



CLIMATE
POLICY
INITIATIVE



ONDE ESTAMOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO CÓDIGO FLORESTAL?

*Radiografia do
CAR e do PRA nos
Estados Brasileiros*



EDIÇÃO
2023



Autoras

Cristina Leme Lopes

Gerente Sênior de Pesquisa, CPI/PUC-Rio
cristina.leme@cpiglobal.org

Maria Eduarda Segovia

Analista Legal Júnior, CPI/PUC-Rio

Joana Chiavari

Diretora de Pesquisa, CPI/PUC-Rio

Agradecimentos

Este trabalho não seria possível sem o apoio financeiro de Norway's International Climate and Forest Initiative (NICFI) e do Instituto Clima e Sociedade (ICS).

As autoras gostariam de agradecer a Eduardo Minsky pelo trabalho de análise de dados, Elena Ravaioli pela assistência à pesquisa e Anna Maria Cárcamo e Wagner Oliveira pelos comentários e sugestões. Também gostaríamos de agradecer a Giovanna de Miranda e Camila Calado pela revisão e edição do texto e Meyrele Nascimento e Nina Oswald Vieira pelo trabalho de formatação de design gráfico. Agradecemos aos participantes do webinar promovido pelo Climate Policy Initiative/Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (CPI/PUC-Rio) e aqueles que contribuíram com dados e informações, incluindo: Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, São Paulo e Serviço Florestal Brasileiro (SFB).

Sobre o Climate Policy Initiative

O Climate Policy Initiative (CPI) é uma organização com experiência internacional em análise de políticas públicas e finanças, que possui seis escritórios ao redor do mundo. No Brasil, é afiliado à PUC-Rio. O CPI/PUC-Rio apoia políticas públicas climáticas no país, através de análises baseadas em evidência e parcerias estratégicas com membros do governo e da sociedade civil.

Citação sugerida

Lopes, Cristina L., Maria Eduarda Segovia e Joana Chiavari. *Onde Estamos na Implementação do Código Florestal? Radiografia do CAR e do PRA nos Estados Brasileiros — Edição 2023*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2023.

Fotos da capa e relatório

Cristina Leme Lopes e banco de imagens Depositphotos

Contato

contato.brasil@cpiglobal.org



Copyright © 2020 Climate Policy Initiative climatepolicyinitiative.org. Todos os direitos reservados.

Conteúdo sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional. Os textos desta publicação podem ser reproduzidos no todo ou em parte para fins não comerciais, tais como discussões sobre políticas ou atividades educacionais, desde que a fonte e os respectivos autores sejam citados.

Lista de Figuras e Tabelas

Figura 1. Status da Implementação do CAR e do PRA pelos Estados, 2023	12
Figura 2. Imóveis Rurais Inscritos no CAR, 2023	13
Figura 3. Proporção da Análise Iniciada do CAR e Número total de CAR com Análise Iniciada, 2023	16
Figura 4. Proporção da Análise Concluída do CAR e Número Total de CAR com Análise Concluída, 2023	19
Figura 5. Número de CAR com Passivos em APP e/ou Reserva Legal, Número de Pradas e Número de Termos de Compromisso Assinados, 2023	23
Figura 6. Etapas da Regularização Ambiental de Imóveis Rurais de Acordo com o Código Florestal, 2023	33
Tabela 1. Prazos para Restauração das Áreas Consolidadas em APP e Reserva Legal, 2023	41
Tabela 2. Regulamentação nos Estados com Relação à Regularização dos Passivos em APP e Reserva Legal, 2023	50
Figura 7. Etapas da Análise Dinamizada, 2023	66
Figura 8. Desafios da Implementação do Código Florestal, 2023	80

Lista de Siglas

Abema	Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
APP	Área de Preservação Permanente
ART	Anotação de Responsabilidade Técnica
ASV	Autorização de Supressão de Vegetação
Alesp	Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
Agerp	Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e de Extensão Rural do Maranhão
BCB	Banco Central do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CAR FIP	Programa de Regularização Ambiental de Imóveis Rurais
Cefir	Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CPI/PUC-Rio	Climate Policy Initiative/Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CRA	Cota de Reserva Ambiental
DAI	Declaração Ambiental do Imóvel
DTI	Departamento de Tecnologia de Informação
Emater	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FBDS	Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável
FIP	Programa de Investimento Florestal
GEF	<i>Global Environmental Facility</i> (Fundo Global para o Meio Ambiente)
GTA	Guia de Transporte Animal
IAT/PR	Instituto Água e Terra do Paraná
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
Idaf/ES	Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo

IEF/MG	Instituto Estadual de Florestas de Minas Gerais
IMA/AL	Instituto do Meio Ambiente de Alagoas
Imasul/MS	Instituto de Meio Ambiente do Mato Grosso do Sul
Incra	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
Inpe	Instituto de Pesquisas Espaciais
Iterma/MA	Instituto de Colonização e Terras do Maranhão
Mapa	Ministério da Agricultura e Pecuária
MLC	Módulo Lote CAR
MMA	Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima
MGI	Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos
MP	Medida Provisória
MP/MT	Ministério Público do Estado de Mato Grosso
MPF	Ministério Público Federal
MPSP	Ministério Público do Estado de São Paulo
MRA	Módulo de Regularização Ambiental
ORR	Observatório da Restauração e Reflorestamento
PCT	Povos e Comunidades Tradicionais
PGCAR	Plataforma de Gestão do Cadastro Ambiental Rural
PGE/MT	Procuradoria Geral do Estado de Mato Grosso
PL	Projeto de Lei
PPRA	Programa Permanente de Regularização Ambiental
PRA	Programa de Regularização Ambiental
Prada	Projeto de Recuperação de Áreas Degradadas e Alteradas
PRAD	Projeto de Recuperação de Áreas Degradadas
PSA	Pagamento por Serviços Ambientais
RegularizAgro	Plano Nacional de Regularização Ambiental de Imóveis Rurais
RGI	Registro Geral de Imóveis
RL	Reserva Legal
SAF	Secretaria de Agricultura Familiar
Sedam/RO	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental/Rondônia

SEI	Sistema Eletrônico de Informação
Semad/MG	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável/Minas Gerais
Sema/MA	Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Naturais/Maranhão
Sema/MT	Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Naturais/Mato Grosso
Semas/PA	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade/Pará
Semad/GO	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável/Goiás
SFB	Serviço Florestal Brasileiro
Sicar	Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural
Siga	Sistema de Informações Geográficas Ambientais do Estado de Goiás
Simcar	Sistema Mato-Grossense de Cadastro Ambiental Rural
Sinima	Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TCRAE	Termo de Cota de Reserva Ambiental Estadual
TI	Terras Indígenas
TJGO	Tribunal de Justiça do Estado de Goiás
TJSP	Tribunal de Justiça de São Paulo
UC	Unidades de Conservação
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
Unir	Universidade Federal de Rondônia
ZEE	Zoneamento Ecológico-Econômico

Índice

Sumário Executivo	10
Contexto Político em 2023 e seus Reflexos no CAR	10
Avanços da Implementação do Código Florestal nos Estados	11
Etapas de Inscrição dos Imóveis Rurais no CAR	14
Etapa de Análise do CAR	16
Etapa de Regulamentação do Código Florestal pelos Estados	21
Etapa de Implementação do PRA	23
Etapa de Monitoramento da Regularização Ambiental	25
Alinhamento do Código Florestal com Outras Políticas Públicas	25
 Introdução	 28
Metodologia	29
Estrutura do Relatório	30
 Procedimento de Regularização Ambiental de Acordo com o Código Florestal	 33
Regularização de Áreas Consolidadas em APP e Reserva Legal Antes de 22 de julho de 2008	33
Etapa 1	35
Etapa 2	36
Etapa 3	36
Regularização de Imóveis Rurais com Passivos em APP e Reserva Legal após 22 de julho de 2008	37
 Regulamentação do Código Florestal nos Estados	 39
Regulamentação dos PRAs Estaduais	39
Regras para regularização das Áreas Consolidadas em APP e Reserva Legal	40
Restauração de APP e Reserva Legal	40
Compensação de Reserva Legal	44
Artigo 68 do Código Florestal: Aplicação da Lei no Tempo para Definição do Percentual de Reserva Legal	47
Redução do percentual de Reserva Legal nos estados da Amazônia Legal	48
Regras para Regularização de Imóveis Rurais com Passivos em APP e Reserva Legal após 22 de Julho de 2008	50
Regras para o Monitoramento da Regularização Ambiental	52

Situação Atual do CAR e do PRA nos Estados	54
Informação e Transparência sobre os Dados do CAR e PRA	54
Status do CAR	56
Inscrição no CAR	56
Cancelamento de CAR Sobrepostos às Terras Indígenas, Unidades de Conservação de Domínio Público e outras Áreas Consideradas Impeditivas	59
Análise dos Dados Declarados no CAR	61
Principais Desafios da Análise do CAR	68
Status do PRA	71
Adesão ao PRA	71
Módulo de Regularização Ambiental	71
Elaboração e Aprovação do Prada e Assinatura do Termo de Compromisso	73
Execução e Monitoramento dos Projetos de Regularização de APP e Reserva Legal	75
PRA Autodeclaratório	77
Implementação do PRA	79
 Conclusão	 83
 Referências	 85
Legislação Consultada	88
1. Legislação Federal	88
2. Legislação Estadual Referente ao CAR e ao PRA	89



Sumário Executivo

O Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), lei de proteção da vegetação nativa com abrangência em todo o país, é uma das políticas públicas ambientais mais importantes do Brasil. A implementação da lei é essencial para o país atingir suas metas climáticas, conservar a sua biodiversidade e desenvolver uma economia verde e com soluções baseadas na natureza, promovendo uma agricultura sustentável e de baixo carbono, restauração de áreas degradadas e manejo florestal sustentável.

Por se tratar de uma política pública extremamente relevante, o Climate Policy Initiative/ Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (CPI/PUC-Rio) tem uma agenda de pesquisa inteiramente dedicada a essa lei. **Esta publicação faz parte de um projeto de monitoramento permanente da implementação do Código Florestal nos estados brasileiros, que conta com a contribuição dos órgãos estaduais de meio ambiente e de agricultura. A partir da análise detalhada das regulamentações estaduais, da coleta de dados e de informações junto aos estados e da troca de experiências entre os analistas e gestores estaduais, em encontros virtuais e presenciais, este relatório traça uma radiografia da implementação da lei florestal com foco no Cadastro Ambiental Rural (CAR) e no Programa de Regularização Ambiental (PRA).** Além disso, o estudo utiliza indicadores específicos, que revelam os avanços alcançados no último ano, e identifica as estratégias adotadas pelos estados que se encontram mais adiantados e que podem ser replicadas, as principais lacunas e desafios existentes, assim como as oportunidades para acelerar a implementação da lei.

Ao publicizar essas informações, este relatório permite o acompanhamento contínuo do *status* da regulamentação e da implementação do Código Florestal em cada um dos estados brasileiros, servindo como guia para direcionar os esforços e os recursos disponíveis. Este documento é a quinta edição do relatório, cuja primeira versão foi publicada em 2019. A cada ano, as informações são completamente revistas e atualizadas, acompanhando o desenvolvimento da agenda.

