

NOTA TÉCNICA DA ABRAMPA: sobre a necessidade de aprimoramento da transparência do Cadastro Ambiental Rural (CAR)¹

A ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MEIO AMBIENTE – ABRAMPA, entidade civil que congrega membros do Ministério Público brasileiro com atuação na defesa jurídica do meio ambiente, inscrita no CNPJ sob o nº 02.322.438/0001-11, com sede na Rua Araguari, 1795, Santo Agostinho, Belo Horizonte/MG – CEP 30.190-111, cumprindo os seus objetivos institucionais, vem, por meio da presente Nota Técnica, apresentar os panoramas fático e jurídico que revelam a falta de transparência do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e sugerir direcionamentos técnicos com a finalidade de concretizar os direitos constitucionais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao acesso à informação.

Sumário: **1.** Introdução. **2.** O Cadastro Ambiental Rural como instrumento das políticas ambiental e climática. **3.** As dificuldades na implementação do CAR e a falta de transparência quanto aos dados pessoais do proprietário ou possuidor de imóveis. **3.2.** Os prejuízos para o combate ao desmatamento. **3.2.** Os prejuízos para o desenvolvimento da economia sustentável. **3.3.** Os prejuízos para a igualdade: assimetrias na divulgação dos dados pessoais em outras bases de dados. **4.** Os argumentos mobilizados pela Administração Pública para negar transparência aos dados pessoais no CAR. **5.** Inadequação do entendimento da Administração Pública frente ao ordenamento jurídico brasileiro. **5.1.** A natureza pública das informações ambientais e do CAR em vista da legislação ambiental em vigor. **5.2.** A necessidade de transparência dos dados pessoais do CAR à luz da Lei de Acesso à Informação e da Lei Geral de Proteção de Dados. **5.3.** O direito à informação ambiental à luz da Constituição Federal e dos Tratados Internacionais dos quais o Brasil é signatário. **6.** Medidas relevantes e direcionamentos técnicos.

¹ Nota técnica de autoria da ABRAMPA, elaborada sob a coordenação de Alexandre Gaio (MPPR), com a participação da equipe jurídica do projeto ABRAMPA pelo Clima, por meio das advogadas Vivian Maria Pereira Ferreira (OAB/SP 313.405), Camila Barros de Azevedo Gato (OAB/SP nº 174.848) e Raquel Frazão Rosner (OAB/SP nº 464.689). O texto contou com a revisão técnica de Ivan Carneiro Castanheiro (MPSP) e Carlos Alberto Valera (MPMG) e a colaboração de Luciano Furtado Loubet (MPMS), Vinícius Lameira Bernardo (MPRJ), Daniel Azeredo (MPF-DF), Ana Maria Moreira Marchesan (MPRS), Yuri Mello (MPBA) e Ana Carolina Haulic Bragança (MPF-AM).

1. Introdução

O Cadastro Ambiental Rural (CAR) é um registro público eletrônico de âmbito nacional obrigatório, que reúne as informações ambientais das propriedades e posses rurais. O CAR compõe uma base de dados com a finalidade de permitir o controle, o monitoramento, o planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento em todo o território nacional. Trata-se, assim, de instrumento da política pública ambiental dotado de indiscutível importância estratégica.

Apesar da sua relevância, inúmeros desafios cercam a efetiva implementação do CAR. Nesse contexto, merece atenção uma questão particularmente relevante: a violação ao princípio da transparência decorrente da ausência da necessária e adequada publicidade de parte dos dados cadastrados no sistema, em especial dos dados pessoais dos proprietários e possuidores.

Atualmente, os dados pessoais dos proprietários cadastrados no CAR são compartilhados apenas com um rol específico de autoridades públicas nacionais. Os cidadãos, todavia, têm sido alijados do seu direito à informação. Tais dados não apenas não estão disponíveis de forma automática no sistema (transparência ativa), como também a Administração Pública tem se recusado a disponibilizá-los sob demanda (transparência passiva), rejeitando pedidos de acesso à informação realizados pelas vias adequadas (VERGILI, SALIBA, 2023). A pretexto de atender a regras de proteção de dados pessoais, a Administração Pública tem optado por ocultar os dados pessoais dos proprietários rurais, mesmo em casos em que há indícios de irregularidades ambientais nos imóveis.

Ocorre que a transparência dos dados constantes no CAR é um dos elementos que condiciona o sucesso das políticas ambientais, em especial aquelas relacionadas ao controle do desmatamento, e que materializa o direito à informação ambiental, essencial ao pleno exercício da democracia participativa ecológica. Trata-se de um dos pilares do princípio da participação pública, que assume condição de direito fundamental, uma vez que o acesso à informação é pressuposto para a atuação qualificada do cidadão, além de propiciar ao indivíduo a autonomia de sua condição político-participativa.

Sensível à importância da participação da sociedade como agente fundamental para a consecução da efetiva tutela ao meio ambiente equilibrado, a ABRAMPA elabora a presente nota técnica com o propósito de apresentar uma análise da realidade fática e normativa que deve embasar as decisões a respeito da transparência

dos dados pessoais de proprietários com imóveis inscritos no CAR, apresentando direcionamentos aos Ministérios Públicos e aos órgãos públicos competentes.

A disponibilização de tais informações pessoais, além de não acarretar violação aos direitos individuais e à Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), dá cumprimento ao princípio da transparência ativa pela Administração Pública. Trata-se de condição para que o CAR seja um instrumento realmente efetivo para o atendimento dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), o planejamento ambiental e econômico e o combate ao desmatamento ilegal, possibilitando a efetiva participação dos cidadãos, quer individualmente, quer por meio de associações/institutos de defesa do meio ambiente, efetivando o princípio da participação popular nas questões ambientais, consagrados na ECO/1992 e a na PNMA.

2. O Cadastro Ambiental Rural como instrumento das políticas públicas ambiental e climática

A Lei da Vegetação Nativa (Lei Federal nº 12.651/2012) consolida uma das mais importantes políticas públicas ambientais implementadas no país, uma vez que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, Áreas de Preservação Permanente, Reserva Legal, conservação da biodiversidade, desenvolvimento de uma economia que utilize soluções baseadas na natureza, restauração de áreas degradadas, manejo florestal sustentável, promoção da agricultura de baixo carbono e alcance das metas climáticas com as quais o Brasil se comprometeu (LOPES, MACHADO, CHIAVARI, 2023).

Entre outros instrumentos relevantes, a norma criou o CAR (Cadastro Ambiental Rural) com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais e compor uma base de dados para o controle, o monitoramento, o planejamento ambiental e econômico e o combate ao desmatamento (fiscalização). Trata-se de um registro público marcado pela publicidade e pela produção de efeitos perante terceiros:

O CAR tem dimensão jurídica especial, pois é um ‘registro público’. Esse registro público assemelha-se aos registros feitos em Cartórios de Registro de Imóveis e seus anexos. Além do caráter de publicidade da matéria registrada, passa a ter também efeitos diante de terceiros. (MACHADO, 2022, p. 813)

A inscrição no CAR deve ser feita preferencialmente no órgão ambiental municipal ou estadual, exigindo-se (i) a identificação do proprietário ou possuidor rural;

(ii) a comprovação da propriedade ou posse; e (iii) a identificação do imóvel, por meio de planta e memorial descritivo, de modo a informar 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 (Lei Federal nº 12.621/2012, art. 29, §1º).

O cadastramento é obrigatório para todas as posses e propriedades rurais. Devido a essa abrangência e obrigatoriedade, o CAR tem potencial para projetar-se como um dos mais relevantes instrumentos para a gestão ambiental em âmbito nacional (LIMA, 2022). Considerando que o combate ao desmatamento é uma das principais finalidades da criação do CAR, o cadastro assume não apenas importante papel na gestão da política ambiental, como também na efetividade da política climática brasileira.

Isso porque, historicamente, o setor de mudança de uso da terra e floresta, que contempla as emissões decorrentes do desmatamento,² foi o que mais contribuiu para as emissões brasileiras de gases de efeito estufa (GEE). Os dados mais recentes do SEEG³ apontam que essa realidade ainda se mantém, dado que, em 2021, o setor foi responsável por 49% das emissões brasileiras. Essas emissões inclusive observaram um aumento nos últimos anos devido ao crescimento do desmatamento. Entre 2020 e 2021, o setor de mudança e uso da terra teve um aumento de 18,5% nas suas emissões (POTENZA, 2023).

O aumento do desmatamento prejudica não apenas os esforços de mitigação do aquecimento global, uma vez que promove o incremento as emissões de GEE, mas também cria obstáculos à adaptação dos ecossistemas aos efeitos das mudanças climáticas, uma vez que impede que a vegetação cumpra suas funções naturais e continue a proteger a estabilidade do solo, a oferta de recursos hídricos e uma série de outros serviços ecossistêmicos essenciais para conter os impactos das mudanças climáticas.⁴

No atual cenário de emergência climática, responsável por graves e irreversíveis consequências ao meio ambiente e à vida humana como a conhecemos, a única saída possível é o rígido cumprimento de políticas públicas ambientais que orientem

² Como as florestas e os ecossistemas naturais capturam e armazenam carbono, atuam como importantes reservatórios e sumidouros. Quando há incêndios e desmatamento, esse carbono que estava estocado é liberado para a atmosfera, contribuindo para o aquecimento global.

³ O SEEG é uma iniciativa do Observatório do Clima que realiza estimativas anuais das emissões de gases de efeito estufa (GEE) no Brasil. Disponível em: <<https://seeg.eco.br/>>.

⁴ Mais informações disponíveis em: <[4](https://www.wwf.org.br/nossosconteudos/educacaoambiental/conceitos/efeitoestufa_e_mudancasclimaticas/#:~:text=No%20Brasil%2C%20o%20desmatamento%20tem,de%20absorver%20e%20estocar%20C%20O2)>.</p></div><div data-bbox=)

todos os esforços do Poder Público, da sociedade civil e dos cidadãos para impedir o desmatamento e fomentar a regularização dos imóveis ambientais.

Nesse contexto, o CAR afigura-se como protagonista entre os instrumentos legais que visam à promoção do meio ambiente ecologicamente equilibrado e à garantia da estabilidade climática, ao viabilizar políticas de regularização ambiental das propriedades rurais, a partir da adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA). O cadastro também permite o acompanhamento e monitoramento da regularidade ambiental dos imóveis e pode ser empregado para impedir que produtos oriundos de imóveis em situação de irregularidade ambiental sejam comercializados ou que seus proprietários tenham acesso indevido a benefícios financeiros.

3. As dificuldades na implementação do CAR e a falta de transparência quanto aos dados pessoais do proprietário ou possuidor de imóveis

A despeito da sua evidente relevância como instrumento da política ambiental, fato é que a efetiva implementação do CAR avança lentamente. Embora a inscrição de propriedades no CAR esteja bastante avançada, apenas 12% dos cadastramentos começaram a ser analisados pelos órgãos ambientais competentes e somente 2% tiveram a análise concluída. Isso se deve, em grande medida, às elevadas taxas de reanálise e dificuldades na comunicação com proprietários e possuidores (LIMA, 2022; LOPES, MACHADO, CHIAVARI, 2023).

Ademais, a efetiva implementação do CAR enfrenta um conjunto de obstáculos, como a ausência de compatibilidade entre normas federais e estaduais; a existência de fraudes na declaração dos limites e informações de interesse ambiental; a realização de cadastros em áreas impeditivas ou de titularidade irregular; a manutenção do status ativo de cadastros de imóveis com passivos ambientais, possibilitando a obtenção irregular de benefícios junto às instituições financeiras e ao mercado consumidor; e ausência de bases de referência que possibilitem a análise dinamizada do CAR (LIMA, 2022; LOPES, MACHADO, CHIAVARI, 2023).

