titularidade, limites físicos e características ambientais era uma das maiores fragilidades para o planejamento e a implementação

---

<sup>1</sup> PIRES, Mauro Oliveira. O cadastro ambiental rural: das origens às perspectivas para a política ambiental. Brasília: Conservação Internacional, 2013, p. 09. Disponível em <http://inovacar.org.br/uploads/documents/O%20Cadastro%20Ambiental%20Rural%20-%20Origens%20e%20Perspectivas.pdf>

efetiva de políticas de governo, tanto na defesa do meio ambiente quanto na produção agropecuária.”<sup>2</sup>

Por certo, caso seja implementado adequadamente, notadamente mediante amplo acesso e transparência ativa das informações, o Cadastro Ambiental pode se tornar a mais relevante ferramenta de implementação da Política Nacional do Meio Ambiente e, mais especificamente, das políticas de proteção da vegetação nativa.

Com o objetivo de garantir a correta aplicação do instrumento, o Observatório do Código Florestal<sup>3</sup>, coletivo de organizações da sociedade civil visando ao monitoramento da implementação da Lei Federal n.º 12.651/2012, realizou debates temáticos, tendo apresentado ao Ministério do Meio Ambiente, em 24 de novembro de 2014, suas recomendações para garantir a necessária transparência do Cadastro Ambiental Rural, todas balizadas na legislação aplicável à matéria. Segundo o texto, “as organizações abaixo assinadas recomendam que sejam estabelecidos, de forma urgente, mecanismos de disponibilização rotineira e de fácil acesso às informações relacionadas ao CAR e à regularização ambiental.”

Em seguida, o Ministério do Meio Ambiente editou a Instrução Normativa n.º 03/2014, pela qual instituiu aquilo que nominou de “Política de Integração e Segurança da Informação do Sistema de Cadastro.” Apesar de afirmar a pretensão de garantir o “direito de livre acesso à informação pelo cidadão” (artigo 1.º, *in fine*), a norma acabou por determinar certas restrições à transparência do Cadastro Ambiental Rural, como a imposição de sigilo sobre os dados de identificação dos respectivos proprietários e possuidores rurais e eventuais dados patrimoniais cadastrados (artigos 3.º e 4.º).

O tema foi objeto de duas Recomendações expedidas pelo Ministério Público Federal ao Ministério do Meio Ambiente e a outros órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA.

Na primeira<sup>4</sup>, emitida em novembro de 2015 para diversos órgãos federais e estaduais localizados na Amazônia Legal, recomendou-se, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, a adequação de suas páginas na internet aos ditames da Lei n.º 12.527/2011, a Lei de Acesso à Informação. Especificamente quanto à transparência do Cadastro Ambiental Rural, além de afirmar a ilegalidade parcial da Instrução Normativa MMA n.º 03/2014, pugnou-se pela disponibilização do “número do cadastro, nome do proprietário, CPF, nome da propriedade, localização, área total do imóvel, áreas remanescentes de vegetação nativa, área de Reserva Legal, Áreas de Preservação Permanente, áreas de uso consolidado, áreas de uso restrito, áreas de servidão administrativa, estatuto de validação, adesão e compromissos no âmbito do programa de regularização ambiental”, incluindo

---

<sup>2</sup> TRENNEPOHL, Curt. *Comentários ao Capítulo VI – Do Cadastro Ambiental Rural*. In: MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Affonso Leme (Orgs.). “Novo Código Florestal: Comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, à Lei 12.727, de 17 de outubro de 2012 e ao Decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012.” 2.ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 310.

<sup>3</sup> <http://www.observatorioflorestal.org.br/>

<sup>4</sup> <http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2015/mpf-recomenda-que-orgaos-socioambientais-se-adequem-a-lei-de-acesso-a-informacao>

ainda “listagens e instrumento de visualização com possibilidade de gerar *shapefiles*.” Na segunda<sup>5</sup>, emitida em outubro de 2016, o *Parquet* Federal reiterou as recomendações, observações e conclusões tecidas no primeiro documento.

Finalmente, em 29 de novembro de 2016,<sup>6</sup> o Ministério do Meio Ambiente, através do Serviço Florestal Brasileiro, disponibilizou os dados inseridos no Cadastro Ambiental Rural<sup>7</sup> – naquela data, encontravam-se cadastrados cerca de 3,2 milhões de imóveis, totalizando uma área de 406,2 milhões de hectares. Deixou, contudo, de divulgar os dados de identificação dos proprietários e possuidores, além dos dados patrimoniais.

