

**ANDRÉ EMILIANO UBA**

**PERSPECTIVAS DA IMPLEMENTAÇÃO DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL  
(CAR): ASPECTOS DESTACADOS**

**CURITIBA**

**2014**

**ANDRÉ EMILIANO UBA**



**PERSPECTIVAS DA IMPLEMENTAÇÃO DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL  
(CAR): ASPECTOS DESTACADOS**

Trabalho apresentado para obtenção parcial do título de Especialista em Direito Ambiental no Curso de Pós-Graduação em Direito Ambiental do Programa de Educação Continuada em Ciências Agrárias, do Departamento de Economia Rural e Extensão, Setor de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Paulo de Tarso de Lara Pires  
Co-Orientadora: Jaqueline de Paula Heimann

**CURITIBA**

**2014**

## RESUMO

Este estudo aborda o Cadastro Ambiental Rural (CAR), a sua implementação e as perspectivas e desafios que o envolvem. Tem-se como objetivo compreender o instrumento e estimar sua efetiva aplicabilidade, real e jurídica; descrevendo-o, e o relacionando com o ordenamento jurídico que o legitima e analisando a sua implementação nos diferentes Estados da Federação. Justifica-se esta pesquisa pela urgência do registro de imóveis rurais para os proprietários de terras, bem como para o cumprimento do Estado no desempenho de seu papel como provedor do Direito Ambiental como garantia fundamental presente na Carta Magna. E, ainda nesta perspectiva, o papel da Administração Pública em fiscalizar esse direito fundamental. O trabalho centra-se em três capítulos: Do Meio Ambiente na Constituição Federal; O novo Diploma Florestal e a utilização de instrumentos de Controle Ambiental; e do Cadastro Ambiental Rural; desenvolvidos a partir do método dedutivo de abordagem, através de documentação direta e indireta. No desenvolvimento do estudo evidenciou-se a importância do instrumento. Contudo, diversos ajustes devem ser efetuados conforme seu desenvolvimento, sem os quais o CAR pode correr o risco de virar mais uma Política Pública que poderá cair em desuso. Em contrapartida, o CAR é um moderno instrumento que visa a proteção do Meio Ambiente e que, se implementado em todo o território nacional em consonância com seus objetivos só trará benefícios à proteção do meio ambiente e ao desenvolvimento equilibrado das áreas cadastradas.

Palavras-chave: Cadastro Ambiental Rural; Meio Ambiente; Política Pública; Direito Administrativo.

## **ABSTRACT**

This study broach the Rural Environmental Registration (RER), its implementation and the prospects and challenges that surround it. It aims to understand the instrument and estimate its effective real and legal applicability; describing it, linking it with the legal system which gives it legitimacy, and analyzing its implementation on the different States of Federation. This research is justified by the urgency of the registration of rural properties for landowners, as well as for the fulfillment of the State in performing its role as provider of environmental law as a fundamental guarantee in the Federal Constitution. And, in this perspective the role of Public Administration in overseeing this fundamental right. The study focuses on three chapters: The Environment in the Federal Constitution; The new Forest Code and the use of instruments for Environmental Control; and Rural Environmental Register; developed from the deductive method of approach, through direct and indirect documentation. In developing this study, it was evidenced the importance of the instrument, however, several adjustments must be made according to its development, without these adjustments the RER might be in danger, becoming another Public Policy that may fall into disuse. In other hand, the RER is a modern instrument that aims to protect the Environment and that, if implemented over all national territory according to its objectives will bring benefits to the environmental protection and to the balanced development of the registered areas.

Key words: Rural Environmental Registration; Environment; Public Policy; Administrative Law.

## **LISTA DE SIGLAS**

APP – Áreas de Preservação Permanente

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CAR – Cadastro Ambiental Rural

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente

EIA – Estudo de Impacto Ambiental

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

MMA – Ministério do Meio Ambiente

RENIMA – Rede Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente

RIMA – Relatório de Impacto Ambiental

RL – Reserva Legal

SICAR – Sistema de Cadastro Ambiental Rural Nacional

SINIMA – Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

## SUMÁRIO

1	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	7
2	<b>OBJETIVOS</b> .....	9
2.1	OBJETIVO GERAL .....	9
2.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	9
3	<b>METODOLOGIA</b> .....	10
4	<b>DO MEIO AMBIENTE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL</b> .....	11
4.1	ASPECTOS GERAIS .....	11
4.2	COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA E MEIO AMBIENTE.....	13
4.3	COMPETÊNCIA LEGISLATIVA EM MATÉRIA AMBIENTAL .....	21
5	<b>O NOVO DIPLOMA FLORESTAL E A UTILIZAÇÃO DE INSTRUMENTOS DE CONTROLE AMBIENTAL</b> .....	24
5.1	ASPECTOS GERAIS.....	24
5.2	SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÃO SOBRE MEIO AMBIENTE (SINIMA).....	27
5.3	SINIMA E O CAR.....	30
6	<b>DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL</b> .....	31
6.1	INSTRUMENTOS ANÁLOGOS QUE PRECEDERAM AO CAR.....	31
6.2	CONCEITO, OBJETIVOS E REGULAMENTAÇÃO.....	33
6.2.1	Do SICAR.....	36
6.2.2	Adesão ao CAR.....	37
6.3	O PAPEL DOS ENTES FEDERATIVOS NO CAR.....	39
6.4	PERSPECTIVAS E DESAFIOS .....	41
7	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	47
8	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	49

## 1 INTRODUÇÃO

A proteção ambiental está relacionada com a garantia do direito de todos ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no art. 225, da Constituição da República de 1988 (BRASIL, 1988), direito humano fundamental. A Constituição admite que a problemática ambiental é tema merecedor de amplo debate na sociedade contemporânea, tanto pela sua necessidade para o exercício de atividades econômicas, como também pela simples preservação de bens naturais a fim de garantir um Meio Ambiente equilibrado e sadio às futuras gerações.

Por esse motivo, a visão atual caminha no sentido do direcionamento da atuação dos setores governamentais e não governamentais para a compatibilização do desenvolvimento econômico e social com a preservação ambiental, sem possibilidade de estabelecimento de hierarquia entre ambos, permitindo maior amplitude no controle da atividade estatal, quando esta se afasta dessas diretrizes predominantes.

Nesse sentido, como instrumento apto a possibilitar a regularização ambiental de determinadas atividades, sem perder o objetivo de proteção do Meio Ambiente, nosso ordenamento jurídico prevê o Cadastro Ambiental Rural (CAR), instrumento estabelecido pelo Novo Diploma Florestal Brasileiro (Lei nº 12.651/2012).

Trata-se do registro cartográfico e literal dos imóveis rurais, por meio eletrônico, para fins de controle e monitoramento, tendo como objetivo o de promover a identificação e a regularização ambiental das propriedades e posses rurais de maneira célere e efetiva.

O desenvolvimento deste trabalho justifica-se pela urgência do registro de imóveis rurais para os proprietários de terras, bem como para o cumprimento do Estado no desempenho de seu papel como provedor do Direito Ambiental, garantia fundamental presente na Carta Magna. E, ainda nesta perspectiva o papel da Administração Pública em fiscalizar esse direito fundamental.

Para tanto, apresentar-se-á este trabalho em três capítulos. O primeiro irá tratar da abordagem do meio ambiente na Constituição Federal. Em continuidade, o segundo capítulo evidenciará aspectos do novo Diploma Florestal relativos à utilização de instrumentos de controle ambiental. Finalmente, buscar-se-á no terceiro capítulo o aspecto conceitual e característico do Cadastro Ambiental Rural, seus pressupostos legais e, ainda, quais os principais desafios a serem superados.



## 2 OBJETIVOS

### 2.1 OBJETIVO GERAL

Estimar a efetiva aplicabilidade real e jurídica do Cadastro Ambiental Rural.

### 2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Descrever o Cadastro Ambiental Rural (CAR);

Relacionar o ordenamento jurídico da legitimidade do CAR;

Analisar a implementação do CAR nos Estados.

### 3 METODOLOGIA

Esta pesquisa buscou, primeiramente, efetuar a descrição dos aspectos conceituais e característicos inerentes ao Cadastro Ambiental Rural, relacionando os pressupostos legais que argumentam e justificam esta política pública com a experiência prática de implementação deste instrumento nos Estados. Para tanto, utilizou-se o método dedutivo de abordagem, descrevendo em qual conjuntura originou-se o CAR dentro do ordenamento jurídico brasileiro, além da justificativa prática de sua existência.

Através de documentação direta e indireta - consultando doutrina, artigos acadêmicos, legislação e material produzido por órgãos estatais, analisou-se a adoção do Cadastro no âmbito nacional, entretanto, o foco deste estudo concentrou-se nas experiências de implementação por parte dos Estados.

