



Inquérito Civil n. 1.34.029.000177/2023-59

RECOMENDAÇÃO N. 27, de 27 de novembro de 2025

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pela procuradora da República signatária, no exercício das atribuições que lhes são conferidas pelo art. 5º, I, "c", II, "c" e "d", III, "b", "d" e "e", IV e V, bem como pelo art. 6º, inciso VII, "a", "b" e "c", inciso XIV, "c" e "g", e inciso XX, da Lei Complementar n. 75/93,

Considerando que é função institucional do Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*, da Constituição Federal);

Considerando que compete ao Ministério Público promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente, dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e dos interesses individuais indisponíveis, difusos e coletivos, nos termos do art. 129, III, da Constituição Federal, do artigo 5º, inciso III, alíneas "a", "b", "d" e "e" e do art. 6º, VII, alínea "b" e "c", da Lei Complementar n. 75/93;

Considerando ser função precípua do Ministério Público a proteção do meio ambiente, devendo o órgão adotar as medidas legais cabíveis para tanto, bem como fiscalizar a correta aplicação da lei, conforme artigos 127, *caput*, e 129, inciso III, da Constituição Federal;

Considerando ser também função precípua do Ministério Público, conforme artigos 127, *caput*, e 129, II e III, da Constituição Federal, a proteção a direitos fundamentais e humanos, cuja promoção é inerente à própria ideia de Estado Democrático de Direito;

Considerando que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para



as presentes e futuras gerações, a teor do art. 225, *caput*, da Constituição;

Considerando que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é considerado direito fundamental e humano de terceira dimensão, dotando-se de titularidade difusa, mas assumindo essencialidade na própria viabilização da perpetuação da espécie humana;

Considerando que, para assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a Constituição Federal atribui ao Estado as obrigações, dentre outras, (i) de definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção, e (ii) de proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade (art. 225, §1º, incisos III e VII, CF/88);

Considerando que, dentro do conceito de espaços territoriais protegidos, encontram-se as unidades de conservação, definidas pela Lei n. 9.985/2000 como “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção”;

Considerando que todas as unidades de conservação, federais, estaduais e municipais, compõem o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, cujos objetivos são, conforme o artigo 4º da Lei n. 9.985/2000:

I - contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais;

II - proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional;

III - contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais;

IV - promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos



naturais;

V - promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento;

VI - proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica;

VII - proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural;

VIII - proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos;

IX - recuperar ou restaurar ecossistemas degradados;

X - proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental;

XI - valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica;

XII - favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico;

XIII - proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente.

Considerando que as unidades de conservação classificam-se em dois grupos, com características específicas, objetivando o grupo das unidades de proteção integral preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, enquanto visa o grupo das unidades de uso sustentável compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais, conforme artigo 7º da Lei n. 9.985/2000;

Considerando que a mesma Lei n. 9.985/2000 prevê cinco categorias de unidades de conservação de proteção integral, das quais três compostas exclusivamente por áreas de posse e domínio públicos (estação ecológica, reserva biológica e parque nacional), ao passo em que para duas categorias – monumento natural e refúgio da vida silvestre – admite-se a presença de áreas particulares;

Considerando que a Lei n. 9.985/2000 prevê sete categorias de unidades de conservação de uso sustentável, das quais quatro compostas



exclusivamente por áreas de posse e domínio públicos (floresta nacional, reserva extrativista, reserva de fauna e reserva de desenvolvimento sustentável), ao passo em que para três categorias – áreas de proteção ambiental, áreas de relevante interesse ecológico e reserva particular do patrimônio natural – admite-se a presença de áreas particulares;

Considerando que, para as unidades de conservação compostas exclusivamente por áreas de posse e domínio públicos, deverão os imóveis privados ser desapropriados;

Observando, contudo, que, antes da desapropriação, os titulares de imóveis rurais no interior de unidades de conservação com vocação para composição exclusivamente por áreas públicas fazem jus a Cotas de Reserva Ambiental – CRA, título nominativo representativo de área com vegetação nativa, existente ou em processo de recuperação, regulado pelos artigos 44 e seguintes da Lei n. 12.651/2012;

Considerando que, para emissão de CRAs, é obrigatória a inscrição no Cadastro Ambiental Rural do imóvel rural sob domínio particular dentro de unidade de conservação com vocação para composição exclusivamente por áreas públicas, conforme artigo 44, §1º, da Lei n. 12.651/2012;

