

SUGESTÕES DE APERFEIÇOAMENTO DO SICAR

PARA A IMPLEMENTAÇÃO
DO CÓDIGO FLORESTAL



OBSERVATÓRIO
DO CÓDIGO
FLORESTAL

MEMBROS FUNDADORES



MEMBROS COLABORADORES



APOIO



EXPEDIENTE

O Observatório do Código Florestal (OCF) foi criado em maio de 2013 para promover o controle social sobre a implementação da Lei 12.651/2012 (Código Florestal brasileiro) e garantir integridade ambiental, social e econômica nas florestas em áreas privadas. A rede é composta por 23 organizações independentes que se juntaram com o mesmo objetivo de promover a efetiva implementação do código.

SECRETARIA EXECUTIVA DO OBSERVATÓRIO DO CÓDIGO FLORESTAL
Conservação Internacional Brasil (CI-Brasil)


COORDENAÇÃO EDITORIAL
Andrea Azevedo e Tiago Reis (Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia - IPAM), e Alice Thuault (Instituto Centro de Vida - ICV)

ELABORAÇÃO
Brenda Brito (Gaiko Consultoria)

CONTRIBUIÇÕES DO GRUPO DE TRABALHO SOBRE TRANSPARÊNCIA DE INFORMAÇÕES DO OBSERVATÓRIO DO CÓDIGO FLORESTAL
Gabriela Savian (CI-Brasil) e Valmir Ortega (Geoplus Consultoria).

APOIO EDITORIAL
Cristina Amorim, Marcela Bandeira
(Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia - IPAM).

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO
Gueldon Brito DSGN

APOIO
Climate and Land Use Alliance (CLUA)  Climate and Land Use Alliance

Confira as atualizações sobre o trabalho realizado pelo Observatório do Código Florestal em:
www.observatorioflorestal.org.br

Este relatório foi aperfeiçoado após comentários feitos pelo Serviço Florestal Brasileiro durante apresentação dos resultados em fevereiro de 2016.

SUMÁRIO

1. Contexto | 4

2. Transparência | 5

2.1. Situação atual | 5

- a. Lista de imóveis embargados pelo Ibama | 7
- b. Programa Terra Legal | 8
- c. CAR no Pará | 9
- d. CAR em Minas Gerais | 10

2.2. Recomendações | 11

3. Coordenação | 11

3.1. Nivelamento de regras de uso entre estados | 12

3.2. Nivelamento da qualidade de dados espaciais disponíveis aos estados | 12

3.3. Integração a outros sistemas federais | 13

3.3. Recomendações | 13

4. Prevenção a fraudes | 14

4.1. Checagem de identificação do responsável pelo imóvel | 14

4.2. Distribuição processual e número mínimo de técnicos por processo | 14

4.3. Recomendações | 15

5. Prestação de contas e aperfeiçoamento | 15

5.1. Recomendações | 15

6. Conclusões | 16

7. Referência Bibliográfica | 17

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Exemplo de dados disponibilizados na lista de imóveis embargados pelo Ibama | 7

Figura 2: Exemplo de informações disponíveis para imóveis titulados pelo Programa Terra Legal | 8

Figura 3: Exemplo de informações disponíveis ao público no CAR do Pará | 9

Figura 4: Exemplo de informações do CAR disponíveis ao público em Minas Gerais | 10

CONTEXTO

O governo federal espera que, até 2016, todos os imóveis rurais do Brasil (estimados em 5 milhões) estejam inseridos no Cadastro Ambiental Rural (CAR), um cadastro georreferenciado que facilitará a gestão florestal em áreas privadas. O CAR já estava sendo implantado previamente em alguns estados e desde 2009 havia tentativas de torná-lo obrigatório para todo o país¹. Porém, foi o Novo Código Florestal em 2012 (Lei nº 12.651) que fortaleceu esse instrumento como obrigação legal.

Mesmo que a meta de 2016 seja atingida, esse será apenas o início da chamada regularização ambiental de imóveis rurais para cumprimento da legislação florestal. Após a inscrição do imóvel no CAR, o órgão ambiental estadual deve verificar a conformidade dessas informações (etapa de validação), atestando se o CAR deve ser considerado ativo, pendente ou até cancelado. Nos casos de pendência com passivos em reserva legal (RL) ou áreas de preservação permanente (APP), o responsável pelo imóvel deve indicar como regularizará essa situação, o que poderá ser feito no âmbito do programa de regularização ambiental em cada estado. Finalmente, o órgão ambiental deverá monitorar os imóveis, para verificar se continuarão cumprindo suas obrigações ambientais ou para atestar o cumprimento das ações de regularização de seus passivos.

Para facilitar a tarefa de inserir, integrar, gerenciar e sistematizar os dados de todos os imóveis rurais, o governo lançou em 2014 o Sistema de Cadastro Ambiental Rural (Sicar). Este sistema é gerido pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e já foi adotado pela maioria dos estados, com exceção de oito que possuem sistemas próprios, mas que precisam exportar dados ao Sicar: BA, ES, MG, MS, PA, RO, SP, TO (SFB, 2015).

De fato, o Sicar é uma importante ferramenta para viabilizar a aplicação plena e correta das regras do código florestal em todo o território nacional e para atingir o fim do desmatamento ilegal no país. Por exemplo, o CAR auxilia na identificação dos responsáveis pelos imóveis rurais, o que é importante para atribuir responsabilidade a desmatamentos ilegais. O sistema também auxiliará na identificação das propriedades que cumprem a lei para conceder benefícios (por exemplo, pagamentos por serviço ambiental; crédito subsidiado para produção rural), incentivando assim a redução do desmatamento legal (ou seja, aquele que poderia ser autorizado de acordo com a lei). No entanto, para que o Sicar sirva a esses objetivos, o Observatório do Código Florestal (OCF) avalia que o sistema deve ser elaborado e implementado para assegurar transparência de informações, coordenação entre as esferas de governo, prevenção de fraudes e prestação de contas (accountability).

