

NOTA TÉCNICA

Outubro de 2023 | Nota Técnica n.º 003/23

Medidas para aprimoramento na disponibilização e acesso aos dados do cadastro ambiental rural

AUTORES: Observatório do Código Florestal, Imaflora e Instituto Centro de Vida

EQUIPE TÉCNICA: Bruno Vello, Ana Paula Valdiones, Felipe Cerignoni, Marcondes Coelho, Júlia Mariano, Herbert Lincon, Luísa Falcão, Thaís Carvallet Queiroz



A presente nota técnica, elaborada pelo Observatório do Código Florestal (OCF)¹, Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (Imaflora) e Instituto Centro de Vida (ICV) tem como objetivo subsidiar os órgãos federais envolvidos na migração da gestão do Cadastro Ambiental Rural ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI)², com recomendações para manutenção e aprimoramento da disponibilidade e transparência dos dados gerados pelo cadastro. Ela se organiza na seguinte estrutura. Primeiro, são apresentados os usos e a relevância do CAR para a sociedade brasileira. Em seguida, são apresentadas e descritas as diferentes rotas a partir das quais hoje é possível acessar os dados do CAR em transparência ativa. A avaliação sobre o acesso aos dados é apresentada em duas seções. Uma apresenta limitações específicas a cada uma das rotas. A outra apresenta limitações comuns a elas. Ao final, são apresentadas recomendações de aprimoramento.

¹ O Observatório do Código Florestal, 43 organizações da sociedade civil, tem o objetivo de monitorar a implementação bem-sucedida da Lei Florestal, fortalecendo o papel da sociedade civil na defesa da vegetação nativa brasileira. Com isso, visa a proteção dos biomas e dos valores culturais, a produção sustentável e a recuperação de ambientes naturais.

² Lei n. 14.600, de 19 de junho de 2023. Art. 32, XII. "Constituem áreas de competência do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos: (...) a gestão do Cadastro Ambiental Rural (CAR) em âmbito federal".

Sumário

1. O CADASTRO AMBIENTAL RURAL – USOS E RELEVÂNCIA DOS DADOS	2
2. SITUAÇÃO ATUAL DO ACESSO PÚBLICO AOS DADOS DO CAR	3
3. LIMITAÇÕES NO ACESSO AOS DADOS ESPECÍFICAS A CADA ROTA DE ACESSO AOS DADOS	6
4. LIMITAÇÕES NO ACESSO AOS DADOS COMUNS ÀS ROTAS DE ACESSO AOS DADOS	7
5. RECOMENDAÇÕES	15

1. O CADASTRO AMBIENTAL RURAL – USOS E RELEVÂNCIA DOS DADOS

Criado pela Lei n.º 12.651/2012, o Cadastro Ambiental Rural (CAR) é um registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais. Os dados e informações de cadastramentos no CAR são coletados pelos órgãos estaduais do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e integrados ao Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR), a partir de procedimentos definidos na Instrução Normativa n.º 2/2014 do Ministério do Meio Ambiente. O conjunto dos registros integram-se em uma base de dados que cumpre a finalidade de controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico, além do combate ao desmatamento³. Atualmente, a base possui aproximadamente sete milhões de registros em todo o território nacional⁴.

Essa **base de dados fornece um conjunto de informações que revelam o nível de adequação das propriedades rurais aos parâmetros ambientais do Código Florestal e, conseqüentemente, o andamento do processo de implementação desta política pública.** Fornece ainda subsídios para diagnósticos acerca da estruturação do ordenamento territorial no Brasil, revelando elementos sobre a dinâmica de uso e ocupação da terra. Como consequência dessa relevância e escala, o CAR passou a ser utilizado não apenas pelos detentores governamentais da base, mas por uma pluralidade de atores que inclui instituições de controle, organizações da sociedade civil, empresas e associações do agronegócio, bancos, grupos de pesquisa e meios de comunicação^{5,6}.

³ Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012, Art. 29.

⁴ Boletim Informativo - CAR, publicado pelo Serviço Florestal Brasileiro, referente a abril de 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/servico-florestal-brasileiro/boletim-informativo-car>>. Acesso em: 04/09/2023.

⁵ IMAFLORA. “O Uso de Dados Abertos na Prevenção, no Monitoramento e no Controle do Desmatamento”. Relatório de Pesquisa. 2020. Acesso em: <https://www.imaflora.org/public/media/biblioteca/dados_abertos_desmatamento_final.pdf>. Acesso em: 30 ago 2023.

⁶ COALIZÃO BRASIL, CLIMA, FLORESTAS E AGRICULTURA. “Como o setor privado utiliza dados sobre desmatamento”. s/d. Disponível em: <<https://www.icv.org.br/website/wp-content/uploads/2021/05/dados-do-desmatamento.pdf>>. Acesso em: 30 ago 2023.

Aos órgãos governamentais, os dados do CAR fornecem subsídios ao planejamento e implementação de políticas públicas relacionadas ao uso sustentável dos recursos naturais e à conservação ambiental. Os dados espaciais do CAR, tais como os perímetros dos imóveis rurais e suas respectivas áreas de preservação permanente, reservas legais, áreas consolidadas e áreas de uso alternativo do solo são informações relevantes no cumprimento de metas nacionais e internacionais para restauro ecológico dos ecossistemas e manutenção da vegetação nativa. Seus dados também são utilizados como instrumento de fiscalização ambiental, na medida em que, ao serem cruzados com outras informações, auxiliam na detecção de mudanças na cobertura vegetal, evidenciando desmatamentos e outras atividades irregulares e ilícitas ocorridas nos imóveis rurais. Além disso, os dados do CAR constituem peça chave no processo de licenciamento ambiental. Com base em seus registros são tomadas decisões quanto à concessão de licenças para atividades rurais que impactam o meio ambiente. Por fim, seu papel também é relevante para ordenamento territorial, auxiliando na identificação de áreas passíveis de regularização e estabelecendo critérios para esse processo.