Por fim, uma vez analisada sua instalação no contexto dos Estados, examinou-se a estimativa da sua efetividade e eficiência quanto a aplicabilidade real e jurídica do Cadastro, bem como seus impactos nestas duas esferas.

## 4 DO MEIO AMBIENTE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

### 4.1 ASPECTOS GERAIS

A Constituição de 1988 pela primeira vez no Brasil insere o assunto “meio ambiente” em sua concepção unitária, direcionando, inclusive, um capítulo exclusivo ao tema - Capítulo IV do Título VIII (art. 225), garantindo o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida.

Além disso, conceitua-o como “bem de uso comum do povo” e, dessa forma, não pode ser apropriado e é extracomércio (MACHADO, 2013, p. 121).

Outrossim, além do capítulo acima mencionado, ao longo do texto constitucional são feitas diversas referências ao meio ambiente em artigos esparsos, o que evidencia a intenção do legislador constituinte de conferir ao mencionado bem jurídico efetiva proteção através das mais diversas formas.

A título exemplificativo, cita-se a previsão de propositura de ação popular, trazida no art. 5º, inciso LXXIII, permitindo que qualquer cidadão ingresse com a referida ação com o intuito de anular ato lesivo ao meio ambiente (BRASIL, 1988).

Da mesma forma, o texto constitucional, no seu artigo 129, inciso III, atribui ao Ministério Público a função de promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do meio ambiente (BRASIL, 1988).

Para dar azo ao cumprimento dos diversos direitos e garantias, inclusive aquelas relativas à tutela do meio ambiente, o constituinte adotou um modelo de ampla descentralização administrativa, cujo espírito perpassa toda a Constituição de 1988, não contradizendo essa premissa a existência de funções que, por sua natureza, devam ser exercidas por um dos entes federais com exclusividade.

Ao mesmo tempo, há outros que devem ser tratados comum ou concorrentemente, diferindo apenas o modo de intervenção dos níveis federativos (MILARÉ, 2013, p. 208).

Trata-se do federalismo cooperativo, segundo o qual a definição do ente competente se sujeita à predominância do interesse (FARIAS, 1999, p. 327).

Assim, por esse princípio, à União caberá as matérias e questões de predominância do interesse geral, ao passo que aos Estados referem-se as matérias de predominante pertinência regional e aos municípios os temas de interesse local (MORAES, 2013, p. 662).

Em relação ao Distrito Federal, por expressa disposição constitucional, trazida no art. 32, §1º, acumulam-se, em regra, as competências estaduais e municipais, com a exceção prevista no art. 22, inciso XVII, da Constituição Federal, segundo o qual compete privativamente à União legislar sobre a organização judiciária do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e da Defensoria Pública dos Territórios, bem como organização administrativa destes.

O quadro de competências desenhado pela Constituição Federal discrimina as atribuições conferidas a cada ente federado, desdobrando-se em dois segmentos, as competências administrativas (ou de execução de tarefas), que conferem ao Poder Público atribuições concretas, por meio do exercício do seu poder de polícia; e as competências legislativas, que tratam do poder outorgado a cada ente federado para a elaboração das leis e atos normativos (MILARÉ, 2013, p. 208).

## 4.2 COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA E MEIO AMBIENTE

O princípio do federalismo cooperativo, citado no tópico anterior, foi consagrado pela Constituição Federal no art. 23, quando trata da “Organização do Estado” (MILARÉ, 2013, p. 208), *in verbis*:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

(BRASIL, 1988)

Com efeito, o texto constitucional enumera as matérias nas quais existe a coincidência entre os interesses geral, regional e local, disciplinando, ainda, que leis complementares federais fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (MORAES, 2013, p. 686).

Destarte, o inciso VI do mencionado dispositivo estabelece que a competência material para proteção do meio ambiente e combate à poluição é

comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, tendo em vista que a intenção é ampliar o leque protetivo, na medida em que uma proteção exercida de forma conjunta por todos os entes federativos tende a ser mais eficaz e completa, em cooperação (THOMÉ, 2013, p. 143).

Ademais, o mesmo artigo, no seu parágrafo único, preconiza que “leis complementares fixarão normas para cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (BRASIL, 1988).

Nessa seara, com o intuito de reforçar, em âmbito administrativo, o federalismo cooperativo, foi editada a Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011 (THOMÉ, 2013, p. 143), a qual fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal (citado acima), para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora, além de alterar a Lei federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 (BRASIL, 2011).

Referida Lei Complementar tem por objetivos fundamentais, segundo o teor do art. 3º:

a) proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente;

b) garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais;

c) harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente;

d) garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais (BRASIL, 2011).

Estabelece, ainda, em seu art. 4º, que os entes federativos podem valer-se, entre outros, dos seguintes instrumentos de cooperação institucional:

a) consórcios públicos;

b) convênios, acordos de cooperação técnica e outros Instrumentos similares com órgãos e entidades do Poder Público;

c) comissões tripartites nacional, estaduais e municipais, formadas, paritariamente, por representantes de todos os entes federativos;

d) fundos públicos e privados e outros instrumentos econômicos;

e) delegação de atribuições e de ações administrativas de um ente federativo a outro (BRASIL, 2011).

A delegação de ações administrativas será feita mediante convênio, devendo para tanto, o ente federativo destinatário da delegação, conforme o art. 5º, dispor de Conselho de Meio Ambiente, bem como de Órgão ambiental capacitado, considerado aquele que possua técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações a serem delegadas.

Sendo assim, na prática, os entes federativos não podem exercer sua competência indistintamente, ou, ainda, pretender sobrepor-se uns aos outros, sob pena de invalidação dos atos que excederem os limites legais (MILARÉ, 2013, p. 209),

As ações administrativas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios encontram-se disciplinadas nos artigos 7º a 10, nos seguintes termos:

Art. 7º São ações administrativas da União:

I - formular, executar e fazer cumprir, em âmbito nacional, a Política Nacional do Meio Ambiente;

II - exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições;

III - promover ações relacionadas à Política Nacional do Meio Ambiente nos âmbitos nacional e internacional;

IV - promover a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, relacionados à proteção e à gestão ambiental;

V - articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio à Política Nacional do Meio Ambiente;

VI - promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos;

VII - promover a articulação da Política Nacional do Meio Ambiente com as de Recursos Hídricos, Desenvolvimento Regional, Ordenamento Territorial e outras;

VIII - organizar e manter, com a colaboração dos órgãos e entidades da administração pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (Sinima);

IX - elaborar o zoneamento ambiental de âmbito nacional e regional;

X - definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos;

XI - promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente;

XII - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, na forma da lei;

XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida à União;

(BRASIL, 2011)

E prossegue, tratando das demais ações administrativas da União:

XIV - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:

a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;

b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;

c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas;

d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados;

f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar no 97, de 9 de junho de 1999;

g) destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen); ou

h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados



os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento;

XV - aprovar o manejo e a supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras em:

a) florestas públicas federais, terras devolutas federais ou unidades de conservação instituídas pela União, exceto em APAs; e

b) atividades ou empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pela União; (BRASIL, 2011)

Dando seguimento, ainda prevê o art. 7º:

XVI - elaborar a relação de espécies da fauna e da flora ameaçadas de extinção e de espécies sobre-explotadas no território nacional, mediante laudos e estudos técnico-científicos, fomentando as atividades que conservem essas espécies in situ;

XVII - controlar a introdução no País de espécies exóticas potencialmente invasoras que possam ameaçar os ecossistemas, habitats e espécies nativas;

XVIII - aprovar a liberação de exemplares de espécie exótica da fauna e da flora em ecossistemas naturais frágeis ou protegidos;

XIX - controlar a exportação de componentes da biodiversidade brasileira na forma de espécimes silvestres da flora, micro-organismos e da fauna, partes ou produtos deles derivados;

XX - controlar a apanha de espécimes da fauna silvestre, ovos e larvas;

XXI - proteger a fauna migratória e as espécies inseridas na relação prevista no inciso XVI;

XXII - exercer o controle ambiental da pesca em âmbito nacional ou regional;

XXIII - gerir o patrimônio genético e o acesso ao conhecimento tradicional associado, respeitadas as atribuições setoriais;

XXIV - exercer o controle ambiental sobre o transporte marítimo de produtos perigosos; e

XXV - exercer o controle ambiental sobre o transporte interestadual, fluvial ou terrestre, de produtos perigosos.

Parágrafo único. O licenciamento dos empreendimentos cuja localização compreenda concomitantemente áreas das faixas terrestre e marítima da zona costeira será de atribuição da União exclusivamente nos casos previstos em tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento.