Tudo isso contribui para fragilizar o CAR como um instrumento da política ambiental e capaz de promover o controle do desmatamento. Mesmo as instituições de controle enfrentam dificuldades relevantes em termos da arquitetura de disponibilização de informações do sistema. Nesse cenário, é possível listar as algumas das dificuldades

encontradas pelos Ministérios Públicos para instrumentalizar o CAR em prol da efetividade da política ambiental:

- Não é possível fazer *download* de todos os dados e *shapefiles* de um estado. As informações precisam ser baixadas município a município e, depois, manualmente agregadas, caso se queira ter um panorama geral do estado. Ocorre que, para a formulação de estratégias de combate ao desmatamento associadas ao uso de imagens de satélite, por exemplo, seria importante contar com a possibilidade de acessar de forma unificada todos os dados de código de CAR e áreas de imóveis declarados do estado;
- Os dados agregados de classe (como Reservas Legais, Áreas de Preservação Permanente, Vegetação Nativa, Mangue, entre outros) não possuem vínculo direto com o código do CAR dos imóveis correspondentes. Tal ausência dificulta a compreensão das relações entre os códigos, muitas vezes obrigando uma análise manual para seu fechamento, o que torna o trabalho significativamente mais complexo, custoso e demorado e, conseqüentemente, menos eficiente;
- Os Ministérios Públicos apenas têm acesso aos dados dos imóveis dos seus estados, o que dificulta a fiscalização de imóveis em áreas de fronteira e a compreensão de informações ambientais que não necessariamente se limitam à divisão política do estado.

Além de tais entraves à plena efetividade do CAR, merece atenção uma questão particularmente relevante: a imposição, pela Administração Pública federal, de uma regra geral de sigilo sobre os dados pessoais dos proprietários rurais cujos imóveis encontram-se cadastrados no sistema.

Para regulamentar o Sistema de Cadastro Ambiental, foi editado o Decreto nº 7.830/2012, que estabeleceu, em seu artigo 5º, que o CAR deverá contemplar (i) os dados do proprietário, possuidor rural ou responsável direto pelo imóvel rural; e (ii) a respectiva planta georreferenciada do perímetro do imóvel, das áreas de interesse social e das áreas de utilidade pública, com a informação da localização dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Preservação Permanente, das Áreas de Uso Restrito, das áreas consolidadas e da localização das Reservas Legais.

Atualmente, no entanto, o CAR não informa publicamente os dados pessoais dos titulares dos imóveis rurais cadastrados no sistema por nenhum meio de acesso existente. Os dados pessoais dos proprietários cadastrados no CAR são compartilhados apenas com um rol específico de autoridades públicas nacionais. É o caso da Agência Nacional de Águas (ANA), do Departamento de Polícia Federal (DPF), do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais (Ibama), do Instituto Chico Mendes de

Conservação da Biodiversidade (ICMBio), do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), do Tribunal de Contas da União (TCU) e dos Ministérios Públicos Federal e Estaduais, por meio do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Os cidadãos, todavia, têm sido aliados do seu direito à informação.

De fato, o acesso público ao CAR é feito a partir de algumas rotas distintas: (i) pelo site do SICAR⁵; (ii) pela plataforma Geoserver⁶; ou (iii) pelo portal de dados abertos do Ministério da Agricultura e da Pecuária⁷. Por nenhum dos caminhos, no entanto, o cidadão encontra informações relativas aos dados pessoais dos titulares de imóveis rurais (OBSERVATÓRIO DO CÓDIGO FLORESTAL, 2023).

Por sua vez, também no plano da transparência passiva, os órgãos públicos têm se negado a exibir tais dados quando instados a disponibilizá-los, mesmo em casos nos quais há indícios de irregularidades ambientais nos imóveis (VERGILI, SALIBA, 2023).

3.1. Os prejuízos para o combate ao desmatamento

A falta de transparência ativa do CAR em relação aos dados pessoais dos proprietários vem prejudicando a interoperabilidade do CAR com outras bases de dados (OBSERVATÓRIO DO CÓDIGO FLORESTAL, 2023), trazendo graves prejuízos para o combate ao desmatamento no país.

Como se sabe, a utilização de imagens de satélite tem sido fundamental para o controle do desmatamento. Por se tratar de sistemas avançados e de alta confiabilidade, as imagens produzidas por satélite são reconhecidas pela jurisprudência como prova de materialidade de desmatamento ilícito, com presunção de veracidade.⁸

⁵ Disponível em: <<https://www.car.gov.br/publico/imoveis/index>>.

⁶ Disponível em: <<https://geoserver.car.gov.br/geoserver/web/>>.

⁷ Disponível em: <<https://dados.agricultura.gov.br/dataset/cadastro-ambiental-rural>>. No portal do MAPA, o CAR pode ser acessado clicando na aba “Organizações” e, então, no ícone “Serviço Florestal Brasileiro”. Na sequência, é necessário selecionar o conjunto de dados “Cadastro Ambiental Rural”.

Disponível em: <<https://dados.agricultura.gov.br/dataset/cadastro-ambiental-rural/resource/daf8053b-5446-4cd4-986a-f141b4a434ec>>.

⁸ Sobre o tema, veja-se trecho de decisão paradigmática do Superior Tribunal de Justiça: “(...) em época de grandes avanços tecnológicos, configuraria despropósito ou formalismo supérfluo negar validade plena a imagens de satélite e mapas elaborados a partir delas. Ou, em casos de desmatamento apontados por essas ferramentas altamente confiáveis, exigir a realização de prova testemunhal ou pericial para corroborar a degradação ambiental” (STJ, REsp n. 1.778.729/PA, Relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 10/09/2019, DJe 11/09/2020).

Nesse sentido, a Resolução nº 433/2021, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), estabeleceu expressamente que a atuação estratégica dos órgãos do sistema de justiça em prol da proteção do direito intergeracional ao meio ambiente deverá ser desenvolvida com a utilização de recursos tecnológicos, de sensoriamento remoto e de imagens de satélite como meio de prova judicial e de criação de inteligência institucional para prevenção e recuperação dos danos ambientais na atuação finalística do Poder Judiciário. Nessa mesma direção, a recente Recomendação CNJ nº 145/2023, criou um protocolo para julgamento de ações ambientais, que inclui a possibilidade de dispensa de perícia para identificação da materialidade a partir do uso de imagens de satélite, citando a existência de diversos sistemas confiáveis de sensoriamento remoto no país, como o “MapBiomias Alerta”.

O “MapBiomias Alerta” localiza os focos de desmatamento por meio de imagens de satélite diárias de alta resolução espacial (3m) e gera um laudo com as imagens antes e depois do desmatamento. O sistema permite a compreensão da dinâmica do desmatamento no Brasil, com a seleção do período desejado em diversos limites geográficos, considerando os biomas, estados e municípios.

De acesso aberto e gratuito, a plataforma reúne todos os alertas disponíveis para o território brasileiro e permite o cruzamento com outros dados relevantes, como com autorizações de supressão de vegetação, embargos, CAR, UCs, TIs⁹. Permite, assim, que eventual foco de desmatamento identificado seja localizado em relação à propriedade e ao número do CAR correspondente.

A garantia de acesso a essas imagens e dados a qualquer interessado poderia, portanto, viabilizar o monitoramento massivo do desmatamento por parte dos cidadãos interessados e da sociedade civil, inibindo até mesmo a concessão de crédito rural a desmatadores:

Com o avanço da tecnologia das imagens de satélite é relativamente simples e bastante seguro cruzar as coordenadas de uma área em que houve supressão ilegal de vegetação com os dados do CAR e, assim, identificar o proprietário da área garantindo a responsabilização mais eficiente de infratores ambientais. A informação permite, ainda, a adoção de políticas de desestímulo ao desmatamento, inibindo a concessão de crédito rural a esses proprietários. (GAIO, FERREIRA, 2023)

⁹ Disponível em: <<https://alerta.mapbiomas.org/>>.

A ocultação dos dados pessoais dos titulares de imóveis rurais, por sua vez, impede que se identifique o proprietário ou possuidor de um imóvel rural desmatado. Também dificulta que se identifiquem proprietários com déficits de Áreas de Preservação Permanente (APP) e de Reserva Legal (RL). Tal embaraço prejudica, ou ao menos dificulta muito, que o cidadão exerça seu papel na fiscalização ambiental, alijando-o do seu direito à informação e dificultando a utilização de mecanismos judiciais e administrativos, tais como as ações populares e as representações aos demais órgãos legitimados, com os quais se daria efetividade à participação popular na gestão ambiental, previstas no art. 2º, X, da Lei Federal nº 6.938/1981¹⁰, no Princípio 10¹¹ da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, os quais contam com amparo constitucional (arts. 216-A, incisos IV, IX e X, e 225 da Constituição Federal).¹²

É certo que a rápida identificação de desmatadores por qualquer interessado da sociedade civil, sem depender exclusivamente da ação e da proatividade dos órgãos de controle para ter acesso à informação, facilita sobremaneira os processos de responsabilização. Além disso, a identificação de desmatadores com celeridade por qualquer cidadão tem potencial para prevenir ilícitos, na medida em que os infratores se veem sob o risco de terem os seus ilícitos revelados e de sofrerem responsabilizações, inclusive com possíveis impactos reputacionais.

Ressalte-se que o Ministério Público não é o único fiscal da coisa pública ambiental. Trata-se “do último e mais grave vigia, mas isso não exclui da sociedade, dos cidadãos, de outros órgãos e entidades o direito de acesso a tais informações, inclusive

¹⁰ Política Nacional do Meio Ambiente: “Art. 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios [...] X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente”.

¹¹ Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: “Princípio 10: O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as autoridades públicas, incluída a informação sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo a suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões. Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos. Deverá ser proporcionado acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos, entre os quais o ressarcimento de danos e recursos pertinentes”.

¹² O art. 216-A, incisos IV, IX e X da Constituição Federal, tratando de cooperação entre agentes públicos e privados; transparência e compartilhamento de informações, bem como participação e controle social nos processos decisórios, dão respaldo a obrigatoriedade de disponibilização dos dados do CAR à sociedade civil, quando se sabe que o meio ambiente é composto dos elementos naturais, artificiais e culturais).

em atuação de suporte não só ao Ministério Público, mas, como já dito, à própria Administração”.¹³

Para além da importância da disponibilização dos dados pessoais para a fiscalização ambiental, a transparência também é imprescindível para a realização de levantamentos e estudos acadêmicos relacionados ao desmatamento nos diferentes biomas. Portanto, a abertura das informações também é relevante para que a comunidade jornalística e científica possa desenvolver trabalhos que permitam uma melhor compreensão da realidade nacional, além de colaborar para a elaboração e acompanhamento de políticas públicas.

Ressalte-se que a transparência dos dados inseridos no CAR seria um importante instrumento para o monitoramento do avanço do desmatamento em propriedades rurais particulares. Cumpre notar que, de um lado, atualmente, observamos uma redução importante no desmatamento ilegal no bioma Amazônico, devido à implementação de medidas de combate à grilagem de terras públicas e às atividades ilegais em áreas públicas protegidas. De outro lado, observamos o relevante e sucessivo aumento das taxas de desmatamento no Cerrado, com a concentração de áreas desmatadas localizadas em imóveis cadastrados no CAR. Essa situação é atribuída ao avanço da produção de *commodities* e à dificuldade de fiscalização das autorizações de supressão de vegetação emitidas pelos órgãos estaduais.¹⁴ Nesse panorama, a ampliação da transparência do CAR certamente permitirá um maior controle do desmatamento.

3.2. Os prejuízos para o desenvolvimento da economia sustentável

Além de prejudicar o controle do desmatamento, a ocultação dos dados pessoais inseridos no CAR prejudica o desenvolvimento e o fortalecimento da economia sustentável, ao criar um ambiente produtivo marcado pela opacidade, pela insegurança e vulnerabilidade a fraudes.

O CAR deveria ser apresentar, em tese, como um sistema público no qual se encontrariam reunidas informações ambientais verídicas e confirmadas de todos os imóveis rurais privados do Brasil. No entanto, como a etapa de verificação encontra-se

¹³ STJ, REsp 1.857.098/MS, Rel. Min. Og Fernandes, Primeira Seção, julgado em 11/05/2022, DJE 24/05/2022.