A decisão de efetivar a transparência ativa dos dados do Cadastro Ambiental Rural, além de eventuais equívocos de divulgação de determinados dados considerados por alguns como sigilosos, acabou por se tornar objeto de repúdio por parte de determinados setores do agronegócio, inclusive com apresentação de Representação para responsabilização pessoal do atual Ministro do Meio Ambiente, José Sarney Filho, junto à Procuradoria-Geral da República.<sup>8</sup>

Diante desse contexto, e devido à relevância do tema para toda a sociedade brasileira, o Instituto Socioambiental – ISA apresenta suas considerações sobre o acesso às informações do Cadastro Ambiental Rural, objetivando contribuir com o processo de implementação e efetivação desse relevante instrumento, bem como dotar a população de informações para que possa exercer seu direito constitucional de participação.

## **II – Do direito da coletividade e ao dever do Estado: promoção do acesso à informação e da transparência ativa no Cadastro Ambiental Rural**

### **II.1. Direitos fundamentais à informação e à participação em matéria socioambiental**

O direito de toda a coletividade de obter acesso à informação e transparência ativa no âmbito do Cadastro Ambiental Rural encontra amplo fundamento jurídico, desde a Constituição Federal e tratados internacionais até leis específicas e normas infralegais, resultando em deveres a serem cumpridos pelo Estado, verdadeiros mandamentos à Administração Pública.

---

<sup>5</sup> <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/mpf-recomenda-que-seja-dada-transparencia-ao-cadastro-ambiental-rural>

<sup>6</sup> <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/governo-divulga-quase-todos-os-dados-do-cadastro-ambiental-rural>

<sup>7</sup> <http://www.car.gov.br/publico/imoveis/index>

<sup>8</sup> <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-12/cna-vai-pgr-contra-ministro-sarney-filho-por-divulgacao-de-dados-rurais>

Pilar do Direito Socioambiental, o artigo 225, *caput*, da Constituição Federal estabelece que “*todos* tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, *bem de uso comum do povo* e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à *coletividade* o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. Tal dispositivo constitucional estabelece, assim, que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é bem jurídico de natureza *difusa*, do qual é *titular toda a coletividade*.

Esse também é o sentido da Lei n.º 12.651/2012, ao estabelecer, em seu artigo 2.º, que “as florestas no território nacional e demais formas de vegetação nativa, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são *bens de interesse comum a todos os habitantes do País*”.

Importante mencionar, *entre parênteses*, que o mesmo artigo 225 da Constituição Federal, em seu § 1.º, estabeleceu uma série de medidas consideradas essenciais para “assegurar a efetividade” do direito difuso em questão, entre as quais vale destacar as seguintes, dada a sua aplicação às matérias relacionadas à Lei n.º 12.651/2012: (i) “*preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas*” (inciso I), dispositivo que determina não apenas a *conservação* dos componentes ambientais essenciais para a garantia do equilíbrio ecológico, mas também a sua *restauração*, como no caso da recomposição de áreas de preservação permanente e áreas de Reserva Legal; (ii) “*preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País*” (inciso II), base da biodiversidade brasileira, cuja proteção é promovida diretamente pelas áreas de preservação permanente e Reservas Legais; (iii) “*definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos*” (inciso III), determinação diretamente relacionada com a necessidade de preservação das áreas ambientalmente protegidas brasileiras, como aquelas estabelecidas pela Lei n.º 12.651/2012; e (iv) “*preservar a fauna e a flora*” (inciso VII), imperativo que deixa ainda mais evidente a relação direta existente entre a necessidade de promover o equilíbrio ecológico e a proteção dos componentes ambientais da flora e da fauna.

Diante da natureza difusa do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a doutrina e a jurisprudência estabeleceram ao Poder Público os *deveres* de garantir a ampla *participação coletiva* em políticas públicas envolvendo a matéria ambiental e, principalmente, a integral *transparência sobre toda e qualquer informação* relacionada à proteção do meio ambiente, notadamente no que diz respeito à preservação da vegetação nativa.

