

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS, AMBIENTAIS E BIOLÓGICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E
SEGURANÇA SOCIAL
MESTRADO PROFISSIONAL**

PRODUTO DE GESTÃO NO FORMATO DE ARTIGO E NOTA TÉCNICA

**CADASTRO ESTADUAL FLORESTAL DE IMÓVEIS RURAIS
(CEFIR): EXPERIÊNCIAS E PROPOSTA DE AÇÕES
DERIVADAS DO PROJETO OLHO DE ÁGUIA DA
PROMOTORIA REGIONAL AMBIENTAL DO RECÔNCAVO
SUL - BAHIA**

Manuela Macedo Leal

**CRUZ DAS ALMAS – BAHIA
2023**

**CADASTRO ESTADUAL FLORESTAL DE IMÓVEIS RURAIS (CEFIR):
EXPERIÊNCIAS E PROPOSTA DE AÇÕES DERIVADAS DO
PROJETO OLHO DE ÁGUIA DA PROMOTORIA REGIONAL
AMBIENTAL DO RECÔNCAVO SUL - BAHIA**

Manuela Macedo Leal

Bacharela em Direito

Universidade Estadual de Santa Cruz, 2019

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Colegiado do Programa de Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia para a obtenção do grau de Mestre em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social.

Orientador: Prof. Dr. Renato de Almeida

**CRUZ DAS ALMAS – BAHIA
2023**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS, AMBIENTAIS E BIOLÓGICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E
SEGURANÇA SOCIAL
MESTRADO PROFISSIONAL**

**CADASTRO ESTADUAL FLORESTAL DE IMÓVEIS RURAIS (CEFIR):
EXPERIÊNCIAS E PROPOSTA DE AÇÕES DERIVADAS DO
PROJETO OLHO DE ÁGUIA DA PROMOTORIA REGIONAL
AMBIENTAL DO RECÔNCAVO SUL – BAHIA**

Comissão Examinadora da Defesa de Trabalho de Conclusão de Curso de Mestrado

Manuela Macedo Leal

Aprovada em: 17 de março de 2023.

Prof. Dr. Renato de Almeida
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

Prof. Dr. Alexandre Américo Almassy Junior
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Examinador Interno

Me. Yuri Lopes de Mello
Ministério Público do Estado da Bahia
Examinador Externo

FICHA CATALOGRÁFICA

L435c

Leal, Manuela Macedo.

Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais (CEFIR): experiências e proposta de ações derivadas do Projeto Olho de Águia da Promotoria Regional Ambiental do Recôncavo Sul – Bahia / Manuela Macedo Leal._ Cruz das Almas, BA, 2023.

66f.; il.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas, Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social.

Orientador: Prof. Dr.Renato de Almeida.

1.Gestão Ambiental. 2.Políticas públicas. 3.Recôncavo (BA) – Análise. I.Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas. II.Título.

CDD: 363.7

AGRADECIMENTOS

O desejo pela docência sempre esteve dentro de mim. Quando garota, adorava “ministrar aulas” para as minhas bonecas. O Mestrado equacionou a jogada e me habilitou para contagiar a vida de outras pessoas por meio de uma educação crítica e libertária, nas palavras do saudoso Paulo Freire.

Agradeço ao Mestre Jesus e a toda espiritualidade amiga que me guiou e auxiliou com muita amorosidade até esse momento.

À minha mãe, minha força. Ao meu pai, meu equilíbrio. Ao meu irmão Arthur, a quem desejo inspirar na jornada da vida. À minha avó Olga, minha primeira professora, que me ensinou a escrever as palavras que aqui deixo para a eternidade.

À minha avó Maria Angélica e ao meu avô Getúlio que me ensinaram a respeitar o sagrado da natureza.

A todos os meus familiares que me apoiam e torcem pela minha felicidade.

Às minhas amigas e aos meus amigos tão queridos que durante essa jornada me ergueram e reergueram diversas vezes, mesmo sem saber. Obrigada por tanto carinho, compreensão e amor.

À minha querida Profa. Luana Rosário, que me forjou como pesquisadora e me incentivou a iniciar esse movimento.

Ao meu orientador, Prof. Renato, por acreditar na nossa pesquisa e conduzir tudo com muita humanidade e paciência que foram fundamentais durante todo o processo.

A todos os docentes do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social da UFRB, que fizeram com que eu me apaixonasse ainda mais pela coisa pública. Em especial à Profa. Lys Vinhaes, que me mostrou com muita amorosidade e extrema competência que a academia pode ser leve e divertida.

Aos meus queridos colegas de turma, juntos construímos o caminho.

Ao Promotor de Justiça, Dr. Julimar, com quem aprendo todos os dias sobre a árdua tarefa que é tutelar o meio ambiente em tempos tão difíceis. Obrigada pela generosidade e o apoio indispensáveis durante toda essa caminhada.

A todos os servidores, colaboradores e estagiários ligados à Promotoria Regional Ambiental do Recôncavo Sul, com quem divido os meus dias de trabalho com alegria e proatividade. Em especial à Equipe de Campo da Promotoria que me faz sorrir a cada momento compartilhado e às servidoras Daisy e Manuela, exemplos do que a gestão pública ética, eficiente e compromissada deve ser.

A todos vocês a minha gratidão e o meu respeito.

**CADASTRO ESTADUAL FLORESTAL DE IMÓVEIS RURAIS (CEFIR):
EXPERIÊNCIAS E PROPOSTA DE AÇÕES DERIVADAS DO PROJETO OLHO DE
ÁGUIA DA PROMOTORIA REGIONAL AMBIENTAL DO RECÔNCAVO SUL -
BAHIA**

RESUMO: O Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais (CEFIR) é um registro público eletrônico de âmbito estadual, criado pela Lei Estadual nº 10.431/06 e regulamentado pelo Decreto Estadual nº 15.180/14, obrigatório para todos os imóveis rurais e cuja finalidade é a de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, instrumento de gestão ambiental e territorial. O presente trabalho tem o objetivo geral de analisar como a verificação do CEFIR das propriedades alvos do Projeto Olho de Águia pode colaborar para potencializar, fortalecer e aprimorar a política do cadastro ambiental rural. Para tanto, foram desenvolvidos dois produtos: um artigo científico e uma nota técnica. O artigo apresenta e discute os resultados do estudo de caso realizado no ano de 2022 nos procedimentos extrajudiciais inseridos no Projeto Olho de Águia, desenvolvido em duas etapas nos anos de 2019 e 2020 na Promotoria Regional Ambiental do Recôncavo Sul, com sede no município de Santo Antônio de Jesus-BA. A metodologia utilizada para o artigo foi o estudo de caso e a pesquisa documental e bibliográfica dos marcos teóricos. Os resultados apontaram que são inseridos dados falsos em relação ao estado de conservação de reservas legais e áreas de preservação permanente no CEFIR dos imóveis rurais analisados e que há uma demora do órgão ambiental gestor em validar os cadastros, o que mantém o *status quo* de degradação ambiental das áreas protegidas. A análise permitiu concluir que há fraudes no CEFIR e que o combate ao problema exige uma atuação estratégica e intersetorial. A partir do que foi discutido no artigo, elaborou-se uma nota técnica dirigida ao Ministério Público do Estado da Bahia (MPBA) para a atuação na fiscalização de políticas públicas. A metodologia utilizada para a nota técnica foi a pesquisa bibliográfica e documental. Foram delineadas algumas estratégias de atuação e sugeridas algumas medidas e orientações, bem como a expedição de uma recomendação conjunta à Secretaria Estadual de Meio Ambiente e ao Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (INEMA), gestor do CEFIR na Bahia.

Palavras Chave: Políticas Públicas; Gestão Ambiental; INEMA.

**CADASTRO ESTADUAL FLORESTAL DE IMÓVEIS RURAIS (CEFIR):
EXPERIENCES AND PROPOSAL OF ACTIONS DERIVED FROM THE OLHO DE
ÁGUIA PROJECT OF THE PROMOTORIA REGIONAL AMBIENTAL DO
RECÔNCAVO SUL - BAHIA**

ABSTRACT: The Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais (CEFIR) is an electronic public record at the state level, created by State Law n. 10,431/06 and regulated by State Decree n. 15,180/14, mandatory for all rural properties and whose purpose is to integrate environmental information on rural properties and possessions, an instrument for environmental and territorial management. The present work has the general objective of analyzing how the CEFIR verification of the target properties of the Olho de Água Project can collaborate to enhance, strengthen and improve the rural environmental cadastre policy. For that, two products were developed: a scientific article and a technical note. The article presents and discusses the results of the case study carried out in the year 2022 in the extrajudicial procedures included in the Olho de Água Project, developed in two stages in the years 2019 and 2020 at the Promotoria Regional Ambiental do Recôncavo Sul, based in the municipality of Santo Antonio de Jesus-BA. The methodology used for the article was the case study and documentary and bibliographical research of the theoretical frameworks. The results showed that false data are inserted in relation to the conservation status of legal reserves and permanent preservation areas in the CEFIR of the rural properties analyzed and that there is a delay by the managing environmental agency in validating the registrations, which maintains the status quo of degradation environment of protected areas. The analysis led to the conclusion that there are frauds in CEFIR and that combating the problem requires strategic and intersectoral action. Based on what was discussed in the article, a technical note was prepared for the Ministério Público do Estado da Bahia (MPBA) to act in the inspection of public policies. The methodology used for the technical note was bibliographical and documentary research. Some action strategies were outlined and some measures and guidelines were suggested, as well as the issuance of a joint recommendation to the Secretaria Estadual do Meio Ambiente and the Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (INEMA), manager of CEFIR in Bahia.

Key words: Public policy; Environmental management; INEMA.

SUMÁRIO

Apresentação.....	08
Verificação do Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais (CEFIR) das propriedades inseridas no Projeto Olho de Águia da Promotoria Regional Ambiental do Recôncavo Sul.....	11
Resumo.....	11
Introdução.....	11
O Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais (CEFIR) e a problemática das informações divergentes da realidade.....	15
Ministério Público do Estado da Bahia: o Projeto Olho de Águia na Promotoria Regional Ambiental do Recôncavo Sul.....	20
Procedimento metodológico.....	22
Resultados e discussão.....	26
Considerações finais.....	32
Referências.....	34
Nota Técnica 01-2023: orientações para a atuação do Ministério Público do Estado da Bahia na fiscalização/acompanhamento da política pública do Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais (CEFIR).....	39
Sumário.....	39
Introdução.....	39
O papel do Ministério Público na fiscalização de políticas públicas.....	41
Legislação aplicável ao Cadastro Ambiental Rural (CAR) e ao Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais (CEFIR).....	45
Atuação paradigmática da Promotoria de Justiça Regional Ambiental do Recôncavo Sul.....	51
Medidas relevantes, direcionamentos e orientações.....	56
Referências.....	57
Anexo I: Minuta de Recomendação Conjunta.....	61

APRESENTAÇÃO

Este trabalho é composto por um Artigo e uma Nota Técnica apresentados ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), nos termos da Instrução Normativa PPGPPSS nº 01/2021, que dispõe sobre as orientações provisórias para o desenvolvimento e a avaliação dos Trabalhos de Conclusão de Curso no formato de produto e de artigos.

O artigo científico intitulado “*Verificação do Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais (CEFIR) das propriedades inseridas no Projeto Olho de Águia da Promotoria Regional Ambiental do Recôncavo Sul*” incursiona na temática da autodeclaração do documento público, que funciona como um registro de identidade ambiental de uma propriedade rural, o CEFIR, conhecido nacionalmente como Cadastro Ambiental Rural (CAR).

O CEFIR é um registro público eletrônico de âmbito estadual, criado pela Lei Baiana nº 10.431/06 e regulamentado pelo Decreto Estadual nº 15.180/14, obrigatório para todos os imóveis rurais e cuja finalidade é integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, funcionando como um poderoso instrumento de gestão ambiental e territorial.

A artigo é resultado do estudo de caso realizado em uma Promotoria de Justiça, de âmbito regional, especializada em meio ambiente, sediada no município de Santo Antônio de Jesus-BA, que aplicou entre 2019 e 2020 um projeto estratégico intitulado “Olho de Águia” com a intenção de investigar as informações inconsistentes lançadas no cadastro de propriedades da área de atuação da Promotoria, que abrange 15 municípios do Recôncavo da Bahia.

O objeto do estudo foram os procedimentos extrajudiciais (Notícias de Fato, Inquéritos Cíveis, Procedimentos Administrativos) e processos judiciais (Ações Cíveis Públicas e Denúncias Criminais) envolvidos no projeto, enquanto o problema de pesquisa residiu na seguinte indagação: como a experiência de verificação do Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais (CEFIR) das propriedades alvos do Projeto Olho de Águia, na Promotoria Regional Ambiental do Recôncavo Sul, poderia

colaborar com o aprimoramento das funções/orientações legais da política ambiental do Código Florestal de 2012?

A pesquisa se justificou pela atualidade e relevância do tema, considerando que a política pública ambiental do CEFIR conta com uma obrigatoriedade relativamente recente no mundo jurídico, tendo em vista que o cadastro passou a ser obrigatório somente após o advento do Novo Código Florestal, com início de vigência em 2012. Além disso, o estudo foi realizado com dados primários e houve interesse de ordem profissional da autora, servidora do Ministério Público do Estado da Bahia (MPBA), que desempenha a função de assessoramento jurídico na Promotoria Regional Ambiental do Recôncavo Sul.

O artigo, portanto, se utilizou de vasta fundamentação teórica para problematizar a temática e apresentou os resultados do estudo de caso, discutindo sobre as consequências graves do instrumento auto declaratório, situação que abre brechas para fraudes e inexatidões no cadastro. Encerrada a discussão do artigo, se vislumbrou a necessidade da edição de uma Nota Técnica para o melhor desenvolvimento da pesquisa.

Foi, então, editada a Nota Técnica n. 01-2023, dirigida ao Ministério Público do Estado da Bahia, contendo orientações e parâmetros para a atuação do Ministério Público na fiscalização da política pública do CEFIR. A Nota foi dirigida especialmente aos Promotores de Justiça com atribuição em meio ambiente.

Desenvolvida através da pesquisa documental e bibliográfica, a Nota Técnica aprofundou a visão do CEFIR como um instrumento de gestão ambiental e uma importante política pública ambiental para o Estado da Bahia. Para tanto, se fez uma incursão em todo o arcabouço legal que disciplina o CEFIR e o CAR. Além disso, foi retomada a atuação paradigmática da Promotoria de Justiça Regional Ambiental do Recôncavo Sul e narrado o passo a passo da atuação do Promotor que conduziu o Projeto Olho de Águia. Por fim, a Nota apresentou algumas medidas relevantes, direcionamentos e orientações a partir do que foi analisado e discutido.

Este trabalho finaliza apresentando (Anexo 1) uma minuta de Recomendação Conjunta dirigida aos Promotores de Justiça com atribuição em meio ambiente do MPBA, sugerindo que seja recomendado à Secretaria do Meio Ambiente do Estado da Bahia (SEMA) e ao Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (INEMA) a adoção de providências para o fortalecimento do CEFIR no âmbito da Lei Federal nº 12.651/2012 e da Lei Estadual nº 10.431/2006.

Objetiva-se, com esse produto de gestão, contribuir para a discussão sobre a autodeclaração do CEFIR e impulsionar o Ministério Público a atuar de maneira estratégica para levar os órgãos ambientais a cumprirem com o seu papel constitucional.

VERIFICAÇÃO DO CADASTRO ESTADUAL FLORESTAL DE IMÓVEIS RURAIS (CEFIR) DAS PROPRIEDADES INSERIDAS NO PROJETO OLHO DE ÁGUIA DA PROMOTORIA REGIONAL AMBIENTAL DO RECÔNCAVO SUL

RESUMO: O artigo tem o objetivo de apresentar e discutir os resultados do estudo de caso realizado no ano de 2022 nos procedimentos extrajudiciais inseridos no Projeto Olho de Águia, desenvolvido em duas etapas nos anos de 2019 e 2020 na Promotoria Regional Ambiental do Recôncavo Sul, com sede no município de Santo Antônio de Jesus-BA. A metodologia utilizada foi o estudo de caso e a pesquisa documental e bibliográfica dos marcos teóricos. Os resultados apontaram que são inseridos dados falsos em relação ao estado de conservação de reservas legais e áreas de preservação permanente no Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais (CEFIR) dos imóveis rurais analisados e que há uma demora do órgão ambiental gestor em validar os cadastros, o que mantém o *status quo* de degradação ambiental das áreas protegidas. A análise permitiu concluir que há fraudes no CEFIR e que o combate ao problema exige uma atuação estratégica e intersetorial.

Palavras chave: Fraude. Bahia. INEMA.

ABSTRACT: The article aims to present and discuss the results of the case study carried out in the year 2022 in the extrajudicial procedures included in the Olho de Águia Project, developed in two stages in the years 2019 and 2020 at the Promotoria Regional Ambiental do Recôncavo Sul, based in in the municipality of Santo Antônio de Jesus-BA. The methodology used was the case study and documentary and bibliographical research of the theoretical frameworks. The results showed that false data regarding the conservation status of legal reserves and permanent preservation areas in the Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais (CEFIR) of the rural properties analyzed and that there is a delay by the managing environmental agency in validating the registrations, which maintains the status quo of environmental degradation in protected areas. The analysis led to the conclusion that there are frauds in CEFIR and that combating the problem requires strategic and intersectoral action.