Observando que as Cotas de Reserva Ambiental foram pensadas como mecanismos para viabilizar a manutenção e/ou recuperação das características naturais relevantes das áreas protegidas, mesmo antes da desapropriação, colaborando para o cumprimento das finalidades das unidades de conservação sobre as quais incidam;

Considerando que o CAR, como condição imprescindível para a emissão de CRAs, constitui uma ferramenta relevante para propiciar às unidades de conservação em fase de regularização fundiária o cumprimento



de suas respectivas finalidades;

Considerando, por outro lado, que os imóveis rurais incidentes sobre unidades de conservação que comportem dominialidade privada deverão ser inseridos no Cadastro Ambiental Rural, por força da norma geral constante no artigo 29 da Lei n. 12.651/2012;

Considerando que o CAR constitui 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 o Decreto n. 7.830/2012, que regulamenta o Sistema de Cadastro Ambiental Rural, ainda define em seu artigo 3º serem objetivos do Sistema:

I - receber, gerenciar e integrar os dados do CAR de todos os entes federativos;

II - cadastrar e controlar as informações dos imóveis rurais, referentes a seu perímetro e localização, aos remanescentes de vegetação nativa, às áreas de interesse social, às áreas de utilidade pública, às Áreas de Preservação Permanente, às Áreas de Uso Restrito, às áreas consolidadas e às Reservas Legais;

III - monitorar a manutenção, a recomposição, a regeneração, a compensação e a supressão da vegetação nativa e da cobertura vegetal nas áreas de Preservação Permanente, de Uso Restrito, e de Reserva Legal, no interior dos imóveis rurais;

IV - promover o planejamento ambiental e econômico do uso do solo e conservação ambiental no território nacional; e

V - disponibilizar informações de natureza pública sobre a regularização ambiental dos imóveis rurais em território nacional, na Internet;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Taubaté/SP
3º Ofício - Socioambiental

Considerando que esses objetivos dialogam com os objetivos definidos para as unidades de conservação em geral e, em especial, para aquelas que admitem dominialidade privada de áreas, viabilizando a identificação de passivos ambientais no interior de imóveis rurais, bem como o planejamento e o monitoramento da recomposição das áreas pertinentes, visando-se à integral consecução das finalidades das unidades de conservação;

Considerando que o Cadastro Ambiental Rural exige do proprietário ou possuidor rural que apresente (i) sua identificação, (ii) documentos comprobatórios de posse ou propriedade, e (iii) a 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, conforme artigo 29, §1º, da Lei n. 12.651/2012;

Considerando, assim, que o CAR constitui uma ferramenta única para mapeamento geoespacial e saneamento de passivos ambientais de imóveis rurais, relacionados a áreas de preservação permanente, reservas legais e áreas de uso restrito;

Considerando que passivos ambientais em imóveis rurais incidentes sobre unidades de conservação, do tipo que admite dominialidade privada ou não, podem comprometer o cumprimento das finalidades para as quais as áreas protegidas sobrepostas foram criadas;

Considerando, portanto, ser imperativo o mapeamento e saneamento de passivos ambientais em imóveis rurais sobrepostos a unidades de conservação, como medida para resguardo das características naturais relevantes que justificaram a criação das áreas protegidas;



Reiterando que, por força de norma constitucional, incumbe ao Poder Público assegurar que alterações e supressões dentro de áreas protegidas, a exemplo de unidades de conservação, ocorram apenas nas hipóteses autorizadas legalmente, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem a proteção dessas áreas (art. 225, §1º, inciso III, CF/88);

Reiterando caber também ao Poder Público, por força de norma constitucional, proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade (art. 225, §1º, inciso VII, CF/88);

Sublinhando que a mora na identificação de passivos ambientais em imóveis rurais sobrepostos a unidades de conservação e, por tabela, na correção desses passivos, potencialmente viola ambos os comandos constitucionais citados, relacionados à preservação da integridade dos atributos que justificam a criação de uma dada área protegida e à proteção a flora e fauna e suas respectivas funções ecológicas (art. 225, §1º, incisos III e VII, CF/88);

Concluindo, a partir disso, ser dever dos Poderes Públicos atuar de modo célere para que todos os imóveis rurais sobrepostos a unidades de conservação sejam efetivamente inscritos no Cadastro Ambiental Rural, com a finalidade de identificarem-se e sanarem-se seus passivos ambientais;