Nesse sentido, se o patrimônio ambiental pertence a todos indistintamente, é *direito da coletividade ter acesso às informações relacionadas às questões afetas a esse patrimônio difuso*, de modo a poder exercer seu direito fundamental à participação. Esse é o núcleo dos mandamentos que emanam dos princípios da informação e da participação,

vinculados ao princípio democrático, estatuído pelo artigo 1.º, parágrafo único, da Constituição Federal, com ampla aplicação à matéria socioambiental.<sup>9</sup>

Paulo Affonso Leme Machado, que dedicou seus estudos de doutoramento ao tema do direito à informação socioambiental, pontifica que “há ligação inegável entre meio ambiente e direito de ser informado. (...) A informação serve para o processo de educação de cada pessoa e da comunidade. Mas a informação visa, também, a dar chance à pessoa informada de tomar posição ou pronunciar-se sobre a matéria informada. Como já salientaram os juristas da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, os dados ambientais devem ser publicados. A publicidade está ligada à informação. O segredo, ao contrário, distância e/ou elimina a informação.”<sup>10</sup>

Esse também é o sentir de Édís Milaré, para quem “*o direito à participação pressupõe o direito de informação e está a ele intimamente ligado. É que os cidadãos com acesso à informação têm melhores condições de atuar sobre a sociedade, de articular mais eficazmente desejos e ideias e de tomar parte ativa nas decisões que lhes interessam diretamente.*”<sup>11</sup>

Nem poderia ser diferente. Se o artigo 225, *caput*, da Constituição da República impõe não apenas ao Poder Público, mas também à coletividade, o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, não se pode negar à coletividade o pleno e amplo acesso à informação, sob pena de impedir a sua participação no cumprimento dos seus direitos-deveres em relação à proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Ainda no plano constitucional, o artigo 5.º, inciso XXXIII, estabelece que “*todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.*”

Por igual, o artigo 37 da Constituição Federal igualmente garante o acesso às informações públicas, ao prever expressamente o princípio da publicidade administrativa, tido como preceito fundamental a ser seguido pelo Poder Executivo. O mesmo dispositivo constitucional ainda estabelece incumbir à legislação ordinária disciplinar “as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (...) II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII.”

Toda essa base constitucional é reforçada, ainda, pelas normas internacionais vigentes sobre o tema.

---

<sup>9</sup> Cf. FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. “Curso de Direito Ambiental.” 4.ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 139.

<sup>10</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. “Direito Ambiental Brasileiro.” 13.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 84-86.

<sup>11</sup> MILARÉ, Édís. “Direito do Ambiente.” 8.ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 275.

A Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano, de 1972, em seu princípio 7, pontua que “será necessário que cidadãos e comunidades, empresas e instituições, em todos os planos, *aceitem as responsabilidades que possuem e que todos eles participem eqüitativamente*, nesse esforço comum.” Para garantir tal dever-direito à participação, o princípio 19 da mesma norma internacional explicita ser “indispensável um trabalho de educação em questões ambientais, visando tanto às gerações jovens como os adultos, dispensando a devida atenção ao setor das populações menos privilegiadas, *para assentar as bases de uma opinião pública, bem informada e de uma conduta responsável dos indivíduos, das empresas e das comunidades, inspirada no sentido de sua responsabilidade, relativamente à proteção e melhoramento do meio ambiente, em toda a sua dimensão humana.*”

A Carta da Terra, aprovada no âmbito da Conferência Rio-92 (ou Eco-92), igualmente anuncia como seu objetivo “garantir que informações de vital importância para a saúde humana e para a proteção ambiental, incluindo informação genética, estejam disponíveis ao domínio público” (item 8, ‘c’). Além disso, explicita a necessidade de se “fortalecer as instituições democráticas em todos os níveis e *prover transparência e responsabilização no exercício do governo, participação inclusiva na tomada de decisões e acesso à justiça*” (item 13), sendo que, para tanto, é necessário “*defender o direito de todas as pessoas receberem informação clara e oportuna sobre assuntos ambientais e todos os planos de desenvolvimento e atividades que possam afetá-las ou nos quais tenham interesse*” (item 13, ‘a’).

Na mesma toada, a Agenda 21 ampara os direitos à informação e à participação, ao proclamar que “No desenvolvimento sustentável, cada pessoa é usuário e provedor de informação, considerada em sentido amplo, o que inclui dados, informações e experiências e conhecimentos adequadamente apresentados. *A necessidade de informação surge em todos os níveis, desde o de tomada de decisões superiores, nos planos nacional e internacional, ao comunitário e individual*” (item 40.1). Para se atingir tal desiderato, estabelece, ainda, que “devem-se fortalecer os mecanismos nacionais e internacionais de processamento e intercâmbio de informação e de assistência técnica conexa, a fim de *assegurar uma disponibilidade efetiva e eqüitativa da informação gerada nos planos local, provincial, nacional e internacional*, sujeito à soberania nacional e aos direitos de propriedade intelectual relevantes” (item 40.19).