Key words: Fraud. Bahia. INEMA.

1. Introdução

A proteção ao meio ambiente é elevada ao maior patamar jurídico de uma comunidade: a sua constituição. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, estabelece que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida” (BRASIL, 1988, *online*), impondo ao poder público e à coletividade o dever de proteção ambiental aos presentes e futuras gerações. Inaugurou-se, assim, um novo papel constitucional do

Estado e da sociedade, ou seja, a proteção ambiental passou a ser uma tarefa coletiva, e não apenas dos poderes públicos. Os papéis políticos e jurídicos foram remodelados, bem como a própria noção de democracia participativa (MARIN; HANSEL, 2017). Na realidade brasileira, diversas leis especiais surgiram para dar conta do mandamento constitucional protecionista, reconhecendo-se o meio ambiente não somente como objeto, mas também sujeito de direitos (MILARÉ, 2013).

Em relação ao protecionismo da Mata Atlântica, Bioma que recobre grande parte do Recôncavo da Bahia, foi criada uma legislação especial para a sua tutela, tamanha é a sua importância. Com efeito, a Lei Federal n. 11.428/06 estabeleceu um verdadeiro regime jurídico exclusivo do Bioma Mata Atlântica, cunhando conceitos importantes em termos ambientais, a exemplo do *pousio*, da exploração sustentável, do enriquecimento ecológico e da vegetação nativa em estágio primário e secundário inicial, médio e avançado de regeneração (BRASIL, 2006).

Dentro de uma propriedade rural inserida no Bioma Mata Atlântica também existem áreas que a legislação estipula que devem ser protegidas em virtude da sua importância para a proteção da fauna e flora originais do bioma. São as chamadas Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal, nomeadas assim a partir da edição da Lei nº. 7.803/1989 (BRASIL, 1989) e da Medida Provisória (MP) nº. 2.166-67/2001 (BRASIL, 2001). O Código Florestal de 1965 (BRASIL, 1965, *online*) inicialmente limitou o uso dessas áreas e passou a considerar as florestas existentes no território nacional como bens de interesse comum para toda a população (LAUDARES *et al*, 2019). Já o Código Florestal de 2012, Lei Federal nº 12.651/12 (BRASIL, 2012), alterou a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), a Lei da Mata Atlântica, a Lei Federal nº 11.428/2006 e revogou por completo o Código Florestal de 1965.

O Código Florestal atual regula o regime de proteção ambiental brasileiro, sendo a terceira edição do diploma, nascido do enviesamento de “*interests related to the increase of the agricultural area in Brazil, with demands to improve the work conditions of rural producers, especially small ones.*” (LAUDARES *et al*, 2019, *online*). Em outras palavras, o novo Código Florestal foi fruto do predomínio de interesses da bancada ruralista no Congresso Nacional, focado na instituição e manutenção de privilégios aos proprietários e produtores rurais. Diante dessa constatação, o Código é alvo de grandes críticas dos ambientalistas por ter promovido uma flexibilização da

proteção ambiental (ZANDER, *et al*, 2010), visto que não estabelece parâmetros satisfatórios para a gestão dos recursos naturais brasileiros.

Uma das estratégias adotadas pelo referido diploma legal para o controle e o monitoramento ambiental foi o Cadastro Ambiental Rural (CAR), criado inicialmente pelo Decreto nº 7.029/09 (BRASIL, 2009), atualmente revogado, que instituiu o Programa Federal de Apoio à Regularização Ambiental de Imóveis Rurais, denominado “Programa Mais Ambiente”. O CAR foi disciplinado no art. 3º, inciso II, do Decreto nº 7.029/09, definido inicialmente como um sistema de identificação eletrônica georreferenciada da propriedade ou da posse rural, “contendo a delimitação das áreas de preservação permanente, da reserva legal e remanescentes de vegetação nativa localizadas no interior do imóvel, para fins de controle e monitoramento” (BRASIL, 2009).

Apesar de ter sido criado pelo citado Decreto, foi o Código Florestal de 2012 que disciplinou a obrigatoriedade da figura do Cadastro Ambiental Rural (CAR), em seu art. 29, descrevendo-o como um “registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais” (BRASIL, 2012, *online*). Portanto, o Cadastro é um instrumento ambiental que compõe uma base de dados para o controle, o monitoramento, o planejamento ambiental e econômico e que tem a finalidade também de combater o desmatamento.

Ocorre que, no Estado da Bahia, a Lei Estadual nº 10.431/06 (BAHIA, 2006) já havia criado um cadastro em 2006, então chamado de Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais (CEFIR). O CEFIR corresponde ao CAR, na Bahia, para todos os efeitos legais e é gerenciado pelo órgão ambiental estadual baiano, o Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (INEMA). O Cadastro é auto declaratório e, como já mencionado, é obrigatório que toda propriedade rural brasileira seja inscrita no CAR pelo seu proprietário, auxiliado ou não de um técnico ambiental. Nessa declaração, serão inseridas informações sobre as eventuais Áreas de Preservação Permanente existentes no imóvel rural, a sua área de Reserva Legal, as atividades econômicas desenvolvidas e outras informações ambientalmente relevantes.

Como será verificado no presente estudo, a autodeclaração de um documento público pode representar uma problemática porque abre espaço para declarações inexatas e falsas, demandando do Ministério Público um maior empenho na fiscalização e proteção desta política ambiental. A baixa confiabilidade dos dados

registrados no Cadastro e a possibilidade de fraudes já foi mencionada por Tupiassu, Gros-Desormaux e Cruz (2017) em pesquisa sobre o CAR no Estado do Pará.

Na Bahia, o Ministério Público Estadual (MPBA) criou o Projeto Estratégico denominado Projeto Floresta Legal (BAHIA, 2020) com a finalidade de promover a regularização ambiental de imóveis rurais, em especial através da recomposição de áreas de preservação permanente e de reserva legal. Foi justamente neste contexto que nasceu o Projeto Olho de Águia (BAHIA, 2019), com o objetivo de fomentar a adequação de imóveis rurais ao Código Florestal Brasileiro (BRASIL, 2012).

O Projeto Olho de Águia foi aderido em 2019 pela Promotoria Regional Ambiental do Recôncavo Sul, sediada em Santo Antônio de Jesus, no Estado da Bahia, e com atuação territorial em 15 municípios do Recôncavo da Bahia. Realizado até então em duas etapas, o projeto foi iniciado com um diagnóstico ambiental prévio realizado pelos Institutos Água Boa e Ynamata, organizações não governamentais e parceiras do Ministério Público que analisaram, junto ao CEFIR, os dados inseridos de alguns imóveis rurais da área de abrangência da promotoria, comparando-os com imagens obtidas por satélite e com o diagnóstico do *MAPBiomias*¹. O Projeto analisou 95 propriedades e em 95% dos casos foram identificadas inconsistências nas declarações prestadas no CEFIR (BAHIA, 2019). Essa estratégia forneceu indícios do descumprimento da legislação e subsidiou a atuação do Ministério Público.

Sendo assim, o problema deste artigo reside em analisar como a verificação do Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais (CEFIR), das propriedades alvos do Projeto Olho de Águia, na Promotoria Regional Ambiental do Recôncavo Sul, pode ser útil ao aprimoramento da política ambiental do Código Florestal Brasileiro em relação ao Cadastro Ambiental Rural.

O método utilizado nesta pesquisa foi o estudo de caso numa abordagem qualitativa-quantitativa e, quanto à técnica, foi realizada uma análise documental e bibliográfica. O estudo de caso abrangeu o Projeto Olho de Águia aplicado na Promotoria Regional Ambiental do Recôncavo Sul, iniciado em duas etapas: a primeira entre agosto e novembro de 2019; e a segunda entre novembro de 2019 e

¹ O MapBiomias é uma rede colaborativa, formada por ONGs, universidades e startups de tecnologia, que revela as transformações do território brasileiro por meio da ciência, tornando acessível o conhecimento sobre o uso da terra, a fim de buscar a conservação e combater as mudanças climáticas. Produz um mapeamento anual da cobertura e uso da terra desde 1985, valida e elabora relatórios para cada evento de desmatamento detectado no Brasil desde janeiro de 2019 e monitora a superfície de água e cicatrizes de fogo mensalmente desde 1985. Disponível em: <<https://mapbiomas.org/o-projeto>>. Acesso em: 02 maio 2022.

março de 2020, abrangendo as propriedades dos municípios baianos pertencentes ao território de atuação da Promotoria. Também foram analisados os procedimentos extrajudiciais (Notícias de Fato, Inquéritos Cíveis e Procedimentos Administrativos) inseridos no projeto e que tramitam na promotoria, além das Ações Cíveis Públicas ajuizadas e das Denúncias Criminais oferecidas perante o Poder Judiciário. O artigo inicia-se tratando do CEFIR e da problemática da autodeclaração, em seguida fornece um panorama do papel do Ministério Público, da Promotoria de Justiça Regional Ambiental do Recôncavo Sul e do Projeto Olho de Águia. Após, apresenta o procedimento metodológico utilizado no estudo de caso e discute os resultados da pesquisa, finalizando com algumas considerações.

2.1 O Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais (CEFIR) e a problemática das informações divergentes da realidade

O Cadastro Ambiental Rural (CAR), criado pelo Decreto nº 7.029/09 (BRASIL, 2009), anterior ao Código Florestal de 2012, ganhou força com a promulgação propriamente dita do código em 2012, que lhe conferiu natureza jurídica de registro público eletrônico obrigatório, cujas informações compõem uma base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento (CAIRES, 2017). O CAR surgiu “como uma possibilidade de fomento para a formação de corredores ecológicos e para a conservação dos demais recursos naturais, o que contribui para a melhoria da qualidade ambiental” (LAUDARES *et al*, 2014, p. 117).

O CAR é uma política de regularização ambiental de âmbito nacional que, no seu nascimento, representava a marcha inicial para a regularização de “329 milhões de hectares, sendo 80 milhões da agricultura familiar” (TNC, 2015, p. 7). Apesar de aparentemente simples na sua previsão legal, o CAR possui no mínimo três funções como um instrumento de gestão ambiental e territorial:

Planejamento do imóvel rural, com a definição do local das áreas de produção, das APPs e da RL, subsidiando o planejamento das áreas de proteção ambiental a partir da formação de corredores florestais; **Melhoria da eficiência das áreas passíveis de uso produtivo**; e **Primeiro passo para a regularização ambiental do imóvel rural**, conferindo segurança jurídica à produção e à comercialização dos produtos, com acesso às linhas de crédito oficiais (TNC, 2015, p. 27-28, grifo nosso)

Gestão ambiental significa gerir, administrar, gerenciar o meio ambiente enquanto um processo da natureza e da sociedade (DA SILVA; CARVALHO, 2020). O processo da gestão ambiental liga-se à temática das políticas públicas, área de estudo voltada à compreensão de fenômenos de natureza político-administrativa (SECCH, 2014). A concepção de política pública que aqui será utilizada parte da visão pós-positivista do tema, numa abordagem multicêntrica, na qual “política pública é um modo de ver um fato social coletivo de mobilizações para o tratamento de um problema de relevância pública” (BOULLOSA, 2013). Portanto, a qualidade de política pública é um atributo do problema que a derivou e não do ator que a desenhou ou implementou. Nesta incursão crítica, também cabem as contribuições de Fischer (2015) ao abordar política pública numa perspectiva argumentativa, na qual há a necessidade de participação de múltiplos atores em sua formulação.

No caso do CAR, como já foi abordado, diversos atores se envolveram na elaboração do Código Florestal de 2012 e muitas foram as pressões da sociedade civil, da bancada ruralista e dos ambientalistas para a edição da lei. De qualquer maneira, independente da aceção, o CAR pode ser entendido como uma política pública porque trata um problema público, que é o controle do desmatamento, além de propiciar a gestão ambiental. O CAR é a verdadeira identidade ambiental de um imóvel rural, instrumento que reúne informações relevantes para o planejamento ambiental e econômico do Estado. No CAR são inseridas as principais informações ambientais do imóvel rural, a exemplo da localização de sua Reserva Legal e de suas Áreas de Preservação Permanente, como nascentes, rios, riachos, lagos, lagoas etc. O Código Florestal disciplina, em seu art. 3º, inciso II, o conceito das Áreas de Preservação Permanente (APP) como as “áreas protegidas, cobertas ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas” (BRASIL, 2012, *online*), enquanto que a Reserva Legal está descrita no inciso III do mesmo artigo, *in verbis*:

(...) área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa (BRASIL, 2012, *online*)

O conceito das áreas protegidas fornece um panorama da importância ambiental da tutela dessas áreas para a formação de corredores ecológicos, a estabilidade do solo, a preservação de cursos hídricos, garantindo a manutenção da vida em todas as suas manifestações, bem como a produção de insumos ambientais. No entanto, a nova legislação, embora não tenha diminuído a metragem das áreas de acordo com o tipo de vegetação, estabeleceu novos parâmetros, a exemplo do cômputo da APP a partir da borda da calha do leito regular, desconsiderando os cursos d'água efêmeros. Além disso, a legislação trouxe a ideia de área rural consolidada que, na prática, propiciou aos detentores de pequenas propriedades rurais a desobrigação de recompor a área de Reserva Legal do seu imóvel (LAUDARES *et al*, 2014).

A área rural consolidada é uma ficção jurídica criada pelo Código Florestal de 2012, em seu art. 61-A, *caput*, definida como a “área de imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pouso” (BRASIL, 2012, *online*). Ou seja, todos aqueles que comprovem que uma APP ou RL da sua propriedade rural possuía uma ocupação antrópica preexistente à data mágica de 22 de julho de 2008, podem continuar utilizando as respectivas áreas, de modo que o Código Florestal de 2012 lhes conferiu menores obrigações ambientais e metragens de recuperação diferenciadas, mais benéficas ao proprietário rural.

Quando da edição da lei, em que pese a sua flexibilidade, diversos imóveis rurais se encontravam (e se encontram) em desconformidade com a legislação ambiental, necessitando regularizar os seus passivos. Portanto, o CAR se constituiu naquele momento como uma ferramenta para “auxiliar o planejamento ambiental e econômico, o controle e o monitoramento das áreas rurais e a recuperação de áreas degradadas” (LAUDARES *et al*, 2014, p. 116-117).

Na Bahia, o Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais (CEFIR) corresponde ao Cadastro Ambiental Rural (CAR), questão disciplinada pelo art. 59 do Decreto Estadual nº 15.180/14: “no Estado da Bahia, o Cadastro Ambiental Rural, tal qual previsto no art. 29 da Lei Federal 12.651/2012, é denominado Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais – CEFIR” (BAHIA, 2014, *online*). Durante a inscrição do imóvel rural no CEFIR, que é auto declaratória, são inseridos os dados pessoais do proprietário rural, de eventual técnico responsável, além do mapa georreferenciado da área e, caso exista algum passivo ambiental, deve ser anexado o Projeto de

Recuperação de Áreas Degradadas ou Alteradas (PRAD), além de outras informações exigidas pelas leis federal e estadual (Lei nº 12.651/12, Decreto nº 7.830/12 e nº 8.235/14, IN/MMA nº 02/14, Lei Estadual nº 10.431/06 e Decretos Estaduais nº 14.024/12 e nº 15.180/14).

Quando o proprietário ou o técnico inserem no CEFIR alguma informação de irregular supressão de vegetação nativa na propriedade, de falta de área de reserva legal ou de degradação de área de preservação permanente, o Sistema Estadual de Informações Ambientais e de Recursos Hídricos (SEIA) gera um Termo de Compromisso de maneira automática. Trata-se de um instrumento através do qual o proprietário ou posseiro adere ao Programa de Regularização Ambiental (PRA) e firma um compromisso com o INEMA, comprometendo-se a realizar um plano de ações para a recomposição ou recuperação do passivo ambiental do imóvel rural, contendo cláusulas a cumprir e um cronograma de implementação e de execução das atividades.

Em última análise, o cadastro representa uma importante política pública de regularização e de gestão ambiental. Contudo, a característica essencialmente declaratória do cadastro impõe dificuldades ao seu gerenciamento em virtude da possibilidade conferida pela legislação de serem inseridos dados por qualquer pessoa, sem a obrigatoriedade de capacidade técnica e sem a aprovação prévia pelo órgão ambiental. Além disso, existem problemas de georreferenciamento no CEFIR que também merecem atenção.

O CAR/CEFIR também consiste em uma política ambiental que permite a formulação de outras políticas públicas voltadas ao meio ambiente, pois compreende um banco de dados que subsidia ao poder público o conhecimento da localização da cobertura vegetal e das áreas críticas que necessitam de intervenção e adesão de recuperação. Assim, os dados do CAR constituem uma importante fonte do Sistema Nacional de Informações do Meio Ambiente (SINIMA), precioso instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, possibilitando o “levantamento de múltiplos indicadores ambientais e de outras informações para benefício do próprio produtor rural e para a governança socioambiental do mosaico de imóveis de uma determinada região” (TCN, 2015, p. 28). Portanto, se os seus dados não representam a realidade, não há como construir políticas públicas ou promover a governança ambiental de maneira efetiva. E aqui nos apropriamos do conceito de governança territorial elaborado por Dallabrida (2014, p. 92), entendido como um “processo de

planejamento e gestão de dinâmicas territoriais que prioriza uma ótica inovadora, partilhada e colaborativa, por meio de relações horizontais”.