Contexto Político em 2023 e seus Reflexos no CAR

Em 2023, ano de retomada do protagonismo da agenda ambiental pelo governo federal e de grandes expectativas em relação à priorização do Código Florestal, muita energia foi gasta em discussões sobre a quem caberia a gestão do CAR, que representa o principal pilar da política. O CAR esteve sob a gestão do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) de 2019 a 2023, quando o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) foi transferido para esse ministério. Com a mudança de governo, em 2023, e o retorno do SFB ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), o CAR passou a ser alvo de acirradas disputas, que se estenderam até a edição da Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023, regulamentada apenas em outubro do mesmo ano com a edição do Decreto nº 11.731/2023. Essa normativa passou a **gestão do CAR para o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI).**

A formalização legal não representou a migração na prática. Até o momento, essa transição ainda não foi concluída e o SFB continua gerindo a base do CAR. A expectativa de migração do CAR gera muita apreensão nos estados, que temem sofrer com novas instabilidades e problemas no Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (Sicar), sistema que reúne e integra todas as bases estaduais do CAR. Em 2022, o sistema que ficava armazenado em uma infraestrutura física (*data center*), sob a gestão do SFB, migrou para uma infraestrutura de nuvem, sob a gestão do Departamento de Tecnologia da Informação (DTI) do Mapa, gerando uma série de problemas, como instabilidade, demora na integração entre as bases estaduais e o sistema federal e na correção de falhas. Mas há quem veja nessa migração um movimento positivo de colocar a base de dados sob a gestão de um ministério com competência em gestão de dados, capaz de criar uma infraestrutura digital que permita customizar módulos e ferramentas com mais agilidade e realizar a integração do CAR com outros cadastros.

Ao mesmo tempo, o CAR não é formado apenas pela base de dados de inscrição dos imóveis rurais; o CAR integra o Sicar, que é composto por vários módulos para gerenciar as inscrições, as análises (por equipe e dinamizada), a regularização ambiental, dentre outros módulos em desenvolvimento. O MMA e o MGI estão conversando sobre a possibilidade de a gestão do Sicar ser compartilhada entre os dois ministérios, mas não está claro como isso poderá ser operacionalizado. O ano de 2023 termina sem que essa migração tenha se concretizado.

Apesar das mudanças e incertezas com relação ao CAR/Sicar, os avanços constatados pelos estados, em 2023, reforçam a competência e o papel de liderança dos entes subnacionais na implementação do Código Florestal. Os estados não ficaram parados esperando as definições em âmbito federal; eles tomaram decisões e implementaram estratégias e soluções para avançar com as análises e a implementação do Programa de Regularização Ambiental (PRA). Ainda assim, as ações em âmbito federal continuam sendo essenciais para o avanço da agenda, incluindo o fortalecimento do Sicar como prioridade e a disponibilização de ferramentas, insumos e módulos adicionais integrados ao sistema.

Avanços da Implementação do Código Florestal nos Estados

A implementação do Código Florestal nos estados brasileiros vem ocorrendo de forma bastante desigual desde a sua edição. **Após cinco anos de avanços concentrados em alguns poucos estados, em 2023, observa-se um salto na agenda**, com estados ganhando escala na análise dos cadastros e outros regulamentando e implantando o PRA, ampliando, assim, o grupo de estados na vanguarda do Código Florestal.

O grande destaque de 2023 é Minas Gerais: o estado não só alcançou novas etapas na implementação, como teve um crescimento significativo das análises do CAR tanto em número de análise iniciada como de análise concluída. O estado adotou diferentes estratégias para a análise: contratação de empresa especializada; reforço na equipe técnica do CAR; e uso inicial da ferramenta de análise dinamizada do SFB e, em estágio piloto, da ferramenta CAR 2.0, da Plataforma Selo Verde. Minas Gerais também avançou na implementação do PRA declaratório com aumento no número de termos de compromisso assinados e propostas de adesão ao PRA. Esses avanços foram alcançados, porque a agenda

do Código Florestal está sendo encarada como estruturante no estado. O Programa PRA Produzir Sustentável é um programa guarda-chuva que alinha o Código Florestal a outras políticas como restauração, Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), clima e recursos hídricos. O programa pretende promover a adequação ambiental através da restauração produtiva, gerando renda para os produtores rurais.

Outro estado que se sobressaiu no último ano foi Alagoas. O pequeno estado do Nordeste, uma das regiões mais atrasadas na implementação do Código Florestal, teve um progresso importante em 2023. Alagoas avançou nas análises do CAR, regulamentou e implementou o PRA e já conta com alguns termos de compromissos para a regularização ambiental, alcançando todas as etapas de implementação da lei. Esse avanço foi impulsionado graças ao aumento da equipe dedicada à agenda, através da contratação de técnicos para o Instituto do Meio Ambiente de Alagoas (IMA/AL), e por um pedido do Ministério Público Federal (MPF) para o órgão analisar todos os cadastros das propriedades ao longo do Rio São Francisco. As análises ganharam escala e foram expandidas para imóveis rurais dentro de unidades de conservação ou vinculados a processos de licenciamento ambiental.

Dentre os estados que vêm liderando a implementação do Código Florestal na região Amazônica — Pará, Mato Grosso, Rondônia e Acre — Pará é o estado que mais inova e avança nas análises do CAR e na regularização de imóveis rurais, com o incremento de áreas em adequação ambiental. O estado implementou, em 2023, a ferramenta de análise automatizada CAR 2.0 e manteve uma grande equipe técnica dedicada às análises. Com isso, o estado obteve um avanço significativo de cadastros com análises concluídas. O estado também avançou na última e mais importante etapa do processo de regularização ambiental, que é a assinatura de termos de compromisso, no âmbito do PRA, abrangendo uma área de 110 mil hectares em processo de recuperação. Pará tem adotado estratégias diversificadas para implementar a lei florestal, alinhando o Programa Regulariza Pará com outras políticas ambientais. Por um lado, o estado promove o combate ao desmatamento, priorizando a análise dos CARs de imóveis maiores que quatro módulos fiscais com alto índice de supressão ilegal de floresta, e, quando não respondem às notificações para regularização ambiental, suspende e cancela os cadastros desses proprietários. Por outro lado, o estado priorizou a análise dos cadastros de agricultores familiares que mantêm a floresta conservada, permitindo o recebimento de mais de 433 mil reais a título de PSA, no âmbito do Projeto Floresta+ Amazônia, do governo federal.

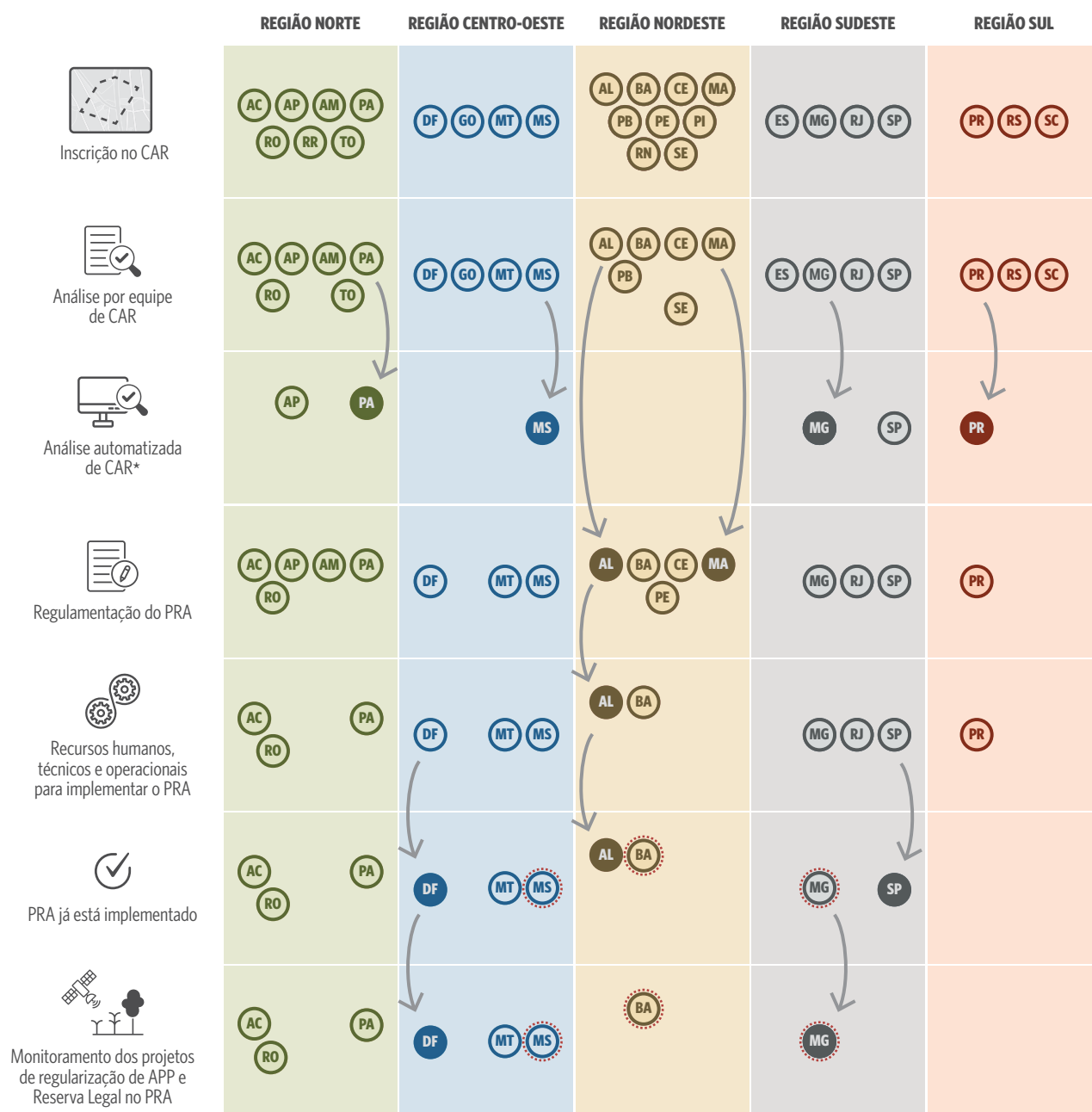
Vale mencionar os avanços em São Paulo, estado que já tinha alcançado um progresso importante, em 2022, com a análise dinamizada, mas que conseguiu avançar ainda mais em 2023, triplicando o número de cadastros com a análise concluída. Para enfrentar o maior obstáculo da etapa de análise do CAR, que é a comunicação com os proprietários para a retificação dos cadastros, São Paulo adotou diferentes estratégias: equipe técnica robusta e capacitada, plantões de atendimento presencial, implementação de um *call center* para tirar dúvidas sobre o Código (FaleCAR) e realização de parcerias com órgãos técnicos para a capacitação de consultores que trabalham na agenda. Além disso, depois de anos de judicialização da regulamentação do PRA, o estado conseguiu implementar o programa, após uma definição da situação jurídica e da adoção do módulo de regularização ambiental (MRA), desenvolvido pelo SFB, mas customizado para atender às peculiaridades do estado.

Por fim, Mato Grosso do Sul e Paraná também tiveram progressos importantes na etapa de análise do CAR com a implementação da ferramenta de análise dinamizada dos cadastros, ao passo que o Distrito Federal alcançou novas etapas com a implementação do PRA.

Há um grupo de estados que não obteve progressos significativos em 2023 e se manteve praticamente no nível de implementação do ano anterior. Nesse grupo, encontram-se: Piauí, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, Roraima, Santa Catarina e Sergipe.

O status dos estados em todas as etapas de implementação do Código Florestal pode ser visto na Figura 1, abaixo.

Figura 1. Status da Implementação do CAR e do PRA pelos Estados, 2023



Legenda:

↓ Progresso alcançado em 2023 ○ PRA e Termo de Compromisso autodeclaratório

*A análise automatizada não é uma etapa obrigatória separada da etapa de análise por equipe. Ela está em destaque na figura para diferenciar os estados que estão adotando a ferramenta.