Os atores não governamentais também se utilizam dos dados do CAR de diversas maneiras. A maioria das análises criadas em universidades e organizações da sociedade civil, promovem o entendimento da mancha cadastral auto declaratória e a identificação de requerimento de terras em áreas que não deveriam ser reconhecidas como de uso privado, tais quais Unidades de Conservação de Proteção Integral ou Territórios Indígenas. O amplo acesso aos dados do CAR permite que essas instituições atuem como fiscalizadores independentes, denunciando violações ambientais às autoridades competentes. À iniciativa privada, por sua vez, os dados do CAR sustentam a elaboração de projetos de conservação ambiental, possibilitando a identificação de áreas prioritárias para conservação, o planejamento da recuperação de áreas degradadas e o desenvolvimento de estratégias para a preservação ambiental. Também auxiliam iniciativas de devida diligência nas cadeias de valor da agropecuária, permitindo que compradores de produtos agropecuários instituem sistemas de checagem do atendimento de seus fornecedores às regras socioambientais.

Por fim, os registros do CAR também podem ser empregados no processo de educação e conscientização ambiental realizados por organizações governamentais e não-governamentais, sensibilizando proprietários rurais e a população em geral quanto à importância da conservação ambiental e do cumprimento das legislações ambientais.

2. SITUAÇÃO ATUAL DO ACESSO PÚBLICO AOS DADOS DO CAR

Atualmente, os dados do Cadastro Ambiental Rural podem ser acessados em transparência ativa a partir de quatro rotas, que, como se verá adiante, possuem características distintas e geram dados com algumas diferenças e complementaridades.

a. Site do SICAR

Disponível em: <<https://www.car.gov.br/publico/municipios/downloads>>

Breve descrição: nesta rota é possível fazer o download de uma base de dados do CAR para cada município brasileiro. Os dados podem ser baixados em formato .csv e .shp, para o conjunto de imóveis rurais registrados.

As informações contidas nas bases de dados disponíveis para download são:

- csv: código do CAR, área do imóvel, UF, município, módulo fiscal, tipo de imóvel, situação cadastral e condição de cadastro;
- shp: APP, área de altitude superior a 1800m, área consolidada, área com declividade maior que 45°, área do imóvel, área em pousio, topo de morro, banhado, borda de chapada, hidrografia, manguezal, nascente e olho d'água, RL, restinga, área de servidão administrativa, área de uso restrito, vegetação nativa e vereda⁷.

No site, também há uma seção chamada "restrições", onde podem ser encontradas informações sobre o quantitativo e área de imóveis rurais em sobreposição com Terras Indígenas, Unidades de Conservação e Áreas Embargadas.

b. Geoserver

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

Breve descrição: servidor de mapas responsável pelo compartilhamento de dados espaciais seguindo diretrizes da OGC (*Open Geospatial Consortium*), o Geoserver conta com uma Interface de Programação de Aplicação (API) onde é possível fazer o download da base de dados do CAR para cada estado brasileiro em diversos formatos com suporte a feições espaciais, como .csv, .shp, entre outros, o que é essencial na aquisição para a maioria das análises e usos que têm sido feitos dessa base de dados. O Geoserver também conta com uma interface para pré-visualização dos dados no formato web-map Openlayers. Diferentemente da base disponível no site do SICAR, esta não conta com as feições mais detalhadas descritas no demonstrativo do CAR, contendo apenas os limites dos imóveis rurais.

⁷ Mais especificamente, são disponibilizados 18 arquivos por município: (1) APP, (2) AREA_ALTITUDE_SUPERIOR_1800, (3) AREA_CONSOLIDADA, (4) AREA_DECLIVIDADE_MAIOR_45, (5) AREA_IMOVEL, (6) AREA_POUSIO, (7) AREA_TOPO_MORRO, (8) BANHADO, (9) BORDA_CHAPADA, (10) HIDROGRAFIA, (11) MANGUEZAL, (12) NASCENTE_OLHO_DAGUA, (13) RESERVA_LEGAL, (14) RESTINGA, (15) SERVIDAO_ADMINISTRATIVA, (16) USO_RESTRITO, (17) VEGETACAO_NATIVA, (18) VEREDA. Destes arquivos o AREA_IMOVEL possui os dados de cod_imovel, num_area, cod_estado, nom_munic, num_modulo, tipo_imovel, situacao, condicao_i. Os demais 17 arquivos possuem apenas 3 dados por registro: IDF (Identificador da feição, é um número que distingue os objetos); NOM_TEMA (descrição da feição observada. Exemplo de valor: APP segundo art. 61-A da Lei nº 12.651/2012); e NUM_AREA (área da feição em hectares).

Informações contidas nas bases de dados disponíveis para download são:

- Arquivos matriciais (raster / imagem):
 - PDF, PNG, JPEG, GeoTIFF, entre outros
- Arquivos para web:
 - GeoJSON, TopoJSON, KML, entre outros
- Arquivos vetoriais:
 - shp: código do imóvel, situação do cadastro, data de inscrição no cadastro, área do imóvel, condição do cadastro, UF, município, código do IBGE para os municípios, número de módulos fiscais, tipo de imóvel.
 - csv: código do imóvel, situação do cadastro, data de inscrição no cadastro, área do imóvel, condição do cadastro, UF, município, código do IBGE para os municípios, número de módulos fiscais, tipo de imóvel e limites geográficos do imóvel (latitude e longitude).