¹⁴ Nesse sentido, vejam-se as reportagens disponíveis em: <<https://g1.globo.com/meio-ambiente/noticia/2023/08/03/alertas-de-desmatamento-batem-recorde-no-cerrado-na-amazonia-taxa-e-a-menor-em-4-anos.ghtml>> e <<https://oeco.org.br/salada-verde/desmatamento-no-cerrado-continua-em-alta-e-bate-recorde-em-setembro/>>.

extremamente atrasada (LOPES, MACHADO, CHIAVARI, 2023), o CAR acaba por conferir um verniz de legalidade - já que é um sistema hospedado pelo governo - a situações que muitas vezes não se encontram regularizadas, pois não foram necessariamente verificadas pelos atores governamentais. Logo, não possuindo o Poder Público a capacidade institucional suficiente para promover a verificação do CAR, é necessário que ele, ao menos, providencie as condições para que terceiros de boa-fé tenham a possibilidade de realizar uma análise autônoma e de colaborar com o dever dos órgãos públicos de conservar, preservar e restaurar os recursos ambientais para as presentes e futuras gerações, tal como previsto no art. 225 da Constituição Federal.

Ao ampliar a fiscalização social das informações ambientais em imóveis rurais, não há dúvidas de que a transparência dos dados pessoais inseridos no CAR seria uma medida relevante para aprimorar a rastreabilidade da cadeia produtiva de bens, facilitando os trâmites para que os compradores estejam assegurados de que não se trata de produtos originados de áreas de desmatamento ilegal, atendendo, assim, a uma exigência cada vez mais marcante, inclusive dos mercados internacionais. De fato, a associação de credibilidade às práticas sustentáveis da cadeia produtiva depende de o consumidor ter o maior conhecimento possível dos dados do produtor:

Com a abertura dos dados do CAR, e em alguns casos, somada a outras bases, se possibilita ao consumidor identificar se dentro da cadeia produtiva não há um produtor que possa estar cometendo um crime ambiental. (VERGILI, SALIBA, 2023, p. 27)

A sociedade tem o direito à informação ambiental, notadamente no sentido de saber a autoria dos danos ambientais significativos, o que, em grande medida, influenciará positivamente na tomada de decisões conscientes em torno de práticas de consumo sustentável, inclusive no sentido de evitar fornecedores de produtos ou serviços ligados a eventuais infratores ambientais, como o consumo de carne proveniente de cadeias de produção envolvidas com desmatamento ilegal no Bioma Amazônico, a aquisição de móveis produzidos a partir de madeira extraída de forma ilegal de Territórios Indígenas ou Unidades de Conservação, etc. (SARLET, FENSTERSEIFER, 2022, p. 965)

O amplo acesso às informações quanto à origem dos produtos comercializados, além de assegurar a preservação ambiental, reforça a segurança do sistema de produção de maneira geral. Algumas iniciativas já existentes demonstram isso, como é o caso do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), que vem negando

pedidos de empréstimos a imóveis com indícios de desmatamento, a partir de alertas da plataforma MapBiomias¹⁵.

Além disso, também é importante mencionar a importância da transparência para o aprimoramento de outras situações negociais nas quais a regularidade do CAR é condição essencial para o reconhecimento da própria existência do bem que está sendo negociado. Trata-se de pressuposto para o aperfeiçoamento da ainda incipiente possibilidade de fiscalização, pelos interessados, de projetos e iniciativas de governança ambiental adotados por empresas que fazem uso dos dados inseridos no CAR para negociar créditos de carbono decorrentes de reflorestamento ou preservação de florestas. A negociação de créditos de carbono em terras públicas apropriadas por terceiros ilegalmente, em aproximação ao conceito socialmente construído de “grilagem de terras”, foi denunciada em nota técnica do MPF e do Ministério Público do Pará, emitida em julho de 2023.¹⁶

Nessa mesma direção, foram recentemente identificados três projetos de crédito de carbono na região amazônica que, supostamente, faziam uso de dados do CAR para alegar à maior certificadora internacional de créditos de carbono que as áreas nas quais estavam desenvolvendo projetos socioambientais eram privadas, quando, na realidade, tratava-se de áreas protegidas pertencentes ao estado.¹⁷ O caso envolve cinco empresas brasileiras e três estrangeiras e já foi judicializado.

Em um ambiente de maior transparência do CAR, os riscos reputacionais de envolvimento nesse tipo de ilícito, por si só, seriam capazes de prevenir a sua ocorrência em alguma medida, ampliando a efetividade da política ambiental. Além disso, caso tais ilícitos venham, de fato, a ocorrer, a transparência dos dados facilitaria e aceleraria a identificação dos possuidores, bem como a sua necessária e adequada responsabilização.

Indubitavelmente, uma maior transparência do CAR promoveria um ambiente de maior segurança jurídica até mesmo para os próprios proprietários rurais, facilitando a negociação, entre particulares, inclusive de Cotas de Reserva Legal.

¹⁵ A este respeito, veja-se: <https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/detalhe/noticia/BNDES-bloqueia-emprestimos-a-propriedades-rurais-desmatadas-ilegalmente/?utm_source=linkedin&utm_medium=social&utm_campaign=organico>.

¹⁶ Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2023/mercado-carbono-direitos-comunidades-nota-tecnica-mpf-mppa>>.

¹⁷ A este respeito, veja-se: <<https://g1.globo.com/para/noticia/2023/10/02/fraude-na-amazonia-empresas-usam-terras-publicas-como-se-fossem-particulares-para-vender-creditos-de-carbono-a-gigantes-multinacionais.ghtml>>.

Visto sob outro ângulo, a falta de transparência do CAR impõe prejuízos à adequação da ordem econômica à defesa do meio ambiente, obstaculizando o desenvolvimento da economia sustentável no país.

3.3. Os prejuízos para a igualdade: assimetrias na divulgação dos dados pessoais em outras bases de dados

Observa-se que o sigilo dispensado aos dados pessoais de proprietários e possuidores rurais cujos imóveis estejam inscritos no CAR se distingue da transparência dispensada aos dados pessoais de beneficiários e beneficiárias de reforma agrária, em evidente assimetria de tratamento.

É o que se verifica da plataforma Sala de Cidadania¹⁸, administrada pelo INCRA, por meio da qual é possível realizar consultas públicas acerca dos assentados de todo o Brasil. A consulta gera uma planilha que contempla os dados pessoais, exibindo tanto o nome completo do beneficiário, como também de seu cônjuge, anonimizando-se apenas o CPF por meio do uso de asteriscos no lugar dos últimos algarismos. Fica claro, portanto, que a Administração Pública confere tratamento distinto quanto à exibição ou não de dados pessoais, a depender do cidadão cujas informações se pretende consultar.

Não há razão lógica, tampouco jurídica, que autorize a Administração Pública a ocultar dados pessoais de determinado segmento da sociedade e, ao mesmo tempo, exibir tais dados de outros grupos sociais:

A diferença na aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados desnuda uma relação mais ampla sobre como o Estado brasileiro lida com o território e suas populações. A imposição de sigilo, desrespeitando a finalidade e base legal para coleta de dados no CAR, aponta uma leitura política favorável a quem desmata, enquanto a publicação de nomes completos expõe de forma desproporcional beneficiários e beneficiárias da reforma agrária. (VERGILI, SALIBA, 2023, p. 36)

Tal assimetria de tratamento esbarra em evidente violação ao princípio da isonomia e na necessidade que ele impõe de combater as desigualdades decorrentes da condição de cada indivíduo na sociedade.

¹⁸ A plataforma pode ser acessada em: <<https://saladacidadania.incra.gov.br/?AspxAutoDetectCookieSupport=1>>.

4. Os argumentos mobilizados pela Administração Pública para negar transparência aos dados pessoais no CAR

Reconhecendo uma série de falhas na disponibilização de informações públicas ambientais, a 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (MPF) desenvolveu um ranking de transparência ambiental¹⁹ e expediu recomendações a diversos órgãos ambientais com a finalidade de promover o aprimoramento da divulgação das informações ambientais sob a gerência de cada um.²⁰

Especificamente em relação ao CAR, a Recomendação nº 25/2018,²¹ da Procuradoria da República no Distrito Federal, orientou o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) a disponibilizar, além das informações já existentes em seu *site*, as informações relativas aos dados pessoais dos proprietários, inclusive os seus nomes e CPFs. A recomendação mobilizou uma série de argumentos jurídicos em prol da ampla transparência dessas informações.²²

Todavia, o pedido foi negado com base em pareceres elaborados pela Advocacia-Geral da União (AGU), os quais alegaram que a interpretação da legislação pátria inviabilizaria a publicidade de tais informações. Com base nos mesmos fundamentos e pareceres, outros pedidos de acesso às informações do CAR dirigidos ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) também têm sido negados (VERGILI, SALIBA, 2023).

Em síntese, nos pareceres jurídicos que embasaram todas essas negativas, verifica-se que a AGU mobiliza duas Instruções Normativas do Ministério do Meio Ambiente (IN MMA nº 2/2014 e nº 3/2014), as quais preveem as informações que devem ou não ser disponibilizadas no SICAR, assim como fazem uso analógico do conceito de

¹⁹ Disponível em: <<https://transparenciaambiental.mpf.mp.br/>>.

²⁰ A ação coordenada “Transparência das Informações Ambientais”, da 4ª Câmara do MPF tem como objetivo garantir o acesso da sociedade civil às informações, procedimentos e decisões dos órgãos federais e estaduais que atuam em questões socioambientais em todo o território nacional. Mais informações disponíveis em: <<https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/acoes-coordenadas/transparencia-das-informacoes-ambientais>>.

²¹ Procedimento Administrativo nº 1.16.000.001067/2018-83, em trâmite perante o Ministério Público Federal, Procuradoria da República do Distrito Federal, acessado por pedido via Lei de Acesso à Informação. A íntegra dos autos pode ser acessada em: <<https://drive.google.com/file/d/1HZqCRxj-jGPRplHcIvxqmZHbtp2frkxG/view?usp=sharing>>.

²² Destacam-se os seguintes dispositivos normativos: artigo 5º, XXXIII; 37, § 3º, II; e 225, § 1º, VI, da Constituição Federal; os artigos 4º, V; 9, VII e XI da PNMA; os artigos 6º, *caput*, I e II; 7º, *caput*, I, IV e VI e 8º, *caput* e §2º da Lei de Acesso à Informação (LAI); o princípio 19 da Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano de 1972, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92); e a Carta da Terra.

sigilo fiscal empregado pela Receita Federal. Este conceito veda a divulgação de informações que permitam a identificação e individualização dos contribuintes, tudo em vista da preservação da vida privada, da honra e da imagem do proprietário. Os pareceres sustentam, ainda, que não haveria qualquer prejuízo ao controle social da política ambiental, na medida em que o cidadão tem acesso aos meios necessários para a realização de denúncias sobre desmatamento aos órgãos ambientais competentes.

Como visto, a despeito do caráter público do CAR, concebido para a identificação da situação ambiental dos imóveis rurais, o Ministério do Meio Ambiente editou, em 2014, duas Instruções Normativas de conteúdo contrário ao ordenamento jurídico quanto à transparência da informação ambiental. Ambas as normas, de natureza infralegal, afrontam diretamente a Lei Nacional de Vegetação Nativa e a Lei Federal nº 10.650/2003, além de uma série de normas constitucionais, como se verá em maior detalhe adiante.

A Instrução Normativa MMA nº 2/2014 dispõe sobre os procedimentos para a integração, execução e compatibilização do Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR) e define os procedimentos gerais do CAR. Em seu artigo 12, a norma estabeleceu o rol restritivo das informações a serem disponibilizadas no sistema. Observe-se:

Art. 12. As informações de natureza pública de que trata o inciso V do art. 3º do Decreto no 7.830, de 2012, a serem disponibilizadas pelo SICAR, serão limitadas:

- I - ao número de registro do imóvel no CAR;
- II - ao município;
- III - à Unidade da Federação;
- IV - à área do imóvel;
- V - à área de remanescentes de vegetação nativa;
- VI - à área de Reserva Legal;
- VII - às Áreas de Preservação Permanente;
- VIII - às áreas de uso consolidado;
- IX - às áreas de uso restrito;
- X - às áreas de servidão administrativa;
- XI - às áreas de compensação; e
- XII - à situação do cadastro do imóvel rural no CAR.

Por sua vez, a Instrução Normativa MMA nº 3/2014 instituiu a Política de Integração e Segurança da Informação do Sistema de Cadastro Ambiental Rural. Em seus artigos 3º, 4º e 5º, a norma define quais informações do SICAR devem sofrer restrição de acesso, estabelecendo, ainda, o dever funcional dos servidores federais de guardar sigilo sobre as informações pessoais e a situação econômica dos proprietários e possuidores de imóveis rurais:

Art. 3º As informações com restrições de acesso no SICAR serão aquelas definidas como sigilosas ou pessoais, na forma da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, sem prejuízo da observância de outros diplomas legais e regulamentares dispostos sobre sigilo e restrições ao acesso à informação.