Nessa fase inicial de implementação do Sicar (2012-2015), o governo detalhou algumas regras de funcionamento² e disponibilizou dois módulos do sistema: um para inscrição dos imóveis e um para validação (que até outubro de 2015 ainda estava sendo usado apenas pelo Mato Grosso). Em 2016, o SFB também contratou a elaboração do módulo para o Programa de Regularização Ambiental dos Estados.

Esse relatório avalia se o sistema atende os quatro elementos destacados previamente para a boa gestão ambiental: transparência, coordenação com outros entes/bases, prevenção de fraudes e prestação de

¹ Por exemplo, Decreto nº 7.089/2009 listava o CAR como um dos instrumentos do Programa Mais Ambiente

² Destaque para: i) Decreto Nº 7.830/2012 que dispõe sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural, o Cadastro Ambiental Rural e estabelece normas de caráter geral aos Programas de Regularização Ambiental; ii) Instrução Normativa nº 02/2014, que dispõe sobre os procedimentos para a integração, execução e compatibilização do Sistema de Cadastro Ambiental Rural (Sicar) e define os procedimentos gerais do CAR; iii) Instrução Normativa nº 03/2014, institui a Política de Integração e Segurança da Informação do Sicar.

contas (accountability). Os dados foram coletados em duas reuniões com o SFB (março de 2015³ e fevereiro de 2016) e na legislação aplicável ao tema. O relatório também apresenta, quando pertinente, prática de outros órgãos governamentais (na esfera federal ou estadual) em temas semelhantes. Os resultados são apresentados a seguir a partir de cada um dos temas elencados, com indicações de problemas e recomendações de melhoria.

2

TRANSPARÊNCIA

2.1. SITUAÇÃO ATUAL

O CAR é um dos principais instrumentos para implementação do Código Florestal, pois permite a realização de um “raio-x” na propriedade rural. Ou seja, combinando-se as informações do CAR sobre localização, limites e características do imóvel com o uso de imagens de satélite de alta resolução, é possível identificar quais imóveis estão de fato cumprindo essa lei. No entanto, esse potencial do CAR só será aproveitado se seus dados forem acessíveis àqueles que precisam dessa informação, que não se restringem apenas aos órgãos ambientais. Assim, o OCF entende que é fundamental o acesso de informações para os seguintes atores:

- » Atores governamentais estaduais (por exemplo, Secretarias de Meio Ambiente e de Agricultura) para controle da aplicação e adequação dos imóveis rurais à lei e para responsabilização em caso de descumprimento (nesse caso, incluindo também MPF, MPE, IBAMA, Polícia Federal e Polícias Estaduais).
- » Sindicatos rurais, associações setoriais, federações de agricultura e organizações da sociedade civil, para mobilizar os produtores, facilitar as retificações e informar sobre as etapas de implementação do código florestal.
- » Órgãos municipais, como as secretarias municipais de meio ambiente, para auxiliar, por exemplo, no desenvolvimento e implementação de ações de recuperação de áreas degradadas em locais estratégicos (como APPs em nascentes).
- » Atores do mercado (frigoríficos, traders, varejos, consumidores), para verificar o cumprimento do código florestal por seus fornecedores.
- » Organizações de pesquisa, para auxiliar na compreensão de casos de sucesso e de entrave na implementação do CAR, além de auxiliarem na criação de mecanismos ágeis de controle, envolvendo restauração e compensação;
- » Organizações da sociedade civil (organizações de classe e ONGs) para monitorar a devida implementação da lei em todos níveis da federação (União, Estados e Municípios).

3 Membros do OCF reuniram-se com o SFB em 26 de março de 2015 para conhecer e tirar dúvidas sobre os módulos de inscrição e validação do Sicar.

Contudo, a regulamentação e implementação do Sicar até outubro de 2015 criam um ambiente de pouca transparência de informações. Por exemplo, o SFB havia disponibilizado apenas estatísticas mais gerais de imóveis cadastrados por estado, incluindo área passível de cadastro e a área total cadastrada. Porém, não era possível visualizar os documentos do CAR, a localização dos imóveis, quantidade e tipo de áreas degradadas (RL ou APP), quantidade e localização de propriedades que pediram adesão ao PRA ou mesmo acessar arquivos shapefile.

Essa forma de divulgação de dados do Sicar está baseada nas atuais regulamentações do sistema, que restringem o acesso público a dados que permitam identificação de responsáveis e de endereço dos imóveis. Primeiro, o decreto que instituiu o Sicar previu a disponibilização de informações de natureza pública sobre a regularização ambiental dos imóveis rurais em território nacional, na Internet⁴. Em seguida, uma Instrução Normativa do MMA (IN nº 02/2014) listou quais seriam as informações de natureza pública, mas determinando que esses dados seriam disponibilizados em relatórios⁵. Finalmente, a IN nº 03/2014 determinou de forma explícita que informações sobre identificação de responsáveis pelos imóveis serão consideradas sigilosas⁶, utilizando como base legislação especificamente aplicável à Fazenda Pública.

Essas regulamentações infra legais contradizem a Lei de Acesso a Informações Públicas (LAI) (Lei nº 12.527/2011), que institui a publicidade como um preceito geral e determina que o sigilo deve ser tratado como exceção⁷. A mesma lei também define que a informação só pode ser considerada sigilosa em caráter temporário (cinco a vinte e cinco anos)⁸ por motivos ligados à segurança da sociedade e do Estado⁹ (a partir de oito hipóteses previstas na lei)¹⁰. A LAI ainda considera que cabe proteção a informações pes-

-
- 4 Decreto Nº 7.830/2012, Art. 3º. Fica criado o Sistema de Cadastro Ambiental Rural - SICAR, com os seguintes objetivos: (...) V - disponibilizar informações de natureza pública sobre a regularização ambiental dos imóveis rurais em território nacional, na Internet.
 - 5 Instrução Normativa do MMA nº 02/2014, 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.
 - 6 Instrução Normativa do MMA nº 03/2014, 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.
 - 7 Lei nº 12.527/2011, Art. 3o. Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
 - 8 Lei nº 12.527/2011, Art. 24. § 1o. Os prazos máximos de restrição de acesso à informação, conforme a classificação prevista no caput, vigoram a partir da data de sua produção e são os seguintes: I - ultrassecreta: 25 (vinte e cinco) anos; II - secreta: 15 (quinze) anos; e III - reservada: 5 (cinco) anos.
 - 9 Lei nº 12.527/2011, Art. 4º. Para os efeitos desta Lei, considera-se: (...) III - informação sigilosa: aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado;
 - 10 Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam: I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional; II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais; III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população; IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País; V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas; VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional; VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

soais, mas afirma que a restrição de acesso à mesma é eventual (ou seja, não é regra geral)¹¹. Assim, as regras atuais da IN nº 03/2014, que estabelecem sigilo permanente a informações do Sicar, contrariam a legislação federal.