c. Temas ambientais

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

Breve descrição: nesta rota é possível obter uma base de dados em formato .csv passível de download único com um conjunto de informações para cada propriedade cadastrada. Os dados geográficos são representados por um par de coordenadas do centróide do imóvel, o que inviabiliza análises geográficas. Por outro lado, diferentemente das bases descritas nos itens 1 e 2, esta possui informações sobre as datas da última retificação do cadastro e da última avaliação do órgão responsável. Além dessas informações, são disponibilizados os dados de UF, município, código do IBGE para os municípios, número de registro do CAR, situação cadastral, condição do cadastro, área líquida do imóvel, área com remanescente de vegetação nativa, área de reserva legal proposta, área de preservação permanente, área remanescente não classificada, área consolidada, área de servidão administrativa, tipo de imóvel rural, número de módulos fiscais, área de RL averbada, área de RL aprovada não averbada, área em pousio, latitude, longitude e a solicitação de adesão ao PRA.

d. Sobreposições de cadastros

Disponível em: <<https://dados.agricultura.gov.br/dataset/cadastro-ambiental-rural/resource/96d4a84d-b88b-41e7-813c-b67518bc507b>>

Breve descrição: registro de sobreposições dos cadastros presentes no Cadastro Ambiental Rural (CAR), em formato .csv passível de download único com conjunto de informações para cada propriedade cadastrada com sobreposições, tais como a data de verificação da sobreposição, a área de conflito e o percentual da área sobreposta. Além dessas informações são disponibilizados os dados de UF, município, código do

IBGE para os municípios, área do imóvel, código de registro do CAR, situação cadastral, condição do cadastro, latitude, longitude, tipo de imóvel e número de módulos fiscais.

3. LIMITAÇÕES NO ACESSO AOS DADOS ESPECÍFICAS A CADA ROTA DE ACESSO AOS DADOS

a. Site do SICAR

- Para baixar o arquivo de cada município é necessário inserir um e-mail e preencher um Captcha, o que inviabiliza o processamento dos dados por máquina, em contrariedade com disposições da Política de Dados Abertos do Executivo Federal⁸.
- Esta base não se encontra catalogada no Portal Brasileiro de Dados Abertos, o que dificulta seu acesso pela sociedade e contraria definições do Comitê Gestor da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (CGINDA)⁹.

b. Geoserver

- O acesso à base de dados completa para diferentes formatos (.csv, .shp., .kml) só pode ser feito por meio de edições no código URL dos arquivos¹⁰. Essa alternativa não é de amplo conhecimento da sociedade, criando barreiras sobre a acessibilidade das informações cadastradas na plataforma. Orientações sobre como implementar essas alternativas, se incluídas na documentação da base, podem tornar o acesso mais facilitado pelos usuários;
- As requisições feitas para toda uma base estadual com números excessivos de feições, como o estado da Bahia, por exemplo, em formato .shp, atinge limitações da capacidade máxima do formato proprietário da ESRI. Neste caso, a melhor alternativa é o formato .csv.¹¹ Orientações sobre como implementar essas alternativas, se incluídas na documentação da base, podem tornar o acesso mais facilitado pelos usuários;

⁸ Decreto n.º 8.777, de 11 de maio de 2016, Art. 2º, III: Para fins deste Decreto, entende-se por: (...) dados abertos – dados acessíveis ao público, representados em meio digital, estruturados em formato aberto, processáveis por máquina, referenciados na internet e disponibilizados sob licença aberta que permita sua livre utilização, consumo ou cruzamento, limitando-se a creditar a autoria ou a fonte.

⁹ Resolução CGINDA n.º 3, de 13 de outubro de 2017, Art. 8º: As bases de dados relacionadas para abertura nos Planos de Dados Abertos deverão ser catalogadas no Portal Brasileiro de Dados Abertos (<http://dados.gov.br/>), devendo possuir a mesma nomenclatura utilizada no PDA.

¹⁰ Para acessar a base completa, é necessário remover o parâmetro “maxFeatures” na URL, pois ele limita a disponibilização das informações a 50 imóveis rurais.

¹¹ Disponível em: <<https://desktop.arcgis.com/en/arcmap/10.3/manage-data/shapefiles/geoprocessing-considerations-for-shapefile-output.htm>>. Acesso em 3 out 2023.

- Esta fonte possui uma série de configurações padrões do software de distribuição de dados geográficos que limita a disponibilização de no máximo 1 milhão de feições. Em duas ocasiões em que estados superaram esse limite de cadastros, a atualização das bases no Geoserver deixou de ocorrer. Essa limitação foi resolvida em março de 2023 para o Geoserver vigente. Em caso de nova implementação de Geoserver, é importante que a configuração seja ajustada para permitir a disponibilização dos dados para além do valor máximo citado acima.

c. Temas ambientais

- O download da base única gera um arquivo de mais de 2GB. Para abri-lo é necessária a utilização de softwares de programação, como Python. Orientações nesse sentido na documentação da base podem torná-la mais acessível aos usuários.

4. LIMITAÇÕES NO ACESSO AOS DADOS COMUNS ÀS ROTAS DE ACESSO AOS DADOS

a. Frequências de atualização conflitantes

Há uma falta de sincronia na frequência de atualização das diferentes rotas de acesso. A Tabela 1, abaixo, apresenta a data da última atualização de cada rota a partir de uma checagem realizada em 14 de setembro de 2023.

Rota de acesso aos dados	Última atualização (avaliação realizada em 14/09/2023)
Site do SICAR	11 de março de 2023
Temas ambientais	1 de setembro de 2023
Sobreposições de cadastros	1 de setembro de 2023
Geoserver	Tempo real

Esta falta de sincronia provoca inconsistências nas informações disponibilizadas. Confira-se o exemplo dos cadastros efetuados no município de Alta Floresta em Mato Grosso. Enquanto a rota *site do SICAR* (2.a) informa 3.488 imóveis cadastrados com uma soma de área de 9.718.638.100 ha, a rota *Temas Ambientais* (2.c) indica que são 3.202 imóveis somando um total de 9.172.926.885 ha. Já a rota *Geoserver* (2b) indicou

3.269 imóveis com um somatório de área de 8.021.035.481 ha. Essas discrepâncias também são observadas para outros municípios e estados¹².