Art. 4º As informações sobre o patrimônio das pessoas físicas e jurídicas armazenadas no SICAR, a serem protegidas pelo sigilo fiscal previsto no art. 198 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, de acordo com os incisos I, II e III do art. 2º da Portaria RFB nº 2.344, de 24 de março de 2011, incluem:

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.

Art. 5º Consoante os §§1º e 2º do art. 201 do Decreto-lei nº 5.844, de 23 de setembro de 1943, e o inciso VIII do art. 116 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, a obrigação de guardar sigilo sobre informações pessoais e a situação econômica dos proprietários e possuidores de imóveis rurais se estende a todos os agentes e servidores públicos federais que, por dever de ofício, vierem a ter conhecimento dessa situação por meio do SICAR.

Tais dispositivos normativos - de legalidade e constitucionalidade absolutamente questionáveis - vêm sendo interpretados pela Administração Pública a partir de uma leitura equivocada da Lei de Acesso à Informação (LAI) e de uma analogia inadequada com o sigilo fiscal previsto no Código Tributário Nacional. Essas interpretações embasam o entendimento de que a identificação dos dados do proprietário ou do possuidor rural não seria permitida, de modo que o CAR não poderia exibir automaticamente os dados pessoais dos titulares dos imóveis inscritos no sistema e a Administração Pública também não poderia informá-los a quem os solicita.

Nesse sentido, o parecer nº 00622/2017/CONJUR-MMA/CGU/AGU²³, produzido a partir de consulta do Serviço Florestal Brasileiro (SFB) à Assessoria Jurídica sobre a aplicação das normas que regulamentam o acesso a informações pessoais e sigilosas armazenadas no SICAR, concluiu que:

²³ A íntegra do documento pode ser acessada em Vergili e Saliba (2023, p. 50) ou diretamente a partir do seguinte link: <https://drive.google.com/file/d/19--5H6YbJ2c_lfRskWo5qf_wLRyPFHkg/view?usp=drive_link>.

- O SICAR guarda informações públicas, passíveis de divulgação ao público em geral, que são aquelas elencadas no artigo 12 da Instrução Normativa MMA nº 2/2014;
- Algumas informações do SICAR podem ser classificadas como sigilosas, seguindo o rito de classificação das informações restritas adotado pela LAI e suas normas regulamentadoras, em especial o Decreto nº 7.845/2012, que regulamenta procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento das informações classificadas em qualquer grau de sigilo;
- As informações armazenadas no SICAR que se referem ao patrimônio de pessoas físicas ou jurídicas são protegidas pelo sigilo fiscal, previsto no art. 198 da Lei nº 5.172/1966 – Código Tributário Nacional (CTN), de acordo com o art. 2º da Portaria RFB nº 2.344/2011;
- As informações pessoais constantes do SICAR serão tratadas e terão seu acesso restrito em cumprimento ao artigo 31 da LAI e artigos 55 a 62 do Decreto nº 7.724/2012, que regulamenta a LAI.

Tais conclusões foram parcialmente aprovadas pelo Despacho nº 1445/2017/CONJUR-MMA/CGU/AGU²⁴, que apenas ponderou, “quanto à aplicação do sigilo fiscal do Código Tributário Nacional, embora prudente, a [sua] utilização se dá apenas de forma analógica e integrativa, não obstante estarem protegidas pelo sigilo”, esclarecendo que “se trata de informações que, mesmo não protegidas pelo sigilo fiscal, não devem ser divulgadas por iniciativa de servidor do Serviço Florestal Brasileiro em razão do sigilo funcional. São os elementos de identificação da pessoa”.

Assim, em 2018, quando o MPF recomendou que o SFB promovesse a ampla transparência do CAR relativamente à disponibilidade integral de informações relativas aos dados pessoais dos proprietários, recebeu a resposta no sentido de que a divulgação pública de tais dados não deve ocorrer, podendo ser divulgadas caso a caso, pela Administração, apenas a partir de requisição formal de membro do MPF, sem perder sua natureza de confidencialidade geral.

Vejam-se os termos do Parecer nº 35/2020/CONJUR/MAPA/CGU/AGU, acolhido pelo Despacho nº 202/2020/CONJUR-MAPA/CGU/AGU:

Trata-se de consulta do Diretor-Geral do Serviço Florestal Brasileiro sobre a implantação da transparência ativa das informações do Cadastro Ambiental Rural (CAR), para a disponibilização dos dados pessoais armazenados no Sistema de Cadastro Ambiental (SICAR).

A base da consulta foi a Recomendação nº 25/18 do Ministério Público Federal, que faz referência à disponibilização de dados para

²⁴ Ibidem.

monitoramento público das concessões florestais e do Cadastro Ambiental Rural.

Tendo em vista que a AGU já analisou os autos uma vez, por meio do Parecer nº 00622/2017/CONJUR-MMA/CGU/AGU, este deve ser, em sua argumentação, o ponto de partida para a renovação (ou não) das conclusões ali estabelecidas sobre a recomendação do MPF.

É nesse ponto, dos dados referentes ao SICAR, que se posiciona o Parecer nº 00622/2017/CONJUR-MMA/CGU/AGU, tendo em vista que a Receita Federal, por meio do artigo 2º da Portaria RFB 2344/11 continuaria a proteger certas informações de cadastros públicos por sigilo, em especial a identificação e individualização de cadastrados (seja por nome, data de nascimento, endereço, filiação, qualificação e composição societária).

Além disso, há complementação desse parecer pelo Despacho nº 1445/2017/CONJUR-MMA/CGU/AGU, que decide por aplicar analogicamente o sigilo do Código Tributário Nacional ao SICAR. Essa complementação é essencial, tendo em vista que a aprovação do parecer foi realizada em parte (parágrafo 2 do despacho), ou seja, somente em parte aquele parecer se tornou manifestação jurídica da AGU. Corretamente esse despacho, no parágrafo 8º, afirma que a proteção dos dados do SICAR, não podem ser interpretadas, diretamente, como sigilo fiscal, nas regras do CTN, *in verbis*: de fato, embora protegidas por sigilo, não se está diante propriamente do sigilo fiscal tratados pelas regras do fisco, ainda que seja possível a sua utilização analógica em alguma medida.

Essa medida da analogia utilizada faz com que a manifestação jurídica construa argumentação de que há sigilo em sentido amplo, mas não sigilo fiscal, ou seja, há alguma possibilidade de divulgação, mas não por iniciativa do servidor do SFB. Este foi o entendimento do próprio parecer à época: a regra é a transparência e a divulgação, a partir de requisição formal de membro do MPF. Ressalvando-se as informações sigilosas, que não serão jamais divulgadas em sistema público.

Em outras palavras, há sigilo em alguns dados, mas não sigilo fiscal, e sim, sigilo em sentido amplo. A divulgação pública desses dados não deve acontecer, somente das demais, tendo em vista a regra da transparência. Por fim, a manutenção do sigilo – não fiscal, mas amplo – também responsabiliza membros do MPF, que podem – e devem, quando requisitado – ter acesso a esses dados, sem que percam sua característica de confidencialidade geral”.²⁵

Negativas como essa, relacionadas à impossibilidade de divulgação dos dados capazes de promover o reconhecimento dos possuidores e proprietários de imóveis inscritos no CAR, foram estudadas pela Associação Data Privacy Brasil de Pesquisa.²⁶ A pesquisa se debruçou sobre 12 (doze) pedidos de acesso às informações do CAR dirigidos ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), em vista de 45

²⁵ Ibidem.

²⁶ A Data Privacy Brasil de Pesquisa é uma organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, que promove a proteção de dados pessoais e outros direitos fundamentais diante da emergência de novas tecnologias, desigualdades sociais e assimetrias de poder. Mais informações em: <www.dataprivacybr.org>.

(quarenta e cinco) alertas de desmatamento da plataforma MapBiomias com base na Lei de Acesso à Informação (VERGILI, SALIBA, 2023, 11).²⁷

Tais pedidos foram decididos em maio de 2021 e, dentre os questionamentos e requerimentos feitos à Administração, constatou-se que foi negado o pedido de exibição dos dados cadastrais dos proprietários rurais constantes do banco de dados do CAR, tais como o nome completo, o CPF, o endereço e o e-mail (VERGILI, SALIBA, 2023).

Nestes casos, o despacho da Coordenadora-Geral de Cadastro de Florestas, vinculado à Diretoria de Cadastro e Fomento Florestal do SFB, no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), negou-se a informar os dados pessoais de proprietários, sob os seguintes argumentos:

No que se refere ao acesso a dados restritos contidos do CAR (nome completo, CPF, endereço), cabe que se apresente o posicionamento da Consultoria Jurídica (CONJUR) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), por meio do Parecer nº 00035/2020/CONJUR-MAPA/CGU/AGU (SEI nº 0102360), aprovado pelo Despacho nº 00202/2020/CONJUR-MAPA/CGU/AGU (SEI nº 0102361), de que há sigilo em sentido amplo a dados constantes do Sistema de Cadastro Ambiental Rural, ao qual o Serviço Florestal Brasileiro está submetido, e não poderia, de iniciativa própria, tornar público o CPF e demais dados pessoais e de vinculação patrimonial dos detentores de imóveis rurais declarados no CAR. Com a vigência do Decreto nº 10.046/19, que dispõe sobre a governança no compartilhamento de dados no âmbito da Administração Pública Federal, entende-se a possibilidade de compartilhamento restrito ou específico no âmbito da Administração, dispostos no art. 4º, ou seja, a necessidade de se partilhar informações de forma restrita (e mantido o sigilo pelos órgãos e poderes que as recebam), desde que não se trate de sigilo fiscal, para auxiliar as funções essenciais de cada um deles. No entanto, a divulgação pública desses dados não deve acontecer, somente dos demais, tendo em vista a regra geral de transparência e divulgação”.²⁸

As negativas dos pedidos de acesso à informação foram objeto de recurso administrativo, com base na Lei Federal nº 12.527/2011. Os requerentes pleitearam o “fornecimento dos dados cadastrais dos proprietários rurais constantes do banco de dados do CAR, tais como: nome completo, CPF, endereço, e-mail e o que mais for necessário

²⁷ Trata-se dos NUP's 21210.001651/2021-54_CGU, 21210.001649/2021-85_CGU, 21210.001578/2021-11_CGU, 21210.001579/2021-65_CGU, 21210.001410/2021-13_CGU, 21210.001411/2021-50_CGU, 21210.001371/2021-46_CGU, 21210.001374/2021-8_CGU, 21210.001372/2021-91_CGU, 21210.001655/2021-32_CGU, 21210.001622/2021-92_CGU e 21210.001623/2021-37_CGU.

²⁸ Veja-se, por exemplo, o Despacho 0161908 constante do pedido de acesso à informação nº 21210.001411/2021-50, disponível a partir da plataforma “Busca LAI”, criada pela CGU, que disponibiliza acesso público aos pedidos de acesso à informação respondidos às entidades do Poder Executivo Federal. O documento também pode ser acessado diretamente a partir do seguinte link: <<https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetallePedido?id=2893655>>.

para encaminhamento de denúncia completa aos órgãos de controle ambiental”. Os recursos, contudo, foram indeferidos pelo MAPA, que assim decidiu:

Em que pese o nome do proprietário ou possuidor do imóvel rural não ser considerado um dado pessoal sensível, conforme entendimento da Controladoria-Geral da União, deve-se atentar para o fato de que a associação do nome com outros dados, a exemplo de georreferenciamento da sede da propriedade do imóvel rural cadastrado no SICAR, pode revelar-se causadora de potenciais transtornos relacionados à vida privada, honra e imagem do proprietário.