(BRASIL, 2011)

Quanto às ações administrativas dos Estados, assim dispõe o art. 8º, da referida Lei Complementar:

Art. 8º São ações administrativas dos Estados:

I - executar e fazer cumprir, em âmbito estadual, a Política Nacional do Meio Ambiente e demais políticas nacionais relacionadas à proteção ambiental;

II - exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições;

III - formular, executar e fazer cumprir, em âmbito estadual, a Política Estadual de Meio Ambiente;

IV - promover, no âmbito estadual, a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, relacionados à proteção e à gestão ambiental;

V - articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio às Políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente;  
 VI - promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos;  
 VII - organizar e manter, com a colaboração dos órgãos municipais competentes, o Sistema Estadual de Informações sobre Meio Ambiente;  
 VIII - prestar informações à União para a formação e atualização do Sinima;  
 IX - elaborar o zoneamento ambiental de âmbito estadual, em conformidade com os zoneamentos de âmbito nacional e regional;  
 X - definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos;  
 XI - promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente;  
 (BRASIL, 2011)

Em continuidade, o mesmo artigo ainda estabelece:

XII - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, na forma da lei;  
 XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida aos Estados;  
 XIV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º;  
 XV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);  
 XVI - aprovar o manejo e a supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras em:  
 a) florestas públicas estaduais ou unidades de conservação do Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);  
 b) imóveis rurais, observadas as atribuições previstas no inciso XV do art. 7º; e  
 c) atividades ou empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo Estado;  
 XVII - elaborar a relação de espécies da fauna e da flora ameaçadas de extinção no respectivo território, mediante laudos e estudos técnico-científicos, fomentando as atividades que conservem essas espécies in situ;  
 XVIII - controlar a apanha de espécimes da fauna silvestre, ovos e larvas destinadas à implantação de criadouros e à pesquisa científica, ressalvado o disposto no inciso XX do art. 7º;  
 XIX - aprovar o funcionamento de criadouros da fauna silvestre;  
 XX - exercer o controle ambiental da pesca em âmbito estadual; e  
 XXI - exercer o controle ambiental do transporte fluvial e terrestre de produtos perigosos, ressalvado o disposto no inciso XXV do art. 7º.  
 (BRASIL, 2011)

Quanto aos Municípios, o legislador definiu as seguintes ações administrativas:

Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:

I - executar e fazer cumprir, em âmbito municipal, as Políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente e demais políticas nacionais e estaduais relacionadas à proteção do meio ambiente;  
II - exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições;  
III - formular, executar e fazer cumprir a Política Municipal de Meio Ambiente;  
IV - promover, no Município, a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública federal, estadual e municipal, relacionados à proteção e à gestão ambiental;  
V - articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio às Políticas Nacional, Estadual e Municipal de Meio Ambiente;  
VI - promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos;  
VII - organizar e manter o Sistema Municipal de Informações sobre Meio Ambiente;  
VIII - prestar informações aos Estados e à União para a formação e atualização dos Sistemas Estadual e Nacional de Informações sobre Meio Ambiente;  
(BRASIL, 2011)

Dispõe, ainda, o art. 9º:

IX - elaborar o Plano Diretor, observando os zoneamentos ambientais;  
X - definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos;  
XI - promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente;  
XII - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, na forma da lei;  
XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida ao Município;  
XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:  
a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade;  
ou  
b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);  
XV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, aprovar:  
a) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em florestas públicas municipais e unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); e  
b) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo Município.  
(BRASIL, 2011)

Em arremate, define o legislador, no art. 10, que são ações administrativas do Distrito Federal as previstas nos arts. 8º e 9º (BRASIL, 2011).

Ainda que apresente uma lista de ações de cooperação de competência de cada ente federado (listadas acima), conflitos poderão surgir, em razão da competência comum em matéria ambiental.

Celso Antônio Pacheco Fiorillo aponta dois critérios para solução de tais controvérsias, quais sejam, o da preponderância do interesse e o da colaboração entre os entes da Federação, de modo a privilegiar a norma que atenda de forma mais efetiva ao interesse comum (FIORILLO, 2012, p.214).

Inclusive, o Supremo Tribunal Federal, ao analisar pedido de medida liminar sobre o tema, assim se pronunciou:

DIREITO AMBIENTAL. [...] CONFLITO ENTRE A UNIÃO FEDERAL E AS DEMAIS UNIDADES FEDERADAS, QUANDO NO EXERCÍCIO, EM TEMA AMBIENTAL, DE SUA COMPETÊNCIA MATERIAL COMUM. CRITÉRIOS DE SUPERAÇÃO DESSE CONFLITO: CRITÉRIO DA PREPONDERÂNCIA DO INTERESSE E CRITÉRIO DA COLABORAÇÃO ENTRE AS PESSOAS POLÍTICAS. RECONHECIMENTO, NA ESPÉCIE, EM JUÍZO DE DELIBERAÇÃO, DO CARÁTER MAIS ABRANGENTE DO INTERESSE DA UNIÃO FEDERAL. INOCORRÊNCIA, AINDA, DE SITUAÇÃO DE IRREVERSIBILIDADE DECORRENTE DA CONSULTA PÚBLICA CONVOCADA PELO IBAMA. MEDIDA LIMINAR INDEFERIDA

[...]

Vê-se, portanto, considerada a repartição constitucional de competências em matéria ambiental, que, na eventualidade de surgir conflito entre as pessoas políticas no desempenho de atribuições que lhes sejam comuns - como sucederia, p. ex., no exercício da competência material a que aludem os incisos VI e VII do art. 23 da Constituição -, tal situação de antagonismo resolver-se-á mediante aplicação do critério da preponderância do interesse e, quando tal for possível, pela utilização do critério da cooperação entre as entidades integrantes da Federação, tal como observa, em preciso magistério, CELSO ANTONIO PACHECO FIORILLO ("Curso de Direito Ambiental Brasileiro", p. 79, item n. 4.2, 7ª ed., 2006, Saraiva): "Por vezes, o fato de a competência ser comum a todos os entes federados poderá tornar difícil a tarefa de discernir qual a norma administrativa mais adequada a uma determinada situação. Os critérios que deverão ser verificados para tal análise são: a) o critério da preponderância do interesse; e b) o critério da colaboração (cooperação) entre os entes da Federação, conforme determina o já transcrito parágrafo único do art. 23. Desse modo, deve-se buscar, como regra, privilegiar a norma que atenda de forma mais efetiva ao interesse comum." (grifei) Isso significa que, concorrendo projetos da União Federal e do Estado-membro visando à instituição, em determinada área, de reserva extrativista, o conflito de atribuições será suscetível de resolução, caso inviável a colaboração entre tais pessoas políticas, pela aplicação do critério da preponderância do interesse, valendo referir - como já assinalado - que, ordinariamente, os interesses da União revestem-se de maior abrangência. (BRASIL, 2006)

Na mesma linha, o art. 17 da Lei Complementar supracitada estabelece:

Art. 17. Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada.

§ 1º Qualquer pessoa legalmente identificada, ao constatar infração ambiental decorrente de empreendimento ou atividade utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores, pode dirigir representação ao órgão a que se refere o caput, para efeito do exercício de seu poder de polícia.

§ 2º Nos casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental, o ente federativo que tiver conhecimento do fato deverá determinar medidas para evitá-la, fazer cessá-la ou mitigá-la, comunicando imediatamente ao órgão competente para as providências cabíveis.

§ 3º O disposto no caput deste artigo não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor, prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o caput.

(BRASIL, 2011)

Logo, apesar da competência concorrente para o exercício do poder de polícia ambiental, seu exercício se dá à luz dos critérios da preponderância do interesse e da colaboração entre as pessoas políticas da Federação, pelo ente com competência para licenciar ou autorizar a atividade (MILARÉ, 2013, p. 211).

#### 4.3 COMPETÊNCIA LEGISLATIVA EM MATÉRIA AMBIENTAL

O art. 24, da Constituição Federal, prevê as regras de competência concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal, estabelecendo quais as matérias que deverão ser regulamentadas de forma geral por aquela e específica por estes:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

II - orçamento;

III - juntas comerciais;

IV - custas dos serviços forenses;

V - produção e consumo;

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;  
VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;  
IX - educação, cultura, ensino e desporto;  
X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas;  
XI - procedimentos em matéria processual;  
XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;  
XIII - assistência jurídica e Defensoria pública;  
XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;  
XV - proteção à infância e à juventude;  
XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.  
§ 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.  
§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.  
§ 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.  
§ 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário. (BRASIL, 1988)

Dessa forma, é possível o estabelecimento de algumas regras definidoras da competência legislativa concorrente. A competência da União é direcionada somente às normas gerais, sendo de flagrante inconstitucionalidade aquilo que delas extrapolar, enquanto a competência do Estado-membro ou do Distrito Federal refere-se às específicas. Assim, uma vez editadas as normas gerais pela União, as normas estaduais deverão ser particularizantes, no sentido de adaptação de princípios, bases, diretrizes e peculiaridades regionais (MORAES, 2013, p. 689).