Referidos direitos à informação e à participação ainda contam com expressa proteção na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a qual, em seu princípio 10, assim dispõe: “A melhor maneira de tratar as questões ambientais é *assegurar a participação*, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, *cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas*, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a *oportunidade de participar* dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a

*conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos.”*

Por fim, importa mencionar que a Convenção sobre o Acesso à Informação, Participação do Público no Processo Decisório e Acesso à Justiça em Matéria de Meio Ambiente prevê diversos dispositivos que garantem o acesso à informação em matéria ambiental, além do direito à participação. Entre eles, vale explicitar seu artigo 1.º, segundo o qual o Estado “garantirá os direitos de acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente, de acordo com as disposições desta Convenção.” Trata-se de verdadeiros direitos da coletividade, na medida em que o artigo 9.º da referida Convenção reforça que “o público terá acesso à informação, poderá participar no processo de tomada de decisão e terá acesso à justiça em matéria de ambiente sem discriminação quanto a cidadania, nacionalidade ou domicílio e, em caso de pessoa legal, sem discriminação relativamente à localização da sua sede registada ou ao centro efectivo das suas actividades.”

Como se observa, há vasto arcabouço constitucional e de normas internacionais que garantem amplamente os direitos ao acesso à informação e à participação em matéria socioambiental, de modo que a disponibilização de dados e, conseqüentemente, a existência de condições para a efetiva participação constituem verdadeiros deveres a serem seguidos pela Administração Pública.

## **II.2. Inequivocas imposições normativas sobre o dever de conferir transparência das informações contidas no CAR**

Para além da base principiológica analisada acima, o ordenamento jurídico nacional é suficientemente claro ao dispor sobre a imperiosidade de se conferir amplo acesso à informação, mediante transparência ativa, em relação aos dados constantes do Cadastro Ambiental Rural – CAR.

De início, importa observar que a Lei n.º 6.938/1981, que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, prevê como um de seus objetivos a “divulgação de dados e informações ambientais (...)” (artigo 4.º, inciso V). Para instrumentalizar essa finalidade, o artigo 9.º, VII, da mesma Lei criou o Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente – SINIMA, responsável pelo intercâmbio de informações entre os órgãos integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA.

Mais específica, a Lei n.º 10.650/2003 garante o “acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente”. Em seu artigo 2.º, tal norma determina que “os órgãos e entidades da Administração Pública, direta, indireta e fundacional, integrantes do Sisnama, ficam

*obrigados* a permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental e a *fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda*, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico, especialmente as relativas a: (i) qualidade do meio ambiente; (ii) políticas, planos e programas potencialmente causadores de impacto ambiental; (iii) resultados de monitoramento e auditoria nos sistemas de controle de poluição e de atividades potencialmente poluidoras, bem como de planos e ações de recuperação de áreas degradadas; (iv) acidentes, situações de risco ou de emergência ambientais; (v) emissões de efluentes líquidos e gasosos, e produção de resíduos sólidos; (vi) substâncias tóxicas e perigosas; (vii) diversidade biológica; (viii) organismos geneticamente modificados.”

Outro relevante marco legal sobre o tema, a Lei n.º 12.527/2011, conhecida como a Lei de Acesso à Informação, igualmente garante *amplo acesso às informações públicas*, limitando tal acesso apenas nas hipóteses de sigilo legalmente estabelecido. De acordo com seu artigo 3.º, a publicidade das informações constitui preceito geral a ser seguido por todos os órgãos da Administração Pública, restando o sigilo como exceção. De mais a mais, segundo o artigo 8.º, “é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas”, sendo que, para tanto, “deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).”

No que tange especificamente ao Código Florestal, a transparência das informações públicas é concebida como *elemento fundamental para a regularização ambiental*, principalmente quando observado o dever do Poder Público de atuar em colaboração com a sociedade civil para a sua implementação por meio de políticas públicas (artigo 1.º, IV, da Lei n.º 12.651/2012).

Com efeito, ao criar o Cadastro Ambiental Rural, o artigo 29 da Lei n.º 12.651/2012 é inequívoco acerca do caráter público das informações cadastradas, como se infere de sua definição: “(...) 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.”