Ademais, deve-se observar ainda os princípios insculpidos na Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018), os quais deverão ser cumpridos independentemente das bases legais para o tratamento de dados pessoais. Nesse enredo, é imperioso destacar a finalidade como princípio para o qual foi criado o SICAR, em que garantiu aos titulares (proprietários ou possuidores de imóveis rurais) a delimitação dos propósitos de tratamento de seus dados, observados os objetivos lícitos e as fronteiras da legalidade informados. Ou seja, caso tais propósitos sejam desvinculados do motivo que fundamentou a sua coleta, poderá haver um enfraquecimento da referida política pública, ocasionado pela perda de confiança dos proprietários rurais brasileiros. Portanto, entende-se que os dados já publicados em transparência pelo SFB (vide <http://www.car.gov.br/publico/imoveis/index>) atendem aos princípios da transparência pública e do controle social, revelando-se desleal aos deveres de tratamento divulgação de dados não informada previamente ao titular. Nesse cenário, convém salientar o entendimento da doutrina acerca da impossibilidade de tratamento de dados incompatível com a finalidade original informada ao titular:

“Eventual uso secundário somente poderá ser realizado quando for compatível com a finalidade original. Para essa verificação, o controlador deverá ter atenção, entre outros aspectos, acerca da existência de um elo entre a finalidade original e aquela a que se pretende posteriormente, especialmente: expectativas razoáveis do titular quanto à sua posterior utilização, baseadas em sua relação prévia com o responsável pelo tratamento; a natureza dos dados pessoais; as consequências que o posterior tratamento dos dados pode ter para o seu titular; e a existência de garantias adequadas, tanto no tratamento inicial, como nas outras operações pretendidas. Quando todas as condições anteriormente previstas forem devidamente contempladas, não haverá necessidade de outro fundamento legal além do que possibilitou a coleta e uso original dos dados pessoais. Porém, no caso de incompatibilidade, o controlador deverá comprovar outro fundamento, como um consentimento adicional antes de iniciar a coleta de dados para um propósito novo.” (Revista dos Tribunais, p. 140-141. 2ª edição. 2019. Rev., atual. e ampl.)

Por fim, insta ressaltar, que se for do interesse do demandante realizar denúncia no âmbito do Poder Executivo federal sobre o tema objeto do seu pedido, qual seja, desmatamentos ilegais, poderá fazê-la por meio do canal adequado, no caso, a Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação.²⁹

²⁹ Veja-se a resposta ao recurso SEI_21000.010866_2021_31, disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=2893655>.

Foram, então, interpostos recursos à Controladoria-Geral da União, que foram negados com base no Parecer nº 557/2021/CGRAI/OGU/CGU³⁰, ratificando as razões manifestadas pelos órgãos técnicos antecessores.

Desse conjunto de pareceres e decisões, conclui-se, portanto, que a Administração Pública, desacertadamente, tem se recusado a divulgar os dados pessoais dos titulares dos imóveis cadastrados no CAR, em síntese, por entender que:

- A IN MMA nº 2/2014 definiu as informações de natureza pública que deveriam ser disponibilizadas no CAR, sem mencionar os dados pessoais dos proprietários, como se a previsão infralegal suplantasse as demais leis e normas constitucionais aplicáveis ao caso;
- Os artigos 4º e 5º da IN MMA nº 3/2014 protegeriam com sigilo as informações sobre o patrimônio das pessoas físicas, o que inclui nome, CPF, endereço e tudo que permita identificar os proprietários ou possuidores, impedindo a sua divulgação pelos servidores públicos federais, em linha com a previsão de sigilo fiscal do artigo 2º da Portaria da Receita Federal Brasileira nº 2.344/2011, que veda a divulgação de informações cadastrais que permitam identificação e individualização do sujeito passivo tributário, criando, portanto, por meio de norma infralegal, uma nova categoria de sigilo (“sigilo em sentido amplo”) não prevista na legislação;
- Embora o nome do proprietário ou possuidor do imóvel rural não seja considerado um dado pessoal sensível, a associação do nome aos dados do imóvel poderia, em tese e sem nenhuma referência a alguma situação ou caso concreto, revelar-se causadora de transtornos relacionados à vida privada, honra e imagem do proprietário;
- Os dados já publicados em transparência ativa seriam suficientes para atender suficientemente, conforme seu próprio juízo subjetivo e ignorando a urgência de ação diante dos alertas de desmatamento apontados, aos princípios da transparência pública e do controle social; e
- A divulgação de dados não informada previamente ao titular se revelaria desleal, pois o seu uso secundário somente poderia ocorrer se houvesse compatibilidade com a finalidade original, desconsiderando, portanto, que a finalidade da própria existência do CAR é a de criar um cadastro para fins de monitoramento da política ambiental e controle do desmatamento.

Os argumentos que fundamentam a ocultação dos dados pessoais dos titulares de imóveis rurais são incompatíveis com o ordenamento jurídico, que prestigia a publicidade, e não o sigilo. Por outro lado, a completa visibilidade dos dados pessoais

³⁰ Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/1rcIvPokjdvIkeWiYpVsbdQtaOJR--o6i/view?usp=sharing>>.

mostra-se compatível com o interesse público, estando adequada à finalidade da norma, como se verá em maior detalhe a seguir.

5. Inadequação do entendimento da Administração Pública frente ao ordenamento jurídico brasileiro

A divulgação das informações presentes no SICAR, como sistema público que é, deve contemplar os dados relacionados ao imóvel rural, incluindo a identificação do proprietário ou do possuidor, uma vez que tal registro afigura-se como incontestável instrumento de combate ao desmatamento, à grilagem de terras e a outros ilícitos ambientais. Ademais, tais informações permitem a adoção de políticas públicas para inibir a concessão de créditos rurais ao desmatador e facilitar a identificação, na cadeia produtiva, daqueles que, porventura, cometam ilícitos ambientais.

Todavia, o acesso a esse conjunto de informações tem sido obstado de forma ilegal e inconstitucional, violando o dever de transparência dos órgãos públicos e o direito de acesso à informação e à participação ambiental, bem como causando enormes prejuízos para a política ambiental.

De fato, as Instruções Normativas MMA nº 2 e 3/2014 estão eivadas de ilegalidades e inconstitucionalidades insanáveis, tendo em vista que estabelecem um rol restritivo de informações a serem divulgadas no SICAR e criam, por instrumento infralegal, a partir de uma analogia com o sigilo fiscal, uma nova categoria de sigilo não prevista na legislação, ao determinar que todos os dados identificadores dos proprietários ou possuidores e suas respectivas propriedades ou posses devem ser protegidos. Nesse sentido, as normas desconsideram o ordenamento jurídico brasileiro, que prestigia a publicidade e o livre acesso à informação como regra geral, ao passo que o sigilo deve ser tratado como exceção (SARLET, FENSTERSEIFER, 2022, pp. 962-963).

Ademais, a forma como a Administração Pública vem interpretando a Lei de Acesso à Informação (LAI) e a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) produz grave distorção na compreensão do direito à informação ambiental, com impactos profundos para a efetividade das políticas ambiental e climática no Brasil. O aludido entendimento, na prática, faz com que a preservação das informações relativas ao patrimônio dos proprietários prevaleça sobre o dever de transparência de um cadastro criado para fins de controle de regularidade ambiental, sobrepondo a supremacia do interesse público ao interesse do particular, subvertendo toda a lógica do Direito Público, em especial do

Direito Administrativo. A situação agrava-se ao se considerar que o meio ambiente é direito fundamental e que a transparência ativa da informação - sem a qual fica prejudicada a participação popular - é elemento da democracia, estando em jogo a preservação/conservação dos ecossistemas, com reflexos para a estabilidade climática e para a vida, a saúde e o bem-estar das pessoas.

Sobre o tema, como se verá em maior detalhe, não há quaisquer indícios concretos de que a associação do nome do proprietário aos dados do imóvel, informação que, geralmente, já consta de todos os registros de imóveis, poderia causar transtornos relacionados à vida privada, à honra e à imagem do proprietário. Ao contrário, trata-se de medida plenamente compatível com a finalidade do CAR, que objetiva aprimorar o monitoramento da política ambiental e o controle do desmatamento.

De todo modo, está ao alcance da Administração a implementação de medidas simples que permitiriam minimizar qualquer risco de mau uso de dados pessoais em larga escala para outras finalidades. A sua omissão nesse contexto, no entanto, certamente não autoriza a simples imposição de sigilo, sobretudo em vista dos gravíssimos impactos dessa não divulgação, que incluem a criação de obstáculos ao controle do desmatamento e de entraves à efetividade das políticas ambiental e climática, os quais vêm sendo ignorados pelas decisões administrativas sobre a divulgação dos dados pessoais de proprietários e possuidores de imóveis cadastrados no CAR até o momento.

A seguir, são delineados os fundamentos jurídicos em razão dos quais o entendimento até então esposado pela Administração Pública sobre o tema é inadequado e precisa ser revisto.

5.1. A natureza pública das informações ambientais e do CAR em vista da legislação ambiental em vigor

O CAR foi concebido no âmbito do Sistema Nacional de Informações Ambientais (SINIMA). O SINIMA é responsável pela organização, integração, compartilhamento e disponibilização de informações ambientais do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), o qual, por sua vez, foi estruturado pela **Lei Federal nº 6.938/1981 (Política Nacional de Meio Ambiente - PNMA)**. O CAR deve obediência às normas e propósitos da PNMA, que tem por objetivo a preservação, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando a assegurar condições ao

desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana (art. 2º).

Para cumprir tais objetivos, a PNMA prevê, dentre as suas finalidades, a divulgação de dados e informações ambientais e a formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico (art. 4º, V). Com o objetivo assegurar essa transparência, a política prevê não apenas a garantia da prestação de informações relativas ao meio ambiente, como também o dever de produção de tais informações pelo Poder Público, quando inexistentes (art. 9º, XI).

Como afirmam Sarlet e Fensterseifer,

A criação do CAR, compartilhando tais informações no âmbito do SINIMA, representa instrumento importante para a regularização dos imóveis florestais e a obtenção de informações ambientais relativas às áreas florestais, possibilitando maior controle das práticas degradadoras, tanto por parte do Estado (por seus diversos órgãos ambientais nos diferentes planos federativos) quanto da sociedade em geral. Por meio do CAR, o diploma cria mecanismos de controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento, colocando tais informações à disposição dos entes públicos responsáveis pela proteção florestal (órgãos públicos ambientais, Ministério Público, entre outros), bem como da sociedade (em âmbito individual ou mesmo coletivo, como no caso das associações civis de proteção ambiental), tornando acessível ao público interessado a informação ambiental florestal. (2022, p. 271, 896).

Na mesma linha, a **Lei Federal nº 10.650/2003**, que regula o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades do SISNAMA, prevê expressamente que tais órgãos devem permitir acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental, bem como fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda (art. 2º, *caput*). Nos termos da lei, a publicidade é a regra e o sigilo, a exceção. Assegura-se apenas o sigilo nas hipóteses legais, sendo dever das pessoas físicas ou jurídicas que fornecerem informações de caráter sigiloso à Administração Pública indicar essa circunstância de forma expressa e fundamentada (art. 2º, §§2º e 3º).

Assim, qualquer indivíduo, independentemente da comprovação de interesse específico, deveria ter acesso às informações ambientais.

5.2. A necessidade de transparência dos dados pessoais do CAR à luz da Lei de Acesso à Informação e da Lei Geral de Proteção de Dados

Como se viu, a imposição de transparência das informações ambientais encontra-se disseminada na legislação ambiental brasileira. Para além das disposições das Leis Federais nº 6.938/1981 e 10.650/2003, a **Lei Federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI)** “representou um passo significativo para combater a tradicional opacidade da Administração Pública” (WEDY, MOREIRA, 2019, pp. 78-79).

A LAI assenta-se nas seguintes diretrizes: **(i)** observação da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; **(ii)** divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; **(iii)** utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; **(iv)** fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; e **(v)** desenvolvimento do controle social da administração pública (art. 3º).

Portanto, a LAI atribui aos órgãos e entidades do Poder Público assegurar a gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação (art. 6º). Também estabelece que 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 (art. 8º, *caput* e §2º) (transparência ativa).

No que diz respeito às informações pessoais, assim compreendidas como aquelas relacionadas à pessoa natural identificada ou identificável (art. 4º, inciso IV), a Lei Federal nº 12.527/2011 prevê o dever de tratamento transparente da informação, com respeito à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais (art. 31). Prevê, no entanto, a desnecessidade de consentimento da pessoa no que se refere à informação pessoal quando se tratar da defesa de direitos humanos (art. 31, § 3º, inciso IV) e da proteção ao interesse público e geral preponderante (art. 31, § 3º, incisos IV e V). Ademais, estabelece que a restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido (art. 31, § 4º), de modo a prestigiar o interesse público.