Apesar de serem normas que a princípio regulam apenas a atuação do órgão federal que gerencia o Sicar (nesse caso, o SFB) e que não têm caráter vinculante aos estados, estas normas acabam na prática influenciando alguns órgãos ambientais na disponibilização de dados do Sicar. Por exemplo, Mato Grosso, São Paulo e Tocantins disponibilizam mais informações além dos relatórios emitidos pelo SFB (como os limites dos imóveis e a localização de imóveis com CAR), mas ainda sem indicar dados de identificação de responsáveis pelo imóvel. Assim, fica evidenciado que, mesmo uma norma de caráter interno do MMA, acaba servindo de base para práticas de órgãos estaduais.

Além disso, as normas do Sicar contradizem as práticas de divulgação de informação adotadas por outros órgãos vinculados ao MMA, por outros órgãos do governo federal e também de governos estaduais, apresentadas a seguir.

A. LISTA DE IMÓVEIS EMBARGADOS PELO IBAMA

Desde 2007 está prevista na legislação federal a divulgação de uma lista das áreas embargadas por desmatamento ilegal. No caso das áreas embargadas pelo Ibama, a lista pode ser acessada em seu sítio eletrônico¹². Esta mesma previsão legal foi adotada pelo Novo Código Florestal, que resguarda a divulgação de dados protegidos por legislação específica¹³. Mesmo com essa ressalva da lei, a lista acessível na internet exhibe nome e CPF do responsável pelo imóvel, além do mapa de localização do imóvel (Figura 1), o que reforça ao entendimento de que os dados pessoais não são protegidos com sigilo por legislação específica.

A.

ID	Área	Nº	Nome do Ração Social	CPF do CNPJ	Localização do Imóvel	UF	Município	Subsetor	Descrição	Data de Encerramento	Ação
494391	2	595242	LUCIANO DONALDES GARDIA	605.821.702-49	RAMAL MACARANDUBA - GLEBA FAZENDA CARACURA	PA	ALMERIM	Pendente de Julgamento	Desmatar, desmatar, derrubar florestas ou qualquer tipo de vegetação nativa ou de espécies nativas plantadas, objeto de especial preservação, em área de reserva legal ou serviço florestal, de domínio público ou privado não passíveis de autorização para exploração ou supressão ou sem autorização ou licença da autoridade ambiental competente ou em desacordo com a aprovação e concessão, inclusive em plantas de manejo florestal sustentável.	26/10/2008	Ver Mapa
494395	24.042	595245	BENEDITO ADIVALDO FRANÇA	036.461.302-06	RAMAL KM 25 DA RODO ALMERIM/PIANAUCA - RETIRO ESTRELA DE SAU	PA	ALMERIM	Pendente de Julgamento	Desmatar, desmatar, derrubar florestas ou qualquer tipo de vegetação nativa ou de espécies nativas plantadas, objeto de especial preservação, em área de reserva legal ou serviço florestal, de domínio público ou privado não passíveis de autorização para exploração ou supressão ou sem autorização ou licença da autoridade ambiental competente ou em desacordo com a aprovação e concessão, inclusive em plantas de manejo florestal sustentável.	06/02/2009	Ver Mapa
494393	16.25	595248	PAULO CÉZAR VENÍCIOS PEREIRA	183.892.872-34	RAMAL DO KM 22 DA RODO ALMERIM/PIANAUCA	PA	ALMERIM	Pendente de Julgamento	Desmatar, desmatar, derrubar florestas ou qualquer tipo de vegetação nativa ou de espécies nativas plantadas, objeto de especial preservação, em área de reserva legal ou serviço florestal, de domínio público ou privado não passíveis de autorização para exploração ou supressão ou sem autorização ou licença da autoridade ambiental competente ou em desacordo com a aprovação e concessão, inclusive em plantas de manejo florestal sustentável.	06/02/2009	Ver Mapa
494396		595276	JOSÉ RODRIGUES DE	032.617.433-67	MALDO RIO	PA	ALMERIM	26/10/2008	Desmatar, desmatar, derrubar florestas ou qualquer tipo de vegetação nativa ou de espécies nativas plantadas, objeto de especial preservação, em área de reserva legal ou serviço florestal, de domínio público ou privado não passíveis de	26/10/2008	Ver Mapa

CONTINUA >

- 11 Lei nº 12.527/2011, Art. 6º. Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a: (...) III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso
- 12 Disponível em <https://servicos.ibama.gov.br/ctf/publico/areasembargadas/ConsultaPublicaAreasEmbargadas.php>. Acesso em 30 de out. 2015.
- 13 Lei nº 12.651/2012, Art. 51. § 2º O órgão ambiental responsável deverá disponibilizar publicamente as informações sobre o imóvel embargado, inclusive por meio da rede mundial de computadores, resguardados os dados protegidos por legislação específica, caracterizando o exato local da área embargada e informando em que estágio se encontra o respectivo procedimento administrativo.

**SUGESTÕES DE
APERFEIÇOAMENTO
DO SICAR**
PARA A IMPLEMENTAÇÃO
DO CÓDIGO FLORESTAL

B.