Este problema é agravado na medida em que não há uma referência oficial de qual deveria ser a periodicidade de atualização de cada uma dessas bases de dados. Isso porque o atual Plano de Dados Abertos do Ministério da Agricultura e Pecuária, que define os parâmetros de abertura do CAR, está em desacordo com a Resolução CGINDA n.º 3/2017¹³, e não define a frequência de atualização de suas bases de dados.

b. Feições diferentes disponibilizadas em cada base de dados

Outra diferença observada nos dados das diferentes rotas está nas feições disponibilizadas. O *site do SICAR* (item 2.a) apresenta os seguintes campos para os imóveis cadastrados: número do CAR, UF, município, quantidade de módulos fiscais por imóvel, tipo de imóvel, situação e condição cadastral. Quanto às geometrias, por sua vez, apresenta as feições detalhadas do cadastro no demonstrativo, como as áreas de preservação permanente, a reserva legal, detalhes de hidrografia, entre outras (descrição completa no item 2.a).

Já o *Geoserver* (item 2.b) apresenta os mesmos campos do *site do SICAR* (item 2.a) e ainda uma informação adicional (data de criação do cadastro). Quanto às geometrias, diferentemente do *site do SICAR* (item 2.a) apresenta apenas os limites geográficos dos imóveis. Destaca-se a exceção do estado de Tocantins, que disponibiliza três bases diferentes no geoserver – uma para os limites geográficos dos imóveis, uma para os limites das áreas de preservação permanente e outra para reserva legal.

A rota *Temas Ambientais* (item 2.c) restringe-se a um arquivo .csv, sem apresentar os dados geográficos, mas apresenta dados adicionais em relação às outras duas bases anteriores. Destes, destacam-se as informações sobre a data da inscrição no cadastro, da última avaliação do órgão competente e da última retificação.

Nos três casos, trata-se de informações distintas, mas complementares em cada rota de acesso, que poderiam estar consolidadas em um único sistema. Entende-se que a grande quantidade de feições geográficas presentes na rota *site do SICAR* inviabiliza que estes dados sejam disponibilizados por estado. Porém, ao menos as informações nas bases nos arquivos .csv poderiam ser unificadas sem problemas. Os campos elencados a seguir deveriam ser acessíveis em todas as rotas de acesso: número do CAR, UF, município, quantidade de módulos fiscais por imóvel, tipo de imóvel, situação

¹² Checagem realizada nas três fontes de dados em 18 set 2023.

¹³ Resolução CGINDA n.º 3, de 13 de outubro de 2017, Art. 4º, VI, b: O PDA deverá conter, de forma obrigatória, os seguintes itens: (...) plano de ação contendo cronograma (...) de publicação dos dados e recursos, contendo para cada base prevista nome da base e conjunto de dados, descrição da base, mês e ano da publicação, contatos das áreas temáticas responsáveis pela base no órgão ou entidade e periodicidade de atualização da base.

e condição cadastral, data de criação do cadastro, data alteração na condição do cadastro e data da última retificação.

É importante também avaliar em que medida é vantajoso do ponto de vista do acesso aos dados manter as três rotas atuais (2a, 2b e 2c) ou unificá-las. Uma possibilidade seria aprimorar a utilização do Geoserver para distribuir os dados espaciais de forma unificada e dinâmica utilizando filtros de requisição (incluindo, por exemplo, os dados mais completos por município encontrados no *site do SICAR - 2a*). Essa implementação poderia beneficiar a governança, o fluxo de dados e a disponibilização para usuário final. Nesse caso seria importante um esforço de documentação pública mais detalhada da API, com orientações sobre como baixar os dados e realizar os filtros possíveis.

c. Ausência de dados sobre o histórico dos cadastros

Como indicado acima, a rota *Temas Ambientais* (item 2.c) apresenta informações sobre as datas da última avaliação do órgão competente e última retificação do cadastro. Porém, nenhuma das bases apresenta informações mais detalhadas sobre o histórico dos cadastros, incluindo todas as alterações e identificação dos cadastros cancelados ou indeferidos. O histórico dos cadastros cancelados ou indeferidos também é um dado relevante e precisa ser incluído dentre as informações disponibilizadas. Sua integração às bases de dados seria um passo fundamental para aumentar a transparência no processo de cadastramento, ao mesmo tempo em que forneceria ferramentas essenciais para a fiscalização e auditoria. O registro dessas informações e o acesso público a esses cadastros permitiria a identificação de quais critérios foram aplicados na tomada dessas decisões, o que possibilitaria uma maior compreensão dos processos que envolvem a validação dos cadastros, além de prevenir a ocultação de atividades ilegais que poderiam resultar em danos ambientais significativos.