Perante a LAI, a viabilidade jurídica da transparência dos dados pessoais - tais como o nome completo, o CPF, o endereço e o e-mail dos titulares de imóveis rurais - resta, portanto, patente.

Sobre o tema, destaque-se que, ao julgar o Incidente de Assunção de Competência (IAC) nº 13,³¹ a Primeira Seção do STJ estabeleceu quatro teses relativas ao direito de acesso à informação ambiental:

- 1.** O direito de acesso à informação no direito ambiental brasileiro compreende: **(i)** o dever de publicação, na internet, dos documentos ambientais detidos pela administração não sujeitos a sigilo (transparência ativa); **(ii)** o direito de qualquer pessoa e entidade de requerer acesso a informações ambientais específicas não publicadas (transparência passiva); e **(iii)** o direito a requerer a produção de informação ambiental não disponível para a administração (transparência reativa);
- 2.** Presume-se a obrigação do Estado em favor da transparência ambiental, sendo ônus da administração justificar seu descumprimento, sempre sujeita a controle judicial, nos seguintes termos: **(i)** na transparência ativa, demonstrando razões administrativas adequadas para a opção de não publicar; **(ii)** na transparência passiva, de enquadramento da informação nas razões legais e taxativas de sigilo; e **(iii)** na transparência ambiental reativa, da irrazoabilidade da pretensão de produção da informação inexistente;
- 3.** O regime registral brasileiro admite a averbação de informações facultativas sobre o imóvel, de interesse público, inclusive as ambientais;
- 4.** O Ministério Público pode requisitar diretamente ao oficial de registro competente a averbação de informações alusivas a suas funções institucionais.

A decisão consignou que o acesso à informação é componente essencial para o pleno exercício da democracia na esfera ambiental e que a concretização da sociedade aberta para o futuro, na qual o cidadão é capaz de atuar de forma qualificada no processo político, com autonomia e autodeterminação, depende da garantia de tal acesso.

Nos termos do voto do relator, Ministro Og Fernandes, a LAI não deixa dúvidas de que o direito de acesso à informação não é unicamente um direito de defesa do cidadão contra o abuso estatal, mas um dever prestacional do Estado democrático, de maneira que a Administração tem o dever não só de viabilizar o acesso à informação ambiental sob sua guarda, como também de produzi-la.³² Ademais, na ausência de razões consistentes, criteriosas, precisas, claras e razoáveis, a presunção legal atua em desfavor

³¹ De relatoria do Ministro Og Fernandes, o IAC se originou de decisão em que o Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul negou pedido do Ministério Público Estadual no sentido de que (i) o município de Campo Grande fosse obrigado a publicar periodicamente os atos executórios do plano de manejo da Área de Proteção Ambiental (APA) do Lajeado, criada para assegurar o abastecimento de água na região e (ii) a APA fosse inscrita na matrícula dos imóveis que a integram. O julgamento garante importantes mecanismos de acesso à informação ambiental. Sobre o tema, veja-se: <<https://www.mpms.mp.br/noticias/2022/05/stj-reforma-acordao-do-tjms-e-fixa-importantes-teses-vinculantes-de-acesso-a-informacao-ambiental>>

³² STJ, REsp 1.857.098/MS, Rel. Min. Og Fernandes, Primeira Seção, julgado em 11/05/2022, DJe 24/05/2022.

não somente do sigilo, mas da própria opacidade, cujo travestimento em transparência passiva não pode ser tolerado como integrante da juridicidade administrativa.³³

A importância do julgamento do STJ assenta-se não apenas em suas razões de decidir, que expressamente prestigiaram a transparência ativa na disponibilização da informação ambiental e o interesse público envolvido, mas também no veículo de sua produção. Isso porque o Recurso Especial nº 1.857.098 foi julgado pelo rito dos recursos repetitivos, tornando-o precedente qualificado, de cumprimento obrigatório para os juízes, órgãos fracionários e tribunais subordinados (art. 927, inciso III, do CPC), assegurando-se uma solução uniforme para futuros julgamentos.

É importante destacar, por fim, que, mais recentemente, a **Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD)** foi editada com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e a livre formação da personalidade de cada indivíduo. Também teve o objetivo de criar um contexto de segurança jurídica, por intermédio da padronização de práticas que promovam a proteção de dados pessoais dos cidadãos, em conformidade com parâmetros internacionais existentes.

A norma estabelece, como **fundamentos**, **(i)** o respeito à privacidade; **(ii)** a autodeterminação informativa; **(iii)** a liberdade de expressão, de informação, de comunicação e de opinião; **(iv)** a inviolabilidade da intimidade, da honra e da imagem; **(v)** o desenvolvimento econômico e tecnológico e a inovação; **(vi)** a livre iniciativa, a livre concorrência e a defesa do consumidor; e **(vii)** os direitos humanos, o livre desenvolvimento da personalidade, a dignidade e o exercício da cidadania pelas pessoas naturais (art. 2º).

A questão que se impõe, portanto, diz respeito à necessidade de se averiguar a compatibilidade entre a necessária transparência dos dados pessoais dos titulares de imóveis rurais e a proteção dos dados disciplinada pela LGPD, sobretudo diante das recentes negativas de acesso a tais dados por parte da Administração Pública.

Entretanto, a leitura cuidadosa da LGPD permite concluir que a norma, definitivamente, não impede o direito de acesso a esses dados. Em primeiro lugar, destaque-se que a norma possibilita o tratamento dos dados pessoais quando necessário para atender aos **interesses legítimos do controlador ou de terceiros**, exceto no caso de prevalecerem direitos e liberdades fundamentais do titular que exijam a proteção dos

³³ Ibidem.

dados pessoais (art. 7º, *caput* e inciso X). Por tratamento de dados, a norma compreende toda operação realizada com dados pessoais, como as que se referem à coleta, produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição, processamento, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação ou controle da informação, modificação, comunicação, transferência, difusão ou extração (art. 5º, inciso X).

Ademais, a LGPD preceitua que o tratamento de dados pessoais pelas pessoas jurídicas de direito público deverá ser realizado para o atendimento de sua **finalidade pública**, na **persecução do interesse público**, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público (art. 23). Cabe à Administração, todavia, informar as hipóteses em que, no exercício de suas competências, realiza o tratamento de dados pessoais, fornecendo informações claras e atualizadas sobre a previsão legal, a finalidade, os procedimentos e as práticas utilizadas para a execução dessas atividades, em veículos de fácil acesso, preferencialmente em seus sítios eletrônicos (art. 23, *caput* e inciso I).

É importante destacar que o tratamento de dados pessoais deverá obedecer aos princípios estabelecidos no artigo 6º da norma, quais sejam: (i) finalidade, ou seja, tratamento para propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidade; (ii) adequação, ou seja, compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas ao titular, de acordo com o contexto do tratamento; e (iii) necessidade, ou seja, a limitação do tratamento ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, com abrangência dos dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados.

Sobre o tema, explicam Vergili e Saliba:

O primeiro princípio determina que todo tratamento precisa ter como objetivo **propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, vedado o uso de formas incompatíveis com essa finalidade. Ao passo que a adequação o complementa, definindo que o tratamento deve ser compatível com as finalidades, conforme o contexto em que estiver inserido.** Ou seja, todo tratamento precisa ter um objetivo claro, bem definido, que também determinará a forma como ele será feito, tanto em tipo de tratamento quanto em técnicas, de modo que deve ser selecionada a forma mais adequada dentro do contexto em questão. A relevância destes princípios é garantir que os dados pessoais estejam sendo tratados dentro da legítima expectativa dos titulares destes dados. E ainda, evitar que existam usos mal-intencionados e abusivos, que poderiam ferir este titular. É um meio de garantir um tratamento seguro, que faça sentido dentro daquele

contexto e transparente para os titulares em seus objetivos e formas (VERGILI, SALIBA, 2023, p. 21). (grifos nossos)

A divulgação dos dados pessoais em questão claramente se compatibiliza com os princípios da finalidade, da adequação e da necessidade previstos na LGPD. Trata-se de medida cuja **finalidade**, como se viu, é **absolutamente legítima**: tem por objetivo assegurar a efetividade da política pública ambiental e climática, preservar o direito fundamental da coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e promover a contenção urgente do desmatamento ilícito.

A medida também é **adequada**, uma vez que todos esses **objetivos se coadunam perfeitamente com o propósito de existência do CAR** e constam claramente da Lei Federal nº 12.651/2012, que estabeleceu um cadastro que é de amplo conhecimento público.

Por fim, trata-se de medida **necessária**, pois a ocultação das informações pessoais de proprietários e possuidores de imóveis cadastrados no CAR revelou-se, na prática, insuficiente para que o instrumento atinja os seus objetivos a contento. Em adição a isso, a divulgação de tais informações traria inúmeros benefícios: (i) facilitaria a interoperabilidade do CAR com outros sistemas de informação; (ii) ampliaria a capacidade de controle do desmatamento e de monitoramento da regularidade ambiental das propriedades; (iii) teria impactos preventivos em relação à prática de ilícitos; (iv) impediria a concessão de crédito bancário a infratores ambientais; (v) reduziria a dependência da efetividade da política ambiental da atuação célere e proativa dos sabidamente asoberbados órgãos ambientais e de controle; (vi) aumentaria a rastreabilidade de cadeias produtivas; (vii) asseguraria o direito de informação dos consumidores; (viii) e fortaleceria as práticas de responsabilidade ambiental no mercado, apenas para citar algumas vantagens.

Da fundamentação das decisões que vêm negando acesso aos dados pessoais de proprietários e possuidores de imóveis cadastrados no CAR, é possível depreender a existência de um receio de que a associação do nome do proprietário ou do possuidor aos dados do imóvel possa causar transtornos à vida privada, à honra e à imagem do proprietário/possuidor. Trata-se, no entanto, de mera ilação, sem que exista qualquer referência a alguma situação ou caso concreto. A bem da verdade, não existe qualquer indicativo de risco na divulgação de informações que, a rigor, estão disponíveis publicamente nos cartórios de registro de imóveis.

É importante ressaltar, de todo modo, que, ao assegurar a transparência dos dados pessoais de proprietários e possuidores registrados no CAR, é possível implementar uma série de medidas simples que permitem minimizar qualquer risco de mau uso de dados pessoais em larga escala para fins outros do que os propósitos ambientais aqui delineados. Assim como se procede nos sítios eletrônicos de tribunais brasileiros, por exemplo, o pleno acesso aos dados pode ser condicionado à identificação do usuário (por meio de login e senha) e até mesmo ao aceite de um termo de responsabilidade sobre os usos das informações disponibilizadas.

O que não se pode admitir é que, na falta de implantação de mecanismos tão simples e difundidos como esses, a Administração Pública opte por simplesmente conferir sigilo a informações tão relevantes para a efetividade das políticas ambiental e climática no Brasil.

5.3. O direito à informação ambiental à luz da Constituição Federal e dos Tratados Internacionais dos quais o Brasil é signatário

A garantia de transparência dos dados ambientais, em geral, assim como dos dados do CAR, especificamente, relaciona-se não apenas à fiscalização e ao monitoramento das decisões tomadas pelo Poder Público, como também à participação ativa e qualificada dos cidadãos em prol do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Sobre o tema, explicam Sarlet e Fensterseifer:

Somente o cidadão devidamente informado e consciente da realidade e da problemática ambiental é capaz de atuar de forma qualificada no processo político, ensejando a autonomia e autodeterminação da sua condição político-participativa. O acesso à informação está diretamente relacionado à própria esfera de liberdade do indivíduo. Especialmente num mundo como o de hoje, onde a informação circula de forma desordenada e complexa, somente o acesso à informação possibilitará ao indivíduo e à coletividade como um todo (as entidades ambientalistas, movimentos populares etc.) tomarem partido no jogo político ambiental (SARLET, FENSTERSEIFER, 2022, p. 271).

De fato, o acesso à informação ambiental é pressuposto do pleno exercício da democracia participativa ecológica e assume a condição de direito fundamental de relevante dimensão na esfera da proteção ambiental.