Em outro modo de dizer, na legislação concorrente ocorre prevalência da União no que pertine à regulação de aspectos de interesse nacional, com o estabelecimento de normas gerais endereçadas a todo o território nacional, as quais, como é óbvio, não podem ser contrariadas por normas estaduais ou municipais (MILARÉ, 2013, p. 212).

Ademais, não se deve perder de vista que aos Municípios também é atribuída a competência legislativa suplementar, determinando o art. 30, inciso II, competir a eles suplementar a legislação federal e estadual no que couber (FIORILLO, 2012, p.218).

Com efeito, os assuntos nos quais os Municípios poderão assim proceder são os de interesse local, preenchendo lacunas e adaptando normas emanadas pela União e pelos Estados à realidade local (THOMÉ, 2013, p. 142).

A proteção e responsabilidade por danos ao meio ambiente encontram-se no rol de matérias cuja competência legislativa é concorrente, conforme incisos VI e VIII do mencionado artigo.

Dessa forma, pode-se afirmar que à União caberá a fixação de pisos mínimos de proteção ao meio ambiente, enquanto aos Estados e Municípios, atendendo aos seus interesses regionais e locais, a de um “teto” de proteção. Com isso, a competência legislativa em matéria ambiental estará sempre privilegiando a maior e mais efetiva preservação do meio ambiente, independentemente do ente político que a realize, porquanto todos receberam da Carta Constitucional aludida competência (FIORILLO, 2012, p.219).

## 5 O NOVO DIPLOMA FLORESTAL E A UTILIZAÇÃO DE INSTRUMENTOS DE CONTROLE AMBIENTAL

### 5.1 ASPECTOS GERAIS

Em 2012, entrou em vigor a Lei nº 12.651, de 25 de maio do mesmo ano, que

dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. (BRASIL, 2012)

Trata-se novo Diploma Florestal, o qual revogou o Código Florestal então em vigor, criado pela Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965.

Como já asseverado, a competência legislativa concorrente tem como característica a atribuição de uma mesma matéria a mais de um ente federativo. Nessa linha e de forma a evitar conflitos na edição de normas sobre o mesmo assunto entre os entes, a competência de União é limitada a estabelecer normas gerais, a teor do art. 24, §1º, da Constituição Federal, que deverão ser observadas pelos Estados e Distrito Federal.

A Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, é norma geral, editada pela União, voltada à proteção e uso sustentável das florestas e das demais formas de vegetação nativa e, como tal, padroniza conceitos, princípios e procedimentos que devem ser observados e especificados pelos demais entes federativos no exercício de suas competências ambientais (THOMÉ, 2013, p. 303).

O novo Diploma Florestal, ao dispor sobre imóvel rural, permite a visualização de três diferentes áreas:

- a) Áreas de preservação permanente, tratadas no Capítulo II, Seção I;
- b) Áreas de Reserva Legal, elencadas no Capítulo IV, Seção I;



c) Áreas remanescentes, conceituadas por exclusão (LEHFELD, 2013, p.1)

Vale ressaltar que outras leis federais também cuidam destes temas, como é o caso da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, sobre a gestão de florestas públicas, ou da Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006, sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica.

O novo diploma florestal não é, portanto, um código de defesa único da biodiversidade, mas uma Lei que trata da utilização da vegetação sob a perspectiva agronegocial. Essa delimitação da matéria tratada pela nova lei exige do seu aplicador atenção para eventual incidência, nos casos concretos, de outras normas que versem sobre os aspectos florísticos, desde a proteção da fauna e da estabilidade do solo, até a tutela da qualidade da água, o combate à desertificação, a mitigação dos efeitos causados pelas mudanças climáticas, a proteção dos conhecimentos tradicionais dos povos das florestas e até a defesa do patrimônio ecológico sob sua perspectiva cultural (MILARÉ, E.; MACHADO, P.A.L, 2013, p. 38).

Feita a divisão, o legislador tratou de duas modalidades de intervenção antrópica em cada uma das áreas mencionadas: a supressão e a exploração.

A supressão implica o corte de árvores ou outras formas de vegetação nativa, impedindo-se a regeneração natural. Tal medida é permitida nas Áreas de Preservação Permanente apenas em situações excepcionais, quais sejam, de interesse social, de utilidade pública e de baixo impacto ambiental, conforme tratado no Capítulo II, Seção II, do Código Florestal. Em Áreas de Reserva Legal – percentual de vegetação nativa do imóvel a ser preservada – não há que se falar em supressão. E nas áreas remanescentes a supressão é permitida, contanto que autorizada pelo órgão ambiental competente, respeitadas as regras do Capítulo V do Código.

A exploração, por seu turno, implica a utilização sustentável da floresta, com objetivos de ordem econômica ou de subsistência, sendo possível a regeneração das espécies nativas. Essa forma de intervenção é vedada pelo Código em Áreas de Preservação Permanente, que devem sempre ser preservadas, sendo possível, por outro lado, em Reservas Legais, desde que observada a disciplina normativa prevista no Capítulo IV, Seção II. É permitida também nas áreas remanescentes, exigindo-se licença do órgão ambiental competente após aprovação do Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS), obedecidas as demais regras do Capítulo VII. Ressalvem-se as áreas

em que a utilização independe de licença, a exemplo do que preveem, por exemplo, os arts. 35, §3º, e 56, §1º, do novo Código Florestal. (LEHFELD, 2013, p.1)

Após a regulamentação das formas de intervenção nas diferentes áreas do imóvel rural, para possibilitar a fiscalização quanto ao cumprimento das normas, o Código trata de instrumentos de controle.

Um desses mecanismos é a criação de sistemas de informação. Com efeito, a título exemplificativo, o art. 35 estabelece que o incluirá sistema nacional que integre os dados dos diferentes entes federativos, coordenado, fiscalizado e regulamentado pelo órgão federal competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente (BRASIL, 2012).

Ações relativas à preservação e recuperação do meio ambiente (art. 41, §5º e art. 45, §4º) e à agricultura familiar (art. 58, III) também contam com sistemas de informação como ferramenta de controle.

Ainda, o novo Diploma Florestal prevê a utilização do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (SINIMA), criado pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 (BRASIL, 2012).

Outro mecanismo de controle é a criação de cadastros, que integrem os sistemas, tais como o Cadastro Ambiental Rural (CAR), previsto no Capítulo VI do novo Diploma Florestal (que será abordado no capítulo 4 do presente trabalho).

Segundo Lehfeld,

Ao lado dessa sistematização, há institutos regulamentados de forma individualizada, como o Capítulo I (Disposições Gerais, que se referem aos princípios e finalidades do Código); Capítulo III (Áreas de uso restrito, como pantanais e encostas); Capítulo III-A (Do uso ecologicamente sustentável dos apicuns e salgados); Capítulo IX (Da proibição do uso de fogo e do controle dos incêndios); Capítulo X (Do programa e Apoio e Incentivo à Preservação e Recuperação do Meio Ambiente); e Capítulo XII (Da agricultura familiar). O Código também, em seu Capítulo XIII (Disposições Transitórias), estabeleceu uma série de regras para adequação dos imóveis rurais que, em 22 de julho de 2008, não estavam coerentes com as novas exigências legais,

principalmente no tocante às Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal. (2013, p.2)

Em relação ao SINIMA, faz-se relevante tecer algumas considerações no tópico a seguir, dada a sua pertinência com o objeto de estudo do presente trabalho.

## 5.2 SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÃO SOBRE MEIO AMBIENTE (SINIMA)

O Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente (SINIMA) foi criado pelo art. 9º, inciso VII, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que assim dispõe:

Art 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:  
[...]  
VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;  
(BRASIL, 1981)

O SINIMA é um dos instrumentos da Política Nacional da Meio Ambiente, sendo considerado pela Política de Informação do Ministério do Meio Ambiente como a plataforma conceitual baseada na integração e compartilhamento de informações entre os diversos sistemas existentes ou a construir no âmbito do SISNAMA (BRASIL, 2013).

Por meio do Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, SINIMA foi regulamentado, especificamente pelas disposições do art. 11, inciso II, *in verbis*:

Art. 11. Para atender ao suporte técnico e administrativo do CONAMA, a Secretaria-Executiva do Ministério do Meio Ambiente deverá:  
[...]  
II - coordenar, por meio do Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente-SINIMA, o intercâmbio de informações entre os órgãos integrantes do SISNAMA;  
(BRASIL, 1990)

O SINIMA é, portanto, um instrumento de sistematização de informações ambientais, contando com as mais diversas ramificações para o exercício dessa função.