Fonte: CPI/PUC-Rio, 2023

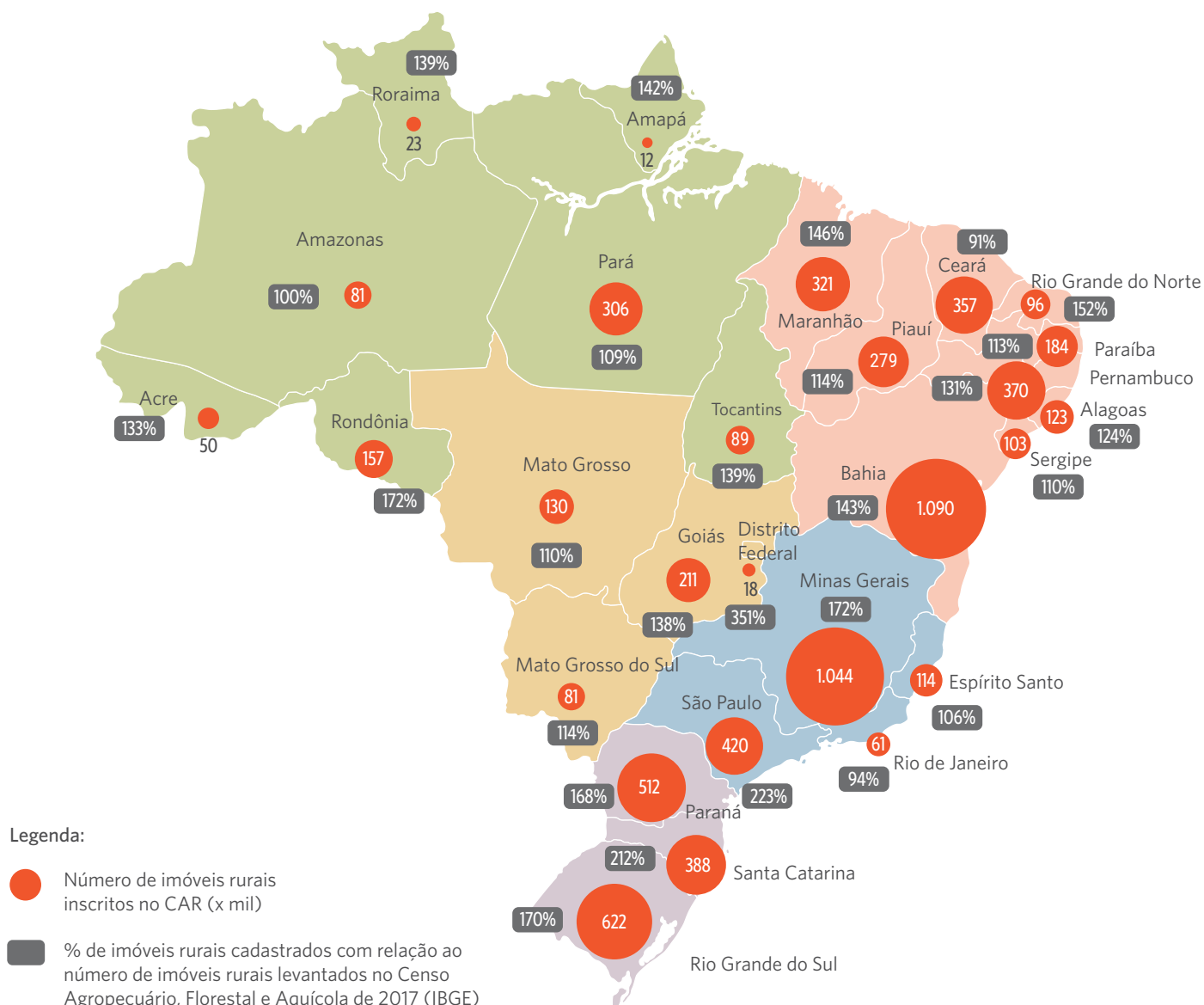
Etapas de Inscrição dos Imóveis Rurais no CAR

Inscrição dos Imóveis Rurais no CAR

A etapa de inscrição dos imóveis rurais no CAR já está consolidada em todos os estados.¹

Ainda assim, observa-se um aumento constante na base cadastral em todo o país em decorrência da inscrição de pequenos agricultores e de povos e comunidades tradicionais (PCT) e também pela dinâmica de desmembramento, remembramento e atualizações cadastrais de imóveis rurais. No último ano, o número de inscrições no CAR aumentou em 8,6%, alcançando o total de 7,24 milhões de cadastros em novembro de 2023. Bahia e Minas Gerais são os estados com o maior número de cadastros do país e, atualmente, ambos possuem mais de um milhão de cadastros em suas bases (Figura 2).

Figura 2. Imóveis Rurais Inscritos no CAR, 2023



Fonte: CPI/PUC-Rio com base nos dados atualizados fornecidos pelos órgãos estaduais responsáveis pelo CAR (novembro de 2023) e dados da Consulta Pública do CAR (atualizada em novembro de 2023), 2023

¹ O CAR é um cadastro permanente, sem prazo para inscrição de imóveis rurais. Entretanto, para garantir o direito de adesão ao PRA, a suspensão das multas e o benefício das regras mais flexíveis para regularização ambiental das áreas rurais consolidadas, a inscrição do imóvel rural no CAR para os proprietários e possuidores dos imóveis rurais com área acima de quatro módulos fiscais deve ser feita até o dia 31 de dezembro de 2023. Para aqueles com imóveis rurais com área de até quatro módulos fiscais ou que atendam ao disposto no art. 3º da Lei nº 11.326/2006 devem se inscrever no CAR até o dia 31 de dezembro de 2025 para garantir esse direito.

Inscrição de Territórios de PCT no CAR

A inscrição de territórios de PCT no módulo próprio CAR/PCT vem avançando nos últimos anos em vários estados. Apenas Espírito Santo, Mato Grosso e o Distrito Federal não possuem nenhum território tradicional inscrito no CAR/PCT. Alguns estados se destacam com um elevado número de inscrições, como é o caso do Maranhão com 680 CAR/PCT, Bahia com 345 e São Paulo com 310. Paraná, Piauí, Minas Gerais e Pernambuco possuem entre 100 e 180 CAR/PCT e, em Alagoas, Amazonas, Goiás, Pará e Rio Grande do Norte, as inscrições variam entre 10 e 100 cadastros. Os demais estados — Acre, Amapá, Ceará, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins — possuem menos de 10 CAR/PCT. Alguns estados têm estratégias próprias para promover essas inscrições, como é o caso do Pará. O estado promove encontros e capacitação das próprias comunidades, que participam ativamente de todo o processo para a inscrição no CAR/PCT. O estado criou uma metodologia junto com as comunidades, que envolve várias fases até a inscrição se concretizar (Semas/PA 2023). Essas ações permitiram a inscrição de 37 territórios quilombolas e 13 territórios extrativistas, abrangendo uma área de mais de um milhão de hectares e contemplando mais de 12 mil beneficiários. Há estados em que a competência para a inscrição de CAR/PCT é do órgão ambiental, como Amazonas, Pará e São Paulo, e em outros estados a competência é de órgãos ligados à agricultura e desenvolvimento rural, como no Ceará e no Rio Grande do Sul. A maioria dos cadastros são de comunidades quilombolas, mas há também inscrições de comunidades de cipozeiros, extrativistas, faxinais, fundo e fecho de pasto, geraizeiros, ilhéus, indígenas, quebradeiras de coco babaçu, pescadores e ribeirinhos.²

Inscrição Individualizada dos Lotes de Projetos de Assentamentos da Reforma Agrária no CAR

Em 2023, houve um grande avanço com a instituição e operacionalização do Módulo Lote CAR (MLC) para a inscrição individualizada dos lotes de assentamentos da reforma agrária no CAR. A Instrução Normativa nº 131/2023 do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) institui formalmente o MLC e estabelece normas e procedimentos administrativos para a individualização automatizada dos lotes de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) no CAR. Antes, apenas os perímetros dos projetos de assentamento tinham sido inscritos no CAR, o que dificultava o acesso dos assentados a políticas públicas e ao crédito rural, já que usam o CAR como condição para o benefício. Agora, o assentado interessado poderá requerer a inscrição da sua parcela junto às unidades do Incra ou nas instituições parceiras. A individualização dos cadastros dos lotes de assentamentos também é fundamental para promover a regularização ambiental das áreas, já que uma parcela significativa do desmatamento na Amazônia ocorre nos assentamentos rurais (Mourão, Sessim e Souza 2023). A implementação dessa ferramenta já está em curso nas superintendências regionais do Incra em nove estados: Goiás, Maranhão, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Roraima e Sergipe, totalizando 2.273 inscrições realizadas até o momento.

² O Decreto nº 8.750/2016, que dispõe sobre o Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais, enumera as comunidades que já são formalmente reconhecidas.

Etapa de Análise do CAR

Análise dos Dados do CAR

Em 2023, vários estados obtiveram progressos importantes na análise dos dados declarados no CAR, como Alagoas, Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná e o Distrito Federal. Esse avanço na etapa mais desafiadora da implementação do Código Florestal ocorreu tanto pelo aumento das equipes técnicas de análise quanto pela adoção de ferramentas de análise automatizada do CAR. **Mas quatro estados — Piauí, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Roraima — se mantêm na retaguarda e não conseguiram iniciar essa etapa.**

Em 2023, houve um avanço significativo na adoção de ferramentas para análise automatizada do CAR, que já foram implementadas em seis estados, quatro a mais do que no ano passado, abrangendo Amapá, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná e São Paulo. Alguns estados usam o módulo de análise dinamizada desenvolvido pelo SFB, como é o caso do Amapá, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais e Paraná; já São Paulo customizou esse sistema para atender às peculiaridades do estado. Pará e Minas Gerais adotaram o CAR 2.0, que também é uma ferramenta de automatização das análises, desenvolvida por uma consultoria para a Plataforma Selo Verde. A análise automatizada do CAR garantiu um ganho de escala nas análises iniciadas e concluídas em todos esses estados, com destaque para Mato Grosso do Sul e Paraná. Mato Grosso do Sul conseguiu analisar 70% da sua base cadastral, um salto significativo com relação a 2022. Paraná está rodando a análise dinamizada por regionais e alcançando resultados bastante positivos, tendo conseguido triplicar o número de CARs analisados.

As ferramentas de análise automatizada do CAR estão sendo bastante úteis para os cadastros que não necessitam retificar os dados e não possuem passivos ambientais, ou seja, elas são particularmente eficazes para imóveis rurais menores que quatro módulos fiscais. Nesse contexto, é interessante notar a relação entre número de cadastros com análise concluída e a área correspondente ocupada. No Pará, cerca de 11 mil CARs foram totalmente analisados pela equipe técnica e 23 mil pelo CAR 2.0. Entretanto, em termos de área, as análises por equipe abrangeram mais de seis milhões de hectares, enquanto a análise automatizada, apenas 776 mil hectares.

Minas Gerais foi o estado que teve o maior progresso no número de análises, que passou de 16 cadastros com análise iniciada em 2022 para mais de 13 mil cadastros em 2023, dos quais quase 12 mil análises foram feitas pela equipe técnica. Entretanto, o desafio do estado é colossal. Minas Gerais conta com mais de um milhão de cadastros em sua base, e todo esse progresso alcançado representa uma parcela ínfima dos imóveis.

Alagoas também se destacou, neste ano, aumentando em 12 vezes o número de cadastros analisados no estado. Distrito Federal e Goiás triplicaram o número de cadastros analisados, e Sergipe dobrou suas análises em 2023. Em termos absolutos, os estados que mais possuem cadastros com análises iniciadas são São Paulo com 387 mil CARs e Pará com 219 mil CARs. Ceará, Espírito Santo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Rondônia possuem entre 40 mil e 80 mil CARs com análise iniciada. Acre, Amazonas, Goiás, Maranhão e Minas Gerais possuem entre 10 mil e pouco mais de 30 mil CARs analisados. Nos demais estados, menos de 1.500 cadastros já passaram por análise.