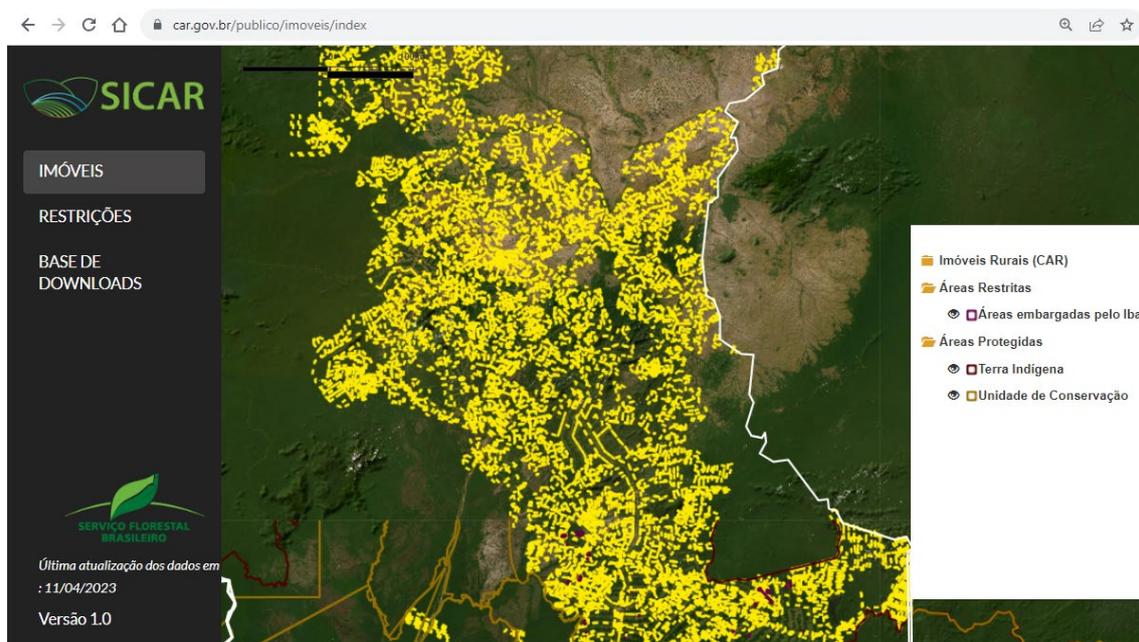
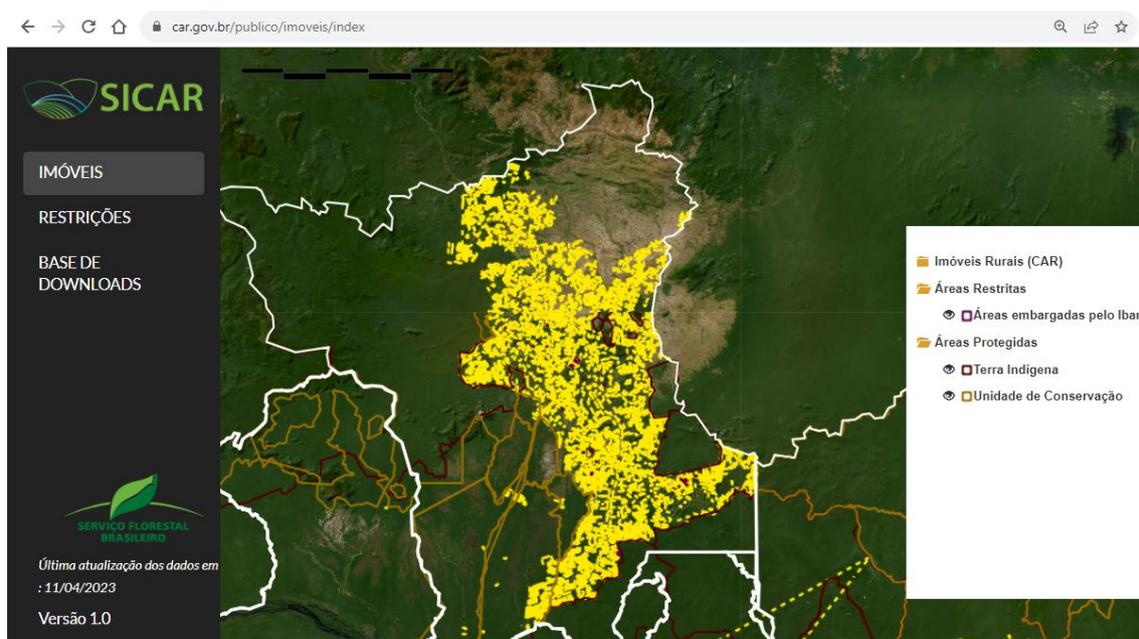
d. Limitações de interoperabilidade entre o CAR e outras bases de dados

O CAR fornece as informações declaradas pelos proprietários acerca dos limites das propriedades rurais e suas características internas (por exemplo, localização e estado de conservação das áreas de preservação permanente e reserva legal). Parte importante do potencial e relevância desses dados, como indicado na Seção 1, depende do cruzamento dessas informações com outras bases de dados. Alguns exemplos incluem: Autorizações de Uso Alternativo do Solo, Autorizações de Supressão da Vegetação, Áreas Embargadas, Autos de Infração, Desembargos, Documentos de Origem Florestal, multas arrecadadas, limites territoriais de Terras Indígenas e Unidades de Conservação, entre outras.

Atualmente, essas bases não se encontram integradas em um único sistema. Ainda assim, a possibilidade de visualização de dados espaciais em conjunto já permite a realização de análises sobre adequação ambiental dos imóveis para as bases que fornecem dados em formato espacial. É o caso do cruzamento, por exemplo, de dados

CAR com os dados de limites geográficos de Terras Indígenas e Unidades de Conservação.

No site do SICAR (item 2.a), há um recurso de visualização dos cadastros no mapa e cruzamento com limites, tanto das feições internas ao cadastro, quanto de áreas protegidas (Terras Indígenas e Unidades de Conservação) e o que o site chama de áreas restritas (Áreas Embargadas pelo Ibama). Contudo, as camadas relativas às áreas restritas (por exemplo, áreas embargadas) e protegidas desaparecem ao se aproximar (zoom) no mapa.



Imagens de 22 set 2023.

Quanto a este recurso, o estado de Mato Grosso, desenvolveu e lançou em 2018 uma ferramenta de visualização e download de dados espaciais chamada GeoPortal¹⁴, que permite a visualização de diferentes bases de dados geridas ou custodiadas pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente. Ao ativar as diferentes camadas, incluindo o CAR, é possível saber se determinado imóvel rural detém autorização de supressão de vegetação, de queima controlada e de funcionamento de atividade rural, além dos dados de fiscalização. Também estão disponíveis as feições analisadas e validadas do CAR, bem como os dados dos imóveis que estão no Programa de Regularização Ambiental e as áreas degradadas nas APPs e Reserva Legais para os imóveis com CAR analisado.