Antes da obrigatoriedade das propriedades rurais manterem o CAR/CEFIR para o gerenciamento das áreas ambientalmente protegidas, havia a obrigatoriedade de realizar a averbação da Reserva Legal, em cartório. O “cadastro tornou-se uma expectativa para o combate às áreas que se encontram em situações de ilegalidade, uma vez que apenas a averbação em cartório não apresentou ser um mecanismo suficiente de controle ambiental” (LAUDARES *et al*, 2014, p. 117). No Estado da Bahia, um estudo realizado em 2015 demonstrou a insuficiência da averbação em cartório, tendo estimado que apenas 3% das propriedades baianas tinham a RL averbada (BRASIL, 2015). Nesse ponto, importante frisar a existência de certa divergência na doutrina ambiental quanto a necessidade de se continuar realizando a averbação em cartório da Reserva Legal, embora algumas pesquisas tenham concluído que a necessidade de inscrição no CAR retirou a obrigatoriedade da averbação da Reserva Legal em cartório, tornando-se mera faculdade do proprietário fazê-lo (BALBINO; SOUZA E SEVERO, 2017).

A literatura evidencia certa divisão de opiniões quanto aos efeitos práticos da inserção de dados no CAR. Embora alguns pesquisadores (FARIAS *et al*, 2018; AZEVEDO, *et al*, 2014), em análises de caso, relatem avanços na regularização ambiental promovidos pela obrigatoriedade do cadastro, outros (LAUDARES *et al*, 2014; D’ÁVILA, 2015) apontam para a dificuldade de gerenciamento do cadastro em virtude da possibilidade conferida pela legislação de serem inseridos dados por qualquer pessoa, sem necessidade de capacidade técnica e sem aprovação prévia pelo órgão ambiental. Ainda que o CAR/CEFIR tenha aumentado a esfera de controle dos dados, a sua característica de instrumento meramente declaratório faz com que muitos desses dados não expressem uma realidade (D’ÁVILA, 2015).

Dantas *et.al* (2010) já apontavam, ainda no percurso de implementação do CEFIR na Bahia, antes mesmo da obrigatoriedade trazida pelo Código Florestal de 2012, a imprescindibilidade do governo reestruturar as instituições públicas para lidar com o Cadastro. Os autores indicaram que o cadastro, *per se*, não resolveria a questão da ausência de implementação da Reserva Legal “nem do passivo ambiental dos imóveis rurais, que depende do modelo de implementação estabelecido e da consciência e ação de toda a sociedade, que ainda mantêm uma visão economicista da propriedade rural” (DANTAS *et al*, 2010, *online*).

Foi frente a este desafio que se desenvolveu o Projeto Olho de Águia na Promotoria Regional Ambiental do Recôncavo Sul.

2.2 Ministério Público do Estado da Bahia: o Projeto Olho de Águia na Promotoria Regional Ambiental do Recôncavo Sul

Diante da necessidade de se avaliar e fortalecer a política pública de controle de desmatamento através do Cadastro Ambiental, adentra o protagonismo do Ministério Público como fiscal da ordem jurídica. Ao Ministério Público, instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, a Constituição Federal de 1988 incumbiu “a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (BRASIL, 1988, *online*), de maneira que cabe ao órgão o dever institucional de defender os interesses do meio ambiente, bem coletivo de interesse difuso. O Ministério Público do Estado da Bahia (MPBA), instituição ministerial de nível estadual, é organizado em promotorias regionais e locais.

Atendendo ao mandamento constitucional da defesa ambiental, o MPBA possui em sua estrutura orgânica as Promotorias Especializadas em Meio Ambiente, que têm a sua atribuição regida pela Resolução nº 08/2013 do Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça do Ministério Público da Bahia (BAHIA, 2013) e visam, em síntese, uma atuação estratégica nos impactos ambientais de repercussão regional, bem como na defesa dos interesses difusos e coletivos, a exemplo do combate à supressão de vegetação nativa em zona rural e a promoção da adequação ambiental de propriedades rurais, com a regularização das áreas de preservação permanente e reserva legal.

Entre as Promotorias Especializadas em Meio Ambiente do Ministério Público da Bahia está a Promotoria Regional Ambiental do Recôncavo Sul (BAHIA, M. P., 2014), que abrange 15 municípios do Recôncavo Baiano: Amargosa, Brejões, Cravolândia, Elísio Medrado, Jiquiriçá, Laje, Mutuípe, Presidente Tancredo Neves, Santa Inês, São Miguel das Matas, Teolândia, Ubaíra, Santo Antônio de Jesus, Varzedo e Wenceslau Guimarães.

O Órgão Ministerial Baiano possui, ainda, programas e projetos institucionais que visam aperfeiçoar a ação do MPBA na defesa ambiental por meio de atuação especializada, planejada e coordenada visando atender ao direcionamento constitucional de proteção e utilização sustentável da Mata Atlântica

(BAHIA, M. P. 2015). Entre as ações, estão o Programa Mata Atlântica Bahia (BAHIA, 2015) e os Projetos Floresta Legal (BAHIA, M. P. 2020) e Olho de Águia (BAHIA, M. P. 2019), todos aderidos pela Promotoria Regional Ambiental do Recôncavo Sul.

A Promotoria realiza os seus trâmites extrajudiciais cíveis através da instauração de Notícias de Fato, Inquéritos Cíveis e Procedimentos Administrativos. A notícia de fato é qualquer demanda dirigida aos órgãos da atividade-fim do Ministério Público e, em regra, inicia as investigações. Já o Inquérito Civil tem natureza unilateral e facultativa e pode ser instaurado para “apurar fato que possa autorizar a defesa dos interesses ou direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, nos termos da legislação aplicável, servindo para o exercício das atribuições inerentes às funções institucionais do Ministério Público” (BAHIA, M. P. 2022, *online*). Por fim, o Procedimento Administrativo é um instrumento da atividade-fim destinado a acompanhar o cumprimento de obrigações assumidas em TACs e Acordos de Não Persecução Cíveis, bem como a fiscalizar políticas públicas e instituições, apurar fatos que ensejem a tutela de interesses individuais indisponíveis, etc. (BAHIA, M. P. 2022).

O Projeto Olho de Águia, originado a partir do programa institucional Floresta Legal, foi idealizado com o objetivo de promover a regularização ambiental das propriedades rurais por meio da verificação do CEFIR. O projeto, realizado em parceria com instituições sem fins lucrativos, alimentou a promotoria de elementos técnicos capazes de dar suporte à judicialização de ações civis públicas e às propostas de Termos de Ajustamento de Conduta firmados com proprietários que tenham lançado os dados dos seus respectivos imóveis em desconformidade com a legislação ambiental em vigor (BAHIA, M. P. 2019).

Inicialmente, as instituições não governamentais que atuam em parceria com o Ministério Público, os Institutos Água Boa e Ynamata, realizaram um diagnóstico prévio de 95 propriedades rurais situadas na área de abrangência da Promotoria Regional Ambiental do Recôncavo Sul e constataram que em 95% dos casos as propriedades estavam com informações divergentes lançadas no CEFIR (BAHIA, M. P. 2019). A partir dos diagnósticos, a Promotoria instaurou Notícias de Fato para apurar as inconformidades. Após a instrução das Notícias de Fato, os procedimentos foram convertidos em Inquéritos Cíveis e a autoridade ministerial marcou audiências extrajudiciais com os proprietários rurais para apresentarem esclarecimentos, oportunidade em que ofereceu propostas de TAC para a regularização das inconformidades do CEFIR. Nos casos em que se firmou TAC,

foram instaurados Procedimentos Administrativos de acompanhamento. Já nos casos em que os proprietários não compareceram às audiências extrajudiciais ou se recusaram a firmar o acordo, a instrução procedimental continuou e foram também ajuizadas Ações Cíveis Públicas. Em alguns casos o Promotor de Justiça também atuou criminalmente e requisitou a instauração de Inquéritos Policiais às Delegacias de Polícia responsáveis.

O desenvolvimento do projeto na Promotoria Regional Ambiental do Recôncavo Sul enfrentou e enfrenta inúmeros desafios, a exemplo da inserção de dados que não condizem com a realidade no CEFIR dos imóveis rurais e a resistência dos investigados em regularizar ambientalmente as propriedades. Aliado a isso, está a ausência de validação prévia destes dados pelo Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (INEMA), órgão que fiscaliza o cadastro na Bahia, bem como o deficiente acompanhamento dos Termos de Compromisso e/ou Projetos de Recomposição/Recuperação de Áreas Degradadas e Alteradas (PRAD) presentes no SEIA. Essa é a problemática que ronda o presente estudo de caso, cujo procedimento metodológico veremos a seguir.

3. Procedimento metodológico

O estudo de caso consiste em um levantamento de dados e análise de informações sobre um determinado objeto, que, no caso em tela, foi o Projeto Olho de Águia aplicado na Promotoria Regional Ambiental do Recôncavo Sul. A escolha do caso para o estudo não é aleatória, pois esta pesquisa é fruto de um extenso trabalho desenvolvido na promotoria que pode ajudar a qualificar o *status* da política ambiental do CEFIR em municípios da região do Recôncavo da Bahia. Esse estudo de caso, portanto, nas palavras de Grahan (2010), oferece detalhes a partir dos inúmeros pontos de vista envolvidos no seu contexto.

Essa metodologia não é tão explorada na administração pública, embora seja uma fonte valiosa de recursos, pois se aproxima mais da realidade e faculta a proposição de melhorias das práticas existentes, permitindo avançar nas análises teóricas e práticas (GRAHAN, 2010). Para esse estudo de caso quantitativo e qualitativo, foram utilizadas as técnicas documental e bibliográfica para o levantamento e a análise de dados.

A abordagem quantitativa deste estudo se restringe à representação numérica descritiva dos procedimentos resultantes do levantamento realizado, segundo a criação de categorias (Tabela 1); enquanto a qualitativa será utilizada naquilo que não se pode quantificar, para se analisar o fenômeno como um todo. Nesta ótica, foram tratados os dados retirados dos 114 procedimentos extrajudiciais, entre Inquéritos Cíveis e Procedimentos Administrativos, inseridos no âmbito do Projeto Olho de Águia, que constituíram as fontes primárias para a investigação do caso e a aferição de conclusões a partir da técnica de análise documental. O quantitativo foi obtido por meio do Sistema Integrado de Dados, Estatística e Atuação do Ministério Público da Bahia (IDEA).

A análise foi dividida entre os procedimentos de cunho investigatório (Inquérito Cível) e os procedimentos de acompanhamento de Termos de Ajustamento de Conduta firmados (Procedimentos Administrativos). Portanto, foram selecionados 69 Inquéritos Cíveis e 45 Procedimentos Administrativos, sendo 79 propriedades rurais dos municípios de Santo Antônio de Jesus, Varzedo, São Miguel das Matas, Laje, Amargosa e Ubaíra, além de 45 Termos de Ajustamento de Conduta firmados. É importante lembrar que quase a totalidade dos casos analisados pelo Projeto Olho de Águia apresentaram inconsistências nas declarações prestadas no CEFIR (BAHIA, M. P. 2019).

Cada Inquérito Cível foi instaurado com o objetivo de apurar se uma ou mais propriedades rurais pertencentes ao mesmo proprietário estavam com dados falsos lançados no CEFIR. No âmbito das investigações, foram identificadas as informações divergentes, de modo que o proprietário foi chamado para regularizar a situação, sendo ainda oferecida uma proposta de acordo com o Ministério Público. Aqueles que aceitaram o acordo, firmaram o compromisso de corrigir o CEFIR e, caso tivessem áreas degradadas, se comprometeram a elaborar um Plano de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD) e executá-lo, devendo finalizar toda a recuperação no ano de 2032, conforme prevê o Código Florestal.

Para acompanhar os acordos firmados, foram instaurados os Procedimentos Administrativos, nos quais há a exigência da comprovação de que os dados lançados no CEFIR foram efetivamente corrigidos e, semestralmente, os proprietários têm a obrigação de enviar um relatório fotográfico de execução do PRAD, acompanhada por 72 meses pela Promotoria. Caso o proprietário descumpra o acordo, é ajuizada uma Ação de Execução de Título Extrajudicial para forçar o

compromissário a cumprir as cláusulas sob pena de multa e outras medidas judiciais constritivas.

Já os proprietários que não aceitaram firmar o acordo por meio do Termo de Ajustamento de Conduta, foram acionados na justiça através de Ações Cíveis Públicas, nas quais há o pedido de regularização ambiental da propriedade investigada e também um pedido de indenização a título de danos morais coletivos causados à natureza e a sociedade com o atraso na recuperação dos passivos ambientais. Além disso, a autoridade ministerial requisitou a instauração de Inquérito Policial para apurar o cometimento de crime de falsidade, tipificado no art. 299 do Código Penal Brasileiro (BRASIL, 1940), e do crime de impedimento de regeneração natural de floresta, tipificado no art. 48 da Lei de Crimes Ambientais (BRASIL, 1998). Alguns procedimentos de investigação criminal foram finalizados e encaminhados à Promotoria e os proprietários foram denunciados formalmente ao Juízo Criminal competente.

A análise objeto deste estudo foi realizada em março de 2022, com a definição inicial das unidades de registro já mencionadas no procedimento metodológico. Foram criadas as seguintes categorias para os Inquéritos Cíveis:

Tabela 1 - Modelo de categorias criadas para a análise das informações lançadas no CEFIR das propriedades investigadas nos Inquéritos Cíveis	
CATEGORIAS	
1	APPs não declaradas em sua totalidade
2	APPs de faixa marginal de curso d'água não declaradas e degradadas
3	APPs declaradas como parcialmente preservadas, mas que possuem área degradada
4	APPs declaradas como preservadas, mas possuem área degradada
5	APPs de faixa marginal de curso d'água foram declaradas com largura inferior ao preconizado pelo Código Florestal (art. 4º, inciso I)
6	RL declarada como parcialmente preservada, mas possui área degradada
7	RL declarada como preservada, mas possui área degradada
8	RL declarada não atende ao cômputo de 20% do Código Florestal (art. 12º, inciso I, c')
9	RL não declarada no imóvel
10	Atividades econômicas não declaradas
11	Vegetação nativa declarada em área de atividade econômica
12	Vegetação nativa declarada está degradada
13	Imóvel rural não cadastrado no CEFIR

Legenda: APPs – áreas de preservação permanente; RL – reserva legal

Fonte: elaboração própria, março/2022

As categorias foram criadas a partir dos diagnósticos fornecidos pelos Institutos Água Boa e Ynamata, que descreveram as inconformidades encontradas e que foram resultantes da comparação do *Shape* dos imóveis rurais investigados com imagens de satélite, diagnóstico do *MapBiomas*, sistema *GeoBahia*, além de outros instrumentos técnicos de georreferenciamento.

Para a compreensão das categorias criadas foi construído um modelo de referência (Tabela 2) que explicita cada item:

Tabela 2 - Modelo de referência	
Item	Referência
Vegetação preservada	Vegetação que nunca passou por processo de alteração, ou que está em estágio secundário ou avançado de regeneração e estava dessa maneira antes de 22 de julho de 2008 (art. 3º, inciso IV, do Código Florestal)
Vegetação parcialmente preservada	Vegetação em estágio inicial ou primário de regeneração
Atividades econômicas	Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE): Agricultura; Pecuária; Produção Florestal; Pesca; Aquicultura, etc
Área degradada	Aquela impossibilitada de retornar por uma trajetória natural a um ecossistema que se assemelhe ao estado inicial, dificilmente sendo restaurada, apenas recuperada
Larguras de APP de faixa marginal de curso d'água, art. 4º, inciso I do Código Florestal	Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei: I - as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de: (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012). a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura; b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura; c) 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura; d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;

	e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;
Porcentagem da Reserva Legal para o bioma Mata Atlântica, art. 12º, inciso I, c', II do Código Florestal	Art. 12. Todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Preservação Permanente, observados os seguintes percentuais mínimos em relação à área do imóvel, excetuados os casos previstos no art. 68 desta Lei: (...) II - localizado nas demais regiões do País: 20% (vinte por cento).

Conforme a Lei Federal 12.651/2012 e Instrução Normativa ICMBIO nº 11/2014

Fonte: elaboração própria, março/2022

Feitas as considerações metodológicas cabíveis, apresentamos os resultados do estudo.

4. Resultados e discussão

Inicialmente, foram analisados os Inquéritos Civis selecionados para o estudo e foram extraídos os dados dos diagnósticos realizados pelos Institutos Água Boa e Ynamata. Após a extração, cada propriedade foi inserida em uma ou mais categorias criadas (Tabela 3). Salienta-se que nesta análise a mesma propriedade pôde ocupar mais de uma categoria, pois em alguns casos o proprietário que declarou no CEFIR a APP de sua propriedade como preservada, estando degradada; também declarou a sua RL como preservada, estando degradada, além de outras inconsistências.