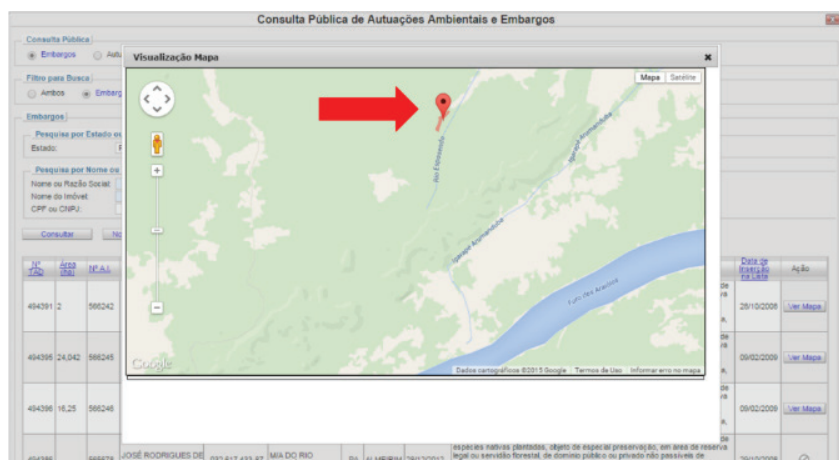


FIGURA 1. Exemplo de dados disponibilizados na lista de imóveis embargados pelo Ibama

B. PROGRAMA TERRA LEGAL

O Terra Legal, criado em 2009 para regularização fundiária de imóveis em áreas federais na Amazônia Legal, divulga no portal i3geo os dados dos imóveis georreferenciados e titulados pelo programa¹⁴. Isso inclui nome e CPF dos requerentes da regularização.

No início do programa houve várias discussões no Grupo Executivo Intergovernamental (GEI), que auxilia na gestão do Terra Legal, sobre a necessidade de maior transparência dos dados de ocupantes de imóveis. Após consultar a Advocacia Geral da União, o programa começou a divulgar mais detalhes sobre os requerentes da regularização. O portal ainda não está totalmente atualizado com todos os imóveis georreferenciados, mas já indica informações de nome e CPF dos que obtiveram titulação de imóveis, além de disponibilizar os shapefiles dos imóveis (Figura 2).

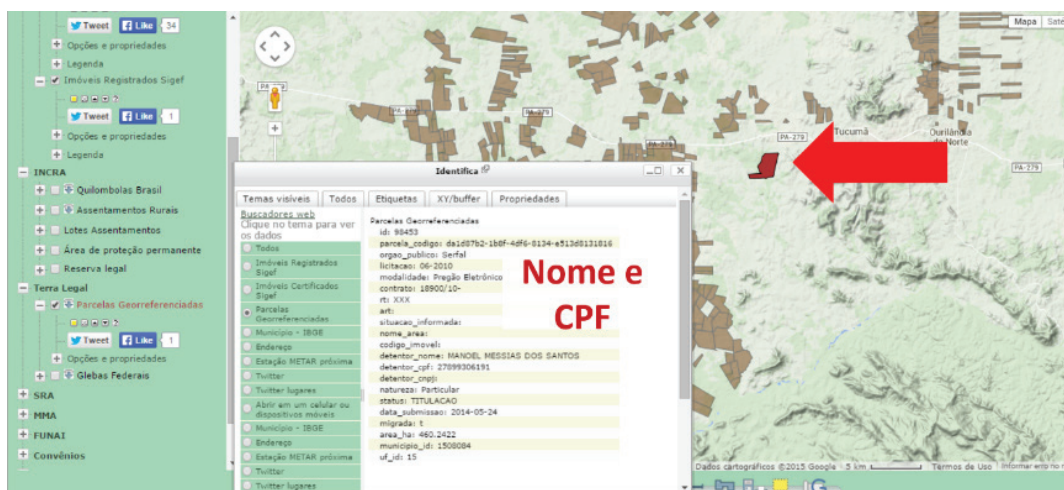


FIGURA 2. Exemplo de informações disponíveis para imóveis titulados pelo Programa Terra Legal

14 Disponível em <http://acervofundiario.incr.gov.br/i3geo/interface/incra.html?pq9oac3ht0tkdmevtlsc55uj51>. Acesso em 03 nov. 2015.

C. CAR NO PARÁ

No Pará, que já adota o CAR desde 2006¹⁵, é possível acessar via internet informações de quais imóveis possuem CAR e visualizar um documento PDF com as informações do cadastro (Figura 3), incluindo identificação e localização do imóvel e dados de seu responsável. Além disso, na versão atual do Simlam Público (versão de acesso público do sistema ainda usado para gerir o CAR no Pará), é também possível obter o arquivo shapefile dos imóveis¹⁶.

A experiência de acesso aos dados do CAR no Pará possibilitou operacionalizar acordos para reduzir desmatamento associado à pecuária no estado. Em 2009, o Ministério Público Federal (MPF) assinou Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) com vários atores da cadeia produtiva da pecuária, incluindo frigoríficos, para que os signatários comprassem gado apenas de imóveis inscritos no CAR e nos quais não ocorra desmatamento ilegal (SOUSA et al., 2015). De acordo com um estudo de 2015, o TAC foi eficaz para estimular produtores a inserirem seus imóveis no CAR. Nos casos avaliados pelos autores, os frigoríficos deixaram de comprar de fazendas fora do CAR ou com desmatamento recente, o que influenciou a redução de novos desmatamentos (GIBBS et al., 2015).