Com relação à proporção de CARs com análise iniciada pelo total de cadastros no estado, apenas quatro estados se destacam: São Paulo, Pará, Mato Grosso do Sul e Espírito Santo, com mais de 70% da base cadastral com análise iniciada. Já no Acre, Amapá, Amazonas, Ceará, Goiás, Mato Grosso e Rondônia, essa proporção cai para 10% a 40%. Mesmo avançando nas análises, Minas Gerais e Paraná possuem muito cadastros e a proporção da análise iniciada pelo total de cadastros da base é muito baixa, indicando o tamanho do desafio que os estados ainda têm pela frente.

A Figura 3 mostra o número total de análises iniciadas e a proporção das análises iniciadas pelo total de cadastros do estado. **Considerando o país como um todo, mais de um milhão de CARs já passaram pela análise por equipe ou automatizada, o que representa cerca de 14,1% de todos os cadastros do Brasil.**

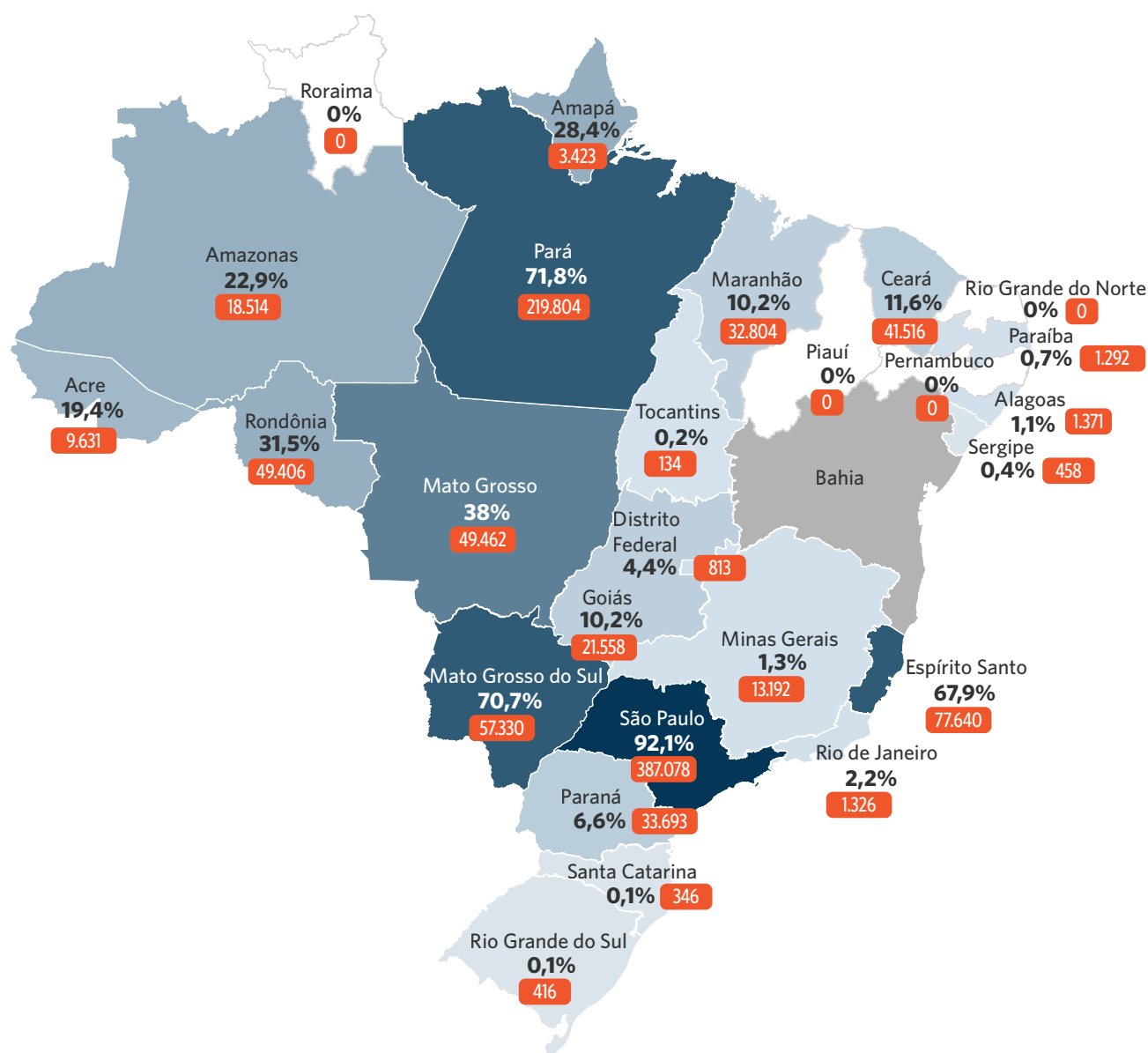
Figura 3. Proporção da Análise Iniciada do CAR e Número total de CAR com Análise Iniciada, 2023

CAR com análise iniciada / Total de CAR

0% 92,1%

Número total de cadastros com análise iniciada

Dados indisponíveis



Fonte: CPI/PUC-Rio com base nos dados atualizados fornecidos pelos órgãos estaduais responsáveis pelo CAR (novembro de 2023), dados da Consulta Pública do CAR (atualizada em novembro de 2023), dados do portal Regulariza Pará (Semas/PA 2023) e dados do geoportal da Sema/MT (2023), 2023

Conclusão da Análise

Em 2023, observa-se um grande avanço em alguns estados na conclusão das análises do CAR, com destaque para o Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná e São Paulo. Esses quatro estados usam ferramentas de análise automatizada do CAR, o que certamente ajudou a impulsionar a conclusão das análises dos cadastros sem pendência. Em termos percentuais, o Mato Grosso do Sul teve o maior progresso, aumentando em mais de 600% o número de cadastros com análise finalizada pelo órgão competente, passando de 1.800 CARs, em 2022, para mais de 14 mil CARs, em 2023. Já em termos absolutos, Pará e São Paulo alcançaram a marca de mais de 34 mil CARs com análise concluída.

Apesar dos progressos alcançados nesses estados, o Espírito Santo continua sendo o mais avançado nessa etapa, com aproximadamente 77 mil cadastros totalmente analisados. O estado conseguiu esse êxito, porque a elaboração dos cadastros de imóveis rurais menores que quatro módulos fiscais foi feita com apoio técnico do Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo (Idaf/ES). Esses cadastros já foram inscritos com informações corretas, o que facilitou as análises pelo órgão competente. Mas o Espírito Santo não vem avançando nas análises dos demais cadastros do estado.

Alguns estados que tinham zero cadastros com análise concluída em 2022 conseguiram finalizar totalmente a análise de alguns cadastros, como é o caso do Amapá, Minas Gerais, Paraíba e Tocantins. Ainda que, em termos absolutos, o número de cadastros com análise concluída seja baixo nesses estados, os avanços na etapa mais desafiadora da implementação do Código Florestal já representam um progresso.

Apesar dos avanços, a conclusão da análise do CAR, com a homologação dos dados declarados no CAR e a análise da regularidade ambiental do imóvel, continua sendo o grande gargalo na implementação do Código Florestal. Como mostra a Figura 4, a proporção de CARs com análise concluída pelo total de cadastros no estado continua crítica, com a exceção do Espírito Santo que tem cerca de 68% da base cadastral toda analisada e de Mato Grosso do Sul e Pará que já possuem mais de 10% dos cadastros do estado com análise concluída. **Considerando todos os estados, cerca de 2,7% dos cadastros do país já tiveram a análise concluída por equipe ou pelo sistema de análise dinamizada. Em termos percentuais, o avanço no último ano foi pequeno, mas, em termos absolutos, foram mais de 70 mil cadastros com análise finalizada.**

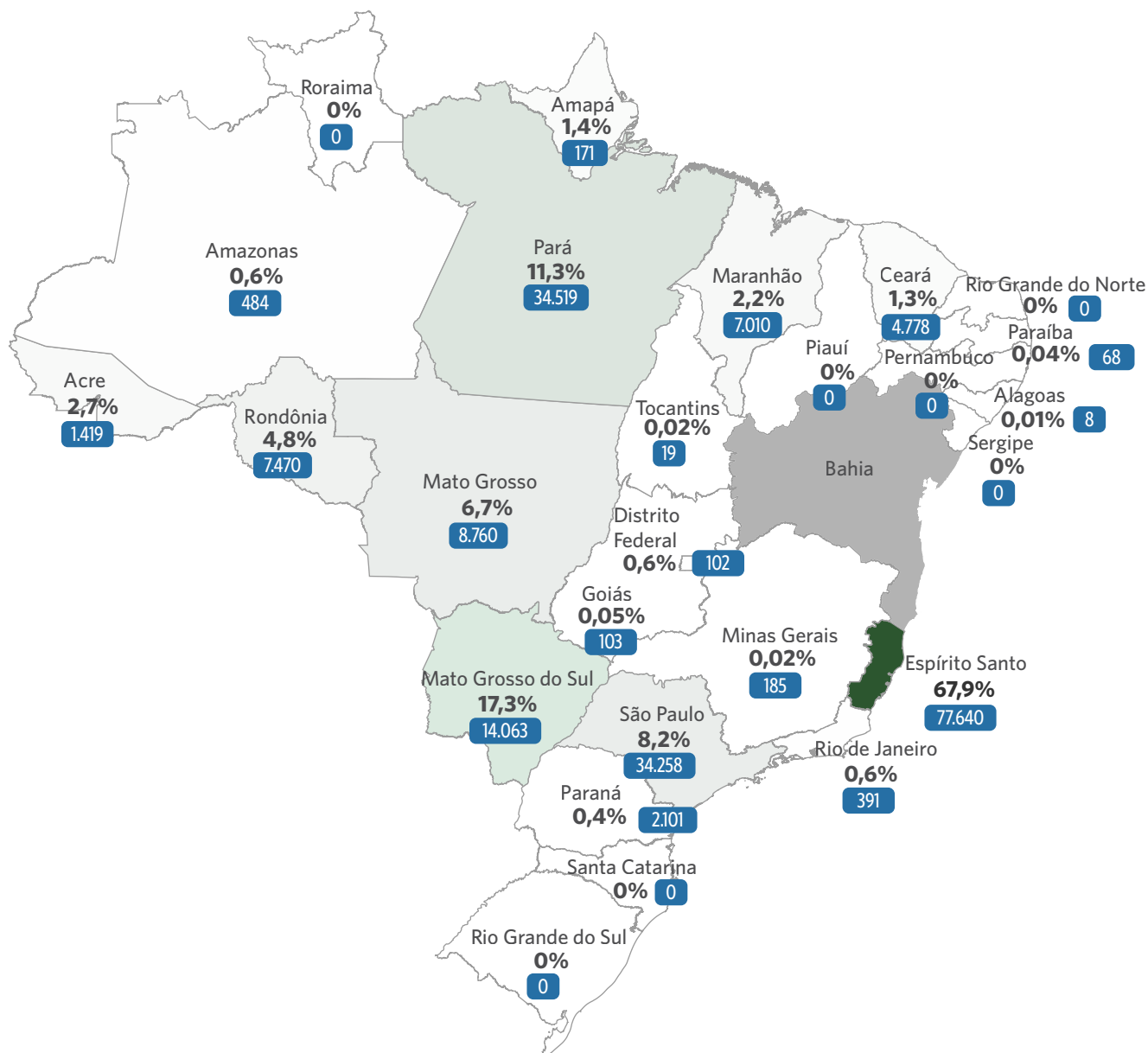
O principal motivo para a análise dinamizada não ter tido a eficácia esperada é que o número de cadastros que precisa de retificação é gigantesco; só em São Paulo, quase 90% dos cadastros que passaram pelo sistema precisam de alguma retificação. Esse problema não é específico de São Paulo nem da análise dinamizada, é um desafio de todos os estados, seja na análise por equipe ou automatizada. No Pará, dos 219 mil cadastros que já foram objeto de análise, 123 mil estão aguardando o produtor responder as notificações para retificar ou complementar os dados do CAR. Em Rondônia, dos mais de 49 mil CARs com análise iniciada, o órgão competente aguarda o atendimento da notificação de quase 42 mil cadastros. Vários outros estados enfrentam esse mesmo desafio. Há uma constatação de que os cadastros estão “velhos”, pois os imóveis mudaram ao longo desses 10 anos de implementação do CAR e, hoje, as análises contam com novas bases de referência, com mais precisão e acurácia, apontando inconsistências, que não eram identificadas quando os cadastros foram feitos. Muitos técnicos dizem que **está havendo um verdadeiro recall dos cadastros.**

Dificuldades na comunicação com proprietários e possuidores é a principal razão pela qual as notificações não são atendidas. Alguns estados, como Acre e São Paulo, conseguiram avanços nesse sentido. O Acre criou, no último ano, o Setor de Notificação no âmbito do Escritório Técnico de Gestão do CAR e PRA. Esse novo setor possui equipe dedicada para contatar os proprietários e falar das notificações e agendar a assinatura de termos de compromisso. Com isso, o estado conseguiu aumentar a quantidade de análises concluídas em mais de 60% e encaminhar os produtores com passivo para a regularização dos imóveis rurais. São Paulo fez plantões de atendimento presencial nos municípios e implementou um call center (FaleCAR) para tirar dúvidas sobre o Código. De abril a novembro de 2023, o FaleCAR recebeu mais de oito mil chamadas para resolver problemas, que vão desde dificuldades com o Sicar até dúvidas sobre compensação de Reserva Legal. Essas estratégias parecem ter sido efetivas: 87% das demandas do FaleCAR foram resolvidas, várias notificações foram atendidas e o estado conseguiu avançar em mais de 200% na conclusão das análises.