Tabela 3 - Porcentagem de propriedades com desconformidades em cada categoria criada (n=79).

CATEGORIAS	TOTAL DE PROPRIEDADES EM CADA CATEGORIA	%
APPs não declaradas em sua totalidade	40	50,6
APPs de faixa marginal de curso d'água não declaradas e degradadas	3	3,7
APPs declaradas como parcialmente preservadas, mas que possuem área totalmente degradada	4	5,1
APPs declaradas como preservadas, mas que possuem área degradada	37	46,8

APPs de faixa marginal de curso d'água foram declaradas com largura inferior ao preconizado pelo Código Florestal (art. 4º, inciso I)	16	20
RL declarada como parcialmente preservada, mas que possui área degradada	2	2,5
RL declarada como preservada, mas que possui área degradada	37	46,8
RL declarada não atende ao cômputo de 20% do Código Florestal (art. 12º, inciso I, c')	10	12,6
RL não declarada no imóvel	6	7,5
Atividades econômicas não declaradas	10	12,6
Vegetação nativa declarada em área de atividade econômica	9	11
Vegetação nativa declarada está degradada	1	1
Imóvel não estava no CEFIR	1	1

Legenda: % é o cálculo percentual em relação à amostragem total n=79

Fonte: elaboração própria, março/2022

Como se observa do quadro acima, os maiores problemas enfrentados nas declarações prestadas foram: (1) Áreas de Preservação Permanente não declaradas em sua totalidade. Isso significa que o proprietário deixou de inserir informações sobre topos de morro, nascentes ou cursos hídricos eventualmente existentes em sua propriedade, o que é gravíssimo em termos ambientais porque essas áreas que deveriam ser intocáveis numa propriedade rural podem estar completamente degradadas. (2) APPs declaradas como preservadas, quando na verdade possuem áreas degradadas. (3) Reservas Legais declaradas como preservadas, mas com áreas degradadas. Tais declarações falsas implicam na manutenção da degradação ambiental dessas áreas protegidas por lei, tendo em vista que o proprietário deixa de aderir ao Programa de Regularização Ambiental e de iniciar a recuperação.

Aliado a essa problemática, a análise demonstrou também que os dados lançados no CEFIR não são conferidos de imediato pelo INEMA, órgão ambiental gestor do cadastro. Ou seja, quando o proprietário rural responde ao questionário no Sistema Estadual de Informações Ambientais e de Recursos Hídricos (SEIA), auxiliado ou não por um técnico, e insere os dados ambientais relevantes da sua propriedade rural no CEFIR, o cadastro fica pendente de análise pelo INEMA. Isso acontece porque as informações lançadas no cadastro são consideradas válidas até que o INEMA analise as declarações feitas e valide o cadastro, podendo identificar ou não as possíveis inconformidades. É o que aponta o art. 77 do Decreto Estadual

15.180/2014: “A inscrição do imóvel rural no CEFIR (...) estabelece a regularidade ambiental para todos os fins previstos em lei até que haja a análise e manifestação do órgão competente” (BAHIA, 2014, *online*).

Ocorre que essa análise pode demorar anos para ser realizada. Em diversos casos do Projeto Olho de Águia, por exemplo, o INEMA apenas conferiu a veracidade do cadastro após a requisição de inspeção por parte da Promotoria de Justiça e em muitos casos a Promotoria teve que reiterar o mesmo ofício várias vezes para só depois ser atendida. A Tabela 4 apresenta um panorama da data do cadastro das propriedades e a data das análises realizadas no Olho de Águia:

Tabela 4 - Decurso do tempo entre o cadastro no CEFIR e a análise do Olho de Águia

DATA DO CADASTRO NO CEFIR	DATA DA ANÁLISE REALIZADA PELAS ONGs	TOTAL DE PROPRIEDADES
Sem data informada	2019	2
2013	2019	1
2014	2019	1
2015	2019	7
2016	2019	30
2017	2019	22
2018	2019	13
2019	2019	3
TOTAL GERAL		79

Fonte: elaboração própria, março/2022

O que se extrai da Tabela 4 é outra grave constatação, a de que existiam inúmeros imóveis rurais cadastrados no CEFIR há mais de 6 anos com inconformidades, o que necessariamente leva a concluir que o órgão gestor do cadastro não realizou a validação dos dados ou, se realizou, fez apenas uma análise documental, sem necessariamente ir a campo. Até março de 2022, do total de 79 propriedades rurais analisadas, apenas em 8 casos o INEMA realizou uma inspeção na área dos imóveis e em quase todos os casos constatou as inconformidades do CEFIR em campo.

Ou seja, o sistema de autodeclaração do cadastro facilita o descumprimento da legislação ambiental. A título de exemplo, podemos comparar a problemática da autodeclaração do CEFIR com a autodeclaração da origem do ouro, principalmente daquele ouro objeto do garimpo em terra Amazônica. Em manual sobre a mineração ilegal de ouro na Amazônia, o Ministério Público Federal anotou que:

É sintomática a edição da Lei nº 12.844/2013, especificamente dos seus arts. 37 a 42, que tratam da compra, venda e transporte de ouro produzido em áreas de garimpo (leia-se: na Amazônia). Relegando a segundo plano o problema da mineração ilegal em áreas onde a lavra é proibida ou não autorizada, o legislador deliberadamente fechou os olhos para esse problema e instituiu um **sistema de presunções**. Cominou ao vendedor a responsabilidade pela veracidade das informações por ele prestadas no ato da compra e venda do ouro, incluindo-se aí a responsabilidade pela indicação da origem do metal, e ainda **estabeleceu presunção legal de boa-fé do adquirente desde que as informações prestadas pelo vendedor tenham sido arquivadas na sede da instituição legalmente autorizada a realizar a compra de ouro** (BRASIL, M.P.F., 2020, p. 94, grifamos)

No ato de compra e venda do ouro para uma instituição financeira, ao garimpeiro é exigida apenas uma autodeclaração de origem do mineral, que é preenchida com a lavra do ouro de outros locais que não o da terra indígena, forjando assim uma legalidade para aquele mineral extraído ilegalmente. Segundo o Instituto Escolhas², somente entre 2015 e 2020 foram comercializadas 229 toneladas de ouro com indícios de ilegalidade, extraído de territórios indígenas e unidades de conservação. A mesma situação de fraude vem ocorrendo no Cadastro Ambiental Rural.

Tais constatações observadas nesse estudo de caso implicam em um grande problema ambiental: proprietários rurais estão deixando de declarar ou estão declarando as suas áreas de preservação permanente e de reserva legal como preservadas quando, na verdade, estão parcial ou completamente degradadas. As áreas, que estão inseridas no Bioma Mata Atlântica, deixam então de ser recuperadas e o *status quo* de degradação ambiental é mantido. Além de cometerem crime contra o meio ambiente, com esse ato passivo ou comissivo os proprietários estão praticando ilícitos na esfera cível, impedindo a regeneração do Bioma que é um dos mais ameaçados do planeta³.

Em relação à manutenção da degradação ambiental, cabe frisar que o Decreto Estadual 15.180/2014 prevê que a recuperação das áreas degradadas deve ser concluída no prazo máximo de 20 anos, contados a partir da promulgação da Lei Federal nº 12.651/2012, ou seja, a recuperação total deve se dar até 2032. É assim

² Informações retiradas de matéria reproduzida na edição do Jornal Globo do dia 31 de janeiro de 2023. Disponível em: <<https://g1.globo.com/jornal-da-globo/noticia/2023/02/01/mineracao-ilegal-em-area-indigena-entre-2015-e-2020-corresponde-a-metade-do-mercado-de-ouro-brasileiro-aponta-levantamento.ghtml>>. Acesso em: 12 fev. 2023.

³ Informação retirada de matéria jornalística. Disponível em: <https://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/questoes_ambientais/biomas/bioma_mata_atl/bioma_mata_atl_ameacas/> Acesso em: 21 ago. 2022.

que o art. 72 do Decreto Estadual 15.180/2014 disciplina o Termo de Compromisso firmado com o INEMA para propriedades com passivo ambiental e admite um cronograma de implantação de 1/10 a cada 2 anos, pelo prazo de 20 anos. Isso necessariamente implica que a recuperação ambiental das áreas degradadas deve ser progressiva.

Outro ponto relevante do estudo é que as 79 propriedades investigadas possuem áreas que variam de 15,5625 hectares (pequena propriedade) a 1.300,4603 hectares (grande propriedade). Tal classificação é definida pela Lei nº 8.629/1993 e leva em conta o módulo fiscal, que varia de acordo com cada município e é estabelecido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Portanto, o estudo apresenta a realidade de pequenos a grandes proprietários de áreas rurais que estão descumprindo a legislação ambiental.

Do total das 79 propriedades analisadas neste estudo, 49 firmaram Termos de Ajustamento de Conduta com a Promotoria para corrigir o CEFIR e regularizar ambientalmente os imóveis rurais. Nos acordos, além das obrigações de fazer foram impostas compensações cíveis, a exemplo da prestação pecuniária de valores revertidos às Instituições Não Governamentais que fizeram as análises iniciais do Projeto Olho de Águia. Os TAC's geraram Procedimentos Administrativos de acompanhamento que fiscalizam o fiel cumprimento do acordo. Dos 45 Procedimentos Administrativos analisados nesse estudo, em 87,5% dos casos os proprietários já apresentaram o PRAD e o novo CEFIR, instrumentos que estão em fase de análise técnica pelas próprias Instituições Água Boa e Ynamata e também pela Central de Apoio Técnico do MPBA.

Os proprietários rurais que não aceitaram fazer o acordo para regularizar ambientalmente as propriedades e sanar os passivos ambientais foram processados civil e criminalmente, por meio de Ações Cíveis Públicas e Denúncias Criminais. Até a data desta análise, realizada em março/2022, foram ajuizadas 6 Ações Cíveis Públicas pela Promotoria Regional Ambiental do Recôncavo Sul e o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia concedeu 4 tutelas provisórias de urgência, uma delas em sede de Agravo de Instrumento, para que os proprietários corrijam os dados lançados erroneamente no CEFIR e realizem um Projeto de Recuperação de Áreas Degradadas ou Alteradas (PRAD). O Tribunal de Justiça ainda impôs que o PRAD deverá prever a recuperação das áreas de preservação permanente e reserva legal do imóvel rural, de maneira que todo o processo de recuperação da área degradada seja concluído

até o ano de 2032, conforme exigência do Novo Código Florestal, impondo multa diária para o caso de descumprimento da tutela deferida.

Na maioria dos casos judicializados e não judicializados de proprietários que não aceitaram firmar o TAC, o Ministério Público requisitou do INEMA que realizasse inspeções nas propriedades para conferir se os dados lançados no CEFIR estavam de acordo com a realidade fática. Em 95% dos casos os diagnósticos realizados por satélite pelas ONGs estavam corretos e os dados lançados no CEFIR eram realmente falsos.

Outra problemática secundária observada no estudo foi a sobreposição de imóveis rurais ou a inserção de imóveis em município contíguo ao qual não pertence realmente a propriedade. Esse problema ocorre porque no CEFIR, ao contrário do CAR, os desenhos das poligonais dos imóveis podem ser realizados sem atender a critérios técnicos topográficos e o sistema pelo qual é feita a declaração não utiliza a certificação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Quanto a esse ponto, embora não seja o objeto deste estudo, na presente análise se observou que em alguns casos inseridos no Projeto Olho de Águia há a sobreposição de poligonais de imóveis rurais e a certificação do INCRA certamente impediria que essas sobreposições ocorressem.

Além do problema de georreferenciamento, a ausência de uma verificação prévia ou a verificação mais célere dos dados lançados no CEFIR pelo órgão ambiental estadual implicam analogicamente naquilo que chamamos no Direito de “estado de coisas inconstitucional”, isto é, a deficiência/ausência de fiscalização permite que as fraudes continuem acontecendo e a legislação diuturnamente seja descumprida sem a punição adequada e o rigor necessário, o que acaba provocando, em última análise, uma ineficácia da política pública ambiental do Cadastro.

O percurso para a resolução de um problema tão complexo não parece se traduzir em uma solução simples, mas que certamente passa e passará pela intersetorialidade. Para entender intersetorialidade, é necessário compreender o conceito a partir da interseccionalidade. Kimberle Crenshaw (2012), ao cunhar o termo interseccionalidade, ensinou que quando lidamos com temáticas como raça e gênero “nem sempre lidamos com grupos distintos de pessoas e sim com grupos sobrepostos” (CRENSHAW, 2012. p. 10). Isto porque as discriminações sofridas por estes grupos se inter cruzam e se combinam, a exemplo de eixos ou de ruas. Portanto,

para tratar de maneira efetiva dos problemas que atingem tais grupos é necessário ter uma visão e uma prática interseccional.

Assim também o é quando imaginamos um problema público que atinge determinado grupo de pessoas ou, no caso concreto, o meio ambiente. O direito ambiental é complexo e multifatorial, envolvendo o meio ambiente nas suas várias acepções. Por exemplo, as enchentes são problemas ambientais urbanos complexos que envolvem questões sociais, econômicas, expansão urbana inadequada, ausência ou deficiência das matas ciliares dos cursos hídricos, etc. Tratar deste problema exige uma atuação intersetorial, pois demanda a articulação entre diversos setores/órgãos públicos.

O problema da autodeclaração do CEFIR não é diferente. A sua resolução certamente exigirá esforços tanto do órgão gestor do cadastro, como do Ministério Público, das Secretarias Municipais de Meio Ambiente, dos Conselhos Municipais e Estadual de Meio Ambiente e principalmente da sociedade civil. É o que passamos a discutir nas considerações finais.

5. Considerações finais

Os dados dos procedimentos extrajudiciais do Projeto Olho de Águia desenvolvido na Promotoria Regional Ambiental do Recôncavo Sul, aliados às concessões das medidas liminares pelo Poder Judiciário nas Ações Cíveis Públicas ajuizadas no âmbito do Projeto, tanto pelos Juízes de primeiro grau quanto pelos Desembargadores em sede de recurso, representam um marco para a proteção constitucional ao meio ambiente e fornecem um importante indicativo para o órgão ambiental gestor do cadastro e para a política pública como um todo: é necessário aprimorar o sistema auto declaratório do CEFIR. Os resultados do estudo apontaram, portanto, que em matéria ambiental não é razoável admitir a presunção de boa-fé na declaração de documentos públicos.

Nesse ponto, cabe destacar que o Ministério Público, ainda que atue como um importante órgão fiscalizador da política pública ambiental, não tem a capacidade de resolver as inúmeras problemáticas geradas pelas falhas no sistema auto declaratório do Cadastro. O papel ministerial se resume a responsabilizar pontualmente aqueles que infringem a legislação ambiental, o que ocorre de maneira estratégica, já que também não detém os recursos estruturais necessários para a

responsabilização de todos os descumpridores da lei. É por esse motivo que a solução para um problema tão complexo exige a atuação em diversas frentes.

O que a verificação do Projeto Olho de Águia aponta é que o aprimoramento do sistema auto declaratório do CEFIR é uma necessidade real, seja criando ferramentas de fiscalização mais eficazes e imediatas, seja impondo melhores instrumentos de georreferenciamento. A verificação prévia dos dados lançados no CEFIR comparando com imagens de satélite, utilizando parcerias entre o poder público e instituições não governamentais, a exemplo do *MapBiomas* e também de instituições de nível superior, pode representar uma saída emergencial que substituiria a necessidade inicial de verificação em campo, o que implicaria numa economia de recursos humanos e materiais ao Estado. Além disso, a utilização da certificação pelo INCRA, como é feito no sistema do CAR, também diminuiria problemas secundários como a sobreposição de imóveis rurais, que sem dúvidas consomem energias do órgão ambiental para a resolução administrativa.

De outro lado, não há como culpabilizar somente o poder público pela falha na política pública ambiental, pois se as fraudes acontecem é porque os indivíduos que as praticam mantêm a cultura do desrespeito às leis ambientais, privilegiando os interesses econômicos em detrimento do protecionismo. Afinal, promover a recuperação ambiental de áreas degradadas não é “barato” e a mentalidade economicista da produtividade a qualquer custo, reforçada por bases políticas conservadoras, necessita ser revista e ressignificada. Uma possível solução para esse problema passa também pela Educação Ambiental.

De fato, a verificação do CEFIR das propriedades inseridas no Projeto Olho de Águia da Promotoria Regional Ambiental do Recôncavo Sul da Bahia permite concluir ainda que a solução não parece simples, pois exige um esforço do *policy maker*, do aplicador da política pública e do seu público-alvo, portanto o enfrentamento do problema exige uma atuação estratégica e intersetorial. Tais conclusões demandam um debate específico.

A questão da necessidade de revisão do próprio sistema auto declaratório e modificação da lei serão temas de incursões para um segundo momento. Já a eficácia da política pública e as medidas que podem ser adotadas no âmbito do Ministério Público para buscar uma resolução para o problema são objeto da Nota Técnica que será apresentada a seguir.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, A. A.; RAJÃO, R.; COSTA, M.; STABILE, M. C. C.; ALENCAR, A.; MOUTINHO, P. **Cadastro Ambiental Rural e sua influência na dinâmica do desmatamento na Amazônia Legal**. Brasília: IPAM, 2014, 16 p.