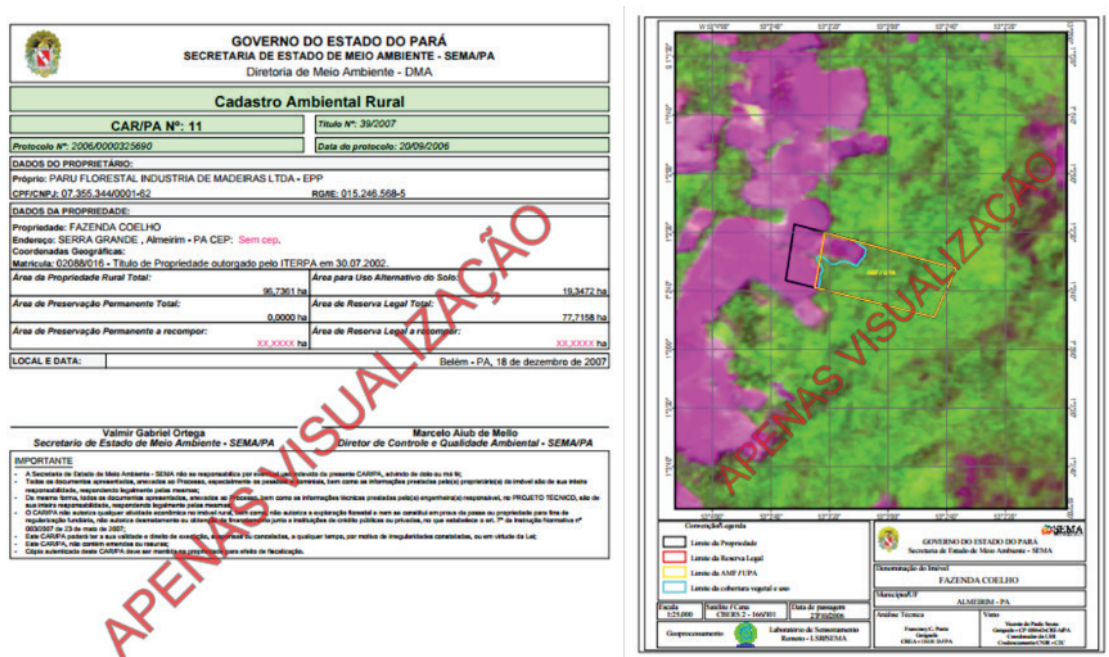


FIGURA 3. Exemplo de informações disponíveis ao público no CAR do Pará

15 No Pará, o CAR foi criado em 2006 (Decreto Estadual 2.593/2006), mas passou a ser obrigatório somente em 2008 (Decreto Estadual 1.148/2008).

16 Informação verificada em 30 de outubro de 2015 no sítio eletrônico <http://monitoramento.sema.pa.gov.br/simlam/MapaNavegacao/Flex/MapaCAR.html>.

D. CAR EM MINAS GERAIS

É possível acessar três níveis de informações via internet e sem login específico (Figura 4):

- » Área de imóveis no CAR por município;
- » Busca de cadastro por município, nome do imóvel, número do CAR ou protocolo, que resulta em uma lista de todos os cadastros já efetuados por município com o número do protocolo, área do imóvel, quantidade de módulos fiscais, município, data do cadastro e situação
- » Consulta do imóvel a partir do código ou protocolo, que inclui também o nome do cadastrante e o nome do imóvel.

Combinando-se as diferentes opções de acesso, é possível obter o número do protocolo de CAR por município no menu Busca de cadastro e, com base nessa informação, acessar mais dados de cada CAR no menu Consulta por imóvel, obtendo-se o nome do cadastrante. Apesar do acesso ser mais restrito que as outras experiências indicadas acima, ainda assim avança em relação à prática do Sicar ao permitir essa localização de dados mais específicos do imóvel e de seu responsável.

The screenshot displays the CAR system interface. At the top, there is a navigation bar with buttons for 'BAIXAR', 'ENVIAR', 'CONSULTAR', 'INFORMAÇÕES', and 'INTRANET'. A search bar is present with the text 'Comunicado Importante' and 'CENTRAL DE COMUNICAÇÃO'. The main content area is titled 'Consulta' and includes a sidebar with 'DADOS GERAIS', 'BUSCAR CADASTRO', and 'CONSULTA DO IMÓVEL'. The 'Buscar Cadastro' section contains a search form with fields for 'Nome do Imóvel', 'Município' (set to 'Araçuaí'), 'Código do CAR', and 'Protocolo'. Below the search form are 'Limpar' and 'Filtrar' buttons. The 'Cadastros Localizados' table lists various CAR records with columns for CAR number, Área (ha), Município, MF, and Data do cadastro.

CAR	Área (ha)	Município	MF	Data do cadastro
MG-3103405-9F32B167E3CC4819B218440DD35FDE4E	951,7566	Araçuaí	14,64	19/02/2016
MG-3103405-1924CF3C5430476D8D12C272B2B895B3	21,1198	Araçuaí	0,32	19/02/2016
MG-3103405-BA617331D19F4A7F8CC09EF443251909	30,0805	Araçuaí	0,46	19/02/2016
MG-3103405-7A82E38C21814A83B2D2A6B7E5962040	13,7106	Araçuaí	0,21	19/02/2016
MG-3103405-DFDCFI98E9D0489883459CC27B3A9909	51,3206	Araçuaí	0,79	19/02/2016
MG-3103405-D6014DA36B0D4B2C84CE86B7E4D1BA00	11,0736	Araçuaí	0,17	18/02/2016
MG-3103405-C044F774BB654844B9315B9C0AB27149	4,4557	Araçuaí	0,07	18/02/2016
MG-3103405-990ADAB190AB4A4593DA7E1B95CD8C44	17,2166	Araçuaí	0,26	18/02/2016
MG-3103405-914C5B27C128424BA34DEF309B788BB	6,4924	Araçuaí	0,16	18/02/2016
MG-3103405-C9F3DOCF6FDA43AC890382A27D397427	0,9801	Araçuaí	0,02	18/02/2016
MG-3103405-47AAAE541AA24D43B064987456AC2477	12,9131	Araçuaí	0,20	17/02/2016
MG-3103405-456223EDB4D94A8F816837C08C0681AB	0,7228	Araçuaí	0,01	17/02/2016
MG-3103405-1A7D036755824956A10D53AA08ABDC7D	0,7220	Araçuaí	0,01	17/02/2016
MG-3103405-6EC4AAD085974BA78A2D9943DAF74E9D	0,7182	Araçuaí	0,01	17/02/2016

CONTINUA >

Consulta

DADOS GERAIS

BUSCAR CADASTRO

CONSULTA DO IMÓVEL

Consulta do Imóvel

Informe o número de registro no CAR (ou número de protocolo):