Para os casos em que há dados espaciais disponíveis em transparência ativa, ainda que não haja um recurso de visualização gerido pelo órgão público, é possível à sociedade baixar os dados e realizar o cruzamento autonomamente. Porém, nos casos em que não há dados espaciais, como por exemplo o Documento de Origem Florestal (DOF) e as multas ambientais arrecadadas, esse cruzamento depende de chaves que permitam identificar uma mesma propriedade em bases de dados distintas. Essas chaves podem ser o número do CAR e o CPF ou CNPJ dos proprietários e possuidor. As diferentes bases do CAR analisadas nesta nota disponibilizam os números de cada cadastro, mas não disponibilizam o CPF ou CNPJ. Outras bases de dados possuem dados como CPF ou CNPJ (por exemplo, áreas embargadas pelo Ibama e ICMBio e autos de infração do IBAMA), mas não possuem o número do CAR. Esse desencontro entre as informações de identificação dos imóveis rurais inviabiliza muitas vezes a interoperabilidade das bases de dados pelos usuários.

A disponibilização de chaves identificadoras dos imóveis rurais nas diferentes bases que fazem referência a elas seria um passo importante no sentido de fornecer melhores condições de cruzamento dos dados. O caminho mais simples seria a disponibilização do CPF seguindo um padrão de anonimização do dado entre órgãos públicos e bases de dados, tais como o recomendado pela Controladoria Geral da União, onde se ocultam os três primeiros e dois últimos dígitos do CPF¹⁵.

e. Não disponibilização de dados de CPF e nomes dos proprietários e possuidores

Dados de CPF, CNPJ e nomes de possuidores de imóveis rurais não são divulgados nas bases de dados de acesso público. A razão se deve ao sigilo fiscal estabelecido no art. 4º da Instrução Normativa nº. 3/2014 do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. O sigilo fiscal contido na IN faz referência ao conceito trazido a partir dos arts. 198 do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966) e art. 2º da Portaria RFB nº 2344, de 24 de março de 2011. Segundo a IN MMA 3/2014, dados como CPF e CNPJ devem ser protegidos pelo sigilo fiscal. No entanto, a Portaria 2.344/2011 a que a IN se apoia afirma que:

Art. 2º § 1º Não estão protegidas pelo sigilo fiscal as informações: (i) cadastrais do sujeito passivo, assim entendidas as que permitam sua

¹⁴ Disponível em: <<https://geoportal.sema.mt.gov.br/>>. Acesso em: 22 set 2023.

¹⁵ Parecer da Controladoria Geral da União ao Ministério da Fazenda enviado em 27 de fevereiro de 2018. Processo no 16853.008858/2017-78. Disponível em: <http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/precedente/16853008858201778_cgu.pdf>. Acesso em: 5 dez 2022. O parecer, por sua vez, menciona orientação dada pelo art. 129, § 2o da lei 13.473/2017.

identificação e individualização, tais como nome, data de nascimento, endereço, filiação, qualificação e composição societária.

Embora a referida Instrução Normativa esteja alicerçada na definição de sigilo fiscal trazida pela Portaria 2344/2011 da Receita Federal, é equivocado utilizar o termo para se referir à restrição aos dados pessoais dos cadastrados no Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR), inclusive segundo Parecer 35/2020/CONJUR-MAPA/CGU/AGU da Advocacia Geral da União (AGU). Além disso, o referido Parecer menciona, na página 3, tópico 17, a informação repassada pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB) de que a IN 3/2014 está em vias de alteração desde 2020.

A ausência dos dados mencionados acima reduz o potencial da base de cumprir suas funções. Os códigos de CPF e CNPJ permitem não apenas a identificação de proprietários relacionados a alertas de desmatamento, como também já mencionado na seção anterior, fornecem melhores condições para a interoperabilidade entre o CAR e outras bases de dados que geram diagnósticos sobre o uso dos imóveis rurais no Brasil. Diante disso, desde antes da abertura parcial dos dados em 2016, organizações da sociedade civil e usuários da base expressam suas demandas de abertura completa dos dados por meio de pedidos de informação¹⁶, posicionamentos públicos¹⁷ e em processos formais de diálogo entre governo e sociedade civil¹⁸. Digno de nota neste caso é o resultado da consulta pública realizada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento no âmbito da formulação de seu Plano de Dados Abertos, em 2021, em que o CAR figura como a base mais votada pela sociedade na priorização de dados a serem abertas¹⁹.

Mais recentemente, a restrição de acesso a determinados dados pessoais se deu em razão da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018). Em vigor desde 2020, a Lei estabelece regulamentação ao tratamento de dados pessoais e uma série de regras a serem seguidas pelos agentes de tratamento, inclusive o Poder Público. Sob a nova legislação, determinados órgãos públicos justificam o não compartilhamento e abertura de dados pessoais presentes em bases de dados relacionadas a questões ambientais.

¹⁶ Por exemplo, pedido n.º 02680001663201631 realizado em 2016. Disponível em: <<https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=1958812>>. Acesso em: 5 set 2023. Pedidos n.º 21210.001371/2021-46, 21210.001372/2021-91, 21210.001374/2021-80, 21210.001410/2021-13, 21210.001411/2021-50, 21210.001578/2021-11, 21210.001579/2021-65, 21210.001622/2021-92, 21210.001623/2021-37, 21210.001649/2021-85, 21210.001651/2021-54, 21210.001655/2021-32, realizados em 2021. Disponível em: <<https://www.dataprivacybr.org/documentos/politicas-ambientais-transparencia-publica-e-protecao-de-dados-a-viabilidade-juridica-para-compartilhamento-de-dados-pessoais-no-ambito-do-cadastro-ambiental-rural/>>. Acesso em: 5 set 2023.

