

O Potencial do PRA Autodeclaratório para Impulsionar a Restauração Florestal

Vantagens, Limites e Recomendações



CLIMATE
POLICY
INITIATIVE



NOTA TÉCNICA
JULHO 2025

Introdução

A regularização ambiental de imóveis rurais por meio da recomposição de vegetação nativa em passivos existentes em Áreas de Preservação Permanente (APPs) e Reservas Legais é um dos pilares do Código Florestal. Para viabilizá-la, a lei estabeleceu instrumentos de gestão, adequação e monitoramento, como o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e o Programa de Regularização Ambiental (PRA), além de regras diferenciadas, considerando a data da supressão irregular da vegetação, o tamanho do imóvel e a sua localização.

Mais de uma década após a promulgação da lei, a principal barreira à implementação do Código Florestal pelos estados consiste nos desafios da análise do CAR — etapa que antecede a adesão formal ao PRA e a execução das ações de recomposição. Embora compatível com a lógica procedimental prevista no Código Florestal, a exigência de validação prévia dos cadastros tem dificultado o avanço da regularização ambiental e adiado a restauração florestal de milhões de hectares de passivos em APPs e Reservas Legais, comprometendo a finalidade da lei.

Nesse cenário, em que a principal política pública de conservação em áreas rurais privadas ainda enfrenta desafios, a proposta de um PRA autodeclaratório surge como uma opção para destravar o processo, ao viabilizar a antecipação das ações de recuperação, podendo ser útil em contextos específicos que serão delineados nesta publicação.

Importante ressaltar que essa abordagem não substitui o fluxo do PRA tradicional, previsto no Código Florestal, nem se aplica como solução universal para os desafios da regularização ambiental dos imóveis rurais no país. O PRA autodeclaratório deve ser visto como mais uma ferramenta no conjunto de instrumentos disponíveis, cuja adoção deve ser avaliada conforme a necessidade e a realidade locais, a capacidade técnica e operacional do estado e a existência de regras mínimas que assegurem a qualidade das ações, o monitoramento dos compromissos assumidos e a segurança jurídica do processo.

Pesquisadoras do Climate Policy Initiative/Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (CPI/PUC-Rio) mapearam as experiências estaduais de regularização ambiental e identificaram que diferentes abordagens de PRA já estão em curso no Brasil, com destaque para Mato Grosso do Sul, Bahia, Minas Gerais e Goiás. Esta publicação apresenta os resultados da análise de modelos de PRA autodeclaratório e seu potencial para acelerar a restauração florestal obrigatória, destaca suas principais vantagens e limitações e propõe ainda diretrizes para apoiar sua adoção como instrumento legítimo de política pública, capaz de fortalecer a implementação do Código Florestal na prática.

Conceito, Fundamentos e Vantagens do PRA Autodeclaratório

Conceito: o que É o PRA Autodeclaratório?

O PRA autodeclaratório é um modelo de regularização ambiental em que o produtor rural assume diretamente a responsabilidade por executar a recomposição de APP e Reserva Legal, sem necessidade de validação prévia do CAR pelo órgão ambiental. A adesão é formalizada por termo de compromisso, e o controle da execução ocorre *a posteriori*, com base em mecanismos de monitoramento e responsabilização.

O Código Florestal estrutura o processo de regularização ambiental em três grandes etapas. A **primeira** consiste na inscrição obrigatória do imóvel no CAR pelo proprietário ou possuidor e na análise, pelo órgão estadual competente, das informações declaradas. Nessa fase, o poder público verifica a existência de passivos ambientais e, ao final da análise, convoca o produtor a aderir ao PRA. A **segunda** etapa envolve o pedido de adesão ao PRA, a apresentação e a aprovação do Projeto de Recuperação de Áreas Degradadas e Alteradas (Prada), assim como a assinatura do respectivo termo de compromisso. Por fim, a **terceira** etapa compreende a execução das ações de recomposição e seu monitoramento até que o imóvel possa ser considerado regularizado.

A análise dos dados declarados no CAR ocorre em ciclos até que seja concluída e o cadastro, validado. Ao condicionar a formalização do PRA à análise prévia do CAR, a lei estabeleceu um pré-requisito que, até o momento, tem se mostrado de difícil atendimento na prática. O número de cadastros com análise iniciada varia significativamente entre os estados: enquanto alguns já avançaram substancialmente, outros iniciaram essa etapa recentemente e não ganharam escala. Em termos nacionais, mais de 1,1 milhão de CARs passaram por algum nível de análise, manual ou automatizada — o que representa cerca de 15% do total de cadastros no país. Apesar dos avanços, apenas cerca de 3,3% dos cadastros tiveram a análise concluída, com homologação das informações pelo órgão competente.¹

Além da dificuldade enfrentada na etapa de análise, após a validação do CAR, o proprietário ou possuidor do imóvel rural tem o prazo de um ano para requerer a adesão ao PRA, contado a partir da data de notificação pelo órgão competente, nos termos do Código Florestal. Essa regra posterga ainda mais as ações de recomposição das áreas com passivos.