MG-3103405-9F32.B167.E3CC.4819.B218.440D.D35F.DE4E **Consultar**

CAR: MG-3103405-9F32B167E3CC4819B218440DD35FDE4E	Situação: ATIVO
Número do Protocolo: MG-3103405-E7C27FD59BE918B18076023DE225B11B	
Número do Recibo Federal: MG-3103405-9F32B167E3CC4819B218440DD35FDE4E	
Nome do Imóvel: FAZENDA SAO GONÇALO	
Área do Imóvel (ha): 951,7566	Módulos Fiscais: 14,64
Município: Araçuaí	Entrada no sistema: 19/02/2016
Cadastrante: MIGUEL CLOVIS BRUGNOLI	
» Para obter o Recibo de Inscrição no CAR é necessário efetuar login na Central de Comunicação	

FIGURA 4. Exemplo de informações do CAR disponíveis ao público em Minas Gerais¹⁷

2.2. RECOMENDAÇÕES

- » Revogar a IN nº 03/2014 para abordar de forma adequada os dois assuntos atualmente tratados por essa norma. Assim, uma norma trataria da segurança de informação do Sicar, que de fato é o principal tema da IN 03/2014. Outra norma trataria de transparência e acesso à informação, incorporando adequadamente as previsões da LAI sobre transparência ativa (ou seja, sem necessidade de solicitação prévia) das informações de imóveis inscritos no Sicar. Essa norma deve permitir a divulgação de dados dos responsáveis pelos imóveis (alinhando-se também com a prática de outros órgãos federais e estaduais indicados acima) e também disponibilizar os shapefiles.
- » Independente da posição adotada pelo MMA e SFB em relação ao cumprimento da LAI, estados devem cumpri-la e prever em suas normas estaduais a ampla disseminação de informações do CAR, pois cabe aos órgãos ambientais estaduais a gestão do CAR. Dessa forma, a IN 03/2010 deve ser entendida pelos estados como uma regra administrativa interna do MMA, não se estendendo aos órgãos ambientais estaduais. A divulgação deve incluir: dados de localização de imóveis no cadastro, seus responsáveis e possibilidade de acesso a arquivos shapefile.

3

COORDENAÇÃO

Na ausência de um cadastro único de imóveis no país, o CAR tem potencial para ser um instrumento utilizado por diversas instâncias do governo com necessidade de informações espaciais sobre os imóveis rurais. No Pará, por exemplo, já existem determinações para que a Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Pará (*Adepará*) solicite o CAR para emitir as Guias de Trânsito Animal para transporte de gado dentro

¹⁷ Acesso a informações em 22 de fevereiro de 2016 no site eletrônico <http://www.car.mg.gov.br/#/site/consultar>

e fora do estado¹⁸. Essa vinculação ajudará nos esforços de implementação dos termos de ajustamento de conduta da pecuária no estado e para redução do desmatamento associado a essa atividade. Além disso, à medida que o processo de validação do CAR avance, instituições financeiras e cadeias produtivas poderão usar a informação sobre a qualidade do CAR para reduzir riscos de fazerem negócios com imóveis que não cumprem as regras florestais.

No entanto, para que o uso do CAR seja feito de forma coordenada e eficaz entre agentes e instituições, é importante que o Sicar seja alimentado com informações provenientes de outros órgãos e relevantes para seu funcionamento. Será também fundamental que as etapas de validação sejam uniformizadas entre os órgãos estaduais que executarão essa tarefa. Nessa análise, destacamos três aspectos essenciais para o Sicar: vinculação de etapas de validação do CAR; nivelamento da qualidade de dados espaciais para os estados e integração de base de dados de outros sistemas federais.

3.1. NIVELAMENTO DE REGRAS DE USO ENTRE ESTADOS

Como toda lei federal, o novo código florestal possibilita que os estados publiquem regras mais específicas para sua aplicação no contexto local. Isso deve ser feito com respeito aos parâmetros gerais definidos pela lei federal, ou seja, a lei estadual não pode ser mais permissiva ou branda que a federal.

Com base nisso, entendemos que os estados devem seguir um parâmetro mínimo para avaliar as informações declaradas no CAR pelos responsáveis pelos imóveis. De fato, o próprio Sicar define este parâmetro mínimo no módulo de validação, ao prever as etapas para considerar o CAR como ativo após a verificação dos dados. No entanto, a versão atual do sistema que está sendo testada (no Mato Grosso, por exemplo) não obriga os usuários dos órgãos ambientais a analisarem todas essas etapas antes de considerarem um CAR apto. Ou seja, mesmo verificando apenas 10% das etapas do sistema, um CAR poderia ser considerado tão apto quanto outro que passou por 100% das fases de avaliação.

A ausência de vinculação de etapas para a análise do CAR cria uma potencial falta de coordenação na implementação do CAR nos estados brasileiros que optarem pelo módulo de validação, o que pode levar a um cenário de diferentes qualidades de CAR no país. Nada impede que alguns estados queiram ser mais exigentes em alguns aspectos previstos no módulo do Sicar se tiverem justificativa para tanto, mas o parâmetro mínimo deve ser seguido por todos para garantir a consistência de uso do sistema.

3.2. NIVELAMENTO DA QUALIDADE DE DADOS ESPACIAIS DISPONÍVEIS AOS ESTADOS

A existência de imagens de satélite de boa qualidade para os órgãos ambientais é um aspecto primordial para garantir um mínimo de coordenação e coerência nas avaliações das informações. No entanto, uma análise amostral de imagens feita pela Conservação Internacional para o OCF demonstrou que nem sempre as imagens estão com qualidade mínima para permitir um padrão mínimo de avaliação e que isso também prejudica no momento de inscrição do CAR (já que a distinção de feições nas imagens fica prejudicada).

3.3. INTEGRAÇÃO A OUTROS SISTEMAS FEDERAIS

Já existem outros sistemas na esfera federal que utilizam informações espaciais ou que possuem dados literais relacionados a propriedades rurais. No entanto, o Sicar não adotou como padrão até o momento o uso dessas informações para auxiliar na integração de dados. Nessa avaliação enfatizamos o caso do Sistema de Gestão Fundiária (Sigef).