Ressalte-se que, **no plano constitucional**, o direito à informação ambiental foi expressamente garantido como direito fundamental, tendo sido tratado:

- No **artigo 5º, inciso XIV**, que assegura a todos o acesso à informação e resguarda o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;
- No **artigo 5º, inciso XXXIV**, que assegura são a todos assegurados, independentemente de taxas: a) o direito de petição aos poderes públicos em defesa de direito ou contra ilegalidade ou abuso de poder, e b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para a defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal”;
- No **artigo 5º, inciso XXXIII**, que determina 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”;
- No **artigo 37, § 3º, inciso II**, que incumbiu à lei ordinária disciplinar as formas de participação do usuário na Administração Pública direta e indireta, regulando, especialmente, acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;
- No **artigo 216-A, incisos IV, IX e X**, que prevê a cooperação entre agentes públicos e privados; transparência e compartilhamento de informações, bem como participação e controle social nos processos decisórios relativo ao Meio Ambiente Cultural, dando respaldo analógico à obrigatoriedade de disponibilização dos dados completos do CAR à sociedade civil, pois se sabe que o meio ambiente é composto dos elementos naturais, artificiais e culturais;
- No **artigo 225, § 1º, inciso VI**, assegura o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, apontando que incumbe ao Poder Público “promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente”.

Além disso, o princípio democrático assegura aos cidadãos o direito de participar dos debates para a elaboração das políticas públicas ambientais e de obter informações dos órgãos públicos sobre matéria referente à defesa do meio ambiente. No sistema constitucional brasileiro, tal participação pode ocorrer por meio de (i) audiências públicas e órgãos colegiados; (ii) utilização de mecanismos judiciais e administrativos para o controle dos atos praticados pelo Poder Executivo, tais como as ações populares e as representações; (iii) iniciativas legislativas que podem ser patrocinadas pelos cidadãos (ANTUNES, 2023, p. 18).

Também **no plano dos tratados internacionais**, é robusto o conjunto de normas dedicadas a expressar a fundamentalidade da informação para a defesa do meio

ambiente ecologicamente equilibrado. A Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano, de 1972, em seu Princípio 19, explicita:

É indispensável um esforço para a educação em questões ambientais, dirigida tanto às gerações jovens como aos adultos e que preste a devida atenção ao setor da população menos privilegiado, para fundamentar as bases de uma opinião pública bem informada, e de uma conduta dos indivíduos, das empresas e das coletividades inspirada no sentido de sua responsabilidade sobre a proteção e melhoramento do meio ambiente em toda sua dimensão humana. É igualmente essencial que os meios de comunicação de massas evitem contribuir para a deterioração do meio ambiente humano e, ao contrário, difundam informação de caráter educativo sobre a necessidade de protegê-lo e melhorá-lo, a fim de que o homem possa desenvolver-se em todos os aspectos. [tradução livre]

Na mesma direção, a **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**, em seu **Princípio 10**, também estabelece a necessidade de que os Estados facilitem a divulgação de informações relativas ao meio ambiente, com acesso adequado, como forma de conscientizar os cidadãos e permitir sua participação nos processos decisórios. Observe-se:

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.³⁴

O direito de participação do cidadão na política ambiental também foi consagrado no Acordo Regional de Escazú, em processo de ratificação pelo Brasil,³⁵ que busca garantir a implementação, na América Latina e no Caribe, dos direitos de acesso à informação e de participação e de acesso à Justiça em questões ambientais. Destacam-se alguns trechos do Acordo:

³⁴ Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/589791/001107013_Debates_25_anos_Rio_92.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

³⁵ O texto do acordo foi encaminhado, em maio de 2023, pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional para ratificação. Sobre o tema, veja-se: <<https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/governo-envia-acordo-de-escazu-para-o-congresso>>.

Dada a importância da norma, o Acordo Regional de Escazú já foi utilizado como referência pelo STF, por exemplo, ao julgar a ADPF 623 (STF, Rel. Min. Rosa Weber, Plenário, julgado em 22/05/2023, DJe 18/07/2023, pp. 30-31).

Art. 4º. [...] 8. Na implementação do presente Acordo, cada Parte procurará adotar a interpretação mais favorável ao pleno gozo e respeito dos direitos de acesso.

Art. 6º. Geração e divulgação de informação ambiental. 1. Cada Parte garantirá, na medida dos recursos disponíveis, que as autoridades competentes gerem, colem, ponham à disposição do público e difundam a informação ambiental relevante para suas funções de maneira sistemática, proativa, oportuna, regular, acessível e compreensível, bem como atualizem periodicamente esta informação e incentivem a desagregação e descentralização da informação ambiental no âmbito subnacional e local. Cada Parte deverá fortalecer a coordenação entre as diferentes autoridades do Estado. [...] Cada Parte deverá garantir que os sistemas de informação ambiental se encontrem devidamente organizados, sejam acessíveis a todas as pessoas e estejam disponíveis de forma progressiva por meios informáticos e georreferenciados, conforme o caso.

É importante dizer que os tratados internacionais de direito ambiental caracterizam-se como tratados de Direitos Humanos e, assim, incorporam-se ao ordenamento jurídico brasileiro na condição de **normas supralegais**, nos termos do artigo 5º, §2º, da Constituição Federal, conforme já assentou o Supremo Tribunal Federal (STF).³⁶ Trata-se, assim, de normas que vinculam todos os entes submetidos à jurisdição brasileira, não havendo espaço para o estabelecimento de restrições infundadas ao direito à informação ambiental.

Ao assegurar efetividade às políticas ambiental e climática, o acesso aos dados pessoais de proprietários e possuidores de imóveis cadastrados no CAR atenderia a tais direitos e princípios previstos na Constituição Federal e nos tratados dos quais o Brasil é signatário. Todavia, é importante ter em mente que, em 2022, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 115, a qual incluiu a proteção de dados pessoais entre os direitos e garantias fundamentais e fixou a competência privativa da União para legislar sobre proteção e tratamento de dados pessoais.

A emenda acrescentou ao artigo 5º o inciso LXXIX, nos seguintes termos: “é assegurado, nos termos da lei, o direito à proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios digitais.” Nesse particular, é importante compreender por que a divulgação de dados

³⁶ “(...) a Constituição reconhece o caráter supralegal dos tratados internacionais sobre direitos humanos de que o Brasil faz parte, nos termos do seu art. 5º, § 2º. E não há dúvida de que a matéria ambiental se enquadra na hipótese. Como bem lembrado pela representante do PNUMA no Brasil, durante a audiência pública: ‘Não existem direitos humanos em um planeta morto ou doente’ (STF, ADPF 708, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Plenário, julgado em 04/07/2022, DJe 28/09/2022).

possuais de proprietários e possuidores de imóveis registrados no CAR, tal qual defendida na presente Nota Técnica, não viola o direito fundamental à proteção de dados pessoais.

Ressalte-se que, desde 2022, o STF³⁷ já havia reconhecido o direito fundamental à proteção de dados pessoais como direito fundamental implícito. Ao julgar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 695, que analisou o compartilhamento massivo dos dados pessoais de aproximadamente 76 milhões de brasileiros constantes da Carteira Nacional de Habilitação (CNH) com a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), o Tribunal conferiu interpretação conforme a Constituição ao Decreto Federal nº 10.046/2019, que dispõe sobre a governança no compartilhamento de dados no âmbito da Administração Pública federal.³⁸

Ao decidir, o Tribunal abordou a importância da proteção dos dados pessoais e da autodeterminação informacional e tratou da necessidade de um controle efetivo e transparente da coleta, armazenamento, aproveitamento, transferência e divulgação de dados pessoais. Nesse cenário, entendeu que a relativização da proteção dos dados pessoais dependeria:

- Do atendimento a propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados, ou seja, de uma justificação minudente e exaustiva das finalidades atribuídas ao tratamento de dados;
- Da compatibilidade do tratamento com tais finalidades informadas;
- Da garantia ao cidadão titular dos dados, por parte da Administração Pública, de condições mínimas de controlar a licitude da forma como o Estado lida com os seus dados;
- Do envolvimento apenas o universo de dados estritamente necessário para o alcance das finalidades eleitas; e
- Do incremento dos protocolos e mecanismos de segurança do sistema de informação, de acordo com o grau de risco de malversação dos dados pessoais em cada caso.³⁹

³⁷ Após a promulgação da LGPD, o Tribunal iniciou suas a implementação gradual dos requisitos necessários para harmonizar a sua função jurisdicional e a sua atividade administrativa às disposições da legislação, nos termos da Resolução nº 724/2021, disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/djEletronico/DJE_20210303_040.pdf>. Para conteúdos relacionados à legislação e às ações promovidas pelo STF para se adequar à norma e para proteger os dados pessoais dos cidadãos brasileiros, veja-se: <<https://portal.stf.jus.br/lcpd/>>.

³⁸ STF, ADPF 695, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, julgado em 15/09/2022, DJe 19/06/2023.

³⁹ Ibidem.

É evidente que, no caso concreto apreciado pelo STF, verifica-se uma violação aos direitos fundamentais à privacidade, à proteção de dados pessoais e à autodeterminação informativa. A medida de compartilhamento de dados seria operacionalizada sem transparência e à revelia dos titulares dos dados, que não receberam qualquer informação acerca desse compartilhamento, nem qualquer esclarecimento sobre o tratamento a ser realizado pela ABIN.

Assim, é possível identificar claramente uma subversão da finalidade para a qual os dados foram inicialmente coletados, na medida em que são destinados a um órgão e a um propósito inteiramente incompatíveis com a finalidade original. Não é, no entanto, o que se verifica no caso do acesso aos dados pessoais dos proprietários e possuidores registrados no CAR, por todos os motivos já delineados anteriormente. Em resumo:

- A divulgação dos dados pessoais de proprietários e possuidores de imóveis cadastrados no CAR tem a finalidade legítima de assegurar a efetividade da política pública ambiental e climática, preservar o direito fundamental da coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e promover a contenção urgente do desmatamento ilícito;
- Todos esses objetivos se coadunam perfeitamente com o propósito de existência do CAR e constam claramente da Lei Federal nº 12.651/2012, que estabeleceu o cadastro, que é de amplo conhecimento público. Por outro lado, a ocultação das informações pessoais de proprietários e possuidores de imóveis cadastrados no CAR revelou-se, na prática, insuficiente para que o instrumento atinja os seus objetivos a contento;
- A divulgação de tais informações facilitaria a interoperabilidade do CAR com outros sistemas de informação, ampliaria a capacidade de controle do desmatamento e de monitoramento da regularidade ambiental das propriedades, teria impactos preventivos em relação à prática de ilícitos, impediria a concessão de crédito bancário a infratores ambientais, reduziria a dependência da efetividade da política ambiental da atuação célere e proativa dos sabidamente assoberbados órgãos ambientais e de controle, aumentaria a rastreabilidade de cadeias produtivas, asseguraria o direito de informação dos consumidores, fortaleceria as práticas de responsabilidade ambiental no mercado e promoveria outros benefícios correlatos;
- O compartilhamento limitar-se-ia aos dados informados pelo próprio cidadão ao realizar o cadastro no CAR, não existindo qualquer evidência concreta da existência de um risco na divulgação de informações que, a rigor, estão disponíveis publicamente nos cartórios de registro de imóveis. De todo modo, está ao alcance da Administração Pública federal adotar medidas simples para minimizar qualquer risco de mau uso de dados pessoais, por exemplo, condicionando o acesso à identificação do usuário e/ou ao aceite de um termo de responsabilidade sobre os usos das informações disponibilizadas.

De todo modo, importa observar os termos da decisão do STF na ADPF 695. Para o Tribunal, “a discussão sobre a privacidade nas relações com a Administração Estatal não deve partir de uma visão dicotômica que coloque o interesse público como bem jurídico a ser tutelado de forma totalmente distinta e em confronto com o valor constitucional da privacidade e proteção de dados pessoais”.⁴⁰ Faz-se necessária a compatibilização do interesse público com o direito à privacidade e à proteção de dados pessoais, com base no princípio da proporcionalidade.⁴¹

Dessa forma, ainda que os dados pessoais gozem de proteção como direito fundamental autônomo, esse reconhecimento não conduz à conclusão de que eles jamais poderão ser visibilizados. A necessidade da transparência dos dados pessoais dos titulares de imóveis rurais assenta-se no direito à informação ambiental e extrai o seu fundamento do próprio ordenamento jurídico, que prestigia a democracia participativa ecológica, caracterizada como um dos pilares do princípio da participação pública, na qualidade de direito fundamental. Ademais, atende a todos os requisitos da legislação em vigor.