O modelo de PRA autodeclaratório reorganiza a sequência entre a identificação do passivo, o compromisso formal de regularização e seu controle pelo poder público, pois permite ao produtor rural antecipar a recomposição de APPs e Reservas Legais, sem necessidade de aguardar a validação do CAR pelo poder público. Desloca-se, assim, o foco da atuação estatal da análise prévia dos dados declarados nos cadastros para o monitoramento e a verificação posterior da regularidade ambiental do imóvel.

¹ Lopes, Cristina L. et al. *Onde Estamos na Implementação do Código Florestal? Radiografia do CAR e do PRA nos Estados Brasileiros* — Edição 2024. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2024. bit.ly/4d6XFNL.

Fundamentos: Por que o PRA Autodeclaratório é Legítimo e Viável?

O Código Florestal estabelece que o proprietário ou possuidor rural tem a obrigação de recuperar os passivos em APP e Reserva Legal, mas não condiciona o cumprimento dessa obrigação à validação prévia do CAR. Assim, nada impede que o produtor, por iniciativa própria, inicie a recomposição da vegetação nativa, inclusive antes de qualquer análise ou anuência formal do órgão competente. Ao mesmo tempo, a adesão formal ao PRA é condição expressa na lei para o acesso aos benefícios conferidos às áreas rurais consolidadas.

Nesse contexto, em que a lei impõe a obrigação de recomposição, mas não a condiciona à análise prévia do cadastro, o modelo autodeclaratório oferece uma via legítima para o produtor antecipar a regularização dos passivos anteriores a 22 de julho de 2008,² assegurando-lhe o direito aos benefícios previstos na lei, e/ou posteriores a essa data, os quais estão sujeitos às regras gerais mais restritivas do Código Florestal.

Essa configuração combina o protagonismo do produtor com mecanismos de responsabilização e segurança jurídica, ao transformar a autodeclaração em um compromisso formal, passível de execução. O modelo, portanto, reforça a seriedade das obrigações assumidas e oferece uma alternativa juridicamente válida ao fluxo tradicional do PRA.

A efetividade desse arranjo, no entanto, pressupõe a **observância do princípio da boa-fé por parte dos produtores**, que devem declarar corretamente seus passivos ambientais e executar as ações de recomposição conforme os critérios legais. Esse princípio deve ser complementado por salvaguardas que assegurem a integridade do processo e a efetividade das obrigações assumidas.

Do ponto de vista institucional, o PRA autodeclaratório representa uma resposta pragmática aos desafios concretos enfrentados pelos estados na etapa de análise dos cadastros. Em situações em que a análise do CAR avança lentamente e os produtores demonstram interesse e capacidade para iniciar a recomposição, o modelo permite avançar na implementação da política ambiental sem abrir mão do controle estatal.

Ao inverter a lógica tradicional da regularização, deslocando o foco do controle prévio para o monitoramento, o PRA autodeclaratório contribui para destravar a regularização ambiental, com potencial de acelerar a restauração da vegetação nativa em imóveis rurais.

² Esse é o marco legal do regime especial para áreas rurais consolidadas estabelecido pelo Código Florestal, que permite a regularização de passivos ambientais sob condições menos restritivas.

Vantagens Institucionais e Ambientais do PRA Autodeclaratório

O PRA autodeclaratório apresenta um conjunto de vantagens relevantes para a implementação da política de regularização ambiental e o consequente avanço da restauração florestal obrigatória. Os principais benefícios identificados incluem:

- **Redução de entraves administrativos:** Ao dispensar a análise prévia do CAR como condição para a adesão ao PRA, o modelo autodeclaratório simplifica o processo de regularização e elimina um dos principais obstáculos ao seu avanço.
- **Facilitação da adesão de produtores rurais:** A possibilidade de adesão antecipada ao PRA com base na autodeclaração amplia o protagonismo dos produtores que querem se regularizar e possuem as condições necessárias para tanto.
- **Ativação de ciclo virtuoso de recuperação ambiental:** Ao antecipar o início das ações de recomposição e deslocar o foco da administração pública para o monitoramento, o modelo favorece a criação de uma dinâmica mais ágil e orientada para os resultados. Essa mudança de enfoque pode estimular o engajamento dos produtores, a indução de boas práticas e o fortalecimento institucional dos sistemas de controle e fiscalização.
- **Fortalecimento da restauração em escala e em nível de paisagem:** Ao remover a exigência de validação prévia do CAR, o PRA autodeclaratório pode facilitar o início simultâneo da recomposição em múltiplos imóveis, criando condições mais favoráveis para iniciativas de restauração em escala e nível de paisagem. Quando articulado a políticas de fomento, arranjos institucionais, incentivos e/ou planejamento territorial, esse modelo pode contribuir não só para o avanço da restauração florestal, mas também para a ampliação da conectividade ecológica e o aumento da resiliência dos ecossistemas.

Experiências de Mato Grosso do Sul, Minas Gerais e Goiás

Mato Grosso do Sul foi um dos primeiros estados a implementar o PRA, sob a denominação Programa MS Mais Sustentável, regulamentado em 2014. Desde o início, **o estado adotou uma abordagem autodeclaratória e antecipada da regularização ambiental**, permitindo que os produtores rurais iniciassem diretamente a execução das ações de recomposição ambiental sem aguardar a validação do CAR.

A legislação estadual exige que, no momento da inscrição do imóvel no CAR, o proprietário ou possuidor opte pela adesão ao programa, submeta o Prada em formato PDF e assine o termo de compromisso. O produtor é também responsável por executar as ações previstas no Prada e apresentar, a cada três anos, um Relatório Técnico de Monitoramento com Anotação de Responsabilidade Técnica (ART).

Essa sistemática permitiu ao estado antecipar a regularização ambiental na prática, promovendo o início da recomposição de APPs e a recomposição ou compensação de Reservas Legais antes mesmo da conclusão da análise dos cadastros. Trata-se, portanto, de uma iniciativa pioneira que buscou dar agilidade à implementação do Código Florestal no estado. No entanto, o modelo também apresenta limitações importantes, que serão analisadas nas seções seguintes.

Minas Gerais regulamentou o PRA em 2021 e **inovou ao permitir ao produtor rural iniciar a regularização ambiental antes da análise completa do CAR, por meio de um modelo autodeclaratório**. O Prada pode ser elaborado por responsável técnico ou de forma simplificada via a plataforma WebAmbiente (da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Embrapa) e é anexado em PDF ao termo de compromisso assinado no sistema do Instituto Estadual de Florestas de Minas Gerais (IEF/MG).

A proposta busca agilizar a regularização ambiental em um estado com mais de 1 milhão de CARs cadastrados, viabilizando que produtores com interesse e condições iniciem o processo. O termo de compromisso tem força de título executivo extrajudicial, e há previsão de responsabilização em caso de descumprimento das obrigações assumidas. Até o momento, cerca de 200 termos foram assinados. Um sistema de monitoramento está em desenvolvimento, com previsão de conclusão até 2026.

Em 2024, **Goiás** estabeleceu duas vias para a regularização ambiental de imóveis rurais com passivos anteriores a 22 de julho de 2008. Além da via tradicional de adesão ao PRA após a análise do CAR, é permitida **a regularização por meio da Declaração Ambiental do Imóvel (DAI)**. Trata-se de **uma abordagem híbrida em que o procedimento de regularização ambiental se inicia de forma autodeclaratória**, por meio da identificação dos passivos em APP e Reserva Legal e da apresentação de proposta de recuperação ou compensação pelo proprietário rural. Em seguida, **a DAI é analisada e aprovada pelo órgão competente antes da assinatura do Termo de Compromisso Ambiental (TCA)**, documento que formaliza a proposta de regularização. De acordo com os dados sistematizados pelo estado, entre maio de 2023 e abril de 2025, foram registradas 6.104 DAIs, das quais 1.052 foram aprovadas e 4.130 foram rejeitadas. Esse procedimento combina o protagonismo dos produtores rurais com segurança jurídica e controle pelo poder público.

Limites e Condições para um PRA Autodeclaratório

Desafios dos Modelos de PRA Autodeclaratório em Curso

Embora o PRA autodeclaratório ofereça caminhos promissores para agilizar a regularização ambiental, sua adoção sem o devido desenho institucional pode comprometer sua efetividade. A ausência de mecanismos estruturados de monitoramento, a submissão de documentos em formatos não sistematizados (como PDFs), a dificuldade de integração com o Sistema de Cadastro Ambiental Rural (Sicar) e a falta de sistemas automatizados de notificação e controle são alguns dos desafios operacionais observados.