Figura 4. Proporção da Análise Concluída do CAR e Número Total de CAR com Análise Concluída, 2023

CAR com análise concluída / Total de CAR

0% 66,5% Número total de cadastros com análise concluída Dados indisponíveis



Fonte: CPI/PUC-Rio com base nos dados atualizados fornecidos pelos órgãos estaduais responsáveis pelo CAR (novembro de 2023), dados da Consulta Pública do CAR (atualizada em novembro de 2023), dados do portal Regulariza Pará (Semas/PA 2023) e dados do geoportal da Sema/MT (2023), 2023

Cancelamento de CAR Sobreposto a Áreas Não Cadastráveis

O cancelamento de CARs sobrepostos às Terras Indígenas (TIs), Unidades de Conservação (UCs) de domínio público e outras áreas públicas não cadastráveis é um indicador importante da implementação do Código Florestal, mas não foi possível quantificar progressos ou retrocessos, neste último ano. Pará mantém, permanentemente, ações

de cancelamento e suspensão de cadastros irregulares, disponibilizando os dados georreferenciados publicamente.³ O estado vem suspendendo e cancelando centenas de cadastros em TIs e em UCs, mas novos CARs são inscritos, todos os anos, nessas áreas. Acre, Amazonas, Mato Grosso e Rondônia são estados que já promoveram o cancelamento de CARs irregulares. Essa questão continua sendo um problema de difícil solução já que não há um bloqueio permanente no sistema de novas inscrições sobre essas áreas. Promover uma solução rápida e eficiente para cancelar os cadastros irregulares e evitar que novos cadastros sejam feitos é uma questão de ordem fundiária, social e ambiental, que deve ser tratada de modo prioritário e urgente.

Etapa de Regulamentação do Código Florestal pelos Estados

Regulamentação do PRA e dos Passivos em Área de Preservação Permanente (APP) e Reserva Legal

Alagoas e Maranhão regulamentaram o PRA no segundo semestre de 2023, alcançando essa nova e importante etapa. Ao todo, 16 estados e o Distrito Federal já regulamentaram efetivamente o PRA e já adotaram normas para recuperação dos passivos em APP e Reserva Legal. Mas 10 estados — Alagoas, Espírito Santo, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Roraima, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins — ainda estão muito atrasados na construção de um conjunto normativo mínimo para a regularização ambiental dos imóveis rurais. Nesses estados, o PRA não está regulamentado ou a regulamentação adotada não é suficiente, e não há procedimentos e critérios estabelecidos para a recuperação dos passivos de vegetação.

No último ano, alguns estados atualizaram a sua legislação com a adoção de novas normas, por vezes complementando normas anteriores, por vezes substituindo totalmente a regulamentação do PRA, como foi o caso de Rondônia. Mais de 30 normas relativas à implementação do Código Florestal foram editadas esse ano pelos estados e, ao menos, oito normas federais relevantes foram editadas no último ano.

Rondônia editou a Lei complementar nº 1.193, de 22 de junho de 2023, implantando o Programa Permanente de Regularização Ambiental (PPRA) e reduzindo o percentual de Reserva Legal de 80% para 50% para fins exclusivamente de regularização dos passivos anteriores a 22 de julho de 2008. Mato Grosso foi outro estado da Amazônia Legal que também regulamentou, em 2023, a redução do percentual de Reserva Legal de 80% para 50% para fins de recomposição do passivo, mas estipula como marco temporal, a data de edição do Código Florestal, 25 de maio de 2012. Em Mato Grosso, a redução da Reserva Legal é aplicável apenas para recomposição ou regeneração do próprio imóvel, para fins de compensação, o percentual de Reserva Legal se mantém de no mínimo 80%. Além de Mato Grosso e Rondônia, Roraima já tinha regulamentado, em 2022, a redução do percentual de Reserva Legal. **Porém, em Roraima, a redução da Reserva Legal não é apenas para fins de regularização, é aplicável para todos os imóveis rurais, pois o estado possui mais de 65%**

3 Para dados de CAR em Terras Indígenas no Pará, acesse: bit.ly/3Ri9dTV. Para dados de CAR em Unidades de Conservação no Pará, acesse: bit.ly/3RDgclq.

do seu território ocupado por UCs de domínio público e por TIs homologadas, condição exigida pelo Código Florestal para aplicar essa redução (Lopes e Minsky 2023).

Goiás já tinha editado, em 2022, um procedimento alternativo — e ainda mais flexível que o previsto pelo Código Florestal — para a regularização ambiental de passivos de vegetação nativa anteriores e posteriores a 22 de julho de 2008. A Lei estadual nº 21.231/2022 amplia, até 2019, a possibilidade de compensação de passivos de Reserva Legal. A compensação, entretanto, deve seguir uma métrica de 2:1, quer dizer, para cada hectare desmatado, o proprietário tem que compensar o dobro. Em 2023, o estado implementou a Declaração Ambiental do Imóvel (DAI) para a regularização dos passivos de APP e Reserva Legal. De acordo com a Semad/GO, cerca de 4.500 hectares foram doados para UCs, 80 hectares de servidão ambiental foram averbados e aproximadamente 300 hectares de servidão estão aguardando a averbação, além de 100 hectares que estão em recuperação. Antes da edição dessa lei, dos 150 projetos de recuperação de áreas degradadas (PRADs) apresentados pelos produtores rurais, entre 2011 e 2023, apenas cinco efetivamente recuperaram os danos. Para o órgão ambiental goiano, a nova lei pode gerar mais ganhos ambientais, entretanto, é importante ressaltar que a lei goiana abre um precedente que pode desencadear uma revisão da legislação em outros estados, com retrocessos ainda maiores. Essa regulamentação foi alterada por uma nova lei, em 2023, cujos dispositivos já foram objeto de judicialização perante o Supremo Tribunal Federal (STF), através da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 7438/DF. O MPF já se posicionou contrário à legislação (MPF 2023) e há uma possibilidade dos demais dispositivos da Lei estadual nº 21.231/2022 também serem questionados por uma nova ação direta de inconstitucionalidade.

Por fim, o ano de 2023 termina com a expectativa do julgamento pelo STF dos embargos de declaração da decisão sobre as ações diretas de inconstitucionalidade relativas ao Código Florestal (ADIs nº 4901/DF; 4902/DF; 4903/DF; e 4937/DF). **Este julgamento poderá estender o critério da identidade ecológica para todas as formas de compensação de Reserva Legal, com impactos relevantes na implementação do Código Florestal, especialmente, na regulamentação dos estados, na regularização fundiária de UCs (federal e estadual) e para os produtores que já promoveram a regularização da Reserva Legal por meio da compensação** (Lopes, Segovia e Chiavari 2023). O julgamento foi suspenso por conta do pedido de vistas do ministro Luís Roberto Barroso e será retomado na primeira semana de fevereiro de 2024. Seis dos 11 ministros do STF já publicaram seus votos, dos quais cinco são favoráveis à adoção do critério da identidade ecológica e um contrário.

Etapa de Implementação do PRA

Adesão ao PRA

Em 2023, observa-se um progresso na implementação do PRA, com três novos estados alcançando essa etapa — Alagoas, Distrito Federal e São Paulo — e com três estados ganhando escala com o aumento de termos de compromisso assinados para adequação ambiental — Mato Grosso, Minas Gerais e Pará.

Ainda assim, a etapa final de regularização dos passivos em APP e Reserva Legal, por meio da adesão ao PRA, apresentação de Projetos de Regularização de Áreas Degradadas e Alteradas (Pradas) e assinatura de termos de compromisso continua sendo um objetivo distante de ser alcançado no curto ou médio prazo no país.