Ressalte-se que a natureza difusa do bem jurídico ecológico, por transportar interesses e direitos do conjunto da sociedade, reforça o dever de transparência ativa e a responsabilidade dos entes estatais por adotar medidas aptas a promover a conscientização pública e estimular a cidadania ecológica (SARLET, FENSTERSEIFER, 2022, pp. 964-966).

Veja-se que, inclusive, o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima já adotou a iniciativa de publicar a lista dos 100 maiores desmatadores (pessoas físicas e jurídicas) do Brasil (SARLET, FENSTERSEIFER, 2022, p. 964).⁴² De forma semelhante, o STF também concluiu pela constitucionalidade da “lista suja do trabalho escravo”, um cadastro de empregadores que submeteram trabalhadores à condição análoga à da escravidão. Nas palavras do Relator, Ministro Marco Aurélio:

Com o intuito de garantir efetividade ao direito fundamental à informação – artigos 5º, inciso XXXIII, 37, inciso II, § 3º, e 216, § 2º, da Constituição Federal –, a referida Lei [de Acesso à Informação] é aplicável a toda a Administração Pública, tendo por diretrizes, entre

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Ibidem.

⁴² Debates sobre o tema, inclusive, conduziram à existência de jurisprudência favorável do Superior Tribunal de Justiça (STJ) à divulgação de listas de desmatadores, ainda que fundadas em autos de infração não definitivamente julgados. Veja-se, por exemplo: STJ, MS 13.935/DF, 1ª Seção, Rel. Min. Teori Zavascki, julgado em 10/03/2010, DJe 06/04/2009.

outras, a publicidade como regra e o sigilo como exceção. O diploma tem por princípio a chamada “transparência ativa”, incumbindo aos órgãos e entidades o dever de promover a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitação. Não é suficiente atender a pedidos de acesso, fazendo-se imperativo que a Administração, por iniciativa própria, avalie e disponibilize, sem embaraço, documentos e dados de interesse coletivo, por si produzidos ou custodiados – artigos 3º, inciso II, e 8º. (STF, ADPF 509, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, julgado em 16/09/2020, DJe 05/10/2020)

Como se vê, ao dever do estado de informar corresponde o direito da sociedade à informação ambiental, sobretudo de obter informações acerca da possível autoria de danos ambientais, que impactam a todos e a cada um. O cidadão, como titular do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, deve ter amplo espaço para o exercício do controle sobre práticas que o degradem, seja por meio do exercício do direito de representação aos órgãos públicos, seja por meio do exercício do direito de ação.

Para que o CAR possa se consolidar como uma ferramenta efetiva de gestão ambiental e combate ao desmatamento, em cumprimento às políticas ambiental e climática, é preciso que atenda às diretrizes de transparência ambiental. Só assim se garantirá que toda a sociedade, ao lado do Poder Público, possa participar da fiscalização de ilícitos ambientais, sem embaraços dos órgãos correlatos.

Ao invés de ter sua ação fiscalizatória/colaboradora impedida por questões de interesse particular, em prejuízo ao interesse coletivo à boa gestão ambiental participativa, a sociedade pode e deve contar com essa colaboração dos entes públicos na disponibilização de dados fundamentais para a identificação dos infratores ambientais, como se previu para a hipótese do meio ambiente cultural (art. 216-A, § 1º, IV, da Constituição Federal) e como bem anotado pelo STF ao interpretar a LAI tendo como sigilo a exceção frente ao dever de transparência ativa do estado.⁴³

É fundamental, portanto, que o cidadão tenha acesso a todas as informações que integram o CAR, de modo a permitir-lhe a participação ativa e qualificada em defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado, sem nenhum tipo de obstáculo ou embaraço. A ocultação dos dados pessoais dos titulares de imóveis rurais, por sua vez, é medida inadequada, ilegal e inconstitucional.

⁴³ ADPF 509, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, julgado em 16/09/2020, DJe 05/10/2020.

6. Medidas relevantes e direcionamentos técnicos

Considerando-se tudo quanto já exposto, conclui-se, de maneira fática e juridicamente embasada, que a ocultação das informações pessoais dos proprietários e possuidores de imóveis registrados no CAR tem resultado em graves danos à efetividade da políticas ambiental e climática, na medida em que cria obstáculos ao controle do desmatamento e ao desenvolvimento da economia sustentável no país, além de violar o princípio da igualdade, uma vez que a Administração Pública tem conferido tratamento diferenciado aos dados pessoais dos cidadãos a depender do caso.

Diante da interpretação conjunta do ordenamento jurídico, à luz **(i)** das previsões explícitas da Constituição Federal, bem como de seus princípios; **(ii)** dos tratados internacionais, que integram o ordenamento jurídico com força de norma supralegal; **(iii)** da Lei Federal nº 12.651/2012, que criou o CAR como instrumento de controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento; **(iv)** dos ditames e princípios da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e da Lei Federal nº 10.650/2003, que prestigiam a publicidade da informação ambiental; **(v)** das normas emanadas da Lei de Acesso à Informação (LAI), que determina a publicidade da informação como preceito geral, e o sigilo, como exceção; e **(vi)** da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), que estabelece critérios para o compartilhamento de dados pessoais, autorizando-o com vistas à persecução do interesse público, desde que atendidos os princípios da finalidade, adequação e necessidade; fica evidente que, ao ocultar os dados pessoais dos titulares de imóveis rurais, a Administração Pública incorre em violação ao direito à informação do cidadão e ao seu dever de transparência das informações ambientais.

Desta forma, a partir do reconhecimento da necessidade de aprimoramento da transparência das informações constantes do Cadastro Ambiental Rural, a fim de que o cidadão possa exercer plenamente seu papel na democracia participativa em defesa do meio ambiente equilibrado, ampliando a fiscalização de ilícitos e o monitoramento das políticas públicas ambientais, a presente Nota Técnica busca subsidiar a atuação do Ministério Público, dos órgãos ambientais competentes e de outros atores interessados, a partir do estabelecimento das seguintes proposições de direcionamentos técnicos de atuação:

a. Medidas no âmbito do Poder Executivo:

- **Ao Ministério do Meio Ambiente**, proceder à revogação ou à alteração das Instruções Normativas MMA nº 2/2014 e nº 3/2014, a fim de sanar as ilegalidades e inconstitucionalidades pontuadas, ampliando explicitamente o rol de dados que deverão ser tornados públicos no SICAR, de modo a incluir os dados pessoais dos titulares de imóveis rurais (nome completo, CPF e endereço de correspondência), compatibilizando-as com o princípio da informação ambiental e excluindo-se do texto a lógica do sigilo de tais informações;
- **À Advocacia-Geral da União**, proceder à revisão do Parecer nº 00622/2017/CONJUR-MMA/CGU/AGU, do Despacho nº 1445/2017/CONJUR-MMA/CGU/AGU, do Parecer nº 35/2020/CONJUR/MAPA/CGU/AGU e do Despacho nº 202/2020/CONJUR-MAPA/CGU/AGU, em especial descartando a noção de que os dados pessoais estariam protegidos por uma espécie de sigilo em sentido amplo, tendo em vista a evolução normativa e jurisprudencial sobre o tema, bem como os impactos negativos da não divulgação dos dados pessoais dos proprietários e possuidores de imóveis cadastrados no CAR para a efetividade das políticas públicas ambientais e climáticas que estão em implementação pelo próprio Governo Federal;
- **À Controladoria Geral da União**, proceder à revisão do entendimento exarado no Parecer nº 557/2021/CGRAI/OGU/CGU, de modo a tratar a publicidade como regra e o sigilo como exceção, na forma preconizada pelo ordenamento jurídico brasileiro.

b. Medidas no âmbito da atuação do Ministério Público, com o devido acatamento à independência e à autonomia funcional dos seus membros, e sem prejuízo da possível atuação na esfera cível dos demais legitimados ativos previstos na Lei Federal nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública) e do manejo da ação popular prevista na Lei Federal nº 4.717/1965:

- **Aos membros do Ministério Público**, atuar, de forma consensual ou litigiosa, para que o Poder Executivo adote medidas adequadas e suficientes para a promoção das ações de sua competência anteriormente citadas, revisando os entendimentos jurídicos e revogando as normas infralegais que impedem o compartilhamento dos dados pessoais de proprietários e possuidores de imóveis rurais cadastrados;

- **Aos membros do Ministério Público**, atuar, de forma consensual ou litigiosa, inclusive considerando a possibilidade de ajuizamento de Ação Civil Pública, para que Poder Executivo assegure a transparência dos dados pessoais dos titulares de imóveis rurais a todos os cidadãos;
- **À Procuradoria-Geral da República**, avaliar a possibilidade de propositura de ação de controle concentrado de constitucionalidade para que sejam declaradas inconstitucionais as Instruções Normativas MMA nº 2/2014 e 3/2014, que disciplinam a ocultação dos dados pessoais dos titulares de imóveis rurais, obstaculizando o direito à informação ambiental e o exercício da democracia participativa ecológica;
- **Às Procuradorias-Gerais de Justiça** de cada estado da federação, avaliarem a possibilidade de propositura de ação de controle concentrado de constitucionalidade em face de eventual norma estadual que determine a ocultação dos dados pessoais dos titulares de imóvel rural, de modo a causar entraves ao direito à informação ambiental e ao exercício da democracia participativa ecológica.

Todos os elementos e critérios expostos buscam orientar uma atuação mais incisiva e efetiva em prol do meio ambiente ecologicamente equilibrado e de combate ao desmatamento ilegal, especialmente para o fim de tornar o CAR uma ferramenta mais eficaz das políticas ambiental e climática no Brasil.

Belo Horizonte, 27 de novembro de 2023

Alexandre Gaio
Presidente da ABRAMPA
Promotor de Justiça do MPPR

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 23ª edição. São Paulo: Atlas, 2023.
- GAIO, Alexandre; FERREIRA, Vivian. “Desmatamento protegido: a distorção da LGPD a serviço da destruição ambiental”. JOTA, Opinião & Análise, Meio Ambiente, 09/09/2023. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniaoe-analise/artigos/desmatamento-prottegido-a-distorcao-da-lgpd-a-servico-da-destruicao-ambiental-09092023>>.
- LIMA, Rinaldo Reis (coord). **Cadastro Ambiental Rural: diretrizes para atuação do Ministério Público**. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2022. Disponível em: <<https://encurtador.com.br/rtIMO>>.
- LOPES, Cristina S.; MACHADO, Lourdes; CHIAVARI, Joana. **Onde Estamos na Implementação do Código Florestal? Radiografia do CAR e do PRA nos Estados Brasileiros**. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2023. Disponível em: <<https://encurtador.com.br/apwL9>>.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 28ª edição. São Paulo: JusPodium, 2022.
- OBSERVATÓRIO DO CÓDIGO FLORESTAL, IMAFLORA E INSTITUTO CENTRO DE VIDA. **Medidas para aprimoramento na disponibilização e acesso aos dados do cadastro ambiental rural**. Nota técnica nº 3, 2023. Disponível em: <https://observatorioflorestal.org.br/wp-content/uploads/2023/10/NotaTecnica_MedidasAprimoramentoCAR.pdf>.
- POTENZA, Renata Fragoso et al. **Análise das emissões de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas climáticas do Brasil: 1970 - 2021**. Observatório do Clima, 2023. Disponível em: <<https://encurtador.com.br/dpvP8>>.
- SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**.
- VERGILI, Gabriela; SALIBA, Pedro. **Políticas ambientais, transparência pública e proteção de dados: a viabilidade jurídica para compartilhamento de dados pessoais no âmbito do Cadastro Ambiental Rural**. São Paulo: Associação Data Privacy Brasil de Pesquisa, 2023. Disponível em: <<https://encurtador.com.br/GX389>>.
- WEDY, Gabriel; MOREIRA, Rafael Martins Costa. **Manual de Direito Ambiental de acordo com a jurisprudência dos Tribunais Superiores**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.