Além disso, a subestimação de passivos ambientais declarados e a desigualdade de capacidades técnicas entre produtores podem fragilizar a qualidade das propostas e dificultar a responsabilização. Esses fatores indicam que, sem salvaguardas técnicas, jurídicas e institucionais, o modelo pode falhar em garantir os resultados esperados de recomposição ambiental. As experiências dos estados analisados ilustram como esses limites se manifestam na prática.

Experiências de Mato Grosso do Sul, Bahia e Minas Gerais

Apesar dos avanços associados à antecipação da regularização, a experiência de **Mato Grosso do Sul** evidencia as limitações de um modelo autodeclaratório sem suporte institucional suficiente para acompanhar as obrigações assumidas. O monitoramento da execução dos Pradas e dos relatórios técnicos ocorre de forma manual e individualizada, sem automação ou notificações que alertem os produtores sobre prazos. Isso dificulta o controle pelo órgão ambiental e compromete o monitoramento das ações de recomposição. Além disso, a análise dos cadastros pelo Instituto de Meio Ambiente do Mato Grosso do Sul (Imasul/MS) revelou que a maioria das propostas apresenta inconsistências, principalmente pela subestimação dos passivos ambientais. Nesses casos, é necessário revisar tanto o CAR quanto o Prada para reorientar adequadamente a regularização.

Atualmente, o estado avalia a adoção dos módulos federais de regularização e monitoramento ou o desenvolvimento de uma solução própria. Em ambos os casos, há um desafio técnico relevante: a migração de informações enviadas em formato PDF para sistemas estruturados, ainda sem definição sobre quem será responsável por esse processo. A experiência sul-mato-grossense mostra que, embora o modelo autodeclaratório possa acelerar a regularização ambiental, sua efetividade depende de uma infraestrutura institucional capaz de garantir integração, monitoramento e controle.

Na **Bahia**, o PRA autodeclaratório foi formalizado em 2016, integrado ao Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais (Cefir), equivalente ao CAR federal. A legislação não prevê uma etapa formal de adesão ao PRA. A adesão ocorre automaticamente no momento da inscrição no Cefir, sempre que o produtor declara a existência de passivos em APP ou Reserva Legal. Ainda no ato da inscrição, o proprietário ou possuidor deve apresentar o Plano de Recuperação Ambiental e assinar o termo de compromisso diretamente no sistema. A partir

desse registro, a responsabilidade pela execução das obrigações recai integralmente sobre o produtor, independentemente de análise ou aprovação prévia pelo órgão ambiental. A verificação técnica das informações ocorre apenas se o imóvel for submetido a processo de licenciamento ou fiscalização.

Apesar da existência formal do modelo, há limitações relevantes. O estado não dispõe de mecanismos de transparência que permitam acompanhar a implementação dos compromissos assumidos, e não há indícios de que o monitoramento esteja sendo realizado de forma sistemática. A baixa disponibilidade de dados no Cefir também dificulta a avaliação da efetividade do modelo, reforçando a importância de salvaguardas institucionais para garantir o controle e a rastreabilidade das ações declaradas.

Em **Minas Gerais**, como o programa de PRA autodeclaratório é recente e o sistema de monitoramento ainda não foi implementado, não há acompanhamento efetivo da execução dos compromissos firmados. Além disso, a submissão dos Pradas em formato PDF dificulta a automação e a integração com sistemas estruturados, como o Módulo de Regularização Ambiental (MRA). Embora os efeitos dessas limitações ainda não sejam plenamente visíveis, a experiência mineira já aponta desafios operacionais semelhantes aos enfrentados por outros estados que adotaram modelos autodeclaratórios sem mecanismos robustos de monitoramento e controle.

Diretrizes para a Implementação do PRA Autodeclaratório

“Com salvaguardas adequadas, o modelo pode gerar avanços.