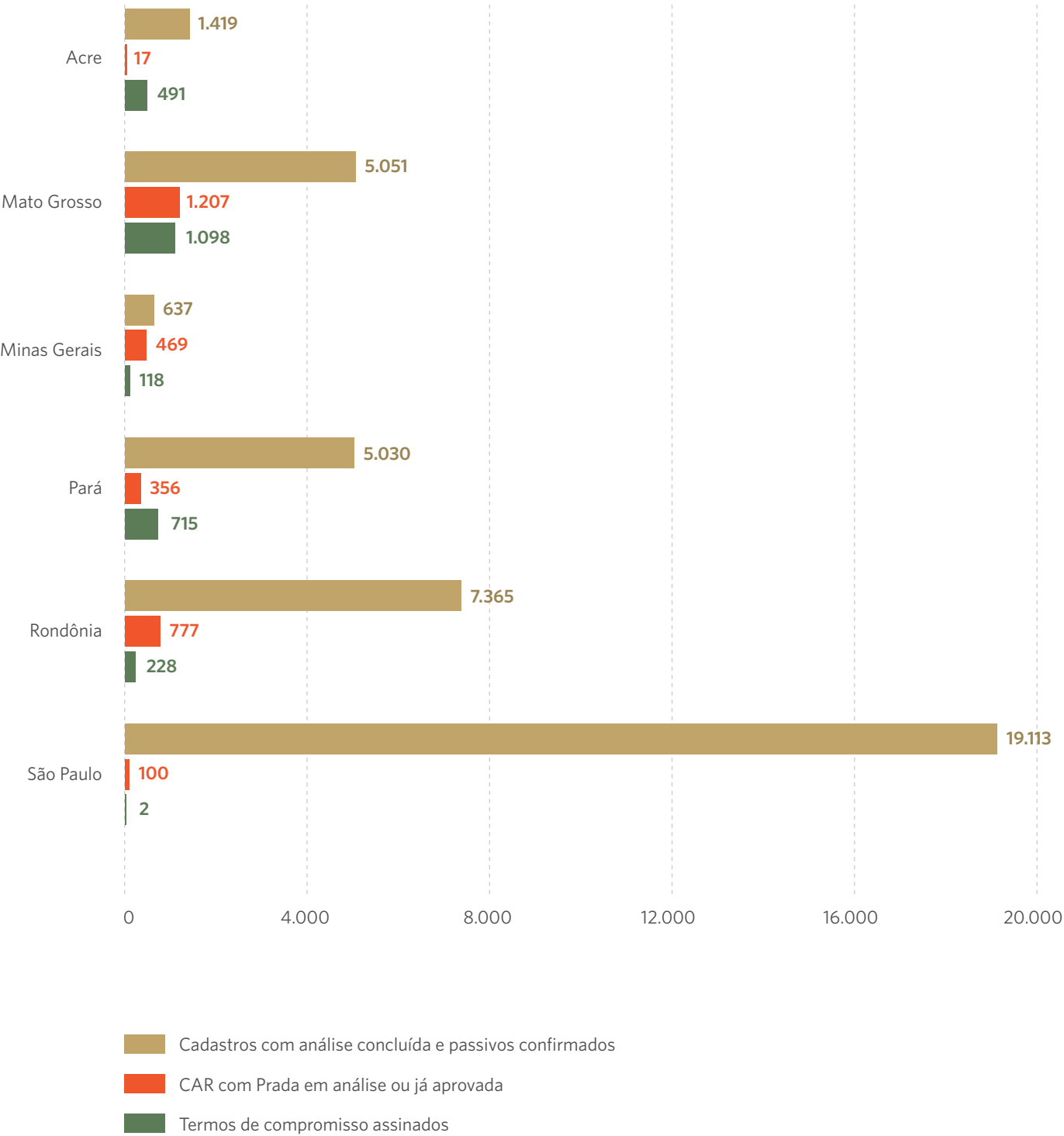
Assinatura dos Termos de Compromisso

Nos estados em que o PRA está em operação, apenas uma parte dos cadastros com análise da regularidade ambiental concluída — confirmando a existência de passivos — segue para a etapa de adesão ao PRA, apresentação de Prada e assinatura dos termos de compromisso para a regularização de APP e Reserva Legal. As dificuldades vão desde a resistência dos produtores em se comprometerem com a regularização ambiental até o desconhecimento de soluções de restauração florestal produtiva e/ou multifuncional.

Alguns estados têm buscado estratégias para superar esse obstáculo. Por exemplo, desde 2022, as etapas de análise do CAR e adesão ao PRA fazem parte de um único fluxo procedimental em Mato Grosso. Essa unificação impulsiona a adesão ao PRA e a assinatura dos termos de compromisso para a regularização dos imóveis rurais. Em 2023, o número de termos de compromisso assinados no estado aumentou 50% com relação ao ano anterior. O Pará também concentrou esforços na implementação da última etapa do Código Florestal e viu o número de termos de compromisso assinados no estado aumentar em sete vezes. Já Minas Gerais permite que os produtores apresentem um PRA voluntário, se comprometendo a recuperar os passivos antes mesmo da análise do CAR pelo órgão competente. Os interessados apresentam um Prada e o termo de compromisso é assinado pelo produtor e pelo órgão competente. De 2022 para 2023, o número de termos de compromissos em Minas passou de 10 para 118, sem contar com 470 propostas de adesão ao PRA, que já foram submetidas e estão em análise.

A Figura 5 apresenta dados relativos aos estados, nos quais o PRA está em operação e traz informações sobre o número de CARs com análise concluída e passivos confirmados, o número de Pradas que já foram apresentados e foram aprovados ou estão em análise pelo órgão competente e o número de termos de compromisso assinados. O termo de compromisso é o documento que formaliza a adesão do produtor ao PRA e estabelece o cronograma da regularização, por isso é o melhor indicador da regularização dos imóveis rurais. Esse ano, o relatório apresenta dados relativos aos Pradas de proprietários que ainda não assinaram termos de compromisso como indicativo de que devem formalizar a regularização no curto prazo. Apesar dos avanços recentes em alguns estados, observa-se uma grande diferença entre imóveis cujo status do CAR está “aguardando a regularização ambiental” e imóveis efetivamente em regularização ambiental. Rondônia é o estado que mais chama a atenção pela diferença entre imóveis com passivos e imóveis em regularização.

Figura 5. Número de CAR com Passivos em APP e/ou Reserva Legal, Número de Pradas e Número de Termos de Compromisso Assinados, 2023



Fonte: CPI/PUC-Rio, 2023

Etapa de Monitoramento da Regularização Ambiental

Monitoramento da Regularização dos Passivos em APP e Reserva Legal

Vários estados já estabeleceram regras para o monitoramento da regularização dos passivos em APP e Reserva Legal, mas, na prática, poucos estados adotaram sistemas e ferramentas para o acompanhamento da restauração. A maioria dos estados prevê o automonitoramento por parte do proprietário ou possuidor, com entrega de relatórios periódicos, e também o monitoramento pelo órgão ambiental através de sensoriamento remoto e vistoria de campo, quando julgar necessário. O uso de tecnologias, como sistemas de monitoramento e plataforma com dados geoespaciais, e o uso de aplicativos, como o AgroTagVEG, desenvolvido pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), são ferramentas essenciais no gerenciamento da restauração florestal.

Alinhamento do Código Florestal com Outras Políticas Públicas

Fortalecer o alinhamento do Código Florestal com outras políticas públicas ambientais, através da integração dos dados do CAR com informações de banco de dados referentes a licenciamentos, autorizações, embargos e desmatamento no imóvel rural, é fundamental para o país avançar com sua agenda ambiental. **Alguns estados já estão seguindo nesse sentido. É o caso do Amazonas, que criou uma rotina para coibir o desmatamento ilegal no estado e ainda cobrar a regularização dessas áreas.** O estado faz o cruzamento dos alertas de desmatamento do Instituto de Pesquisas Espaciais (Inpe) com os CARs e, quando identifica que a supressão florestal foi promovida sem autorização, o órgão competente suspende imediatamente o CAR do imóvel, embarga a área e multa o proprietário. Mais de três mil cadastros já foram suspensos, o que impede os produtores de obter crédito, a emissão de guia de transporte animal (GTA) e a concessão de outras autorizações administrativas. Para que o CAR volte à condição de ativo, os produtores precisam apresentar um projeto de regularização ambiental do imóvel e assinar um termo de compromisso, o que pode ser feito no próprio processo administrativo de autuação ambiental.

De modo semelhante, o Pará também tem adotado estratégias diversificadas para implementar a lei florestal, alinhando o Código Florestal com outras políticas ambientais. O governo do estado e o MMA criaram, em abril de 2023, um grupo de trabalho com o objetivo de propor medidas para garantir a efetividade do CAR como instrumento de gestão ambiental rural e monitoramento, de controle do desmatamento e degradação ilegais e de incentivos econômicos. O Pará identificou os municípios prioritários nos quais há imóveis acima de quatro módulos fiscais com desmatamento ilegal acima de 50 hectares, entre 2018 e 2022. O estado realizou mutirões nesses municípios para auxiliar os produtores na regularização ambiental, analisou os CARs dos imóveis prioritários e promoveu a suspensão de quem não atendeu às notificações. A Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade (Semas) do Pará vai publicar um edital notificando novamente os produtores sob pena de cancelamento do CAR se não responderem em 30 dias. Além de ações de comando e controle, o estado também está promovendo parceria com o governo federal para pagamento por serviços ambientais (PSA) de conservação, por meio do Programa Floresta+ Amazônia.

Além de políticas de conservação, políticas de restauração de paisagens e florestas associadas a mecanismos de mercado, como PSA, REDD+ e créditos de carbono, também podem ser usados para incentivar a restauração e o cumprimento do Código Florestal, sobretudo em imóveis da agricultura familiar, promovendo recuperação de áreas degradadas e geração de renda.

Por fim, o alinhamento do Código Florestal com a política de crédito rural também é essencial para promover uma agropecuária sustentável e compatível com a preservação ambiental. Iniciativas do sistema financeiro, como as resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN) e do Banco Central do Brasil (BCB), atuam tanto no impedimento do acesso ao crédito para produtores que não estão em conformidade com a legislação ambiental quanto em condições facilitadas de acesso para produtores de acordo com a condição do CAR ativo e do status da análise do cadastro (analisado em conformidade com a lei ou em regularização ambiental).



Introdução

A Lei de Proteção da Vegetação Nativa (Lei nº 12.651/2012), conhecida apenas por Código Florestal, é a principal política pública de conservação em áreas privadas. Ela define como deve ser a ocupação e o uso do solo nos imóveis rurais e estabelece regras claras para a conservação e a restauração de florestas e outras formas de vegetação nativa.

Mais do que simplesmente uma ferramenta de proteção da vegetação nativa no país, o código é também um instrumento de modernização da agricultura brasileira. Ao estabelecer restrições sobre a expansão da área destinada à agropecuária em propriedades rurais, a lei estimula aumentos de produtividade no lugar da supressão de vegetação para a expansão agrícola. Além disso, o cumprimento do código garante que a produção agropecuária brasileira esteja em conformidade com uma legislação ambiental criteriosa, contribuindo para a abertura de novos mercados e a manutenção dos mercados existentes. Nesse sentido, a edição do Regulamento da União Europeia para Produtos Livres de Desmatamento que proíbe a importação e o comércio, no bloco europeu, de produtos derivados de algumas commodities — gado, soja, palma de dendê (*oil palm*), café, cacau, madeira e borracha — provenientes de áreas de floresta desmatadas após 31 de dezembro de 2020, mostra a importância do alinhamento entre produção e proteção (Lopes, Chiavari e Segovia 2023). Finalmente, o código pode ter um papel central de indutor de crescimento verde, atraindo recursos financeiros alinhados à conservação e à restauração florestal.

Além disso, a lei florestal se apresenta como uma política guarda-chuva que através de instrumentos e normas dispõe sobre: a conservação da vegetação nativa; a regularização de passivos ambientais, o monitoramento e controle do desmatamento e queimadas; a compensação de danos ambientais; o manejo florestal sustentável de florestas nativas, monitoramento e gestão ambiental dos imóveis rurais e incentivos econômicos para a preservação e restauração da vegetação.

O Código Florestal é uma lei federal, mas sua implementação se dá no âmbito estadual, por isso o protagonismo dos estados na regulamentação e na operacionalização das regras e instrumentos do código é fundamental para o seu sucesso. Para isso, os estados precisam tomar uma série de medidas, que incluem: (i) a regulamentação dos procedimentos de regularização ambiental – incluindo as regras relativas ao Cadastro Ambiental Rural (CAR) e ao Programa de Regularização Ambiental (PRA) – e das modalidades e parâmetros de restauração da vegetação; (ii) a implementação de sistemas de informação capazes de processar muitos dados sobre os imóveis rurais e criar interfaces com o produtor rural; (iii) a aquisição de recursos técnicos como imagens de satélites e bases cartográficas; e (iv) a contratação e a capacitação de recursos humanos.

Com mais de uma década de vida, o Código Florestal ainda está longe de ser efetivamente implementado em todos os estados brasileiros. Isso não significa que os estados não têm avançado com essa agenda. Pelo contrário, na maioria deles, podemos identificar progressos alcançados ao longo desses anos e 2023 é um ano em que é possível observar um salto na agenda. Entretanto, ainda existem gargalos importantes a serem superados, e um pequeno grupo de estados persiste bastante atrasado.

Neste documento, **pesquisadoras do CPI/PUC-Rio traçam uma radiografia atualizada do status de implementação da lei nos estados brasileiros, tendo como base o ano de 2023.** A radiografia atualizada foi construída a partir do exame do procedimento de regularização ambiental em âmbito federal, como disciplinado pelo Código Florestal, bem como da regulamentação estadual existente, a partir de indicadores específicos e de dados e informações coletados diretamente com os órgãos estaduais de meio ambiente e de agricultura.⁴

Metodologia

Para traçar o panorama do Código Florestal nos estados brasileiros em 2023, as pesquisadoras do CPI/PUC-Rio revisaram os levantamentos realizados em 2019, 2020, 2021 e 2022 de toda a legislação federal aplicável e da regulamentação em vigor em cada uma das unidades da federação. Essa atualização inclui tanto a legislação estadual específica, que regulamenta dispositivos do Código Florestal, como legislações estaduais florestais ou Códigos Ambientais Estaduais revisados após a entrada em vigor da Lei nº 12.651/2012. As normas revogadas foram excluídas e as novas legislações, devidamente analisadas. A seção Legislação Consultada, nas Referências deste relatório, lista todo o arcabouço legal utilizado.