O Sistema é coordenado pela Secretaria Executiva do Ministério do Meio-Ambiente, instituída pelo Decreto nº 5.776, de 12 de maio de 2006, através do Departamento de Articulação Institucional e conta com o apoio do Comitê Gestor do SINIMA, instituído pela Portaria nº 310, de 13 de dezembro de 2004.

O Comitê Gestor é composto por representantes do Ministério do Meio Ambiente, Associação Nacional de Órgãos Municipais do Meio Ambiente, da Associação Brasileira Entidades Ambientais, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis, da Agência Nacional das Águas, do Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro e do Fórum Brasileiro de Organizações Não-Governamentais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento Sustentável (BRASIL, 2004).

O Comitê é formado por cinco subcomitês responsáveis pelos eixos estruturantes: Padronização das Unidades de Informação, Classificação e Categorização, Tecnologia da Informação, Gestão Documental, Estatísticas e Indicadores Ambientais.

A Portaria nº 310, de 13 de Dezembro de 2004 estabeleceu as finalidades dos Subcomitês:

a) o Subcomitê de Padronização das Unidades de Informação tem por finalidade discutir e propor os fundamentos dos padrões a serem adotados para cada unidade de informação do SINIMA, levando em consideração aspectos técnicos e institucionais;

b) o Subcomitê de Classificação e Categorização tem por finalidade desenvolver instrumentos terminológicos que serão usados por todos os componentes do SINIMA, além da articulação e compatibilização de projetos terminológicos já existentes no âmbito nacional e internacional, conexos ao tema meio ambiente;

c) o Subcomitê de Tecnologia da Informação tem por finalidade atuar como instância consultiva na definição dos padrões de informação a serem inseridos no SINIMA, de forma a orientar quanto à viabilidade técnica das propostas apresentadas, visando também, auxiliar na determinação de prazos e metas da implementação do SINIMA, considerando as necessidades técnicas inerentes às atividades de arquitetura de sistemas, estruturação de bases de dados, disponibilização de protocolos de intercâmbio de dados, entre outros;

d) o Subcomitê de Gestão Documental tem por finalidade desenvolver a estruturação de esquemas de gestão documental no âmbito do SINIMA, devendo atuar para a consolidação e modernização da Rede Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente (RENIMA), tendo por princípio a gestão cooperativa da informação documental sobre meio ambiente;

e) o Subcomitê de Estatísticas e Indicadores Ambientais tem por finalidade atuar transversalmente na articulação de ações voltadas à interação de iniciativas das diversas instâncias do Ministério do Meio Ambiente, de suas vinculadas, dos demais integrantes do SISNAMA e das outras instituições que produzem estatísticas e indicadores ambientais e de desenvolvimento sustentável no país, tendo em vista a definição dos padrões das unidades de informação, a sistematização e o desenvolvimento de um conjunto de indicadores ambientais (BRASIL, 2004).

Pode-se citar como exemplo de braço do SINIMA o Centro Nacional de Informação, Tecnologias Ambientais e Editoração (CNIA), criado pela Portaria do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) nº 1.066, de 1º de novembro de 1989 e integrante a estrutura do IBAMA, que tem por objetivo o gerenciamento e a difusão de diversas informações ambientais. Nesse aspecto, merece menção a Rede Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (RENIMA), criada pela Portaria IBAMA 48-N, de 23 de abril de 1993, com o objetivo de distribuir de maneira eficiente as informações ambientais, coordenada pelo CNIA (LEHFELD, 2013, p. 192).

Destaca-se, ainda, a Rede Nacional de Computadores do IBAMA (RNCI), que possibilita a comunicação de dados entre os mais diversos órgãos integrantes do SISNAMA.

### 5.3 SINIMA E O CAR

Como disposto no tópico acima, o Sistema Nacional de Informações de Meio Ambiente é importante instrumento da política ambiental brasileira, responsável pela gestão da informação ambiental no âmbito do SISNAMA, de acordo com a lógica da gestão ambiental compartilhada entre as três esferas de governo.

Nesse contexto, o novo Diploma Florestal criou um novo instrumento para o exercício dessa função, denominado Cadastro Ambiental Rural, que integra o SINIMA, por força do positivado no art. 29, caput (BRASIL, 2012), o qual será abordado no capítulo a seguir.

## 6 DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL

### 6.1 INSTRUMENTOS ANÁLOGOS QUE PRECEDERAM AO CAR

Muito embora o CAR, no âmbito federal, tenha sido criado com essa nomenclatura apenas em 2012, há muito tempo se verificam, no ordenamento jurídico brasileiro, mecanismos normativos objetivando a regularização ambiental de propriedades e atividades rurais.

Em 1997, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), por meio da Resolução CONAMA nº 237, que dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental, estabeleceu o Licenciamento Ambiental de Assentamentos. A partir daí, os Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária foram enquadrados como atividade agropecuária e de criação de animais (conforme Anexo I, da citada Resolução). A obrigatoriedade de licenciamento de projetos de assentamentos, imputada pela Resolução, suscitou em alguns Estados a necessidade de elaboração de Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e Relatórios de Impacto Ambiental (RIMA) para a criação, implementação e desenvolvimento de projetos desse tipo.

Visando disciplinar a forma de licenciamento e minimizar o risco que a necessidade de elaboração dos relatórios ambientais traria ao desenvolvimento da política de reforma agrária, uma vez constatada a ausência de um instrumento claro de regularização ambiental no Código Florestal vigente à época, em 2001 foi editada a Resolução CONAMA nº 289, que estabeleceu as diretrizes para o licenciamento ambiental dos Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária.

A partir do ano de 2005, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) deu início a um processo de discussão visando à adequação da

Resolução CONAMA nº 289/2001 aos Projetos de Assentamento. Contudo, referida Resolução foi revogada a partir da publicação da Resolução CONAMA nº 387/2006, que dispôs sobre a mesma matéria. Válido ressaltar, ainda, que o Decreto Federal nº 7.029, de 2009, criou o Programa Federal “Mais Ambiente”<sup>1</sup>, outro diploma normativo que buscou dar maior dinâmica às políticas públicas em prol da manutenção do meio ambiente.

Somente em 2012, o Cadastro Ambiental Rural (CAR), com essa nomenclatura, passou a ter existência legal no nosso ordenamento jurídico, com a vigência do novo diploma florestal (Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012), conceituando-o como registro público eletrônico de âmbito nacional, de natureza compulsória para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, “compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento” (BRASIL, 2012).

O CAR é um instrumento fundamental para auxiliar no processo de regularização ambiental de propriedades e posses rurais, consistindo no levantamento de informações georreferenciadas do imóvel, com delimitação das Áreas de Proteção Permanente (APP), Reserva Legal (RL), remanescentes de vegetação nativa, área rural consolidada, áreas de interesse social e de utilidade pública, com o objetivo de traçar um mapa digital a partir do qual são calculados os valores das áreas para diagnóstico ambiental. Nesse sentido, esse cadastramento é obrigatório para todas as propriedades e posses rurais e apresenta natureza declaratória permanente (THOMÉ, 2013, p. 322).

---

<sup>1</sup> O Decreto em questão instituiu o Programa Federal de Apoio à Regularização Ambiental de Imóveis Rurais, denominado “Programa Mais Ambiente”, sendo revogado pelo Decreto nº 7.830, de 2012.



Assim, a partir do advento do novo Diploma Florestal, o Conselho Nacional do Meio Ambiente, a fim de adequar suas normas à nova Lei, editou a Resolução CONAMA nº 458/2013 (revogando a Resolução CONAMA nº 387/2006). Dessa forma, no bojo da Resolução CONAMA nº 458/2013, a Licença de Instalação e Operação tornou-se simultaneamente o instrumento de licenciamento de atividade e de regularização ambiental, a partir, inclusive, de informações oriundas do CAR, exigido como parte do próprio Termo de Referência que os órgãos ambientais devem exigir para o licenciamento, conforme Anexo VII, da citada Resolução.

## 6.2 CONCEITO, OBJETIVOS E REGULAMENTAÇÃO

Como já explanado, a Constituição Federal de 1988, dentre suas inovações, trouxe a defesa do direito ao meio ambiente com a edição de um capítulo próprio para as questões ambientais, além de outros diversos artigos destinados à matéria, caracterizando assim, a Carta Magna como a principal fonte formal do Direito Ambiental.

Com efeito, o art. 225 da Carta Magna estabelece que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988).

Dessa feita, na contramão das cartas constitucionais anteriores, houve um aprofundamento das relações entre Meio Ambiente e a infraestrutura econômica, ao considerar aquele como base e elemento indispensável para o desenvolvimento desta última (ANTUNES, 2012, p. 65).

Ao elevar o conceito de meio ambiente à condição de direito de todos e bem de uso comum do povo, a Constituição Federal alterou o conceito jurídico de meio ambiente, tal qual era determinado pela Lei da Política Nacional de Meio Ambiente (THOMÉ, 2013).