BALBINO, M. L. C.; SOUSA E SEVERO, S. L. A averbação da reserva legal no atual Código Florestal (Lei nº 12.651/2012): uma análise da jurisprudência mineira. **Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo**, v. 3, n. 2, 2017, 21 p. Disponível em: <<https://indexlaw.org/index.php/Socioambientalismo/article/view/2232>>. Acesso em: 21 out. 2020.

BAHIA. **Decreto Estadual n. 15.180 de 02 de junho de 2014**. Regulamenta a gestão das florestas e das demais formas de vegetação do Estado da Bahia, a conservação da vegetação nativa, o Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais - CEFIR, e dispõe acerca do Programa de Regularização Ambiental dos Imóveis Rurais do Estado da Bahia e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Bahia, 03 jun. 2014. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=121083>>. Acesso em: 10. out. 2020.

_____. **Lei Estadual n. 10.431 de 20 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Bahia, 21 dez. 2006. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=121083>>. Acesso em: 10. out. 2020.

BAHIA, Ministério Público. **Conhecendo o Ministério Público**. Central Integrada de Comunicação Social. Assessoria de Imprensa. - Salvador: Ministério Público do Estado da Bahia. Cecom – Imprensa, 2014. Disponível em: <https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/oquee/files/assets/basic-html/page1.html>. Acesso em: 23 de mar. De 2020.

_____. **Floresta Legal**. Núcleo de Defesa da Mata Atlântica, Salvador: Ministério Público do Estado da Bahia. Ficha Técnica. Disponível em: <<https://www.mpba.mp.br/projeto/floresta-legal>>. Acesso em: 10 out. 2020.

_____. **Programa Mata Atlântica**: principais regras da Lei 11.428/06. Núcleo de Defesa da Mata Atlântica, Salvador: Ministério Público do Estado da Bahia, 2015. 22 p. Disponível em: <https://www.mpba.mp.br/projeto/mataatlantica>. Acesso em: 17 out. 2020.

_____. **Projeto Olho de Águia – Regional Recôncavo Sul**. Santo Antônio de Jesus: Ministério Público do Estado da Bahia, 2019. 43 p.

_____. **Resolução n. 08 de 09 de setembro de 2013**. Redefine as atribuições das Promotorias de Justiça da Especializadas em Meio Ambiente, criadas pela Lei Estadual, revogando a Resolução nº 08/2010, bem como redefine as delimitações geográficas das Regionais Ambientais, e dá outras providências. Diário da Justiça Eletrônico, Bahia, 18 set. 2013.

_____. **Resolução n. 11 de 11 de abril de 2022.** Disciplina, no âmbito do Ministério Público do Estado da Bahia, a notícia de fato, o procedimento administrativo, o procedimento preparatório de inquérito civil, o inquérito civil, o compromisso de ajustamento de conduta, o acordo de não persecução cível, a recomendação e a audiência pública, revoga a Resolução nº 6, de 11 de maio de 2009, e dá outras providências. Diário da Justiça Eletrônico, Bahia, 13 abr. 2022.

BOULLOSA, Rosana. Política Pública. In: BOULLOSA, R. (coord.) **Dicionário da Formação em Gestão Social.** Salvador: Rede de Pesquisadores em Gestão Social, Observatório da Formação em Gestão Social, 2013. Disponível em: <https://issuu.com/carlosvilmar/docs/e-book_dicionario_de_verbetes>. Acesso em: 14 maio 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 out. 2020.

_____. **Decreto-lei n. 2.848 de 7 de dezembro de 1940.** Código Penal. Diário Oficial da União, Brasília, 31. dez. 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 21 ago. 2022.

_____. **Decreto Federal n. 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 Federal n. 7.830/12. Diário Oficial da União, Brasília, 11. dez. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7029.htm> Acesso em: 16 out. 2020.

_____. **Lei Federal n. 4.771, de 15 de setembro de 1965.** Diário Oficial da União, Brasília, Seção 1: 9529. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4771.htm>. Acesso em: 15 out. 2021.

_____. **Lei Federal n. 7.803 de 18 de julho de 1989.** Altera a redação da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e revoga as Leis nºs 6.535, de 15 de junho de 1978, e 7.511, de 7 de julho de 1986.. Diário Oficial da União, Brasília, Seção 1: 9529. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7803.htm>. Acesso em: 15 out. 2021.

_____. **Lei Federal n. 9.605 de 12 de fevereiro de 1998.** Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 13. fev. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm>. Acesso em: 21 ago. 2022.

_____. **Lei Federal n. 11.428 de 22 de dezembro de 2006.** Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 26. dez. 2006c, Seção 1, p. 1.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11428.htm>. Acesso em: 15 out. 2020.

_____. **Lei Federal n. 12.651 de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Diário Oficial da União, Brasília, n. 102, Seção 1, p.1-8. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 15 out. 2020.

_____. **Medida Provisória n. 2166-67 de 24 de agosto de 2001.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 25 ago. 2001, Sec. 1:1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2166-67.htm> Acesso em: 15 out. 2020.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Biodiversidade e Florestas Departamento de Áreas Protegidas. **Série Corredores Ecológicos.** SBFDA: Brasília, 2015. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/publicacoes/areas-protegidas/category/50-corredores-ecologicos.html?download=1140:s%C3%A9rie-corredores-ecol%C3%B3gicos-12-anos-de-trabalho-pela-conserva%C3%A7%C3%A3o-da-biodiversidade-nacional>>. Acesso em: 17 out. 2020.

_____. Ministério Público Federal. Câmara de Coordenação e Revisão, 4. **Mineração ilegal de ouro na Amazônia: marcos jurídicos e questões controversas.** Brasília: MPF, 2020. 259 p. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/publicacoes/roteiros-da-4a-ccr/ManualMineraoIllegaldoOuronaAmazoniaVF.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2023.

CAIRES, E. T. **A efetividade da implementação do Cadastro Ambiental Rural: aspectos institucionais, entraves e seu ingresso no registro imobiliário Araraquara, SP.** 2017. 130 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente) Universidade de Araraquara, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=5990316>. Acesso em: 16 maio 2021.

CRENSHAW, K. **A Interseccionalidade na discriminação de raça e gênero.** Curso Educação, Relações Raciais e Direitos Humanos. 1 ed. 2012. Disponível em: <<http://www.acaoeducativa.org.br/fdh/?p=1533>> Acesso em: 03 fev. 2023.

DALLABRIDA, V. R. **Governança Territorial.** In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). Dicionário para a formação em gestão social. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 91-94.

DANTAS, Y. V.; BRANDÃO, A. C.; DELGADO, J. P. M. **A integração do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR) com o Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais (CEFIR) no Brasil.** 1st International Congress on Unified and Multipurpose Cadastre. Universidad de Jaén: 2010. Disponível em: <http://coello.ujaen.es/congresos/cicum/ponencias/Cicum2010.3.14_Dantas_y_otros_A_integracao_do_cadastro.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2021.

D'ÁVILA, G. V. M. Averbação da reserva legal x Cadastro ambiental rural, avanço ou retrocesso?. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.1, 2015, p. 345-371. Disponível em: <<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/7173>>. Acesso em: 10 out. 2020.

DA SILVA, D. P. L.; CARVALHO, V. S. Análise das práticas de gestão ambiental nas propriedades rurais do distrito de Irrigação de Mandacaru no município de Juazeiro-BA. **Revista Científica do Unirios** (2020), p. 161-176.

FARIAS, M.; BELTRAO, N.; SANTOS, C.; SILVA, C. Potencial do Cadastro Ambiental Rural (CAR) no controle do desmatamento em assentamentos no município de Novo Repartimento (PA). **Revista de Geografia e Ordenamento do Território**, n.14, 2018, p. 179-199. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2182-12672018000200008&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 11 out. 2020.

FISCHER, F. **Participatory governance as deliberative empowerment: the cultural politics of discursive space**. *American Review of Public Administration*, v. 36, n. 1, p. 19-40, 2005.

GRAHAN, A. **Como escrever e usar estudos de caso para Ensino e aprendizagem no setor público**. Brasília: ENAP, 2010. 214p.

LAUDARES, S. S. A.; BORGES, L. A. C.; DE REZENDE, J. L. P.; BICALHO, M. L.; BARROS, V. C. C. New Contours of the Native Vegetation Protection Law of 2012. **Revista Floresta e Ambiente**, v. 26, n. 4, sep. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2179-80872019000400201#:~:text=The%20new%20legislation%20of%202012,Amazon%2C%2020%25%20in%20the%20property>. Acesso em: 17 out. 2020.

LAUDARES, S. S. A.; SILVA, K. G.; BORGES, L. A. C. Cadastro Ambiental Rural: uma análise da nova ferramenta para regularização ambiental no Brasil. **Desenvolv. Meio Ambiente**, v. 31, p. 111-122, ago. 2014. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/made/article/view/33743/23043>>. Acesso em: 21 set. 2020.

MARIN, J. D.; HENSEL, A. R. Direito ao meio ambiente e participação cidadã no processo democrático. **Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília - RVMD**, Brasília, v. 11, n. 1, p. 1-17, jan-jun. 2017. Disponível em: <<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/viewFile/6334/5291>>. Acesso em: 19 set. 2020.

MILARÉ, É. **Direito do Ambiente**. 8 ed., rev., atual. ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais Ltda., 2013.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceito, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2014. 133 p.

TUPIASSU, L.; GROS-DESORMAUX, J.-R.; CRUZ, G. A. C. da. Regularização Fundiária e Política Ambiental: Incongruências do Cadastro Ambiental Rural no

Estado do Pará. **Revista Brasileira de Políticas Públicas** (Online), Brasília, v. 7, nº 2, 2017 p. 187-202.

The Nature Conservancy (TNC). **Cadastro Ambiental Rural – CAR: Nasce a Identidade do Imóvel Rural**. Paraná: Curitiba, 2015. Disponível em: <<https://www.nature.org/media/brasil/cadastro-ambiental-rural.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2022.

ZANDER, K.; DARÓS, T.; FERNANDES, V.; ANDREOLI, C. Código florestal brasileiro: Alguns esclarecimentos sobre embate político inerente a sua reforma. **Brazilian Journal of Environmental Sciences**, v. 16, p. 44-56, 2010. Disponível em: <http://rbciamb.com.br/index.php/Publicacoes_RBCIAMB/article/view/388>. Acesso em: 19 out. 2020.

NOTA TÉCNICA N. 01-2023 ORIENTAÇÕES PARA A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA NA FISCALIZAÇÃO/ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA DO CADASTRO ESTADUAL FLORESTAL DE IMÓVEIS RURAIS (CEFIR)

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. O papel do Ministério Público na fiscalização de políticas públicas. 3. Legislação aplicável ao Cadastro Ambiental Rural e ao Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais (CEFIR). 4. Atuação paradigmática da Promotoria de Justiça Regional Ambiental do Recôncavo Sul. 5. Medidas relevantes, direcionamentos e orientações.

1. Introdução

A presente Nota Técnica tem o objetivo de fornecer parâmetros e orientações para a atuação do Ministério Público na fiscalização da política pública do Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais (CEFIR), conhecido nacionalmente como Cadastro Ambiental Rural (CAR). É dirigida especialmente aos Promotores de Justiça com atribuição em meio ambiente.

O CAR é uma política pública ambiental que compõe a base de dados para o controle, o monitoramento, o planejamento ambiental e econômico e que tem a finalidade também de combater o desmatamento. O Código Florestal de 2012 disciplinou a obrigatoriedade da figura do Cadastro Ambiental Rural (CAR), em seu art. 29, descrevendo-o como um “registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais” (BRASIL, 2012a, *online*). O cadastro é auto declaratório e pode ser feito por posseiros e proprietários rurais, com ou sem o auxílio de técnicos.

No Estado da Bahia, a Lei Estadual nº 10.431/06 (BAHIA, 2006) já havia criado um cadastro em 2006, então chamado de Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais (CEFIR). O CEFIR corresponde ao CAR, na Bahia, para todos os

efeitos legais e é gerenciado pelo órgão ambiental estadual baiano, o Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (INEMA), ligado à Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA).

A presente nota é produto do estudo de caso do Projeto Olho de Águia realizado na Promotoria de Justiça Regional Ambiental do Recôncavo Sul (LEAL, 2022), no Estado da Bahia, desenvolvido em 2019 e 2020, que constatou irregularidades no CEFIR de 95% dos imóveis rurais investigados (BAHIA, 2019). Realizado até então em duas etapas, o projeto foi iniciado com um diagnóstico ambiental prévio feito pelos Institutos Água Boa e Ynamata, organizações não governamentais baianas que analisaram, junto ao CEFIR, os dados inseridos de alguns imóveis rurais da área de abrangência da promotoria, com sede em Santo Antônio de Jesus-BA, comparando-os com imagens obtidas por satélite e com o diagnóstico do *MAPBiomias*⁴.

Em síntese, o estudo de caso apontou que quase a totalidade das propriedades rurais analisadas estavam com dados falsos lançados no CEFIR, seja por má-fé dos declarantes (proprietários e posseiros rurais) e/ou ingerência/incompetência dos técnicos que realizaram a declaração. A condução do Projeto na Promotoria descortinou uma realidade: a autodeclaração do CEFIR é problemática, o órgão ambiental gestor do cadastro não tem celeridade na validação dos dados e há prejuízos para a adesão ao Programa de Regularização Ambiental, o que gera um atraso no início da recuperação de áreas degradadas do Bioma Mata Atlântica, de especial proteção legal, que recobre as propriedades rurais objetos do estudo.

Ocorre que, conforme concluído após o estudo de caso, a atuação pontual do Ministério Público do Estado da Bahia é insuficiente para a resolução do problema diante de sua magnitude, sendo necessária uma atuação mais ampla junto ao implementador da política pública. É o que pretende orientar a presente Nota Técnica, desenvolvida por meio de uma pesquisa documental e bibliográfica.

⁴ O MapBiomias é uma rede colaborativa, formada por ONGs, universidades e startups de tecnologia, que revela as transformações do território brasileiro, por meio da ciência, tornando acessível o conhecimento sobre o uso da terra, a fim de buscar a conservação e combater as mudanças climáticas. Produz mapeamento anual da cobertura e uso da terra desde 1985, valida e elabora relatórios para cada evento de desmatamento detectado no Brasil desde janeiro de 2019 e monitora a superfície de água e cicatrizes de fogo, mensalmente, desde 1985. Disponível em: <<https://mapbiomas.org/o-projeto>>. Acesso em: 02 maio 2022.

2.1 O papel do Ministério Público na fiscalização de políticas públicas

Conceituar política pública é uma tarefa árdua para o campo de públicas, pois diversas são as acepções desta área de estudo que “consolidou, nos últimos sessenta anos, um *corpus* teórico próprio, um instrumental analítico útil e um vocabulário voltado para a compreensão de fenômenos de natureza político-administrativa” (SECCHI, 2014, p. 1). Para Secchi, política pública “é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público (...) e possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público” (SECCHI, 2014, p. 2). Portanto, a razão de se estabelecer uma política pública é a necessidade de se tratar um problema entendido como ‘coletivamente relevante’ (SECCHI, 2014).

Leonardo Secchi (2014) divide os estudos de políticas públicas em duas abordagens: a estadista, na qual a política pública é tida analiticamente como um monopólio de atores estatais; e a multicêntrica, que “considera organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas (*policy networks*), juntamente com os atores estatais, protagonistas no estabelecimento das políticas públicas” (SECCHI, 2014, p. 2).

Boullosa (2013) aborda uma definição de políticas públicas (PP) como “processos do governo em ação após decisões parlamentares” (BOULLOSA, 2013, p. 144), compreensão parecida com a que foi defendida por Harold Lasswell na primeira fase de estudos intitulada ‘análise racional das políticas públicas’ (ARPP), na qual as PP são entendidas como, de fato, a concretização do governo em ação – *problem solving* (LASSWELL, 1950). Essa é uma compreensão bastante normativa, que crê em uma neutralidade política dos estudos de *public policy*, e aqui fazemos um paralelo ao ocorrido com Hans Kelsen ao escrever a Teoria Pura do Direito (KELSEN, 2009) no processo de “cientifização” do Direito através da escola positivista. A pretensa neutralidade das ciências sociais foi um argumento utilizado para alçar esse campo de estudos a categoria científica, contudo, nos filiamos a ideia de que é impossível “dizer o direito” ou, neste paralelo, “analisar políticas públicas” de maneira desvinculada do papel político, econômico e social que desempenham no mundo concreto, o que não é e não deve ser neutro.

Outro importante autor do campo de estudos das políticas públicas foi Thomas Dye, que traduziu o tema em uma máxima: “política pública é tudo aquilo que os governos decidem fazer ou não fazer” (DYE, 1972, p.1), bastante ligada a

abordagem estadista. Já Fischer, em um momento chamado pelos estudiosos de *guinada argumentativa*, vai defender uma acepção multicêntrica das políticas públicas, por compreendê-las como “um conjunto de ações que diferentes atores, públicos e privados, teriam ativado para ajudar a tratar um problema público” (FISCHER, 1996 *apud* BOULLOSA, 2013). A corrente multicêntrica é a qual nos filiamos, eis que política pública não é apenas uma decisão governamental ligada a um orçamento e a regulamentações legais. Política pública é o tratamento de um problema público executado por diversos atores.