O Sigef é gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e abrange funções de acervo fundiário, auxílio nos processos de regularização fundiária e deve evoluir para incluir gestão cadastral de imóveis (BRITO; CARDOSO JR, 2015). Um dos aspectos mais relevantes do Sigef é que ele é formado por dados de georreferenciamento de imóveis verificados pelo MDA no âmbito do Programa Terra Legal, além de dados de imóveis que passam pelo processo de certificação de georreferenciamento do Incra. Dessa forma, os dados do Sigef possuem, a princípio, alto grau de precisão de georreferenciamento (com GPS geodésico) e com algum nível de verificação governamental.

Ao desconsiderar as informações do Sigef como obrigatórias no Sicar, o governo brasileiro perde a oportunidade de iniciar um processo de coordenação de informações entre suas bases de dados e pode estar gerando mais um cadastro problemático do ponto de vista de confiabilidade de informações. Essa integração também poderia auxiliar na solução de problemas de sobreposição entre imóveis, muito comuns nas experiências mais antigas com o CAR no Pará e no Mato Grosso.

Por exemplo, ao integrar o Sigef com o Sicar, todo o CAR sobreposto a imóvel no Sigef que não possua o mesmo responsável poderia ser automaticamente considerado como pendente. Esse procedimento impediria que imóveis cujos georreferenciamentos foram validados pelo governo, sejam alvo de especulação ou erros de espacialização de informações no CAR. Ao mesmo tempo, isso preveniria que imóveis sobrepostos recebessem o caráter aprovado enquanto não fosse iniciado o processo de validação das informações declaradas no CAR.

De acordo com o SFB, uma nova versão do Sicar ainda em teste indicará, antes da etapa de validação, se o imóvel possui sobreposição com outros imóveis já inseridos no CAR ou com imóveis das seguintes categorias: terras indígenas, unidades de conservação e projetos de assentamentos. Após a inscrição do CAR, o responsável pelo imóvel com sobreposição receberá uma notificação de pendência e o extrato do CAR desse imóvel indicará que o mesmo está pendente e esperando a fase de validação.

Outra novidade da próxima versão do Sicar é a possibilidade de o órgão estadual usar a base de imóveis certificados no Sigef na fase de validação do CAR. Isso não ocorrerá de forma automática e integrada, já que para isso o órgão estadual precisará ter um arquivo com a base de dados do Sigef e a busca será realizada nesse arquivo. Outra limitação é que essa não é uma etapa obrigatória pelo Sicar, ou seja, o técnico pode optar por não fazê-la.

3.4. RECOMENDAÇÕES

- » O Sicar deve, no mínimo, estabelecer itens obrigatórios de avaliação por todos os órgãos ambientais na validação do CAR, como análise de sobreposições, de Reserva Legal e Área de Preservação Permanente. Porém, o mais recomendável seria vincular a validação à finalização de todas as etapas do módulo. Essa exigência garantirá maior segurança na classificação do CAR como apto, pendente ou cancelado após o processo de validação. Assim, não deveria ser permitido que um técnico do órgão ambiental classifique a situação do CAR antes de concluir toda a análise

- » As imagens de satélite que apresentam problemas e que estejam em nível inferior à média no Sicar devem ser revistas ou até mesmo substituídas por outras de melhor qualidade
- » O Sicar deve adotar a base de dados do Sigef como obrigatória desde a inscrição no CAR, para evitar conflito de informações de imóveis que estejam nos dois sistemas. Imóveis sobrepostos aos do Sigef que não possuem o mesmo responsável devem ser automaticamente classificados como pendentes. Além disso, o SFB deve definir em conjunto com o MDA um processo para alterar informações relativas aos imóveis do Sigef, caso fique demonstrado no o processo de validação do CAR a mudança de titularidade do imóvel previamente cadastrado no Sigef.

Mais do que impor um processo burocrático ao CAR, esses passos auxiliarão na construção de uma base de dados confiável de imóveis rurais e poderá ajudar na prevenção de vários problemas de inconsistência e sobreposição de imóveis no CAR.

4

PREVENÇÃO A FRAUDES

Os dois temas avaliados nas seções anteriores, a transparência de informações e o estabelecimento de regras mínimas de avaliação do CAR, são fatores que podem reduzir o risco de fraudes associadas ao Sicar. No entanto, a partir da avaliação do Sicar, o OCF identificou outros aspectos que precisam de aperfeiçoamento para fortalecer o sistema, descritos a seguir.

4.1. CHECAGEM DE IDENTIFICAÇÃO DO RESPONSÁVEL PELO IMÓVEL

Algumas fraudes associadas ao CAR incluem a criação do “CAR fantasma”, ou seja, um CAR criado apenas no sistema sem nenhuma correspondência real. Isso ocorre, por exemplo, para tentar conferir alguma legalidade para uma produção proveniente de área desmatada ilegalmente. Nesses casos, o infrator apresenta um comprovante de CAR falso de uma área sem desmatamento ilegal e alega que a produção irregular é proveniente deste local. Esse tipo de fraude pode ser reduzido se houver uma simples verificação automática da validade do CPF junto à Receita Federal para evitar que dados falsos sejam usados para produzir esse tipo de CAR, mas tal checagem atualmente não ocorre no Sicar.

Segundo o SFB, uma nova versão do Sicar, ainda em teste, não permitirá cadastro com nomes diferentes que possuam o mesmo CPF. Essa já uma forma de impedir fraudes. No entanto, a checagem do CPF junto à Receita Federal ainda não está definida. Segundo o SFB, haveria um diálogo inicial com a Receita Federal para essa finalidade.