Nesse sentido, o novo Diploma Florestal Brasileiro, Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, como um dos mecanismos para dar efetividade ao preceito constitucional, estabeleceu o Cadastro Ambiental Rural (CAR), base de dados pública eletrônica de alcance nacional e compulsória a todos os imóveis rurais (MACHADO, 2013, p. 914).

Criado na esfera do Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente (SINIMA), o CAR objetiva o controle, monitoramento e combate ao desmatamento das florestas e demais formas de flora nativa, além do planejamento ambiental e econômico dos imóveis rurais brasileiros. É sua finalidade, também, integrar as informações ambientais referentes à situação das Áreas de Preservação Permanente (APP), das áreas de Uso Restrito e das áreas consolidadas das propriedades e posses rurais do Brasil (art. 29, *caput*, da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012).

Além disso, é imprescindível para adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA) – art. 9º, do novo diploma florestal, sendo também seu objetivo localizar e cadastrar Áreas de Preservação Permanente (art. 3º, inciso II, do novo diploma florestal) e Reserva Legal (inciso III, do mesmo diploma legal) e facilitar o trabalho de fiscalização destas pelas autoridades competentes.

Intenta, também, a reunião das informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo uma ampla base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico, além de combater o desmatamento.

O CAR encontra-se disciplinado nos arts. 29 e 30, do novo diploma florestal, nos seguintes termos:

#### CAPÍTULO VI

##### DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL

Art. 29. É criado o Cadastro Ambiental Rural - CAR, no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente - SINIMA, registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.

§ 1º A inscrição do imóvel rural no CAR deverá ser feita, preferencialmente, no órgão ambiental municipal ou estadual, que, nos termos do regulamento, exigirá do proprietário ou possuidor rural: (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

I - identificação do proprietário ou possuidor rural;

II - comprovação da propriedade ou posse;

III - identificação do imóvel por meio de planta e memorial descritivo, contendo a indicação das coordenadas geográficas com pelo menos um ponto de amarração do perímetro do imóvel, informando a localização dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Preservação Permanente, das Áreas de Uso Restrito, das áreas consolidadas e, caso existente, também da localização da Reserva Legal.

§ 2º O cadastramento não será considerado título para fins de reconhecimento do direito de propriedade ou posse, tampouco elimina a necessidade de cumprimento do disposto no art. 2º da Lei no 10.267, de 28 de agosto de 2001.

§ 3º A inscrição no CAR será obrigatória para todas as propriedades e posses rurais, devendo ser requerida no prazo de 1 (um) ano contado da sua implantação, prorrogável, uma única vez, por igual período por ato do Chefe do Poder Executivo.

Art. 30. Nos casos em que a Reserva Legal já tenha sido averbada na matrícula do imóvel e em que essa averbação identifique o perímetro e a localização da reserva, o proprietário não será obrigado a fornecer ao órgão ambiental as informações relativas à Reserva Legal previstas no inciso III do § 1º do art. 29.

Parágrafo único. Para que o proprietário se desobrigue nos termos do caput, deverá apresentar ao órgão ambiental competente a certidão de registro de imóveis onde conste a averbação da Reserva Legal ou termo de compromisso já firmado nos casos de posse. (BRASIL, 2012)

Os referidos artigos foram regulamentados pelo Decreto Federal nº 7.830, de 17 de outubro de 2012, que estabelece a forma e condições de implementação do CAR.

Ao promover a regulamentação do CAR, o legislador deixou clara a intenção de não permitir uma confusão entre as obrigações registrárias e as ambientais (LEHFELD, 2013, p. 194).

Nesse diapasão, para evitar o desvirtuamento das finalidades do cadastro, determina a lei que, não obstante a necessidade de comprovação da propriedade ou posse, o CAR não será considerado título para fins de seu reconhecimento, conforme §2º do artigo supramencionado.

Outrossim, destaca-se que o cadastro não elimina a necessidade de o proprietário ou possuidor rural prestar informações junto ao Cadastro Ambiental de Imóveis Rurais, criado pela Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001, que alterou o art.1º da Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972 (LEHFELD, 2013, p. 194).

#### 6.2.1 Do SICAR

Para instrumentalizar a integração dos dados do CAR, o Decreto Federal nº 7.830, de 17 de outubro de 2012, criou o Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR), sistema eletrônico de âmbito nacional destinado ao gerenciamento de informações ambientais dos imóveis rurais, criado com a finalidade de receber e integrar as bases de dados de todos os sistemas de cadastro da federação (LEHFELD, 2013, p. 195).

Esse sistema tem como objetivos, nos termos do art. 3º, incisos I a V, do referido Decreto Federal:

- I - receber, gerenciar e integrar os dados do CAR de todos os entes federativos;
  - II - cadastrar e controlar as informações dos imóveis rurais, referentes a seu perímetro e localização, aos remanescentes de vegetação nativa, às áreas de interesse social, às áreas de utilidade pública, às Áreas de Preservação Permanente, às Áreas de Uso Restrito, às áreas consolidadas e às Reservas Legais;
  - III - monitorar a manutenção, a recomposição, a regeneração, a compensação e a supressão da vegetação nativa e da cobertura vegetal nas áreas de Preservação Permanente, de Uso Restrito, e de Reserva Legal, no interior dos imóveis rurais;
  - IV - promover o planejamento ambiental e econômico do uso do solo e conservação ambiental no território nacional; e
  - V - disponibilizar informações de natureza pública sobre a regularização ambiental dos imóveis rurais em território nacional, na Internet.
- (BRASIL, 2012).

O SICAR é disponibilizado na rede mundial de computadores (BRASIL, 2014), e, para garantir a reunião das informações, impõe-se aos entes federativos que já dispõem de sistema de cadastramento de imóveis rurais que integrem sua base de dados ao SICAR, ao passo que aqueles que ainda não possuem esse sistema deverão utilizar módulo disponibilizado pelo Ministério do Meio Ambiente (LEHFELD, 2013, p. 195).

A instituição do SICAR fornecerá ao Estado brasileiro importante instrumento para acompanhamento e tutela dos imóveis rurais, garantindo também a realização de um planejamento estratégico para o desenvolvimento sustentável (MILARÉ, 2013, p.315)

#### 6.2.2 Adesão ao CAR

A adesão ao CAR e conseguinte registro das propriedades rurais no SICAR, feito eletronicamente, é autodeclaratório. Os proprietários ou possuidores de imóveis rurais acessam as páginas dos órgãos ambientais e declaram as características de suas áreas rurais, a comprovação de posse ou domínio, sua localização e, principalmente, a localização dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Preservação Permanente, das Áreas de Uso Restrito e da Reserva Legal (MILARÉ, 2013, p. 311).

Segundo consta do art. 29, 3º, do novo Diploma Florestal, as propriedades ainda não cadastradas deverão ser registradas no SICAR no prazo de um ano, o qual poderá ser prorrogado apenas uma vez, por meio de ato do Chefe do Poder Executivo.

Não há consenso na doutrina quanto à consequência, para fins de responsabilização administrativa, da ausência de registro das propriedades ou

posses rurais no Cadastro Ambiental Rural. Para Curt Trennepohl, a falta de registro não caracteriza infração administrativa ou crime contra o meio ambiente (MILARÉ, 2013, p. 311). Divergindo, Paulo Affonso Leme Machado entende que, quando o proprietário ou possuidor deixar de averbar eventual área de Reserva Legal no CAR, incidirá na infração administrativa prevista no art. 55, do Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008 (MACHADO, 2013, p. 916).

De qualquer forma, inúmeras são as restrições impostas pelo novo Diploma Florestal a benefícios por ele trazidos ao ordenamento jurídico brasileiro no caso de ausência do registro no CAR:

a) o art. 4º, §6º, inciso IV, que trata das Áreas de Preservação Permanente, permite a prática de aquicultura, com a infraestrutura física necessária, nos imóveis com área de até 15 (quinze) módulos rurais, desde que estejam inscritos no Cadastro Ambiental Rural;

b) no art. 12, §§ 1º e 3º, ao tratar da Reserva Legal, condiciona-se a emissão de autorização para a supressão de vegetação nativa para quaisquer finalidades pelos órgãos ambientais ao cadastro do imóvel no CAR, excetuados os casos em que a Reserva Legal já estiver averbada à margem da escritura do imóvel. Além disso, a localização da Reserva Legal dos imóveis rurais somente será aprovada pelo órgão estadual de meio ambiente após registro da propriedade no CAR;

c) o art. 15, inciso II, dispõe que o cálculo da área de Reserva Legal do imóvel somente poderá incluir as Áreas de Preservação Permanente se a propriedade estiver incluída no Cadastro Ambiental Rural;

d) nos termos do art. 26, a supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo, seja de domínio público ou privado, está condicionada ao cadastramento do imóvel no CAR;

e) adiante, o art. 45 e art. 66, inciso II, ambos do novo Diploma Florestal, exigem, para constituição de servidão ambiental e a comercialização de Cotas de Reserva Ambiental, o prévio registro no CAR;

f) o art. 52 da mesma lei condiciona a autorização para intervenção ou supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente nos casos de baixo impacto ambiental ao registro da propriedade no CAR;

g) o art. 59, §2º, condiciona, no âmbito dos Programas de Regularização Ambiental, a suspensão da punibilidade por infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008 por supressão irregular de vegetação em Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito à adesão ao CAR;

h) o art. 61-A permite a continuidade de atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural em áreas rurais consolidadas até 22 de julho de 2008, desde que estas informações constem do CAR;

i) o art. 78-A dispõe sobre a proibição de concessão de crédito agrícola por instituições financeiras, após cinco anos da publicação do novo Diploma Florestal, para proprietários de imóveis rurais que não estejam inscritos no CAR (MILARÉ, 2013, p. 312).