Independente da acepção, podemos dizer que o CAR/CEFIR é uma política pública por se tratar de um tratamento de um problema público, que é o combate ao desmatamento, o controle, o monitoramento, e o planejamento ambiental e econômico. Essas são, inclusive, características importantes do cadastro, pois é uma política pública que permite a identificação de outros problemas públicos que podem levar à criação de outras políticas públicas. O cadastro se enquadra tanto na acepção estadista quanto na multicêntrica, eis que nasceu do enviesamento de interesses da sociedade civil e do Estado, bem como partiu de uma decisão do governo, afinal a sua obrigatoriedade veio com a edição de uma lei federal, o Código Florestal de 2012 (BRASIL, 2012a), discutido, deliberado e aprovado em todo o trâmite democrático do processo legislativo.

Nesse ponto, vale frisar que o Código é alvo de inúmeras críticas de ambientalistas, entre elas a diminuição da metragem das áreas de preservação permanente e a ficção jurídica da área rural consolidada que, na prática, propiciou aos detentores de pequenas propriedades rurais a desobrigação de recompor a área de Reserva Legal do seu imóvel (LAUDARES *et al*, 2014), além de permitir a limitação da recuperação das áreas de preservação permanente. Da análise do processo legislativo que criou o Código Florestal de 2012 é possível perceber que prevaleceram interesses da bancada ruralista do Congresso, o que demonstra um caráter menos ambientalista da nova lei e uma lógica mais produtivista dos recursos naturais e do meio ambiente.

Tecidas as críticas ao Código Florestal de 2012, é inegável que a obrigatoriedade da inscrição de imóveis rurais no CAR/CEFIR levou a avanços na regularização ambiental de propriedades rurais, funcionando como um verdadeiro

indicador ambiental. O INEMA⁵ estimou em 2019 que no Estado da Bahia existia um milhão de imóveis com características de imóveis rurais, sendo oitocentos e cinquenta mil da agricultura familiar. Até o final do ano de 2019, quase 25.891.645,50 hectares já estavam cadastrados, restando o cadastro de 28.648.367 hectares, o que implicava em cerca de 53% de áreas rurais não cadastradas. No mesmo ano, o INEMA estimou haver cerca de um milhão de imóveis pendentes de análise e validação do CEFIR⁶, portanto a verificação célere das informações lançadas no cadastro já se mostrava um desafio institucional.

Diante da necessidade de se avaliar e fortalecer a política pública de controle dos desmatamentos através do Cadastro Ambiental, adentra o protagonismo do Ministério Público. Após a Lei de Ação Civil Pública e a Constituição Federal de 1988, o Ministério Público deixou de assumir apenas a promoção de ações penais e a tutela de interesses de incapazes no processo cível, ampliando atribuições e prerrogativas para “a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (BRASIL, 1988, *online*), assumindo o dever institucional de defender os interesses do meio ambiente, bem coletivo de interesse difuso.

Em virtude das prerrogativas atribuídas ao Ministério Público com a Constituição Federal de 1988, os seus membros passaram a gozar de independência funcional, possibilitando a tutela mais efetiva de direitos coletivos e difusos, em atenção ao princípio democrático. A fiscalização e o controle de políticas públicas é, indiscutivelmente, uma rica possibilidade que o Órgão Ministerial tem de efetivar direitos fundamentais, atuando de forma intersetorial e estratégica. Intersetorial, porque articulada com outros atores sociais e estatais. Estratégica, porque representam escolhas voltadas a certos problemas. Para exercer essas funções, o Ministério Público pode, além de ajuizar Ações Cíveis Públicas, utilizar-se de potentes instrumentos extrajudiciais: instaurar procedimentos administrativos e inquéritos civis, realizar audiências extrajudiciais, requisitar informações, expedir recomendações, celebrar termos de ajustamento de conduta, promover audiências públicas, etc.

O Ministério Público do Estado da Bahia (MPBA), instituição ministerial de nível estadual, é organizado em promotorias regionais e locais. Para atender ao mandamento constitucional da defesa ambiental, o MPBA possui em sua estrutura

⁵ Disponível em: <<http://www.inema.ba.gov.br/programas/car-bahia-cefir/>>. Acesso em: 11 nov. 2022.

⁶ Idem.

orgânica as Promotorias Especializadas em Meio Ambiente, de caráter regional, abarcando diversos municípios cada uma. Essas Promotorias Especializadas ou Regionais Ambientais têm as suas atribuições regidas pela Resolução nº 08/2013 do Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça do Ministério Público da Bahia (BAHIA, 2013) e visam, em síntese, uma atuação estratégica nos impactos ambientais de repercussão regional, bem como a defesa dos interesses difusos e coletivos, a exemplo do combate à supressão de vegetação nativa em zona rural e a promoção da adequação ambiental de propriedades rurais, com a regularização das áreas de preservação permanente e reserva legal. A criação das Promotorias de Justiça Regionais Ambientais na Bahia, nos moldes e nas suas especificações, marcou um pioneirismo no Brasil, não existindo nenhum Estado da Federação que possua algum órgão com essas especificações.

Há, ainda, na estrutura do MPBA, a figura dos Centros de Apoio Operacional, disciplinados no art. 45 e seguintes da Lei Complementar Estadual nº 11/1996 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado da Bahia), que são órgãos auxiliares da atividade ministerial com a competência de “estimular a integração e o intercâmbio entre órgãos de execução que atuem na mesma área de atividade” (BAHIA, 1996, *online*), ou mesmo de “remeter informações técnico-jurídicas, sem caráter vinculativo, aos órgãos ligados à sua atividade” (BAHIA, 1996, *online*), entre outras atribuições. Em matéria ambiental, está o Centro de Apoio às Promotorias de Meio Ambiente e Urbanismo (CEAMA), que em 2021 expediu duas notas técnicas sobre a temática do desmatamento e tratou da regularização ambiental de propriedades rurais, sinalizando a importância do CEFIR como ferramenta de regularização ambiental formal.

Aqui frisamos a relevância da Nota Técnica nº 002/2021 (BAHIA, 2021a, *online*), editada em 28 de setembro de 2021, que analisou importantes aspectos formais e materiais da regularização de imóveis rurais, fornecendo subsídios para a atuação das promotorias ambientais. Embora trate de aspectos relativos ao CEFIR e chegue a mencionar a necessidade de correção das declarações, a atuação sugerida é pontual e voltada à responsabilização dos infratores ambientais, não direcionando, a princípio, uma atuação macro para o enfrentamento da problemática da autodeclaração.

Já a Nota Técnica nº 003/2021 (BAHIA, 2021b, *online*) trata da vinculação de procedimentos extrajudiciais sobre a temática do desmatamento ao Programa

Floresta Legal, programa que faz parte da gestão estratégica do órgão ministerial baiano e cuja iniciativa é “promover medidas extrajudiciais ou judiciais para que as propriedades rurais implantem suas Áreas de Reserva Legal e Áreas de Preservação Permanente” (BAHIA, M.P. 2020, p. 1).

É de muita importância comentar que o papel do Ministério Público na fiscalização de políticas públicas por diversas vezes torna-se indispensável e indissociável no âmbito territorial local, onde as pressões se dão de forma mais expressiva. O que se sugere por meio desta nota técnica é uma atuação ministerial intersetorial e estratégica, com o controle das ações de implementação da política pública buscando orientá-las aos fins previamente estabelecidos em sua formulação.

3 Legislação aplicável ao Cadastro Ambiental Rural (CAR) e ao Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais (CEFIR)

O CAR foi criado no ano de 2009 pelo Decreto Federal nº 7.029/09 (BRASIL, 2009), atualmente revogado, e se tornou obrigatório a partir da disciplina do art. 29 da Lei 12.651/2012 (BRASIL, 2012a), que o define como um registro público de âmbito nacional, auto declaratório, cuja finalidade é integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais brasileiras, sem fins de reconhecimento de direito de propriedade ou posse. A lei federal prevê que a inscrição no CAR deverá ser feita no órgão ambiental municipal ou estadual.⁷

A primeira norma regulamentadora do CAR prevista na Lei 12.651/2012 foi o Decreto Federal 7.830/2012 (BRASIL, 2012b), que revogou o Decreto Federal nº

⁷ 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: 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. (BRASIL, 2012, *online*)

7.029/09 e instituiu o Sistema de Cadastro Ambiental Rural – SICAR para gerenciar o Cadastro Ambiental Rural, de âmbito nacional. O referido decreto traz uma importante previsão de que o CAR tem caráter permanente, portanto deve ser atualizado de tempos em tempos⁸.

Além disso, o Decreto Federal 7.830/2012 regulamenta que será considerada efetivada a inscrição do imóvel rural no CAR enquanto não houver manifestação do órgão competente sobre possíveis inconsistências declaradas. Ou seja, enquanto o órgão ambiental gestor do CAR não verificar inconsistências (informações falsas, por exemplo), o cadastro será válido. Já o parágrafo 1º do art. 6º do mencionado decreto disciplina que as informações lançadas no CAR “são de responsabilidade do declarante, que incorrerá em sanções penais e administrativas, sem prejuízo de outras previstas na legislação, quando total ou parcialmente falsas, enganosas ou omissas” (BRASIL, 2012b, *online*).

Nesse ponto é relevante frisar que ainda que lançadas informações falsas, o cadastro é válido até que o órgão gestor detecte as inconsistências e promova a responsabilização do declarante, o que pode levar tempo. É a problemática que permeia esta nota técnica.

Outro ponto importante regulamentado pelo Decreto Federal 7.830/2012 é que o CAR é instrumento do Programa de Regularização Ambiental (PRA), compreendido como “o conjunto de ações ou iniciativas a serem desenvolvidas por proprietários e posseiros rurais com o objetivo de adequar e promover a regularização ambiental” (BRASIL, 2012b, *online*). Nesse aspecto, o CAR é uma condição obrigatória para a adesão ao PRA, que gera a assinatura de um Termo de Compromisso entre o órgão gestor e o proprietário ou posseiro para o cumprimento de ações que visam a regularização ambiental e a recuperação de áreas degradadas.

Outra norma regulamentadora foi o Decreto Federal nº 8.235/2014 (BRASIL, 2014) que reforça a necessidade dos proprietários e posseiros rurais de

⁸ Art. 5º O Cadastro Ambiental Rural - CAR deverá contemplar os dados do proprietário, possuidor rural ou responsável direto pelo imóvel rural, a respectiva planta georreferenciada do perímetro do imóvel, das áreas de interesse social e das áreas de utilidade pública, com a informação da localização dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Preservação Permanente, das Áreas de Uso Restrito, das áreas consolidadas e da localização das Reservas Legais.

Art. 6º A inscrição no CAR, obrigatória para todas as propriedades e posses rurais, tem natureza declaratória e permanente, e conterá informações sobre o imóvel rural, conforme o disposto no art. 21. (...) § 3º As informações serão atualizadas periodicamente ou sempre que houver alteração de natureza dominial ou possessória. (BRASIL, 2012b, *online*)

declarar os passivos ambientais existentes nas suas áreas de reserva legal, de preservação permanente e de uso restrito para a adesão ao PRA, que é facultativa.

No Estado da Bahia, a Lei Estadual nº 10.431/06 (BAHIA, 2006) já havia criado um cadastro em 2006, denominado Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais (CEFIR). Definido no art. 14, parágrafo 1º da referida lei como um “instrumento de monitoramento das áreas de preservação permanente, de Reserva Legal, de Servidão Florestal, de Servidão Ambiental e das florestas de produção, necessário à efetivação do controle e da fiscalização das atividades florestais” (BAHIA, 2006, *online*) e para auxiliar na formação dos corredores ecológicos. A Lei Estadual nº 10.431/06 definiu que o CEFIR deveria integrar o Sistema Estadual de Informações Ambientais (SEIA), gerenciado pelo Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (INEMA).

O CEFIR foi regulamentado inicialmente pelo Decreto Estadual nº 14.024/2012 e depois pelo Decreto Estadual nº 15.180/2014 (BAHIA, 2014), correspondendo ao CAR, na Bahia, para todos os efeitos legais⁹. Diferente da regulamentação federal do CAR, a adesão ao Programa de Regularização Ambiental no CEFIR é automática. Isto porque, ao lançar no SEIA a informação de que existem passivos ambientais ou a necessidade de regularização da propriedade rural, automaticamente o sistema gera um Termo de Compromisso e o proprietário ou posseiro se obriga a cumprir os termos e condições presentes no instrumento, aderindo ao PRA.

Para além disso, em consonância com a previsão do art. 66 do Código Florestal para a Reserva Legal¹⁰, o Decreto Estadual 15.180/2014 prevê que a recuperação das áreas degradadas deve concluir no prazo máximo de 20 anos, contados a partir da promulgação da Lei Federal nº 12.651/2012, ou seja, até 2032. É assim que o art. 72 do Decreto Estadual 15.180/2014 disciplina que o Termo de

⁹ Art. 59. No Estado da Bahia, o Cadastro Ambiental Rural, tal qual previsto no art. 29 da Lei Federal 12.651/2012, é denominado Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais - CEFIR, 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. (BAHIA, 2014, *online*)

¹⁰ Art. 66. O proprietário ou possuidor de imóvel rural que detinha, em 22 de julho de 2008, área de Reserva Legal em extensão inferior ao estabelecido no art. 12, poderá regularizar sua situação, independentemente da adesão ao PRA, adotando as seguintes alternativas, isolada ou conjuntamente: I - recompor a Reserva Legal; (...) § 2º A recomposição de que trata o inciso I do caput deverá atender os critérios estipulados pelo órgão competente do Sisnama e ser concluída em até 20 (vinte) anos, abrangendo, a cada 2 (dois) anos, no mínimo 1/10 (um décimo) da área total necessária à sua complementação. (BRASIL, 2012a, *online*)

Compromisso admite um cronograma de implantação de 1/10 a cada 2 anos, pelo prazo de 20 anos, isso implica que a recuperação deve ser progressiva¹¹.

A inscrição no CEFIR, conforme art. 77 do decreto, “estabelece a regularidade ambiental para todos os fins previstos em lei até que haja a análise e manifestação do órgão competente” (BAHIA, 2014). Sendo assim, fica subentendido que não há uma verificação prévia dos dados lançados no CEFIR e a validação pelo INEMA pode demorar anos, implicando no atraso do início de recuperação de áreas degradadas, o que foi demonstrado pelos resultados do estudo de caso que instigou a edição desta nota técnica. Ademais, além de atender aos requisitos preconizados pela Lei Federal nº 12.651/2012, o CEFIR inclui a solicitação de autorizações para o licenciamento ambiental e a outorga de uso de recursos hídricos.

Uma relevante previsão do Decreto Estadual nº 15.180/2014 é de que para as pequenas propriedades ou posses rurais (imóveis de até quatro módulos fiscais), o registro no CEFIR deve ser realizado com a assistência do Poder Público¹², contudo as informações fornecidas para o registro são de responsabilidade do declarante. Além disso, o art. 137 do decreto disciplina que “o CEFIR será atualizado, pelo proprietário ou possuidor, a cada 05 (cinco) anos” (BAHIA, 2014, online), o que reforça o caráter de política pública do cadastro, eis que necessário ao Poder Público conhecer de maneira periódica a realidade da cobertura vegetal do seu território e as atividades econômicas desenvolvidas, a fim de planejar atividades e desenvolver instrumentos para o combate ao desmatamento e a proteção ecológica.

A seguir, foram listadas **as informações ambientais relevantes que são declaradas no CEFIR e a legislação correlata:**

1. O tamanho, a localização e o estado de conservação da área de Reserva Legal (RL) do imóvel rural, cuja função se

¹¹ Art. 72. O Termo de Compromisso será emitido no ato do registro ao CEFIR, sendo definido o prazo máximo de até 20 (vinte) anos para as Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal, visando à constatação do efetivo processo de recomposição de áreas, admitindo-se cronograma de implantação de 1/10 (um décimo) a cada 02 (dois) anos. (BAHIA, 2014, *online*)

¹² Art. 85. O registro no CEFIR para imóveis rurais com área de até 04 (quatro) módulos fiscais que desenvolvam atividades agrossilvopastoris, e aos povos e comunidades tradicionais que façam uso coletivo do seu território, conforme estabelecido na Lei Federal nº 12.651/2012 e no Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012, será efetuado com assistência do Poder Público.

§ 1º O proprietário ou posseiro fornecerá todas as informações necessárias ao registro no CEFIR, responsabilizando-se pela sua veracidade (BAHIA, 2014, *online*).

encontra no inciso III do art. 3º da Lei Federal nº 12.651/2012: “assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa” (BRASIL, 2012a, *online*). A delimitação da RL está prevista nos incisos I e II do art. 12 do Código Florestal¹³.

2. O tamanho, a localização e o estado de conservação das Áreas de Preservação Permanente (APP) do imóvel rural, que têm o conceito definido no inciso II do art. 3º da Lei Federal nº 12.651/2012: “áreas protegidas, cobertas ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas” (BRASIL, 2012a). Já a definição das APPs está no art. 4º do Código Florestal¹⁴.