O CPI/PUC-Rio também promoveu o Webinar “Análise do CAR pelos estados: Desafios e Oportunidades”, em 31 de outubro de 2023, para tratar de questões relacionadas à implementação do Código Florestal, especialmente da análise dinamizada e por equipe, debatendo os desafios de cada forma de análise do CAR e explorando formas de otimização e ganho de escala. O evento teve a participação de representantes do SFB e de órgãos de meio ambiente e agricultura de 16 estados, quais sejam: Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e São Paulo. A programação do webinar contou com a apresentação do SFB sobre a análise do CAR na perspectiva do órgão, de São Paulo sobre os resultados da análise dinamizada no estado, do Pará sobre a implementação do CAR 2.0, do Maranhão sobre a análise por equipe e ainda com roda de conversa com representante dos demais estados sobre os desafios e oportunidades na análise dos cadastros. Para a elaboração deste relatório, utilizamos as informações e os dados coletados nesse encontro.

⁴ Este relatório descreve somente o processo de regularização ambiental de imóveis rurais para fins de adequação às principais obrigações estabelecidas pelo Código Florestal. Entretanto, a legislação ambiental impõe outras regras que devem ser observadas por proprietários e possuidores rurais para que seus imóveis sejam considerados totalmente regularizados, tais como: procedimentos relativos ao licenciamento ambiental e outorga de recursos hídricos – normas que não fazem parte do escopo deste trabalho.

Além disso, um questionário foi enviado para os representantes de todas as unidades da federação, com o objetivo de levantar as informações e os dados sobre a edição de novas normas, o número de cadastros com análise iniciada e concluída, o número de termos de compromisso assinados para a regularização ambiental da propriedade e as estratégias de comunicação entre os órgãos competentes e os produtores rurais. As pesquisadoras também solicitaram, através da Lei de Acesso à Informação (LAI), dados atualizados sobre a análise da base de dados do CAR nos estados. Ademais, as pesquisadoras tiveram reuniões bilaterais com representantes dos estados do Alagoas, Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e São Paulo. Através das três estratégias de coleta de dados, foi possível obter dados atualizados diretamente com 23 unidades federativas,⁵ complementando ainda com dados disponíveis nas secretarias estaduais de meio ambiente e na Consulta Pública do CAR, atualizado em novembro de 2023 (Sicar 2023). Por exemplo, no caso do Pará, os dados do portal Regulariza Pará foram utilizados (Semas/PA 2023). No caso de Mato Grosso, foram utilizados os dados espaciais disponíveis no geoportal da Sema/MT (2023). No caso de Santa Catarina, Sergipe e Tocantins, os dados foram coletados exclusivamente através do Consulta Pública do CAR.

As informações coletadas foram sistematizadas, a partir de indicadores desenvolvidos pelas autoras, a fim de medir o progresso alcançado neste ano pelos estados. Eventuais dúvidas remanescentes foram posteriormente submetidas aos representantes estaduais para complementação. O resultado dessa coleta e análise é apresentado nesta publicação.

Estrutura do Relatório

O relatório está dividido em quatro partes. A primeira parte, o Sumário Executivo, apresenta os indicadores da implementação do Código Florestal nos estados, o progresso alcançado em 2023 e as principais mensagens desta edição.

A segunda parte descreve de forma resumida as principais etapas do procedimento de regularização ambiental, de acordo com as regras estabelecidas pelo Código Florestal. Para facilitar o entendimento do processo de regularização, há um fluxograma representando suas etapas. Essa primeira parte está dividida em duas seções: a primeira seção descreve o processo de regularização ambiental de áreas rurais consolidadas em Áreas de Preservação Permanente (APP) e Reserva Legal, antes de 22 de julho de 2008, e a segunda trata da regularização ambiental de imóveis rurais com passivos em APP e Reserva Legal, após 22 de julho de 2008.

A terceira parte descreve e analisa a regulamentação do Código Florestal pelas unidades da federação. Ela também está dividida em seções. A primeira dedica-se à análise da regulamentação dos PRAs estaduais; a segunda expõe detalhadamente as regras de regularização das áreas consolidadas em APP e Reserva Legal; a terceira trata das regras de regularização dos passivos em APP e Reserva Legal, após 22 de julho de 2008; e a quarta apresenta as regras relativas ao monitoramento da regularização ambiental.

5 As exceções são Mato Grosso, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins. Tais estados não responderam questionário nem solicitação através da LAI.

A quarta parte descreve a situação atual do CAR e do PRA em todas as unidades da federação. Uma seção preliminar discorre sobre informação e transparência dos dados do CAR e do PRA. A segunda seção informa sobre o status do CAR e é subdividida em quatro partes: (i) inscrição no CAR; (ii) cancelamento de CARs sobrepostos às Terras Indígenas (TI), às Unidades de Conservação (UCs) de domínio público e outras áreas consideradas impeditivas; (iii) análise dos dados do CAR e (iv) principais desafios. Por fim, a terceira seção informa sobre o status do PRA e é subdividida em seis partes: (i) adesão ao PRA; (ii) Módulo de Regularização Ambiental (MRA); (iii) elaboração e aprovação do Projeto de Recuperação de Áreas Degradadas e Alteradas (Prada) e assinatura do termo de compromisso; (iv) execução e monitoramento dos projetos de regularização de APP e Reserva Legal; (v) PRA autodeclaratório e (vi) implementação do PRA.



Procedimento de Regularização Ambiental de Acordo com o Código Florestal

O Código Florestal apoia-se em dois instrumentos de fundamental importância para a conservação ambiental em terras privadas: as APPs e a Reserva Legal. Além disso, a lei também estabelece outros instrumentos de gestão, monitoramento e adequação ambiental, como o CAR e o PRA.

O código criou um regime jurídico especial, aplicável apenas às propriedades e posses nas quais tenha havido supressão irregular de vegetação nativa para a prática de atividades agrossilvipastoris, antes de 22 de julho de 2008. A regularização ambiental dessas áreas, denominadas áreas rurais consolidadas, segue regras e parâmetros de proteção mais flexíveis.

A nova lei florestal também criou regras especiais em função do tamanho dos imóveis rurais, classificando-os em dois grupos: (i) maiores que quatro módulos fiscais e (ii) menores que ou iguais a quatro módulos fiscais. O regime jurídico das áreas rurais consolidadas em APP e Reserva Legal em imóveis rurais classificados no segundo grupo segue regras ainda mais permissivas.

Em síntese, **a regularização ambiental de imóveis rurais depende de duas condições: (i) se a vegetação nativa em APP e Reserva Legal foi desmatada antes ou depois de 22 de julho de 2008, o que determina se o imóvel rural se enquadra ou não no regime especial das áreas consolidadas; e (ii) do tamanho do imóvel rural (maior ou menor que quatro módulos fiscais).**⁶

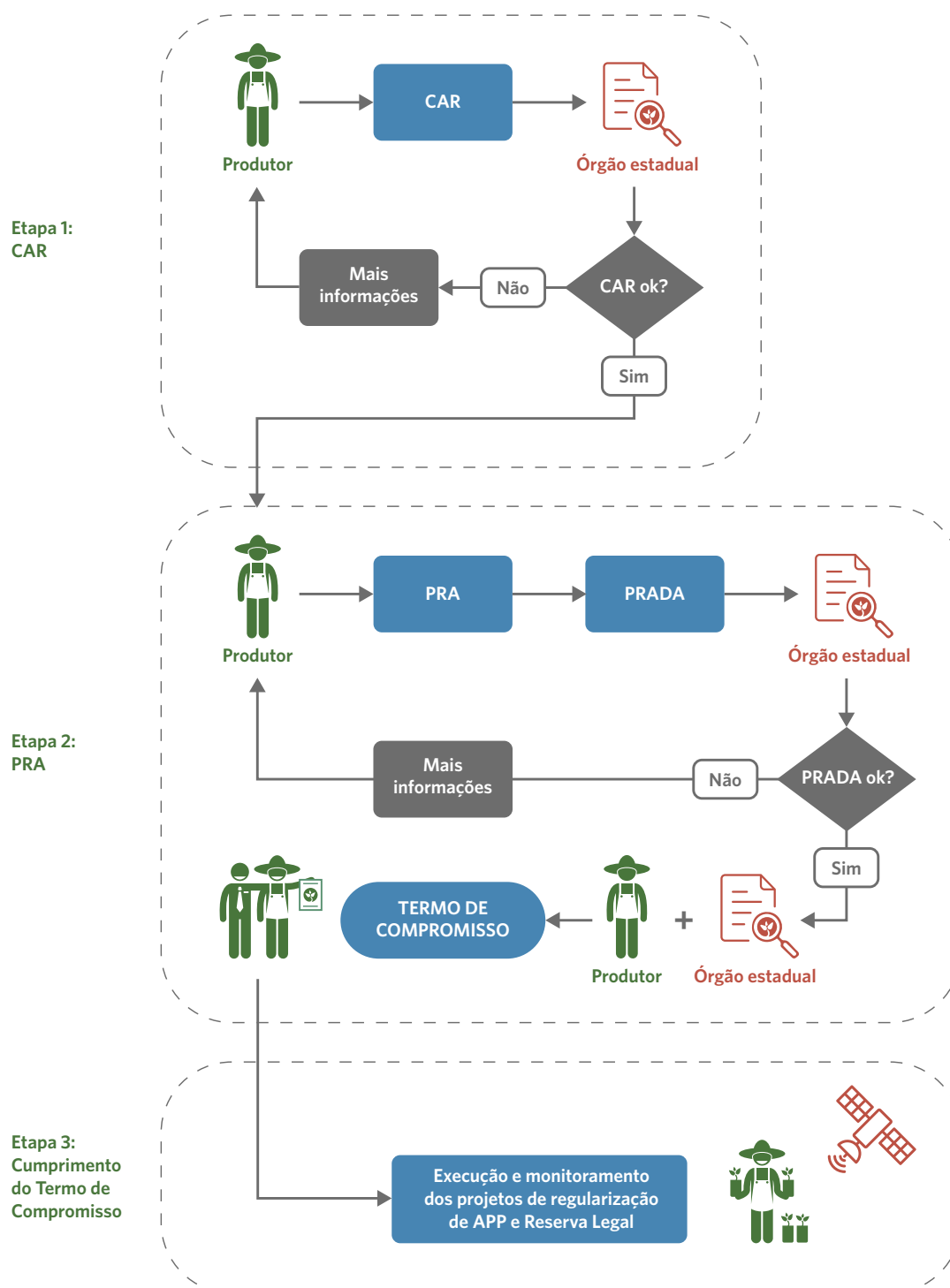
Esta primeira parte do relatório descreve as regras procedimentais para a regularização ambiental de acordo com o Código Florestal. As regras materiais de regularização ambiental, aquelas que estabelecem as modalidades e os parâmetros para a regularização, serão apresentadas na segunda parte do relatório, como contexto para expor e analisar as regulamentações estaduais.

Regularização de Áreas Consolidadas em APP e Reserva Legal Antes de 22 de julho de 2008

A regularização ambiental de imóveis rurais com áreas rurais consolidadas em APP e Reserva Legal possui três grandes etapas: (i) inscrição e análise dos dados do CAR; (ii) adesão ao PRA, apresentação e aprovação do Prada e assinatura do termo de compromisso; e (iii) recuperação dos passivos em APP e Reserva Legal e o monitoramento do termo de compromisso (Figura 6).