¹⁷ MELLO, K.; BRITES, A. "Transparência dos dados do Código Florestal". In: OBSERVATÓRIO DO CÓDIGO FLORESTAL. *Código Florestal: Avaliação 2017-2020*. 2021. Disponível em: <https://observatorioflorestal.org.br/wp-content/uploads/2021/12/O-avanco-da-implementacao-do-Codigo-Florestal-no-Brasil_IPAM-e-OCF_Vfinal.pdf>. Acesso em: 30 ago 2023.

¹⁸ CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *3o Plano Nacional de Dados Abertos do Brasil*. Em seu Compromisso 15 (Criar espaço de diálogo entre governo e sociedade para a geração e implementação de ações voltadas à transparência em meio ambiente), o CAR figurou como a primeira base de dados nas demandas de informações a serem disponibilizadas pelo Executivo.

¹⁹ MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. Plano de Dados Abertos 2021-2023. Versão revisada 3.0.2 de jul/21. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/aceso-a-informacao/dadosabertos/plano_de_dados_abertos_revisado.pdf>. Acesso em: 31 ago 2023.

No entanto, a própria redação da LGPD admite a possibilidade de tratamento de dados pessoais pela administração pública, para o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos (art. 7, III). Em equilíbrio ao disposto neste artigo, o §3º estabelece ainda que o tratamento de dados pessoais cujo acesso é público deve considerar a **finalidade, a boa-fé e o interesse público** que justifiquem sua disponibilização. Nesse sentido, importa mencionar que, para o Código Florestal, a transparência das informações públicas é concebida como elemento fundamental para a regularização ambiental, principalmente quando observado o dever do Poder Público de atuar em colaboração com a sociedade civil para a sua implementação por meio de políticas públicas (artigo 1.º, IV, da Lei n.º 12.651/2012). Resta evidente, nestes dispositivos, o interesse público mencionado pela LGPD.

Corroborando com este entendimento, o Parecer n.º 156/2023 da Procuradoria Federal Especializada junto ao ICMBio assegurou que a divulgação do CPF e CNPJ de autuados e/ou de titulares de imóveis rurais embargados pelo órgão não infringe a LGPD. O referido parecer está em integral concordância com outro Parecer semelhante do IBAMA, sob o n.º 00010/2023, que seria possível, sob o ponto de vista jurídico, divulgação da mesma natureza. Com base nesses pareceres, tanto IBAMA quanto ICMBio hoje divulgam esses dados integralmente. Já no caso das bases de dados de Documentos de Origem Florestal (DOF) e Autorizações de Exploração Florestal (AUTEX), geridos também pelo IBAMA, os nomes de empresas e números dos CNPJs encontram-se integralmente disponíveis, apesar do ocultamento do CPF²⁰.

Em [estudo](#) publicado em 2023 intitulado *Políticas Ambientais, Transparência Pública e Proteção de Dados: a viabilidade jurídica para compartilhamento de dados pessoais no âmbito do Cadastro Ambiental Rural*, a organização de sociedade civil *Data Privacy Brasil* realiza uma interpretação da legislação em casos de não compartilhamento de dados pessoais do Cadastro Ambiental Rural. A pesquisa demonstra como a divulgação completa dos dados do CAR não fere os regulamentos de proteção de dados pessoais. Em resumo, o estudo aponta que:

- O risco potencial à honra e imagem dos proprietários de terras mencionado como argumento para a não abertura contrapõe-se a uma consequência concreta da mesma sobre um amplo conjunto de direitos difusos e coletivos da população brasileira.
- Existe uma assimetria na transparência em comparação com outras bases de dados. Quando os donos da terra são beneficiários de programas de assistência social, seus dados pessoais são disponibilizados em transparência ativa. Em contrapartida, quando se trata de proprietários ou possuidores com grandes áreas de terras, esta informação é considerada confidencial. Esse descompasso interpretativo precisa ser ajustado, garantindo transparência para o campo ambiental.

²⁰ Disponível em: <<https://dadosabertos.ibama.gov.br/dataset/dof-autorizacoes-de-exploracao-florestal/resource/edf548f1-1920-4003-8c24-6d33b10701da>> e <<https://dadosabertos.ibama.gov.br/dataset/dof-transportes-de-produtos-florestais/resource/f89e36de-38a6-41b0-8c46-556cbbb28895>>. Acesso em: 1 set 2023.

- A contraposição da LGPD à Lei de Acesso à Informação decorre de uma interpretação equivocada dessas legislações, na medida em que ambas permitem a divulgação de dados pessoais e fornecem proteção legal para o dado publicizado. O bloqueio de acesso a dados não necessariamente é uma prática adequada ou que atenda à legislação, uma vez que ela visa o fluxo seguro de dados pessoais.

Enunciados emitidos recentemente pela Controladoria Geral da União vão ao encontro das interpretações desenvolvidas no estudo. O Enunciado n.º 4, de 10 de março de 2022, reconhece a compatibilidade entre LGPD e LAI por meio da interpretação harmônica dessas leis²¹. Já o Enunciado n.º 12/2023 estabelece que o fundamento “informações pessoais” não pode ser utilizado de forma geral e abstrata para se negar pedidos de acesso a documentos ou processos que contenham dados pessoais, uma vez que esses podem ser tratados (tarjados, excluídos, omitidos, descaracterizados, etc) para que, devidamente protegidos, o restante dos documentos ou processos solicitados sejam fornecidos, enfatizando que a proteção de dados pessoais deve ser compatibilizada com a garantia do direito de acesso à informação, podendo aquela ser flexibilizada quando, no caso concreto, a proteção do interesse público geral e preponderante se impuser, nos termos do art. 31, § 3º, inciso V da Lei nº 12.527/2011²².