Ainda nessa direção, o Decreto n.º 7.830/2012, que regulamentou o referido artigo 29 da Lei n.º 12.651/2012, criou o Sistema de Cadastro Ambiental Rural – SICAR e incluiu entre seus objetivos “*disponibilizar informações de natureza pública* sobre a regularização ambiental dos imóveis rurais em território nacional, *na Internet*” (artigo 3.º, IV). Ademais, tanto o § 1.º como o § 4.º do mesmo artigo 3.º estabelecem a obrigatoriedade de disponibilizar na Internet “a interface de programa de cadastramento integrada ao SICAR destinado à inscrição”, bem como “imagens destinadas ao



mapeamento das propriedades e posses rurais para compor a base de dados do sistema de informações geográficas do SICAR, com vistas à implantação do CAR.”

Digna de nota, ainda, a disposição trazida pelo artigo 1.º da Resolução n.º 379 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, pela qual “os órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA disponibilizarão na Rede Mundial de Computadores – Internet as informações sobre a gestão florestal.”

Dúvida inexiste, portanto, acerca do direito da coletividade à informação transparente sobre os dados constantes do Cadastro Ambiental Rural. Como se observa das considerações acima, o ordenamento jurídico pátrio estabelece ao Poder Público, em todas as esferas da Administração, a obrigatoriedade de garantir acesso às informações relacionadas à proteção do meio ambiente, inclusive em relação à proteção da vegetação nativa e dos demais componentes ambientais.

A ampla transparência sobre os dados contidos no Cadastro Ambiental Rural decorre não “apenas” da Constituição Federal e das normas internacionais, que sedimentam os princípios da informação e da participação em matéria socioambiental, mas contam com disposições específicas na legislação infraconstitucional, notadamente na própria Lei n.º 12.651/2012 e as normas que a regulamentam.

### **II.3. A impossibilidade de se impedir o acesso a informações pessoais e patrimoniais do cadastrado**

A publicação da Instrução Normativa n.º 03/2014, do Ministério do Meio Ambiente, resultou em polêmica em torno do dever ou da impossibilidade do Estado, à luz do Direito brasileiro, divulgar dados de identificação e outros dados de natureza pessoal e patrimonial do proprietário ou possuidor inscrito no Cadastro Ambiental Rural. Afinal, há sigilo sobre essas informações?

Para tanto responder, é preciso, inicialmente, recordar que, segundo a legislação que rege o direito fundamental ao acesso à informação, a transparência dos dados constitui “regra” a ser aplicada indistintamente em todos os casos, sendo a imposição de sigilo considerado como exceção, apenas admissível nas hipóteses previstas por lei. Noutras palavras, os únicos dados que o Estado está impedido de divulgar são aqueles sobre os quais recai sigilo previamente estabelecido pelo ordenamento jurídico, configurando-se como dever do Poder Público a divulgação de todas as demais informações.

Pois bem. Segundo os artigos 3.º e 4.º da aludida Instrução Normativa, não podem ser objeto de divulgação as informações “definidas como sigilosas ou pessoais” (artigo 3.º), sendo que estariam incluídas em tal restrição de acesso dados “sobre o patrimônio das pessoas físicas e jurídicas armazenadas no SICAR” (artigo 4.º), entre as

quais: “I - as que identifiquem os proprietários ou possuidores e suas respectivas propriedades ou posses, tais como CPF, CNPJ, nome, endereço físico e de correio eletrônico; II - as que associem as propriedades ou posses a seus respectivos proprietários ou possuidores, configurando relações patrimoniais; III - as que associem meios de produção ou resultados de produção agrícola ou agroindustrial de imóvel rural específico a seus respectivos proprietários ou possuidores; e IV - outras informações de natureza patrimonial” (incisos do artigo 4.º).

Segundo registra expressamente o mencionado artigo 4.º, a base legal que fundamentaria a imposição dos referidos sigilos seria o “art. 198 da Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966, de acordo com os incisos I, II e III do art. 2.º da Portaria RFB n.º 2.344, de 24 de março de 2011.”

Nada obstante, ao se analisar tais supostos fundamentos, verifica-se claramente *inexistir qualquer imposição de sigilo das informações de identificação e outras de caráter pessoal ou patrimonial de pessoas físicas ou jurídicas*. Pelo contrário, tais normas são suficientemente cristalinas no sentido de que *esses dados não são objeto de qualquer restrição de acesso à informação*. Vejamos.

No que tange à Lei n.º 5.172/1966, que dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional, a vedação de divulgação prevista no artigo 198 se aplica apenas e tão somente às informações relativas à situação econômica ou financeira e à natureza e ao estado de seus negócios ou atividades. Não há, no referido dispositivo, qualquer previsão que possa indicar a imposição de sigilo sobre dados de identificação e outros dados pessoais e patrimoniais de pessoas físicas ou jurídicas. Confira-se:

“Art. 198. Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de *informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades*.”