¹³ Art. 12. Todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Preservação Permanente, observados os seguintes percentuais mínimos em relação à área do imóvel, excetuados os casos previstos no art. 68 desta Lei:

I - localizado na Amazônia Legal: a) 80% (oitenta por cento), no imóvel situado em área de florestas; b) 35% (trinta e cinco por cento), no imóvel situado em área de cerrado; c) 20% (vinte por cento), no imóvel situado em área de campos gerais; II - localizado nas demais regiões do País: 20% (vinte por cento) (BRASIL, 2022, *online*).

¹⁴ Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:

I - as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de: a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura; b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura; c) 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura; d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura; e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;

II - as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de: a) 100 (cem) metros, em zonas rurais, exceto para o corpo d'água com até 20 (vinte) hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 (cinquenta) metros; b) 30 (trinta) metros, em zonas urbanas;

III - as áreas no entorno dos reservatórios d'água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, na faixa definida na licença ambiental do empreendimento;

IV - as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros;

V - as encostas ou partes destas com declividade superior a 45º, equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive;

VI - as restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;

3. Informações sobre a existência de áreas com vegetação nativa no imóvel rural, além da RL e APP e se houve supressão de vegetação depois de 22 de julho de 2008, data definida pelo Código Florestal como marco para a caracterização da Área Rural Consolidada, definida no art. 61-A, *caput*, como a “área de imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvopastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio” (BRASIL, 2012a, *online*).
4. Informações sobre as atividades econômicas desenvolvidas no imóvel rural e se existe Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) no interior da propriedade.
5. Informações sobre o uso da água, para fins de outorga de direito de uso de recursos hídricos.

A problemática da fraude no CEFIR foi alvo de recente regramento, com a edição da Instrução Normativa nº SEMA/IEMA Nº 15/2022, em outubro de 2022, pela Secretaria do Meio Ambiente do Estado da Bahia, que “dispõe sobre as ações a serem realizadas em casos de suspeita ou confirmação de fraudes no Sistema Estadual de Informações Ambientais e de Recursos Hídricos - SEIA e no Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais – CEFIR” (BAHIA, 2022, *online*). No entanto, para efeitos da instrução, a fraude se caracteriza por adulteração de informações envolvendo o uso de falsidade documental e/ou manipulação de dados, “através da utilização não autorizada de informações do proprietário, possuidor ou terceiros, ou por qualquer outro meio ilegítimo, com o objetivo de obter vantagem para si ou terceiros” (BAHIA, 2022).

VII - os manguezais, em toda a sua extensão;

VIII - as bordas dos tabuleiros ou chapadas, até a linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;

IX - no topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 (cem) metros e inclinação média maior que 25°, as áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a 2/3 (dois terços) da altura mínima da elevação sempre em relação à base, sendo esta definida pelo plano horizontal determinado por planície ou espelho d’água adjacente ou, nos relevos ondulados, pela cota do ponto de sela mais próximo da elevação;

X - as áreas em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação;

XI - em veredas, a faixa marginal, em projeção horizontal, com largura mínima de 50 (cinquenta) metros, a partir do espaço permanentemente brejoso e encharcado. (BRASIL, 2022, *online*).

Para efeitos de aplicação da instrução, não se sabe, diante da recenticidade da norma, se poderia se enquadrar aos casos em que o proprietário ou posseiro é quem pratica a fraude através de declarações falsas sobre o estado de conservação de áreas ambientalmente protegidas ou mesmo sem declarar a existência destas áreas. O que se tem de imediato é que foi estabelecido pela Instrução Normativa nº SEMA/IEMA Nº 15/2022 um processo administrativo de apuração da fraude, com consequências como a exclusão do cadastro beneficiado pela fraude, o bloqueio de acesso ao SEIA e ao CEFIR do usuário identificado como responsável pela fraude, o reestabelecimento do cadastro anterior à constatação da fraude, etc.

4 Atuação paradigmática da Promotoria de Justiça Regional Ambiental do Recôncavo Sul

Entre as Promotorias Especializadas em Meio Ambiente do Ministério Público da Bahia está a Promotoria de Justiça Regional Ambiental do Recôncavo Sul (BAHIA, M. P., 2014), que abrange 15 municípios do Recôncavo Baiano: Amargosa, Brejões, Cravolândia, Elísio Medrado, Jiquiriçá, Laje, Mutuípe, Presidente Tancredo Neves, Santa Inês, São Miguel das Matas, Teolândia, Ubaíra, Santo Antônio de Jesus, Varzedo e Wenceslau Guimarães.

A Promotoria, com sede no município de Santo Antônio de Jesus, desenvolveu nos anos de 2019 e 2020 o projeto estratégico denominado 'Olho de Águia', cujo objetivo era o de promover a regularização ambiental das propriedades rurais por meio da verificação do CEFIR. O projeto, realizado em parceria com instituições sem fins lucrativos, alimentou a promotoria de elementos técnicos capazes de dar suporte à judicialização de ações civis públicas e às propostas de Termos de Ajustamento de Conduta firmados com proprietários que tenham lançado os dados dos seus respectivos imóveis em desconformidade com a legislação ambiental em vigor (BAHIA, M. P., 2019).

No ano de 2022 foi realizado, no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, um estudo de caso do Projeto Olho de Águia aplicado na Promotoria. No estudo, foram analisadas 79 propriedades rurais cujos resultados apontaram inúmeros imóveis com informações divergentes da realidade lançadas no

CEFIR. As divergências mais recorrentes foram: a) APPs não declaradas em sua totalidade: 50,63% dos casos; b) APPs declaradas como preservadas, mas que possuem área degradada: 46,83% dos casos; c) RL declarada como preservada, mas que possui área degradada: 46,83% dos casos; d) APPs de faixa marginal de curso d'água declaradas com largura inferior ao preconizado pelo Código Florestal (art. 4º, inciso I): 20,25% dos casos (LEAL, 2022).

As Instituições Água Boa e Ynamata foram as organizações baianas não governamentais que analisaram, junto ao CEFIR, os dados inseridos de alguns imóveis rurais da área de abrangência da promotoria, comparando-os com imagens obtidas por satélite e com o relatório do *MAPBiomas*, além do sistema *Geobahia*¹⁵. A partir do diagnóstico, a Promotoria de Justiça Regional Ambiental do Recôncavo Sul desenvolveu o seguinte **roteiro de atuação**:

1. Instaurou Notícias de Fato que foram convertidas no curso das investigações em Inquéritos Civis, agendando audiências extrajudiciais com os proprietários dos imóveis rurais que tinham inconsistências no CEFIR para oferecer uma proposta de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com as seguintes cláusulas principais: a) a correção do CEFIR e a contratação de técnico capacitado para a elaboração de um Projeto de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD); b) a apresentação do PRAD para a aprovação e posterior execução; c) o acompanhamento da execução do PRAD por 72 (setenta e dois) meses; d) a apresentação de relatório fotográfico das principais áreas em recuperação a cada 6 (seis) meses, para acompanhar a evolução da execução do PRAD; e) a conclusão da recuperação até o ano de 2032, conforme previsão do Código Florestal; f) em alguns casos, à título de reparação civil ambiental, a prestação pecuniária

¹⁵ O GEOBAHIA é um sistema que possui um banco de dados geográficos que tem por objetivo sistematizar, integrar e possibilitar a análise de informações ambientais e socioeconômicas georreferenciadas para suporte à gestão ambiental e a tomada de decisão. Trata-se de um sistema de informação geográfica (SIG) corporativo que utiliza geotecnologias no planejamento, análise e monitoramento das dinâmicas espaciais e temporais relativas às interferências antrópicas na área de atuação do Projeto Corredores Ecológicos, contribuindo para o planejamento e implementação de ações de fiscalização ambiental. Disponível em: <<http://www.seia.ba.gov.br/mapas/interativos>>. Acesso em: 20 nov. 2022.

dirigida aos Institutos Água Boa e Ynamata, corresponsáveis pelo processo de monitoramento da recuperação do passivo ambiental dos imóveis objetos do TAC;

2. Nos casos em que **o investigado aceitou firmar o TAC**, o Promotor de Justiça **determinou a instauração de um Procedimento Administrativo para acompanhar o cumprimento do TAC firmado**. Em relação ao Inquérito Civil, procedeu de duas formas: em alguns procedimentos ajuizou pedidos de homologação judicial do acordo, em outros promoveu o arquivamento do Inquérito Civil para a homologação do TAC pelo Conselho Superior do Ministério Público.

3. Já nos casos em que **o investigado não aceitou firmar o TAC** e alegou que as informações declaradas no CEFIR estavam corretas, o membro requisitou, no âmbito do Inquérito Civil, que o INEMA realizasse uma inspeção na propriedade rural;

3.1 De posse do Relatório de Fiscalização Ambiental (RFA) do INEMA atestando as inconsistências das declarações lançadas no CEFIR e a existência de passivos ambientais, o Promotor requisitou à Delegacia de Polícia Civil competente que instaurasse um procedimento de investigação criminal para apurar a prática dos crimes do art. 299 do Código Penal (BRASIL, 1940) (falsidade de documento público) e do art. 48 da Lei Federal nº 9.605/98 (BRASIL, 1998) (impedimento de regeneração natural de floresta). Foram instaurados **Inquéritos Policiais** e remetidos à Promotoria, cujo relatório da Autoridade Policial indiciou o proprietário rural, o que levou o Promotor a apresentar **Denúncia na Vara Crime da Comarca competente**.

3.2 Em alguns desses casos o membro ajuizou **Ação Civil Pública**, com **pedido de antecipação de tutela** em face do atraso injustificado no cumprimento do prazo legal para a recuperação da área degradada, a fim de que o proprietário corrija o CEFIR e elabore o PRAD no prazo de 60 dias. Essa atuação paradigmática gerou duas decisões interlocutórias de indeferimento dos pedidos liminares, o que levou o membro a interpor Agravos de Instrumento

no Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (TJBA). Um dos agravos foi provido, havendo decisão favorável ao Ministério Público, cuja ementa é a seguinte: AGRADO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MEIO AMBIENTE. TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP) E RESERVA LEGAL (RL). IMPLEMENTAÇÃO DE PROJETO DE RECUPERAÇÃO AMBIENTAL. DECISÃO AGRAVADA QUE INDEFERIU O PEDIDO DE LIMINAR. PRELIMINAR DE PERDA DE OBJETO REJEITADA, POSTO QUE A PRETENSÃO ANTECIPATÓRIA NÃO SE LIMITA/EXAURE NO PEDIDO DE MERA APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTOS. MÉRITO. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS PREVISTOS NO ART. 300, DO CPC. **DIREITO COLETIVO QUE SE SOBREPÕE AO DIREITO INDIVIDUAL.** DEGRADAÇÃO DO MEIO AMBIENTE. **OMISSÃO E ATRASO NÃO JUSTIFICADO DA PARTE AGRAVADA NO CUMPRIMENTO DO PRAZO LEGAL PARA RECUPERAÇÃO DA ÁREA DEGRADADA.** TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA DEFERIDA PARA DETERMINAR QUE O AGRAVADO CORRIJA, NO PRAZO DE 60 (SESSENTA) DIAS, A CONTAR DA JUNTADA AOS AUTOS DO AR (POSITIVO), OS DADOS LANÇADOS ERRONEAMENTE NO CEFIR, DE ACORDO COM O DEMONSTRADO EM RELATÓRIO DE DESCONFORMIDADES, ORIUNDO DA ONG ÁGUA BOA/YNAMATA, E REALIZE, ÀS SUAS CUSTAS, UM PROJETO DE RECUPERAÇÃO DE ÁREAS DEGRADADAS OU ALTERADAS (PRAD), DEVENDO PREVER A RECUPERAÇÃO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E RESERVA LEGAL DO IMÓVEL RURAL, DE MANEIRA QUE TODO O PROCESSO DE RECUPERAÇÃO DA ÁREA DEGRADADA SEJA CONCLUÍDO ATÉ O ANO DE 2032 (DOIS MIL E TRINTA E DOIS), CONFORME EXIGÊNCIA DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL E FISCALIZAÇÃO DO INEMA, COM COMINAÇÃO DE MULTA DIÁRIA NO VALOR DE R\$ 300,00 (TREZENTOS REAIS) PARA O CASO DE DESCUMPRIMENTO DA TUTELA

ORA DEFERIDA, RATIFICANDO-SE A DECISÃO UNIPESSOAL DE ID 11053512. OPINATIVO MINISTERIAL PELO PROVIMENTO DO AGRAVO. AGRAVO PROVIDO. (AGRAVO DE INSTRUMENTO nº 8031765-37.2020.8.05.0000. Órgão Julgador: Terceira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. Relator: Des. José Cícero Landin Neto. Julgado em: 06 nov. 2020)

3.3 O pedido principal da Ação Civil Pública foi a confirmação do pedido liminar e a condenação do réu a pagar uma indenização a título de danos morais coletivos, cujo cálculo foi realizado com base em parecer da Central de Apoio Técnico do MPBA e a razão aritmética em face da proporção de 1/10 da recuperação a cada 2 anos até 2032, conforme art. 72 do Decreto Estadual nº 15.180/2014.

4. Nos Inquéritos Civis ainda em trâmite na promotoria em que o proprietário não aceitou firmar o compromisso de ajustamento de conduta, solicitou-se à Central de Apoio Técnico (CEAT) do MPBA a análise documental e a realização, caso necessário, de inspeção nos imóveis rurais investigados para fornecer as seguintes informações: i) a área total degradada (m² ou ha); ii) a data de ocorrência/identificação do dano e iii) a tipologia e o estágio de regeneração vegetal. De posse dessas informações, o CEAMA foi oficiado para realizar o cálculo de valoração do dano naquele caso concreto para possibilitar o ajuizamento de Ação Civil Pública.

5. Nos Procedimentos Administrativos instaurados para acompanhar o cumprimento dos TACs firmados, o Promotor solicitou às Instituições Água Boa/Ynamata e à CEAT que fizessem a análise dos PRADs já apresentados pelos compromissários. Também determinou uma nova análise dos CEFIRs para verificar se as informações inconsistentes foram corrigidas. Alguns PRADs foram aprovados e a execução foi iniciada com previsão de acompanhamento pelo prazo de 72 meses através de relatórios fotográficos semestrais.

A análise da atuação da Promotoria de Justiça Regional Ambiental do Recôncavo Sul no Projeto Olho de Águia a partir do estudo de caso permitiu concluir que há fraudes no sistema auto declaratório do cadastro e que as possíveis soluções para o problema exigem esforços intersetoriais e estratégicos. Embora o estudo de caso aponte um recorte para a realidade do Recôncavo Sul da Bahia, outras pesquisas no âmbito do Cadastro Ambiental Rural ressaltaram a possibilidade de fraudes nas declarações prestadas (TUPIASSU *et al*, 2017), e essas constatações podem implicar na existência desta problemática em outros biomas no Estado da Bahia.

As constatações do estudo possibilitaram, então, a descrição de alguns direcionamentos e orientações técnicas.

5. Medidas relevantes, direcionamentos e orientações

Uma medida importante utilizada no modelo de atuação da Promotoria Regional Ambiental do Recôncavo Sul foi a parceria com instituições não governamentais, que economizam recursos humanos e orçamentários do poder público e representam uma contraprestação para o meio ambiente e a sociedade, já que essas instituições são beneficiárias de termos de ajustamento de conduta celebrados entre o Ministério Público e infratores ambientais.

Além disso, o apoio prestado pela Central de Apoio Técnico do MPBA é de grande relevância para a continuidade do Projeto, embora tenha sido verificada uma demora na entrega dos pareceres de análise técnica. Tal demora pode ser justificada por este equipamento auxiliar as promotorias de todo o Estado da Bahia, o que acaba gerando uma fila de espera das demandas. Buscando contornar essa situação, a Promotoria Regional Ambiental do Recôncavo Sul solicitou análises da regularidade do CEFIR retificado e do PRAD também para as instituições não governamentais parceiras. Só foram solicitadas ao Órgão Técnico do Ministério Público as análises mais complexas.

Diante de todas as colocações desta nota e considerando os resultados do estudo de caso, elencamos algumas orientações/sugestões técnicas:

1. A discussão e a proposição de instauração de procedimentos no âmbito das Promotorias Especializadas de Meio Ambiente com a finalidade de

fiscalizar a política pública do CAR/CEFIR, notadamente em relação às informações lançadas nos cadastros. Sugere-se uma atuação local, incentivando as Secretarias Municipais de Meio Ambiente a promover ações de educação ambiental com pequenos, médios e grandes proprietários rurais, agricultores familiares, etc, para a conscientização sobre as funções das áreas ambientais protegidas, a importância de aderir ao Programa de Regularização Ambiental e de manter atualizados os dados lançados no CAR/CEFIR.

2. No âmbito do fortalecimento do Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISMUMA), em procedimentos já em trâmite ou que venham a ser instaurados nas Promotorias Regionais Ambientais, incentivar as Secretarias Municipais de Meio Ambiente, notadamente as suas Diretorias de Meio Ambiente, a promover o apoio técnico aos agricultores familiares e aos pequenos proprietários para averiguar/corrigir os dados lançados no CEFIR ou mesmo cadastrar as pequenas propriedades no sistema, apoio que é mencionado no Decreto Estadual nº 15.180/2014;
3. A articulação do CEAMA com a Secretaria Estadual de Meio Ambiente e o INEMA, buscando parcerias com Universidades e Organizações Não Governamentais para prestar um apoio técnico para a verificação das informações lançadas no CEFIR.
4. Sugere-se, ainda, a expedição de Recomendação Conjunta das Promotorias Especializadas em Meio Ambiente dirigida à Secretaria Estadual de Meio Ambiente e ao Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos, proposta que segue anexa esta Nota Técnica.