### 6.3 O PAPEL DOS ENTES FEDERATIVOS NO CAR

O sistema constitucional brasileiro, segundo Mukai (2010, p.16), adotou a fórmula de competências enumeradas ou de poderes remanescentes, sendo enumerados os poderes que tocam à União e aos Municípios, e os remanescentes,

aos Estados-membros.

Não obstante, a competência concorrente é outro aspecto pertinente, esta existe em caráter concorrente e supletivo, das três ordens estatais, peculiaridade que aumenta as dificuldades de seleção, tratando-se do federalismo cooperativo (PADILHA, 2010, p. 203).

Como já abordado, no ordenamento jurídico brasileiro a tutela do meio ambiente é de competência de todos os entes federativos, como estabelece o art. 23, *caput*, incisos III, VI e VII da Constituição Federal (BRASIL, 1988), regulamentado pela Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011 (vide Capítulo 2 do presente trabalho).

No tocante ao CAR, o chamado federalismo cooperativo é amplamente pertinente e, dada a complexidade e extensão dos problemas que envolvem a temática do meio ambiente, a descentralização de atribuições e a cooperação conjunta é imprescindível.

Nessa seara, o Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012, que regulamenta o Sistema de Cadastro Ambiental Rural, o Cadastro Ambiental Rural, e estabelece normas de caráter geral aos Programas de Regularização Ambiental, de que trata a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, estabelece como incumbência da União Federal a manutenção do SICAR.

Outrossim, também compete à União Federal, por meio do Ministério do Meio Ambiente (MMA), a disponibilização de imagens destinadas ao mapeamento das propriedades e posses rurais para compor a base de dados do sistema de informações geográficas do SICAR, com vistas à implantação do CAR (art. 3º, §4º, do Decreto Federal). Compete ao MMA, ainda, atuar na coordenação e promoção do CAR (BRASIL, 2012).



No que atine aos Estados e Municípios, de acordo com o §2º do art. 6º do referido Decreto, eles receberão, preferencialmente, os requerimentos de inscrição no CAR formulados pelos proprietários, possuidores rurais ou responsáveis diretos pelo imóvel rural (BRASIL, 2012), para posterior prestação de informação à União, objetivando a formação e atualização do SICAR (LEHFELD, 2013, p. 195).

Deverão realizar vistorias de campo, sempre que julgar necessário, para verificação das informações declaradas e acompanhamento dos compromissos assumidos (BRASIL, 2012).

Além disso, os Estados terão para uso os módulos de inscrição e gestão do Cadastro disponíveis pela União Federal e, para que seja estabelecido um padrão mínimo de informações, o IBAMA integrará os bancos de dados estaduais.

Cabe aos Estados, ainda, promover a integração dos municípios favorecendo a descentralização; o desenvolvimento e adaptação de um sistema web para realização do CAR; estabelecer cooperações com Municípios e; auxiliar na capacitação de técnicos de cadastramento e gerenciamento do CAR (BRASIL, 2012).

#### 6.4 PERSPECTIVAS E DESAFIOS

A dimensão jurídica do CAR é especial, uma vez que é um registro público. Tal registro equipara-se aos feitos nos Cartórios de Registro de Imóveis. Sendo assim, ultrapassa seu caráter de publicidade da matéria registrada, ao estender seus efeitos frente direitos de terceiros (MACHADO, 2013, p. 914).

No âmbito federal, tem-se verificado a elaboração de alguns projetos para implementação do CAR, tais como: Projeto de Apoio à Elaboração dos Planos Estaduais de Prevenção e Controle dos Desmatamentos e Cadastramento

Ambiental Rural; Projeto Pacto Municipal para a Redução do Desmatamento em São Félix do Xingu (PA) e Projeto de CAR, em parceria com a TNC (*The Nature Conservancy*), este último, encerrado em dezembro de 2012.

Ademais, o MMA, em parceria com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), conforme informações obtidas no sítio do órgão, desenvolveu programa específico voltado às instituições públicas e privadas interessadas em elaborar projetos de CAR, no âmbito do Fundo Amazônia, cujo gestor é o próprio banco.

De qualquer sorte, o registro do CAR de cada unidade familiar permitirá o monitoramento do uso dos recursos naturais e do cumprimento da cláusula ambiental constante do Contrato de Concessão de Uso, aliando à regularização ambiental do lote a comprovação da regularidade ocupacional do assentado (THOMÉ, 2013).

Sendo assim, considerando que o CAR se consolida como instrumento de regularização ambiental, somente deverão ser passíveis de licenciamento as atividades desenvolvidas por cada agricultor dentro do seu lote, conforme as bases legais vigentes (BRASIL, 2013).

Contudo, entende-se que algumas questões devem ser superadas e esclarecidas para total implementação do instituto.

Uma delas é sobre o conceito de “imóvel rural” que será adotado para fins do CAR. Hoje, tal definição encontra-se prevista no art. 4º, I, do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964), *in verbis*:

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, definem-se:

I - "Imóvel Rural", o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agro-industrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada;  
(BRASIL, 1964)

Como se depreende do texto acima, o legislador deixa em segundo plano o critério localização para definir imóvel rural, colocando em evidência a forma de exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através da iniciativa privada.

Corroborando, vale ressaltar que o Superior Tribunal de Justiça, em caso no qual se discutia a definição da natureza da área para fins de desapropriação, assim se manifestou:

PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO - AÇÃO RESCISÓRIA - DESAPROPRIAÇÃO PARA FIM DE REFORMA AGRÁRIA - DEFINIÇÃO DA NATUREZA DA ÁREA DO IMÓVEL - FINALIDADE ECONÔMICA.

1. É a municipalidade que, com base no art. 30 da Constituição Federal/88, estabelece a sua zona rural e a sua zona urbana, observado por exclusão o conceito apresentado pelo Estatuto da Terra (Lei 4.504/64) para imóvel rural para definir os imóveis urbanos.

2. Apesar de o critério de definição da natureza do imóvel não ser a localização, mas a sua destinação econômica, os Municípios podem, observando a vocação econômica da área, criar zonas urbanas e rurais. Assim, mesmo que determinado imóvel esteja em zona municipal urbana, pode ser, dependendo da sua exploração, classificado como rural.

3. O acórdão rescindindo reformou o julgado do Tribunal de Justiça de Goiás para considerar o imóvel desapropriado como sendo urbano e rural quando o correto, segundo o art. 4º da Lei n. 4.504/64 (Estatuto da Terra), seria somente rural em virtude de sua finalidade econômica.

4. A destinação dada à terra era de exploração extrativa agrícola, que não pode ser afastada em razão de mero loteamento formalizado na Prefeitura local, mas não implementado na prática.

Ação rescisória procedente.

(BRASIL, 2013)

Diante da ausência de outro parâmetro, num primeiro momento, o conceito positivado pelo Estatuto da Terra e ratificado pelo STJ poderá ser utilizado para fins de definição de “imóvel rural” no âmbito do CAR, considerando, precipuamente, a finalidade do imóvel.

A conscientização dos proprietários, possuidores rurais ou responsáveis diretos pelo imóvel rural, por meio de ações de sensibilização realizadas por parte do Poder Público e sociedade civil organizada é outro grande desafio a ser

superado, assim como a necessidade de prévia capacitação do corpo técnico dos órgãos ambientais, tanto para efetivação do cadastramento como para realizar vistorias.

As dimensões continentais do país, com o conseqüente alto número de propriedades rurais, em muito dificulta a criação ou operacionalização de um cadastro dessa magnitude, sobretudo pelo papel de destaque conferido aos órgãos municipais e estaduais (LEHFELD, 2013, p. 196).

Ademais, tanto o novo Diploma Florestal como o Decreto Federal nº 7.830, de 17 de outubro de 2012, facilitam o processo de registro da área de Reserva Legal, sem necessidade de averbação em Cartório. Para isso, o requerente deve apresentar planta georreferenciada do local e o órgão ambiental, por meio de imagens, verificará se está ou não de acordo com a legislação.