O que se observa, com isso, é que o referido dispositivo protege apenas o *sigilo de dados fiscais*, que em nada se relacionam com informações de identificação ou outras de caráter pessoal ou patrimonial.

Nessa mesma direção, agora de forma expressa e categórica, a Portaria n.º 2.344/2011, da Receita Federal do Brasil, ao disciplinar o acesso a informações protegidas por sigilo fiscal constantes de sistemas informatizados da Secretaria da Receita Federal do Brasil, prevê *a inoccorrência de sigilo sobre as informações cadastrais da pessoa física ou jurídica, incluindo aquelas que permitam sua identificação e individualização*, tais como nome, data de nascimento, endereço, filiação, qualificação e composição societária. A norma ainda expressa a ausência de sigilo sobre dados

cadastrais relativos à regularidade fiscal do cadastrado, desde que não revelem valores de débitos ou créditos. É o que ressaí de seu artigo 2.º, § 1.º, incisos I e II, *in verbis*:

“Art. 2º São protegidas por sigilo fiscal as informações sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades, obtidas em razão do ofício para fins de arrecadação e fiscalização de tributos, inclusive aduaneiros, tais como:

I - as relativas a rendas, rendimentos, patrimônio, débitos, créditos, dívidas e movimentação financeira ou patrimonial;

II - as que revelem negócios, contratos, relacionamentos comerciais, fornecedores, clientes e volumes ou valores de compra e venda;

III - as relativas a projetos, processos industriais, fórmulas, composição e fatores de produção.

§ 1º *Não estão protegidas pelo sigilo fiscal as informações:*

I - *cadastrais do sujeito passivo, assim entendidas as que permitam sua identificação e individualização, tais como nome, data de nascimento, endereço, filiação, qualificação e composição societária;*

II - *cadastrais relativas à regularidade fiscal do sujeito passivo, desde que não revelem valores de débitos ou créditos;*

III - *agregadas, que não identifiquem o sujeito passivo; e*

IV - *previstas no § 3º do art. 198 da Lei Nº 5.172, de 1966.*

§ 2º *A divulgação das informações referidas no § 1º caracteriza descumprimento do dever de sigilo funcional previsto no art. 116, inciso VIII, da Lei Nº 8.112, de 1990.”*

Diante disso, a concussão inexorável decorrente da análise das referidas normas é: *não há previsão legal para a atribuição de sigilo aos dados de identificação e outras informações de natureza pessoal ou patrimonial de pessoas físicas ou jurídicas.*

Portanto, ao determinar restrição de acesso a tais dados relativamente a pessoas físicas e jurídicas inscritas no Cadastro Ambiental Rural, a Instrução Normativa n.º 03/2014 incide em *ilegalidade e inconstitucionalidade*, uma vez que impossibilita, sem autorização legal, o exercício do direito fundamental à informação socioambiental, pertencente a toda a coletividade, violando a legislação mencionada acima.

Tal conclusão encontra respaldo, entre outras, na Recomendação expedida pelo Ministério Público Federal, através do Grupo de Trabalho Amazônia Legal da 4.ª Câmara de Coordenação e Revisão, assim vazada: “Considerando a Instrução Normativa nº 3/2014, expedida pelo Ministério do Meio Ambiente, *ilegalmente em seu art. 4º, coloca sob um inexistente ‘sigilo fiscal’ informações como dados de identificação de proprietários ou possuidores, bem como veda a divulgação de qualquer tipo de informação de ‘natureza patrimonial’*, na contramão do art. 7º, I, II e IV, da Lei nº 12.527/2011; ainda, considerando que o art. 11 ilegalmente submete o acesso à informação do Cadastro Ambiental Rural ao prévio ajuste de um termo de compromisso

formal e específico, o que torna letra morta o art. 3º, I, II e V, da Lei nº 12.527/2011, que insculpe a publicidade como regra, independente de solicitações.”<sup>12</sup>

Aliás, importante observar que a incoerência de sigilo aos referidos dados pessoais da pessoa física ou jurídica inscrita no Cadastro Ambiental Rural é respaldada pela própria realidade das Juntas Comerciais e dos Cartórios de Registro de Imóveis, nos quais é possível obter tais informações, dado o seu caráter público. Interessante, no ponto, a observação tecida pelo Instituto BVRio:

*“As informações restringidas por esta Instrução Normativa historicamente sempre estiveram disponíveis em Juntas Comerciais que contem registros de propriedade de empresas comerciais em todo o país. Na área ambiental, tem-se o exemplo das informações disponíveis nos sistemas de CAR anteriormente utilizados pelos Estados do Mato Grosso e Pará, o SimLam, e ainda utilizados no setor de manejo florestal, o Sisflora, os quais nunca foram objeto de questionamentos judiciais. É inaceitável que a ‘modernização’ de sistemas resulte em retrocessos com relação aos direitos constitucionais de acesso a informação.”*<sup>13</sup>

Conclui-se, com isso, que não há previsão legal que sustente o sigilo de informações de identificação e outras de natureza pessoal ou patrimonial, de modo que a ampla divulgação desses dados constitui dever a ser cumprido por União, Estados, Municípios e Distrito Federal, como medida de atendimento ao direito fundamental de toda coletividade à informação socioambiental.

### **III – Relevância da transparência ativa do Cadastro Ambiental Rural**

Por certo, a garantia de amplo acesso às informações do Cadastro Ambiental Rural constitui elemento estratégico e necessário para a própria efetividade da Lei n.º 12.651/2012. Nesse sentido, a transparência é fundamental para as articulações entre as agências governamentais, para o controle social do cumprimento da legislação, bem como para a aferição de regularidade por parte dos atores das cadeias produtivas, entre outros aspectos de relevância.

É também o que aponta o Instituto BVRio, segundo o qual “é inegável que a transparência dos dados do CAR, além de constitucional e legal, trará benefícios: segurança aos compradores de commodities brasileiras, eficiência na atuação dos órgãos de controle e controle social, viabilizando o desenvolvimento de políticas para os setores produtivos e de desenvolvimento sustentável.”<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> [http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/copy\\_of\\_Recomendao\\_transparncia\\_CAR\\_MMA\\_1.pdf](http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/copy_of_Recomendao_transparncia_CAR_MMA_1.pdf)

<sup>13</sup> <http://www.bvrio.org/2016/09/21/transparencia-do-car-ja/>

<sup>14</sup> <http://www.bvrio.org/2016/09/21/transparencia-do-car-ja/>

Ainda sobre o tema, importante observar as considerações de Renato Morgado, para quem “a existência e a abertura dessa base de dados permitem um conjunto de ações, que incluem: a elaboração de políticas públicas de recuperação e de restauração, o aprimoramento de políticas de compras sustentáveis, já que os compradores de produtos agrícolas poderão conhecer a situação ambiental de seus fornecedores, a responsabilização dos produtores rurais que estão em desacordo com a lei e de todos os agentes das cadeias de seus produtos.”<sup>15</sup>

No ponto, Alice Thuault e Roberta Del Giudice confirmam que “as informações contidas no Sicar são de fato estratégicas. Com a localização dos imóveis rurais, o mapeamento dos ativos e passivos ambientais e as informações dos proprietários e posseiros, torna-se possível avançar na implementação da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei número 6.938/81) no que se refere à responsabilização de todos os agentes de cadeias produtivas por danos ambientais. Isso pode frear, por exemplo, a comercialização de carne e soja produzidas em áreas desmatadas ilegalmente. A implementação do chamado TAC da Pecuária pelo Ministério Público Federal a partir de 2009 e da Moratória da Soja a partir de 2006 já demonstrou que arranjos dessa natureza podem ser extremamente eficazes para reduzir o desmatamento.”<sup>16</sup>

Em estudo doutrinário sobre o tema, Curt Trennepohl bem assevera que “o conhecimento da localização das propriedades e posses rurais em todo o País terá uma utilidade significativa para o planejamento de políticas públicas de proteção ambiental; mas, certamente, também servirá de insumo importante para direcionar investimentos e incentivos governamentais, planejar obras de infraestrutura e prever a expansão de novas fronteiras de crescimento da atividade produtiva.”<sup>17</sup>

Em aprofundado relatório intitulado “Transparência das informações ambientais na Amazônia”, o Instituto Centro de Vida – ICV conclui haver, na atualidade, “um nível baixo de transparência das informações ambientais na Amazônia.” Ressalta, ainda, que “a transparência das informações ambientais é um elemento indispensável do controle ambiental na Amazônia brasileira. É somente com o acesso a informações atualizadas, detalhadas e disponibilizadas em um formato adequado que se viabiliza a colaboração entre órgãos do executivo e se possibilitam controles ágeis por parte dos órgãos de monitoramento. Essa transparência também permite aos atores do mercado controlarem os investimentos e as compras realizados, garantindo, assim, que não estão envolvidos com atividades que ameaçam o meio ambiente. Por fim, a disponibilização