O PRA autodeclaratório pode ser uma alternativa viável em contextos nos quais há passivos ambientais declarados, capacidade de monitoramento e interesse do produtor rural em antecipar o cumprimento das obrigações de recomposição das áreas degradadas. No entanto, sua adoção deve estar ancorada em um conjunto mínimo de condições institucionais, regulatórias, técnicas e operacionais que garantam segurança jurídica, consistência técnica e efetividade ambiental. Para tanto, recomenda-se:

- **Institucionalização do modelo**

A adoção do PRA autodeclaratório exige que o poder público estabeleça, de forma clara e observados os limites da sua competência, os procedimentos, critérios e parâmetros mínimos para sua implementação. Isso inclui definir os requisitos para a elaboração dos Pradas, visando garantir a qualidade técnica dos projetos — por exemplo, por meio de manuais de boas práticas e previsão de elaboração por responsável técnico qualificado (ART) ou em plataformas especializadas —, estabelecer regras para o monitoramento, indicar as condições para a formalização dos termos de compromisso, além dos efeitos da adesão e das sanções aplicáveis em caso de descumprimento, fraude ou má-fé.

- **Definição de indicadores de resultado**

O poder público deve estabelecer indicadores de resultado que atestem a recuperação ecológica e/ou produtiva de APP e de Reserva Legal. A adoção de indicadores é fundamental tanto para os produtores, que precisam de autonomia e segurança jurídica na adesão ao PRA autodeclaratório, quanto para o poder público no monitoramento da regularização. Os indicadores devem ser claros, objetivos e mensuráveis para diminuir o grau de subjetividade na aferição do sucesso da atividade. Para auxiliar os produtores, o poder público pode adotar manuais de recuperação e oferecer assistência técnica.

- **Sistemas robustos e eficientes de controle e monitoramento**

O poder público deve concentrar esforços na etapa de monitoramento da recuperação dos passivos, que é o principal objetivo do processo de regularização dos imóveis rurais. O foco deve estar no resultado efetivo da recomposição das áreas, permitindo flexibilidade quanto às estratégias adotadas pelos produtores, desde que os indicadores de resultado previamente definidos sejam atingidos. No primeiro ciclo de monitoramento, o poder público pode aproveitar para analisar o CAR e avaliar se os passivos que foram informados no PRA autodeclaratório estão corretos. É o momento ideal para ajustar eventuais erros, fazer recomendações para o sucesso da regularização e avaliar a aplicação de sanções.

- **Previsão de revisão dos termos de compromisso**

O poder público deve prever expressamente a possibilidade de revisão dos termos de compromisso, de forma a evitar que eventuais inconsistências ou omissões identificadas na análise do CAR e do Prada *a posteriori* comprometam a integridade da regularização ambiental.

- **Mecanismos eficazes de responsabilização**

A credibilidade do modelo depende da capacidade do poder público de aplicar sanções em casos de descumprimento, falsidade nas informações prestadas ou não execução das obrigações. A responsabilização efetiva é condição indispensável para garantir a integridade da política, proteger o interesse público e assegurar que a restauração ambiental ocorra de fato.

Essas condições são fundamentais para que o PRA autodeclaratório se consolide como instrumento legítimo de política pública, capaz de impulsionar a restauração florestal em APPs e Reservas Legais e contribuir para a implementação do Código Florestal.

Autoria

NINA DIDONET

Pesquisadora Sênior, CPI/PUC-Rio
nina.didonet@cpiglobal.org

CRISTINA LEME LOPES

Gerente Sênior de Pesquisa, CPI/PUC-Rio

Este trabalho é financiado por Norway's International Climate and Forest Initiative (NICFI). Nossos parceiros e financiadores não necessariamente compartilham das posições expressas nesta publicação.

As autoras gostariam de agradecer a Joana Chiavari pelos comentários e sugestões, a Giovanna de Miranda e Camila Calado pela revisão e edição do texto e a Meyrele Nascimento pelo trabalho de design gráfico.

Citação sugerida

Didonet, Nina e Cristina L. Lopes. *O potencial do PRA Autodeclaratório para impulsionar a Restauração Florestal: Vantagens, Limites e Recomendações*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2025. bit.ly/PRA-Autodeclaratorio-CPI.

JULHO 2025

O Climate Policy Initiative (CPI) é uma organização com experiência internacional em análise de políticas públicas e finanças, que possui sete escritórios ao redor do mundo. No Brasil, é afiliado à Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e atua no aprimoramento de políticas públicas e finanças sustentáveis a fim de promover a transição para uma economia de baixo carbono. O CPI/PUC-Rio desenvolve análises baseadas em evidência e estabelece parcerias estratégicas com membros do governo, da sociedade civil, do setor privado e de instituições financeiras.

Contato CPI/PUC-Rio: contato.brasil@cpiglobal.org
www.climatepolicyinitiative.org



Conteúdo sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional. Os textos desta publicação podem ser reproduzidos no todo ou em parte desde que a fonte e os respectivos autores sejam citados.