Concluindo, também, ser dever dos Poderes Públicos atuar de modo célere para que eventuais imóveis rurais inscritos no Cadastro Ambiental Rural com pendências ou inconsistências tenham sanadas essas situações;

Considerando que o saneamento de pendências ou inconsistências permite que se alcance mais prontamente o desenho ideal em



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Taubaté/SP
3º Ofício - Socioambiental

que todos os imóveis sobrepostos a unidades de conservação estejam devidamente cadastrados no sistema, juntamente com seus passivos ambientais, viabilizando a composição desses passivos;

Considerando que, no Estado de São Paulo, o recebimento, análise e validação do Cadastro Ambiental Rural encontram-se a cargo da Secretaria de Estado de Agricultura e Abastecimento (SAA);

Considerando ter sido apurado, no Inquérito Civil n. 1.34.029.000177/2023-59, inexistirem na Secretaria de Estado de Agricultura e Abastecimento (SAA) mecanismos de priorização de análise e validação de Cadastros Ambientais Rurais incidentes sobre unidades de conservação em geral, de modo que o tratamento conferido a imóveis inseridos em áreas protegidas não se distingue daquele conferido a imóveis em geral;

Considerando que, exemplificativamente, sobre a APA Mananciais do Rio Paraíba do Sul, unidade de conservação federal, incidem 7.763 CARs ativos, dos quais 90% (6.864 CARs) tiveram uma primeira análise concluída por mecanismos automatizados;

Considerando que, destes 6.864 CARs ativos analisados automaticamente, apenas 488 foram validados, isto é, atingiram o estágio final de registro, sendo 138 validados sem passivo ambiental, porquanto em integral conformidade com a Lei n. 12.651/2012, e 350 validados com identificação de passivo ambiental a ser saneado mediante adesão do titular ao Programa de Regularização Ambiental (PRA) delineado na Lei n. 12.651/2012 e no Decreto n. 7.830/2012;

Considerando que, de acordo com tais dados, **apenas 6,2% dos imóveis rurais com CARs ativos sobrepostos à APA Mananciais do Rio Paraíba do Sul possuem cadastros integralmente regulares e validados**, encontrando-se todos os demais em situação de pendências imputáveis seja à Secretaria de Estado de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Taubaté/SP
3º Ofício - Socioambiental

Agricultura e Abastecimento, seja aos respectivos particulares titulares dos cadastros;

Considerando haver pendências imputáveis a particulares titulares de cadastros ambientais rurais em que detectadas inconsistências, dado seu dever de, uma vez intimados, corrigir os equívocos ou imprecisões identificados pela SAA, conforme artigo 7º do Decreto n. 7.830/2012;

Considerando, por outro lado, haver pendências imputáveis à Secretaria de Estado de Agricultura e Abastecimento (SAA), seja em função de existirem cadastros sobrepostos à unidade de conservação que ainda não passaram pela análise inicial, seja em virtude da limitação dos esforços do ente público em notificar efetivamente os particulares cujos cadastros precisam passar por correções;

Considerando, nesse sentido, ter a Secretaria de Estado de Agricultura e Abastecimento informado enfrentar dificuldades para intimação dos titulares de cadastros ambientais rurais para correção de inconsistências e imprecisões, devido à desatualização dos dados de contato por eles fornecidos por ocasião dos respectivos registros;

Considerando, apesar dessa dificuldade, que a Secretaria de Estado de Agricultura e Abastecimento declarou não ter acesso a bases de dados do próprio Estado de São Paulo – como da Secretaria de Segurança Pública – para pesquisa de novos contatos ou endereços vinculados aos titulares de CARs que precisam passar por correções;

Considerando ter a Secretaria de Estado de Agricultura e Abastecimento informado não proceder com fiscalizações ou intimações pessoais de eventuais particulares cujos CARs precisam ser corrigidos ou retificados, diretamente ou por meio de parceria com outros órgãos públicos estaduais, valendo-se, apenas, de mutirões para tal finalidade;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Taubaté/SP
3º Ofício - Socioambiental

Considerando que os esforços de mutirões têm se revelado insuficientes para a finalidade de correção ou retificação de CARs com imprecisões, já que o comparecimento de interessados nesses eventos depende de sua própria disponibilidade e interesse para reconhecimento de eventuais passivos ambientais a serem mapeados por meio do cadastro ambiental rural;