Dessa feita, para dar segurança jurídica e transparência no processo, todos os critérios técnicos utilizados para o sistema devem ser regulamentados, bem como a qualidade das imagens (que, nos termos do art. 3º, §4º, do Decreto Federal nº 7.830, de 17 de outubro de 2012, serão disponibilizadas pelo Ministério do Meio Ambiente) é fundamental para se evitar que esse mecanismo, ao invés de proteger, seja lesivo ao Meio Ambiente e aos proprietários, possuidores rurais ou responsáveis diretos pelo imóvel rural.

Ainda, no âmbito dos Estados, os módulos de inscrição do CAR, disponibilizados pelo Ministério do Meio Ambiente, devem ser compatíveis com os programas de computador que contém a base de dados dos Estados, a fim de permitir o amplo acesso dos órgãos públicos municipais, estaduais e federais, a todos os dados relativos ao imóvel.

Ademais, os Estados deverão promover a integração dos municípios, favorecendo a descentralização, obedecidos os preceitos da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, de forma a otimizar a atuação do Poder Público.

Em relação às imagens a serem utilizadas, citada no tópico acima, vale ressaltar que alguns Estados já realizaram o levantamento aerofotogramétrico de suas respectivas áreas.

A título exemplificativo, o Estado de Santa Catarina, por meio da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável, concluiu o levantamento das imagens do seu território, em qualidade muito superior àquelas disponibilizadas pelo Ministério do Meio Ambiente (SANTA CATARINA, 2013).

O que, num primeiro momento, parece algo benéfico ao meio ambiente, pode se tornar objeto de uma competição negativa entre os Estados, já que produtores rurais, para fugir de fiscalizações mais rigorosas, podem acabar migrando para Estados em que o CAR seja implementado com imagens de qualidade inferior. Por esse motivo, é de extrema relevância a uniformização dos critérios técnicos das imagens que serão utilizadas.

Assim, em resumo, pode-se afirmar que os principais medidas e aspectos da implementação do CAR que devem ser equacionados são:

- a) definição do conceito de imóvel rural para inscrição no CAR;
- b) realização de ações de sensibilização para informar os proprietários, possuidores rurais ou responsáveis diretos pelo imóvel rural;
- c) capacitação do corpo técnico dos órgãos ambientais, tanto para realizar o cadastramento quanto para as vistorias;
- d) padronização e uniformização da qualidade das imagens destinadas ao mapeamento dos imóveis;

e) compatibilidade entre os programas de computador utilizados pela União, Estados e Municípios no âmbito do SICAR;

f) integração e realização de ações que favoreçam a descentralização das atividades aos municípios.

Por fim, tornar prioridade a sua implementação deve merecer todos os esforços dos órgãos públicos, pois o conhecimento das propriedades rurais e suas características, bem como a correta utilização de novos mecanismos pelos órgãos ambientais, poderá permitir que a queda dos índices de desmatamento e a recuperação das áreas degradadas continuem no ritmo apresentado nos últimos anos no Brasil (MILARÉ, 2013, p. 315).

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A legislação federal, mais especificamente o novo Diploma Florestal e o Decreto Federal nº 7.830/2012, estabeleceram o conceito e as diretrizes para a implementação do Cadastro Ambiental Rural.

Como se procurou demonstrar, o CAR é um importante mecanismo para a tutela do Meio Ambiente e controle deste pelo Poder Público, haja visto ser instrumento obrigatório para a regularização ambiental das propriedades rurais.

Contudo, percebe-se que desafios de ordem prática devem ser superados a fim de dar total efetividade ao comando normativo. Nesse sentido, a conscientização dos proprietários, possuidores rurais ou responsáveis diretos pelo imóvel rural, por meio de ações de sensibilização realizadas por parte do Poder Público e sociedade civil organizada, a regulamentação de critérios técnicos para a formalização do Cadastro, a capacitação do corpo técnico dos órgãos ambientais dos Estados e Municípios, bem como a disponibilização de imagens de qualidade para verificação das informações recebidas pelos órgãos ambientais dos Estados e Municípios são importantes medidas que podem ser tomadas pelo Poder Público a fim de dar efetividade ao novo instituto.

Uma vez implementado, pode-se esperar uma atuação muito mais efetiva do Poder Público, pois, com o registro de todas as propriedades rurais no Cadastro Ambiental Rural, além de acompanhar a recuperação das Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal por meio das imagens de satélite, a identificação dos responsáveis pelos novos desmatamentos será possível sem necessidade de verificação em campo, garantindo-se maior eficácia às ações de combate ao desmatamento ilegal.

Dessa forma, o CAR cumprirá seu papel na busca do Meio Ambiente ecologicamente equilibrado em consonância com o princípio constitucional, propiciando segurança jurídica aos produtores rurais, evitando e, ao mesmo tempo, sendo instrumento para coibir atividades que possam vir a lesar o Meio Ambiente, sem afastar nem prejudicar o desenvolvimento econômico e social.



## 8 REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

BRASIL. Sítio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br>>. Acesso em: 21 ago. 2013.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Cadastro Ambiental Rural. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/development-rural/cadastro-ambiental-rural>>. Acesso em: 21 ago. 2013.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/governanca-ambiental/informacao-ambiental/sistema-nacional-de-informacao-sobre-meio-ambiente-sinimadesenvolvimento-rural/cadastro-ambiental-rural>>. Acesso em: 21 dez. 2013.

\_\_\_\_\_. Código Florestal Brasileiro. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. Revogado pela Lei nº 12.652, de 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4771.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4771.htm)>. Acesso em: 21 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. Código Florestal Brasileiro. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651compilado.htm)>. Acesso em: 19 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 20 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 289, de 25 de outubro de 2001. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=286>>. Acesso em: 21 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 387, de 27 de dezembro de 2006. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=525>>. Acesso em: 21 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 458, de 16 de julho de 2013. Disponível em:  
<<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=696>>. Acesso em: 21 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 22 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D99274.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D99274.htm)>. Acesso em: 21 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/D6514.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/D6514.htm)>. Acesso em: 21 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.029, de 10 de dezembro de 2009. Institui o Programa Federal de Apoio à Regularização Ambiental de Imóveis Rurais, denominado “Programa Mais Ambiente”, e dá outras providências. Revogado pelo Decreto nº 7.830, de 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/Decreto/D7029.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Decreto/D7029.htm)>. Acesso em: 21 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012. Dispõe sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural, o Cadastro Ambiental Rural, estabelece normas de caráter geral aos Programas de Regularização Ambiental, de que trata a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7830.htm#art23](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7830.htm#art23)>. Acesso em: 21 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm)>. Acesso em: 21 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11284.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11284.htm)>. Acesso em: 21 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp140](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140)>. Acesso em: 21 dez. 2013.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 310, de 13 de dezembro de 2004. Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em: 20 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 1.066, de 1º de novembro de 1989. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br>>. Acesso em: 20 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 48-N, de 23 de abril de 1993. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br>>. Acesso em: 20 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. Sistema Nacional Cadastro Ambiental Rural. Disponível em: <<http://www.car.gov.br>>. Acesso em: 21 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Seção. Ação Rescisória nº 3.971-GO (2008/0095747-9). Relatora: Ministra Denise Arruda. Goiânia, 24 de fevereiro de 2010. Disponível em: <<http://www.stj.gov.br>>. Acesso em: 20 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Cautelar nº 1255. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 16 de junho de 2006. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 28 ago. 2013.

FARIAS, Paulo José Leite. **Competência Federativa e Proteção Ambiental**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1999.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

LEHFELD, Lucas de Souza; CARVALHO, Castelo Branco de; BALBIM, Leonardo Isper Nassif. **Código Florestal comentado e anotado (artigo por artigo)**. São Paulo: Método, 2013.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 21. ed. rev. ampl. e atual., de acordo com as Leis 12.651, de 25.5.2012 e 12.727, de 17.10.2012 e com o Decreto 7.830, de 17.10.2012. São Paulo: Malheiros, 2013.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário**. 8. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: RT, 2013.

\_\_\_\_\_; MACHADO, P.A.L. (Org.). **Novo Código Florestal: comentários à Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, à Lei nº 12.727, de 17 de outubro de 2012 e do Decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012**. 2. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: RT, 2013.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental Sistematizado**. 7. ed. rev. e atualizada. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável. Levantamento aerofotogramétrico. Disponível em: < [http://www.sds.sc.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=34&Itemid=96&lang=brazilian\\_portuguese](http://www.sds.sc.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=34&Itemid=96&lang=brazilian_portuguese) >. Acesso em: 11 dez. 2013.

THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental: Conforme Lei 12.727/2012**. 3. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2013.