REFERÊNCIAS

BAHIA. **Lei Complementar Estadual n. 11 de 18 de janeiro de 1996**. Institui a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado da Bahia e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Bahia, 19 jan. 1996. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-complementar-no-011-de-18-de-janeiro-de-1996>>. Acesso em: 20. nov. 2022.

_____. **Decreto Estadual n. 15.180 de 02 de junho de 2014.** Regulamenta a gestão das florestas e das demais formas de vegetação do Estado da Bahia, a conservação da vegetação nativa, o Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais - CEFIR, e dispõe acerca do Programa de Regularização Ambiental dos Imóveis Rurais do Estado da Bahia e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Bahia, 03 jun. 2014. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=121083>>. Acesso em: 10. out. 2020.

_____. **Lei Estadual n. 10.431 de 20 de dezembro de 2006.** Dispõe sobre a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Bahia, 21 dez. 2006. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=121083>>. Acesso em: 10. out. 2020.

_____. **Instrução Normativa SEMA/INEMA n. 15 de 27 de outubro de 2022.** Dispõe sobre as ações a serem realizadas em casos de suspeita ou confirmação de fraudes no Sistema Estadual de Informações Ambientais e de Recursos Hídricos - SEIA e no Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais - CEFIR. Diário Oficial do Estado, Bahia, 28 out. 2022. Disponível em: <<https://dool.egba.ba.gov.br/portal/visualizacoes/html/14907#/p:1/e:14907>>. Acesso em: 10 dez. 2022.

BAHIA, M. P. **Conhecendo o Ministério Público.** Central Integrada de Comunicação Social. Assessoria de Imprensa. - Salvador: Ministério Público do Estado da Bahia. Cecom – Imprensa, 2014. Disponível em: <https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/oquee/files/assets/basic-html/page1.html>. Acesso em: 23 mar. 2020.

_____. **Floresta Legal.** Núcleo de Defesa da Mata Atlântica, Salvador: Ministério Público do Estado da Bahia. Ficha Técnica. Disponível em: <<https://www.mpba.mp.br/projeto/floresta-legal>>. Acesso em: 10 out. 2020.

_____. **Projeto Olho de Águia – Regional Recôncavo Sul.** Santo Antônio de Jesus: Ministério Público do Estado da Bahia, 2019. 43 p.

_____. **Nota Técnica n. 002 de 28 de setembro de 2021.** Centro de Apoio às Promotorias de Meio Ambiente e Urbanismo – CEAMA. Salvador: Ministério Público do Estado da Bahia, 2021a, 36 p. Disponível em: <https://mpba.mp.br/sites/default/files/area/meio_ambiente/2021/nota-tecnica-desmatamento-02-2021.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2022.

_____. **Nota Técnica n. 003 de 01 de dezembro de 2021.** Centro de Apoio às Promotorias de Meio Ambiente e Urbanismo – CEAMA. Salvador: Ministério Público do Estado da Bahia, 2021b, 4 p. Disponível em: <https://mpba.mp.br/sites/default/files/area/meio_ambiente/2021/nota-tecnica-03-2021-desmatamento.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2022.

_____. **Resolução n. 08 de 09 de setembro de 2013.** Redefine as atribuições das Promotorias de Justiça da Especializadas em Meio Ambiente, criadas pela Lei Estadual, revogando a Resolução n° 08/2010, bem como redefine as delimitações

geográficas das Regionais Ambientais, e dá outras providências. Diário da Justiça Eletrônico, Bahia, 18 set. 2013.

BOULLOSA, R. Política Pública. In: BOULLOSA, R. (coord.) **Dicionário da Formação em Gestão Social**. Salvador: Rede de Pesquisadores em Gestão Social, Observatório da Formação em Gestão Social, 2013. Disponível em: <https://issuu.com/carlosvilmar/docs/e-book_dicionario_de_verbetes>. Acesso em: 14 maio 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 out. 2020.

_____. **Decreto-lei n. 2.848 de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Diário Oficial da União, Brasília, 31. dez. 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 21 ago. 2022.

_____. **Lei Federal n. 9.605 de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 13. fev. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm>. Acesso em: 21 ago. 2022.

_____. **Decreto Federal n. 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 Federal n. 7.830/12. Diário Oficial da União, Brasília, 11. dez. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7029.htm> Acesso em: 16 out. 2020.

_____. **Lei Federal n. 12.651 de 25 de maio de 2012a**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Diário Oficial da União, Brasília, n. 102, Seção 1, p.1-8. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 15 out. 2020.

_____. **Decreto Federal n. 7.830 de 17 de outubro de 2012b**. 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. Diário Oficial da União, Brasília, 18 out. 2012. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7830.htm>. Acesso em: 13 nov. 2022.

_____. **Decreto Federal n. 8.235 de 5 de maio de 2014**. Estabelece normas gerais complementares aos Programas de Regularização Ambiental dos Estados e do Distrito Federal, de que trata o Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012, institui o Programa Mais Ambiente Brasil, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 5 maio 2014. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8235.htm>. Acesso em: 13 nov. 2022.

DYE, T. R. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1972.

KELSEN, H. **Teoria Pura do Direito**. 8 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009, 448 p.

LAUDARES, S. S. A.; BORGES, L. A. C.; DE REZENDE, J. L. P.; BICALHO, M. L.; BARROS, V. C. C. New Contours of the Native Vegetation Protection Law of 2012. **Revista Floresta e Ambiente**, v. 26, n. 4, sep. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2179-80872019000400201#:~:text=The%20new%20legislation%20of%202012,Amazon%2C%2020%25%20in%20the%20property>. Acesso em: 17 out. 2020.

LAUDARES, S. S. A.; SILVA, K. G.; BORGES, L. A. C. Cadastro Ambiental Rural: uma análise da nova ferramenta para regularização ambiental no Brasil. **Desenvolv. Meio Ambiente**, v. 31, p. 111-122, ago. 2014. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/made/article/view/33743/23043>>. Acesso em: 21 set. 2020.

LASSWELL, H. D. *Politics: who gets what, when, how?* New York: McGraw-Hill, 1950 1st ed. 1951, 2nd ed.

LEAL, M. M. **Verificação do Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais (CEFIR) das propriedades inseridas no Projeto Olho de Águia da Promotoria Regional Ambiental do Recôncavo Sul da Bahia**. Cruz das Almas: Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, 2022. 23p.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceito, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2014. 133 p.

TUPIASSU, L.; GROS-DESORMAUX, J.-R.; CRUZ, G. A. C. da. Regularização Fundiária e Política Ambiental: Incongruências do Cadastro Ambiental Rural no Estado do Pará. **Revista Brasileira de Políticas Públicas** (Online), Brasília, v. 7, nº 2, 2017 p. 187-202.

ANEXO I

RECOMENDAÇÃO CONJUNTA Nº ___/202___ - MINUTA

Recomenda à Secretaria do Meio Ambiente do Estado da Bahia (SEMA) e ao Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (INEMA) a adoção de providências para o fortalecimento do Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais (CEFIR) no âmbito da Lei Federal nº 12.651/2012 e da Lei Estadual nº 10.431/2006.

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA**, por meio dos Promotores de Justiça que ao final subscrevem, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, com amparo nos artigos 37, *caput*, 129, II, IX, ambos da Constituição Federal; 72, I, 74, I e 75, IV, da Lei Complementar Estadual nº 11/96, e 27, I e II, e parágrafo único, IV, da Lei Federal nº 8.625/93, e, ainda:

CONSIDERANDO que é função institucional do Ministério Público a defesa da ordem jurídica, dos interesses sociais e individuais indisponíveis e do regime democrático de direito, adotando, para tanto, as medidas necessárias para a garantia dos direitos fundamentais, nos termos do art. 129, inciso II, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que cabe também ao Ministério Público, na defesa do regime democrático, atuar na fiscalização e no acompanhamento do pleno exercício e funcionamento dos mecanismos legítimos de políticas públicas;

CONSIDERANDO que segundo o art. 225 da Constituição Federal todas as pessoas têm o “*direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado*”, neste aspecto envolvendo o meio ambiente nativo com todas as suas ascensões, cabendo ao Poder Público e à coletividade defendê-lo e preservá-lo;

CONSIDERANDO que a Lei Federal nº 12.651/2012 tornou obrigatória a figura do Cadastro Ambiental Rural – CAR, disciplinando-o no art. 29 como um “registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e

posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento”;

CONSIDERANDO que a base de dados do Cadastro Ambiental Rural – CAR funciona como uma importante política pública ambiental de controle da cobertura vegetal, planejamento econômico e combate ao desmatamento e que o seu gerenciamento é feito pelo Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural – SICAR;

CONSIDERANDO que a Lei Estadual nº 10.431/2006 já havia criado na Bahia o Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais – CEFIR, disciplinando-o no art. 14, §1º, como um “instrumento de monitoramento das áreas de preservação permanente, de Reserva Legal, de Servidão Florestal, de Servidão Ambiental e das florestas de produção, necessário à efetivação do controle e da fiscalização das atividades florestais, bem como para a formação dos corredores ecológicos”;

CONSIDERANDO que o Decreto Estadual nº 15.180/2014 regulamentou o Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais – CEFIR e, em seu art. 59, definiu que “no Estado da Bahia, o Cadastro Ambiental Rural, tal qual previsto no art. 29 da Lei Federal 12.651/2012, é denominado Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais - CEFIR, 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”;

CONSIDERANDO que o Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais – CEFIR é auto declaratório, nos termos do art. 65 do Decreto Estadual nº 15.180/2014, sendo o proprietário ou o possuidor o responsável pelas informações lançadas no cadastro;

CONSIDERANDO que, conforme a disciplina do art. 62 do Decreto Estadual nº 15.180/2014, o registro no CEFIR é realizado por meio de acesso eletrônico ao Sistema Estadual de Informações Ambientais e Recursos Hídricos – SEIA, gerenciado pelo Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - INEMA;

CONSIDERANDO que o CEFIR “tem caráter permanente e suas informações deverão ser compartilhadas com outras entidades públicas de gestão ambiental e fundiária, em regime de reciprocidade, devendo ser atualizado, pelo proprietário ou possuidor, sempre que houver alteração na situação jurídica ou de utilização do imóvel rural”, nos termos do art. 134 do Decreto Estadual nº 15.180/2014;

CONSIDERANDO que o Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais – CEFIR é parte integrante e indispensável do Programa de Regularização Ambiental dos Imóveis Rurais do Estado da Bahia e deve ser obrigatoriamente atualizado a cada 05 (cinco) anos, conforme art. 137 do Decreto Estadual nº 15.180/2014;

CONSIDERANDO que caso sejam detectadas pendências ou inconsistências nas informações declaradas e nos documentos apresentados no CEFIR, “o órgão responsável deverá notificar o interessado para que preste informações complementares ou promova a correção e adequação das informações prestadas”, nos termos do art. 138 do Decreto Estadual nº 15.180/2014;

CONSIDERANDO que, conforme o art. 77 do Decreto Estadual nº 15.180/2014, a inscrição do imóvel rural no CEFIR estabelece a regularidade ambiental para todos os fins previstos em lei até que haja a análise e manifestação do órgão competente;

CONSIDERANDO, contudo, que têm sido detectadas pelo Ministério Público do Estado da Bahia, no âmbito do Projeto Institucional ‘Olho de Água’, diversas fraudes nas informações lançadas CEFIR, nas quais os proprietários ou posseiros lançaram informações falsas sobre o estado de conservação das Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal de seus imóveis rurais;

CONSIDERANDO que as Áreas de Preservação Permanente, conforme o art. 3º, inciso II, da Lei Federal nº 12.651/2012, são definidas como “áreas protegidas, cobertas ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”;

CONSIDERANDO que a Reserva Legal, conforme o art. 3º, inciso III, da Lei Federal nº 12.651/2012, é a “área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, (...), com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa”;

CONSIDERANDO que as fraudes detectadas no CEFIR implicam na não adesão ao Programa de Regularização Ambiental e conseqüentemente no atraso do início de recuperação de áreas degradadas presentes nas Reservas Legais e nas Áreas de Preservação Permanentes dos imóveis rurais, que possuem funções ambientais relevantes;

CONSIDERANDO que a atuação pontual do Ministério Público nos casos detectados não é suficiente para a resolução da problemática, eis que o próprio INEMA estimou no ano de 2019 que havia 1.000.000 (um milhão) de cadastros de imóveis rurais pendentes de análise e validação¹⁶, o que exige uma atuação mais ampla e articulada para a resolução da problemática;

CONSIDERANDO que existe na legislação brasileira a possibilidade de órgãos e entidades da Administração Pública firmarem Acordos de Cooperação, definidos como instrumentos jurídicos que têm como objetivo firmar interesse de mútua cooperação técnica visando a execução de programas de trabalho, projetos/atividades ou eventos de interesse recíproco, da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes, nos termos do Parecer 15/2013 da Advocacia Geral da União,

RESOLVE RECOMENDAR à **Secretaria do Meio Ambiente do Estado da Bahia (SEMA)** e ao **Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (INEMA)**, notadamente à sua Diretoria-Geral, que, no âmbito de suas atribuições:

¹⁶ Disponível em: <<http://www.inema.ba.gov.br/programas/car-bahia-cefir/>>. Acesso em: 11 nov. 2022.

1. Observem a efetividade da política pública do Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais – CEFIR, em atenção às funções previstas no art. 29 da Lei Federal nº 12.651/2012, no art. 14, §1º, da Lei Estadual nº 10.431/2006 e no Decreto Estadual nº 15.180/2014;
2. Para tanto, verifiquem a possibilidade de firmar Acordos de Cooperação Técnica com Universidades Públicas e/ou Privadas, além de outras Instituições Públicas e/ou Privadas, para a realização de um mutirão de análise e validação das inscrições de imóveis rurais no Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais – CEFIR. As análises e validações das inscrições podem ser realizadas inicialmente por comparação com imagens de satélite, relatório *MapBiomass*, *Geobahia* e outras ferramentas de georreferenciamento, a exemplo do que ocorreu com o Projeto Olho de Águia deste Órgão Ministerial e do que já ocorre na Coordenação de Tecnologia da Informação e Comunicação (COTIC) do INEMA;
3. Realizem atividades de educação ambiental, nos termos da Lei Federal nº 9.795/99, para difundir a necessidade de atualização periódica do CEFIR e conscientização quanto às consequências cíveis, administrativas e criminais de declarações falsas lançadas no documento público;
4. Verifiquem a possibilidade de aprimorar o Sistema Estadual de Informações Ambientais e Recursos Hídricos – SEIA para utilizar ferramentas do Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural – SICAR, a exemplo da exigência de certificação do georreferenciamento dos imóveis rurais pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, nos termos da Lei Federal nº 10.267/2001, a fim de evitar a sobreposição de áreas.

Requisita-se, no prazo de 60 (sessenta) dias, a manifestação dos destinatários desta Recomendação quanto aos seus termos e ao INEMA, especificamente, para que informe sobre as ações desenvolvidas pelo órgão para a

análise e validação das inscrições dos imóveis rurais de todo o território baiano no Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais – CEFIR, fornecendo um diagnóstico.

Publique-se uma cópia desta Recomendação no Diário Oficial da Justiça.

Além dos destinatários, encaminhe-se cópia desta Recomendação para todas as Unidades Regionais (UR) do INEMA no Estado da Bahia, solicitando a divulgação adequada.

_____ -BA, __ de _____ de 2023.

Promotor(a) de Justiça Regional Ambiental de Santo Antônio de Jesus	Promotor(a) de Justiça de Meio Ambiente e Urbanismo de Salvador
Promotor(a) de Justiça Regional Ambiental de Lençóis	Promotor(a) de Justiça Regional Ambiental de Euclides da Cunha
Promotor(a) de Justiça Regional Ambiental de Ilhéus	Promotor(a) de Justiça Regional Ambiental de Porto Seguro
Promotor(a) de Justiça Regional Ambiental de Feira de Santana	Promotor(a) de Justiça Regional Ambiental de Bom Jesus da Lapa
Promotor(a) de Justiça Regional Ambiental de Jequié	Promotor(a) de Justiça Regional Ambiental de Valença
Promotor(a) de Justiça Regional Ambiental de Juazeiro	Promotor(a) de Justiça Regional Ambiental de Barreiras
Promotor(a) de Justiça Regional Ambiental de Teixeira de Freitas	Promotor(a) de Justiça Regional Ambiental de Jacobina
Promotor(a) de Justiça Regional Ambiental de Guanambi	Promotor(a) de Justiça Regional Ambiental de Vitória da Conquista
Promotor(a) de Justiça Regional Ambiental de Mata de São João	Promotor(a) de Justiça Regional Ambiental de Irecê
Promotor(a) de Justiça Regional Ambiental de Itaberaba	Promotor(a) de Justiça Regional Ambiental de Paulo Afonso