Considerando que o caso da APA Mananciais do Rio Paraíba do Sul bem ilustra essa dinâmica, visto que, como informado no Inquérito Civil, apenas 6,2% dos CARs sobrepostos à unidade de conservação foram validados, a despeito dos 43 mutirões realizados em sua área de abrangência entre janeiro de 2023 e janeiro de 2024;

Considerando ser necessária a busca ativa de titulares de cadastros ambientais rurais que carecem de correções, para a finalidade de completarem-se os devidos ciclos de identificação de passivos ambientais, viabilizando-se a devida correção desses passivos;

Considerando que essa busca ativa pode ocorrer, exemplificativamente:

- (i) mediante utilização de dados de contato sob titularidade de outros órgãos públicos, inclusive do próprio Estado de São Paulo, observados os limites da LGPD e a necessidade de acordos de cooperação;
- (ii) mediante promoção de intimações pessoais de interessados titulares de CARs com pendências, inclusive com apoio de órgãos estaduais como a Polícia Militar Ambiental, que já efetua diligências de campo rotineiramente;
- (iii) mediante intimações por edital de eventuais interessados, esgotadas vias alternativas para sua localização;

Considerando que o artigo 7º, §1º, do Decreto n. 7.830/2012 determina o cancelamento do Cadastro Ambiental Rural do interessado que, intimado



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Taubaté/SP
3º Ofício - Socioambiental

a corrigir pendências ou inconsistências, não se manifeste no prazo para tanto concedido;

Considerando que a manutenção, como ativos, de Cadastros Ambientais Rurais com inconsistências ou pendências, cujos titulares não são localizados para intimação, concede a esses titulares benefícios – a exemplo do acesso a crédito rural – sem que lhes seja exigida a contrapartida necessária de cumprimento dos deveres inerentes à condição de proprietário ou possuidor de imóvel rural;

Considerando que esses benefícios, concedidos aos titulares de Cadastros Ambientais Rurais com inconsistências ou pendências não localizados para intimação, ainda se operam em detrimento do cumprimento das finalidades institucionais das unidades de conservação, nas hipóteses em que os cadastros são sobrepostos a áreas protegidas;

Considerando ser princípio de direito que a ninguém é dado valer-se da própria torpeza;

Considerando a necessidade de a Secretaria de Estado de Agricultura e Abastecimento aperfeiçoar seus fluxogramas de trabalho e incrementar sua eficiência no que tange à análise, tratamento e validação de cadastros ambientais rurais sobrepostos a unidades de conservação, inclusive federais, para a finalidade de finalizar todas as análises primárias pendentes e de implementar mecanismos de busca ativa e penalização de titulares omissos em seu dever de corrigir eventuais pendências ou inconsistências detectadas;

RESOLVE, na forma do artigo 6º, inciso XX, da Lei Complementar nº 75/93, RECOMENDAR à Secretaria de Estado de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, por meio de seu Secretário, que:



- (i) adote formalmente mecanismos para priorização da análise e validação, esta quando pertinente, de cadastros ambientais rurais incidentes sobre unidades de conservação, inclusive unidades de conservação federais;**
- (ii) adote formalmente mecanismos de busca ativa e intimação efetiva de titulares cujos Cadastros Ambientais Rurais, inicialmente analisados, contenham pendências ou inconsistências a serem saneadas, nas hipóteses em que esses cadastros incidirem sobre unidades de conservação federais, inclusive APAs;**
- (iii) promova o cancelamento de todos os Cadastros Ambientais Rurais incidentes sobre unidades de conservação federais cujos titulares [dos CARs] tenham sido intimados a sanar pendências ou inconsistências nas informações declaradas e nos documentos apresentados, tendo mantido-se omissos no prazo concedido administrativamente para tanto, em consonância com o artigo 7º, §1º, do Decreto Federal n. 7.830/2012.**

Esta recomendação constitui o destinatário em mora e, caso não acatada no prazo de trinta dias, implicará a adoção das medidas administrativas e judiciais inseridas nas atribuições do Ministério Público Federal, mantendo-se esta instituição à disposição para negociação da construção de mecanismos de priorização de análises e de busca ativa de interessados mencionados neste instrumento.

A Quarta Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal será comunicada do conteúdo desta Recomendação.

-assinado eletronicamente-

Ana Carolina Haliuc Bragança

Procuradora da República