4.2. DISTRIBUIÇÃO PROCESSUAL E NÚMERO MÍNIMO DE TÉCNICOS POR PROCESSO

Experiências com sistemas eletrônicos para gestão ambiental na Amazônia indicam que algumas fraudes podem ter envolvimento de funcionários de órgãos ambientais¹⁹. Por isso, recomenda-se como boa

¹⁹ Por exemplo, há casos de fraudes nos sistemas de gestão de exploração madeireira de órgãos ambientais estaduais: <http://www.ormnews.com.br/noticia/fraude-e-descoberta>.

prática a distribuição de processos de forma automática entre os técnicos que verificarão as informações declaradas no CAR, para evitar que haja algum tipo de favorecimento ou concentração de casos selecionados com alguns técnicos. Porém, atualmente o Sicar não adota essa prática e deixa essa tarefa de distribuição para funcionários dos órgãos ambientais com função de coordenação.

Outra prática antifraude comum é exigir que um mesmo processo não seja avaliado e aprovado pela mesma pessoa. No entanto, o Sicar atualmente não impede que um mesmo técnico analise e aprove a análise de um CAR, aumentando o risco de fraudes.

4.3. RECOMENDAÇÕES

- » Instituir checagem automática da validade do CPF dos responsáveis pelos imóveis rurais no momento da inscrição do CAR e não permitir que uma inscrição seja efetuada com CPF inválido
- » Instituir distribuição processual automática para técnicos responsáveis pela verificação de informação do CAR e exigir um mínimo de dois técnicos para validação de cada caso (um para avaliar e outro para revisar e aprovar)

5

PRESTAÇÃO DE CONTAS E APERFEIÇOAMENTO

Uma das vantagens de um sistema nacional para gerir o CAR é a possibilidade de produzir com frequência diferentes tipos de relatórios sobre a implementação do cadastro em todos os estados. De fato, é a primeira vez que o Brasil terá um sistema com tal alcance. Para que seu uso seja otimizado em prol do avanço do CAR, é importante disponibilizar ao público não apenas relatórios com os grandes números do CAR, mas também ferramentas de busca customizáveis para ampliar os esforços de disseminação e apoio ao CAR.

Além disso, outro aspecto positivo do sistema é que todas as informações ficam registradas e podem posteriormente ser auditadas e verificadas. Essa é uma forma de identificar e corrigir erros ou mesmo casos de fraudes, para que o sistema seja aperfeiçoado. No entanto, para que isso ocorra é necessário definir regras e procedimentos para verificação e correção. A seguir listamos algumas recomendações para auxiliar nesse processo.

5.1. RECOMENDAÇÕES

- » Criar uma interface pública do sistema que permita a qualquer usuário customizar relatórios de gestão sobre CAR por municípios, estados e regiões, além de classes de tamanho de propriedade por módulos fiscais (MF). Assim, um usuário poderá, por exemplo, identificar quais municípios possuem a maior e a menor concentração de imóveis no CAR abaixo de 4MF. Esse tipo de busca pode facilitar a identificação de locais com boas práticas para serem replicadas no processo de inscrição do CAR e contribuir com o aumento do número de cadastros.

- » Definir instituições responsáveis pela auditoria do sistema e disponibilizar as ferramentas no sistema para essa tarefa. Recomendamos que essa tarefa não seja restrita ao governo federal para que os estados também tenham essa opção em suas jurisdições. Recomendamos também que sejam criados perfis e distribuídas senhas de acesso para que o Ministério Público Federal e Ministério Público Estadual possam fazer checagens dessa natureza.
- » Instituir um procedimento mínimo de rotina de auditoria, garantindo auditorias anuais de caráter mais geral e em caráter mais específico por amostragem. Por exemplo, se o sistema não for alterado para instituir um parâmetro mínimo de avaliação de todos os itens no módulo de validação do CAR, recomendamos que sejam feitas auditorias amostrais frequentes para verificar se há inconsistências nos níveis de validação do CAR dentro de um estado e entre estados. Nesse caso, estados e governo federal devem instituir esse procedimento.

6

CONCLUSÕES

O Sicar é um sistema com grande potencial de auxiliar na implementação plena e correta das regras do código florestal em todo o território nacional. O simples fato de reunir informações do CAR de todos os estados já é um grande avanço para gestão ambiental no país. No entanto, como todo sistema em fase inicial de implementação, o desenvolvimento do Sicar precisa ser avaliado e discutido para identificar aspectos de aperfeiçoamento.

Em particular, esse relatório avaliou aspectos do Sicar ligados à transparência, coordenação, prevenção de fraudes e prestação de contas (accountability). A análise revelou vários pontos de melhoria, tanto para o sistema em si quanto para seu uso pelos seus gestores. Dentre elas, destacamos:

- » Ampliar o escopo de informações disponíveis ao público, incluindo ferramentas de customização de relatórios sobre o CAR no país.
- » Fortalecer o Sicar com a integração a outros sistemas que possuem informações espaciais validadas por órgãos fundiários, incluindo sistemas do Ministério do Desenvolvimento Agrário.
- » Vincular a verificação do CAR à análise de todas as etapas previstas no módulo de validação, reduzindo o risco de um CAR validado em um estado via Sicar ter qualidade inferior a um CAR validado em outro estado.
- » Estabelecer e implementar procedimentos e rotina de auditoria e de revisão do Sicar para aperfeiçoá-lo.

O OCF reforça que todas as sugestões visam aprimorar o sistema para que ele se torne de fato uma ferramenta de gestão capaz de prevenir problemas e facilitar a implementação do Código Florestal no país.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

BRITO, B.; JR, D. C. Regularização fundiária no Pará: Afinal, qual o problema? Belém: Imazon, 2015.

GIBBS, H. K. et al. Did Ranchers and Slaughterhouses Respond to Zero-Deforestation Agreements in the Brazilian Amazon? Conservation Letters, p. n/a–n/a, 2015.

SFB. Cadastro Ambiental Rural. Boletim Informativo Setembro de 2015. Brasília: SFB, 2015. Disponível em <http://www.florestal.gov.br/cadastro-ambiental-rural/numeros-do-cadastro-ambiental-rural>. Acesso em 04 nov. 2015.

SOUSA, A. J. S. et al. Recomendações para uma agenda de mitigação e adaptação às mudanças climáticas no Estado do Pará. Belém: Fórum Paraense de Mudanças Climáticas, 2015.



OBSERVATÓRIO
DO CÓDIGO
FLORESTAL