---

<sup>15</sup> <http://www.observatorioflorestal.org.br/noticia/como-os-dados-abertos-podem-contribuir-com-o-combate-ao-desmatamento-e-com-sustentabilidade>

<sup>16</sup> <http://epoca.globo.com/colunas-e-blogs/blog-do-planeta/noticia/2016/10/por-que-o-governo-precisa-liberar-os-dados-do-cadastro-ambiental-rural.html>

<sup>17</sup> TRENNEPOHL, Curt. *Comentários ao Capítulo VI – Do Cadastro Ambiental Rural*. In: MILARÉ, Édis; MACHADO, Paulo Affonso Leme (Orgs.). “Novo Código Florestal: Comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, à Lei 12.727, de 17 de outubro de 2012 e ao Decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012.” 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 310-311.

de informação é condição sine qua non do exercício pleno e informado da cidadania pois permite o necessário controle social das atividades públicas e privadas na Amazônia.”<sup>18</sup>

Na série de entrevistas “O Código Florestal e a Sustentabilidade da Agricultura Brasileira”<sup>19</sup>, representantes de diversos setores econômicos e sociais ressaltam a relevância fundamental do Cadastro Ambiental Rural e de sua transparência, apontando que a legalidade das cadeias produtivas e a sustentabilidade das atividades econômicas nas áreas rurais depende diretamente da divulgação das informações cadastradas. Vejamos alguns desses depoimentos:

“Com o CAR, teremos *mais conhecimento* do setor e, com isso, *políticas públicas mais consistentes e coerentes* com a realidade nacional.” (Roberto Rodrigues – Coordenador do Centro de Agronegócio da FGV/EESP)

“Nós lidamos com florestas no mundo inteiro. *A origem dos produtos (celulose, papel, painéis de madeira) é o que está em questão: qual a legalidade dessa madeira, como é esse manejo florestal, qual é a certificação desse produto?*” (Elizabeth de Carvalhaes – Presidente Executiva da Indústria Brasileira de Árvores)

“O processo de regularização do Código Florestal cria uma agenda muito positiva de regulamentação e de transformação da agricultura *do ponto de vista da transparência e da credibilidade para a conservação de áreas verdes* que existem hoje dentro das propriedades rurais no Brasil.” (Rodrigo Lima – Diretor Geral da Agroicone)

“O Código Florestal tem uma importância muito grande para a gestão do território brasileiro, porque ele traz um elemento muito importante que é o CAR. *Com ele, vamos poder fazer a gestão da base de dados sobre a terra.* No longo prazo, isso vai permitir que o Brasil avance com as políticas públicas de gestão e fiscalização do território brasileiro.” (Annelise Vendramini – Coordenadora de Finanças Sustentáveis do Centro de Estudos em Sustentabilidade da FGV)

“Um elemento fundamental para as cadeias produtivas, como a da pecuária, é como fazemos a gestão territorial da nossa cadeia de fornecimento. Por essa razão, o CAR não é importante apenas por trazer muito mais segurança para o *nosso processo de compra do ponto de vista legal e de gestão de risco das cadeias*, mas principalmente por ser uma *ferramenta essencial para entendermos a cadeia da pecuária do ponto de vista territorial.*” (Marcio Nappo – Diretor de Sustentabilidade da JBS)

Portanto, o amplo acesso às informações contidas no Cadastro Ambiental Rural, além de ser direito fundamental da coletividade a ser obrigatoriamente atendido pelo Poder Público, é medida imprescindível para a efetividade da legislação florestal como um todo, contribuindo significativamente com a elaboração de políticas públicas, a eficiência das ações de fiscalização, o controle social acerca do cumprimento da

---

<sup>18</sup> [http://www.icv.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Transparencia\\_informacoes\\_Amazonia.pdf](http://www.icv.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Transparencia_informacoes_Amazonia.pdf)

<sup>19</sup> <http://www.inputbrasil.org/publicacoes/o-codigo-florestal-e-a-sustentabilidade-da-agricultura-brasileira/>

legislação, a garantia de legalidade das cadeias produtivas e a responsabilização de produtores rurais e demais agentes das cadeias produtivas em situação de ilegalidade.

Brasília, 30 de janeiro de 2017.