Posicionamentos de outras instituições públicas também são favoráveis à publicidade destas informações para fins de controle ambiental. A redação da Recomendação n.º 1/2016²³ da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, sob o GT Amazônia Legal recomenda ao Serviço Florestal Brasileiro que disponibilize nome do proprietário ou possuidor, CPF, nome do imóvel, localização entre outras informações do CAR. No mesmo sentido caminha a Recomendação n.º 25/2018, da Procuradoria da República do Ministério Público Federal no Rio Grande do Sul²⁴, que propõe à Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, a disponibilização integral, inclusive dos CPFs, das informações do CAR: “Apesar da IN 3/2014 do MMA estabelecer o sigilo das informações pessoais relacionadas ao CAR, defendemos que para fim de controle ambiental essas informações precisam ser públicas.”

Há ainda casos em que os dados pessoais de outras bases de dados ambientais, bem como versões estaduais do próprio CAR já se encontram abertos, sem qualquer evidência de dano pela divulgação. No Sistema de Cadastro Ambiental Rural do Estado do Pará, é possível selecionar propriedades específicas e visualizar o nome e o CPF ou CNPJ de seus proprietários ou possuidor²⁵.

²¹ Disponível em <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/67735/3/Enunciado_4_2022.pdf>.

²² Disponível em <<https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/lai-para-sic/transparencia-passiva/guias-e-orientacoes/enunciados-da-lai/@/@download/file/NOVOS%20ENUNCIADOS%20LAI%20CGU%203-fev-2023.pdf>>. Acesso em 25 ago. 2023.

²³ Disponível em <https://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/copy_of_Recomendao_transparncia_CAR_MMA_1.pdf>. Acesso em 31 ago. 2023

²⁴ Disponível em <<https://apps.mpf.mp.br/aptusmpf/protected/download/recuperarIntegraUnico?modulo=0&sistema=portal&etiqueta=PR-RS-00052118%2F2018>>. Acesso em 28 ago. 2023.

²⁵ Disponível em: <<http://car.semas.pa.gov.br/#/>>. Acesso em: 5 set 2023.

f. Não disponibilização de dados de CNPJ

Como não se encaixa na hipótese de sigilo fiscal que embasa a IN n.º 3/2014 mencionada acima, e não se trata de dado pessoal, não há justificativa cabível para o sigilo sobre o CNPJ instituído atualmente nos dados do CAR. A Receita Federal inclusive disponibiliza em seu Portal de Dados Abertos a base que armazena informações cadastrais das pessoas jurídicas e outras entidades, com atualização mensal²⁶.

5. Recomendações

Com base nas análises apresentadas acima, recomendamos ao Ministério da Gestão e Inovação nos Serviços Públicos:

- a. Realizar esforços para preservação do acesso às quatro rotas de acesso aos dados descritas acima durante e após a migração do Cadastro Ambiental (CAR) aos sistemas do MGI, tal como já indicado em e-mail intitulado *CAR - Bases de dados e informações estratégicas*, enviado em 21 de setembro de 2023.
- b. Na rota *site do SICAR (2a)*, eliminar a necessidade de informar e-mail e responder Captcha para acesso aos dados. Também corrigir limitações de visualizações dos dados quando utilização do zoom na seção Restrições.
- c. Na rota *Geoserver (2b)*, elaborar tutoriais para acesso aos dados, incluindo orientações para solucionar as limitações elencadas nos itens 3.b.i e 3.b.ii. A publicação de um blog onde essas orientações podem ser publicadas é uma boa prática já seguida por outras instituições públicas²⁷.
- d. Na rota *Temas Ambientais (2c)*, incluir orientações na documentação da base de dados para solução da limitação elencada no item 3.c.i.
- e. Realizar esforços para maior integração das rotas de acesso aos dados atualmente disponibilizados em transparência ativa, através de:
 - Realizar reunião técnica entre gestores e operadores dos dados do CAR e representantes dos usuários para discutir possibilidades de unificação entre as rotas de acesso existentes.
 - Catalogar todas as rotas de acesso aos dados disponíveis no Portal Brasileiro de Dados Abertos.
 - Incluir as diferentes rotas de acesso aos dados do CAR no próximo Plano de Dados Abertos do MGI, incluindo a informação sobre a periodicidade de atualização de cada uma.

²⁶ Disponível em: <<https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/cadastro-nacional-da-pessoa-juridica--cnpj>>. Acesso em 26 set. 2023.

²⁷ Confira-se, por exemplo, o Blog TerraBrasilis, gerido pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). Disponível em: <<http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/blog/>>. Destaque para as postagens *Script Python para download de dados* (1 jun 2020) e *WFS GetFeature – usando paginação para baixar dados* (31 mar 2020).

- Equalizar a frequência de atualização de cada uma das quatro rotas de acesso aos dados (2a, 2b, 2c e 2d) para garantir que não haja inconsistências.
 - Padronizar as informações tabulares presentes em cada rota de acesso, tal como indicado no item 4b.
- f. Publicar em transparência ativa novos dados ainda não disponíveis:
- Publicar, nas bases de dados, o CNPJ dos proprietários e possuidores de imóveis registrados no CAR.
 - Publicar, nas bases de dados, o CPF e os nomes dos proprietários e possuidores de imóveis registrados no CAR e, como medida paliativa, mas capaz de garantir maior interoperabilidade com outras bases de dados, disponibilizar o CPF utilizando-se máscara de anonimização seguindo o padrão recomendado pela CGU, de restrição dos três primeiros dígitos e dois dígitos verificadores do CPF.
 - Disponibilizar dados mais detalhados sobre o histórico dos cadastros, incluindo todas as alterações realizadas em cada cadastro e identificação dos cadastros cancelados ou indeferidos.



AUTORES

Observatório do Código Florestal, Imaflora e Instituto Centro de Vida

EQUIPE TÉCNICA

Bruno Vello, Ana Paula Valdiones, Felipe Cerignoni, Marcondes Coelho, Júlia Mariano, Herbert Lincon, Luísa Falcão, Thaís Carvallet Queiroz

CONTATO

contato@observatorioflorestal.org.br

WhatsApp: +55 21 99800-0667