⁶ Para entender melhor o Código Florestal, o regime jurídico geral, o regime jurídico das áreas consolidadas e as regras especiais para imóveis pequenos, recomendamos a leitura de: Chiavari, Joana e Cristina L. Lopes. *Novo Código Florestal - Parte I: Decifrando o Novo Código Florestal*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2015. bit.ly/36WrxvT.

Figura 6. Etapas da Regularização Ambiental de Imóveis Rurais de Acordo com o Código Florestal, 2023



Fonte: CPI/PUC-Rio, 2023

Etapa 1

A primeira etapa consiste na inscrição do imóvel no CAR pelo proprietário ou possuidor e na análise das informações declaradas no CAR pelo órgão competente. O cadastro é um dos pilares do Código Florestal, e sua função é reunir informações ambientais de todos os imóveis rurais, incluindo perímetro, localização, APPs, Reserva Legal, áreas com remanescentes de vegetação nativa e áreas rurais consolidadas. É um cadastro obrigatório e autodeclaratório, e suas informações compõem um banco de dados, que serve para controle, monitoramento, planejamento e gestão ambiental.

A redação original do Código Florestal dispunha que a **inscrição no CAR** deveria ser feita no prazo de um ano, contado a partir da implantação do sistema de cadastro, podendo ser prorrogada uma única vez por mais um ano através de ato do Presidente do país. Esse prazo, contudo, foi prorrogado várias vezes até 31 de dezembro de 2018. Ademais, uma alteração na lei, em 2019, extinguiu a data-limite para inscrição no CAR, tornando-o um cadastro permanente. Ainda assim, **para garantir o direito de adesão ao PRA, a suspensão das multas e o benefício das regras mais flexíveis para a regularização ambiental das áreas rurais consolidadas, a inscrição do imóvel rural no CAR deveria terminar em 31 de dezembro de 2020** (Chiavari e Lopes 2019). Entretanto, esse prazo foi alterado, novamente, pela Lei nº 14.595/2023, resultado da conversão da MP nº 1150/2022. Com isso, **imóveis rurais com área acima de quatro módulos fiscais podem se inscrever até 31 de dezembro de 2023, e imóveis com área menor ou igual a quatro módulos fiscais** devem se inscrever no CAR até 31 de dezembro de 2025, para manter o direito de adesão ao PRA e os benefícios decorrentes.

A inscrição do imóvel rural no CAR, após essas datas, implica a perda do direito de manter atividades agropecuárias nas áreas rurais consolidadas em APP, obrigando os produtores à regularização ambiental pelas regras gerais, mais rígidas, do Código Florestal. Com relação às áreas rurais consolidadas em Reserva Legal, a inscrição do imóvel no CAR, após o prazo, poderá não implicar a perda dos benefícios, porque o Código Florestal prevê que o produtor pode regularizar a situação de sua Reserva Legal independentemente da adesão ao PRA. Não fica claro, no entanto, qual será o tratamento dado a novos CARs oriundos de desmembramentos, de remembramentos ou de cancelamentos após o prazo legal. Ainda não há uma norma federal para legislar sobre esses casos e, enquanto não há uniformização da matéria, os órgãos estaduais responsáveis pela análise dos cadastros adotam posições diversas.

A **análise das informações declaradas no CAR** pelo órgão estadual competente visa verificar a veracidade das mesmas e permitir a análise da regularidade ambiental do imóvel, ou seja, avaliar se há passivos ambientais (desmatamento irregular em APP ou Reserva Legal) ou se o imóvel está em conformidade com a lei. Na análise dos cadastros, o órgão avalia também a necessidade de efetuar alguma correção ou complementação das informações declaradas.

A análise dos cadastros pode ser feita de duas formas: (i) **análise por equipe**, na qual os técnicos fazem a análise manual de cada cadastro, identificam inconsistências e pedem complementações, quando necessário; e (ii) **análise automatizada, na qual o sistema faz a conferência dos dados, identifica inconsistências e já propõe a retificação do cadastro automaticamente, encaminhando para o aceite do proprietário/possuidor ou solicitando que o próprio proprietário/possuidor faça as retificações necessárias. Quando um cadastro não é elegível para passar pela análise automatizada ou quando o proprietário/possuidor**

não concordar com a retificação automatizada ou não promover a retificação, o cadastro precisa seguir para a análise manual, a ser realizada pela equipe técnica.

Etapa 2

A etapa seguinte consiste no **pedido de adesão ao PRA**, na **apresentação e aprovação do Prada e na assinatura do termo de compromisso**. A adesão ao PRA permite aos produtores rurais manter as atividades agropecuárias nas áreas rurais consolidadas e promover a regularização dos passivos em APP e Reserva Legal por meio de regras e parâmetros mais flexíveis.

Assim como ocorreu com as regras para a inscrição dos imóveis no CAR, as regras de adesão ao PRA vêm sofrendo alterações desde a edição do Código Florestal, em 2012 (Chiavari e Lopes 2019). A partir de 2019, o prazo de adesão ao PRA era de até dois anos após a inscrição no CAR. Entretanto, essa regra também foi alterada pela Lei nº 14.595/2023. A nova lei prevê que a adesão ao PRA deve ser requerida pelo proprietário ou possuidor do imóvel rural em até um ano, contado da notificação pelo órgão competente. É importante ressaltar que a lei não estabelece sanção caso o produtor rural não faça a adesão ao PRA no prazo previsto. O não cumprimento do prazo deveria implicar na perda do direito de aderir ao PRA posteriormente. Sem essa sanção, perde-se, novamente, o incentivo para o cumprimento da lei (Lopes 2023).

Além disso, também tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei (PL) nº 36/2021, propondo alterações nos prazos de adesão ao PRA, criando novas anistias a desmatamentos e ampliando a data para áreas consolidadas para 31 de dezembro de 2020.^{7,8}

Após solicitar a adesão ao PRA, o produtor precisa apresentar ao órgão competente um Prada contendo as ações de recomposição dos passivos em APP e/ou Reserva Legal. Após a análise e a aprovação do Prada, o órgão estadual competente convocará o produtor para assinar um termo de compromisso, documento que formaliza a adesão do proprietário ao PRA. Ele deve especificar as áreas de APP e Reserva Legal a serem regularizadas, bem como descrever a metodologia, os prazos e o cronograma de execução das ações de regularização.

Etapa 3

A terceira e última etapa consiste na execução das ações de recuperação ambiental e no monitoramento. Com a assinatura do termo de compromisso, o produtor deve colocar em prática a recuperação dos passivos em APP e/ou Reserva Legal, de acordo com o cronograma apresentado. Durante essa etapa de recuperação dos passivos, o órgão ambiental deve monitorar o cumprimento do termo de compromisso e aplicar as sanções cabíveis quando identificar alguma irregularidade. Apenas quando todas as obrigações estabelecidas no termo de compromisso estiverem cumpridas, o imóvel rural será considerado regular nos termos do Código Florestal.

7 O PL nº 36/2021 propõe uma série de mudanças substanciais ao Código Florestal. Para mais informações, recomendamos a leitura de: Lopes, Cristina L., Lourdes de A. Machado e Joana Chiavari. *PL nº 36/2021 Anistia Desmatamentos, Cancela Multas e Suspende Embargos*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2022. bit.ly/3JHc8li.

8 O Climate Policy Initiative lançou em 2022 uma ferramenta para identificação e acompanhamento do andamento de todos os PLs, que propõem alterações ao Código Florestal, sendo possível acompanhar tanto o PL nº 36/2021 como os demais PLs, que impactam o regime atual do código. Para mais informações, acesse: bit.ly/BarometroNoLegislativo.

Regularização de Imóveis Rurais com Passivos em APP e Reserva Legal após 22 de julho de 2008

A regularização ambiental de passivos em APP e Reserva Legal que foram constituídos após 22 de julho de 2008 deve seguir parâmetros mais restritivos, estabelecidos na parte geral do Código Florestal. A lei, entretanto, não determina se a regularização ambiental dos imóveis que se enquadram nessa situação deve ser executada no âmbito do PRA ou por meio de outro programa. Determina apenas a suspensão imediata das atividades desempenhadas irregularmente em APP e Reserva Legal, além da obrigatoriedade de recomposição da vegetação suprimida, de acordo com as regras gerais e mais restritivas previstas pelo Código Florestal.

Como todos os imóveis rurais devem passar pela etapa de inscrição e análise do CAR (independentemente da data em que ocorreu a supressão irregular de vegetação em APP e Reserva Legal), faria sentido que todos os imóveis também prosseguissem nas etapas seguintes do fluxo de regularização no âmbito do PRA, sendo atribuídas regras de regularização distintas para passivos anteriores ou posteriores a 22 de julho de 2008.

Tal lacuna na regulamentação federal gera um desafio para os estados, que passam a ter a necessidade de estipular como se dará o procedimento de regularização ambiental de todos os imóveis rurais com passivos anteriores e posteriores a 22 de julho de 2008.

Como será visto a seguir, os estados estão colocando esforços significativos para regulamentar o Código Florestal e montar um robusto sistema de regularização ambiental para as áreas consolidadas, com investimentos em tecnologia da informação, bases cartográficas e capacitação de recursos humanos. E já existe tecnologia suficiente para assegurar que os sistemas operacionais ajustem os Pradas e termos de compromisso, de forma a atribuir obrigações distintas, de acordo com a data dos passivos em APP e Reserva Legal. Portanto, em tese, seria possível que os PRAs estaduais servissem de plataforma para a regularização ambiental de todos os imóveis rurais em situação irregular, e não apenas daqueles com passivos anteriores a 2008, como tem ocorrido em diversos estados.



Regulamentação do Código Florestal nos Estados

Regulamentação dos PRAs Estaduais

A regulamentação do Código Florestal pelos estados deve incluir normas mínimas dispondo sobre:

- inscrição do imóvel no CAR e análise das informações declaradas no cadastro;
- adesão ao PRA e elaboração dos projetos de recuperação dos passivos em APP e Reserva Legal (Prada);
- conteúdo do termo de compromisso e as correspondentes sanções em caso de descumprimento;
- regras de transparência, monitoramento e fiscalização do procedimento de regularização ambiental.

Além disso, os estados devem prever normas especiais para certas categorias fundiárias, como imóveis menores que quatro módulos fiscais, assentamentos da reforma agrária e territórios de povos e comunidades tradicionais.

A maioria dos estados já regulamentou o PRA, porém ainda há vários estados sem um conjunto normativo mínimo capaz de garantir a implementação do programa no estado. No último ano, dos estados que não tinham implementado o PRA, apenas Alagoas e Maranhão conseguiram regulamentar o programa.

Até o momento, 17 estados já regulamentaram o programa. São eles: Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rondônia, São Paulo e o Distrito Federal. Os estados que ainda não regulamentaram o PRA são: Espírito Santo, Goiás, Paraíba, Piauí,⁹ Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Roraima,¹⁰ Santa Catarina,¹¹ Sergipe e Tocantins.¹² Poucos estados possuem minutas em tramitação, mas sem expectativa de publicação no curto prazo.

Alguns estados reportaram que aguardavam a implementação do Módulo de Regularização Ambiental (MRA) pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB) para, a partir daí, regulamentar os procedimentos e requisitos do PRA estadual. Entretanto, a primeira versão do módulo foi disponibilizada no final de 2021 e, ainda assim, os estados não avançaram desde então.

9 O Piauí editou a Lei Ordinária Estadual nº 6.132, de 28 de novembro de 2011. No entanto, essa norma é anterior ao Código Florestal e necessita revisão ou adoção de uma nova norma para implementar o PRA no estado. Os próprios representantes do estado consideram que o PRA não está regulamentado.

10 Roraima editou algumas instruções normativas, porém falta uma legislação estadual adequada regulamentando o PRA no estado.

11 Santa Catarina editou o Decreto nº 402, de 21 de outubro de 2015, que não contempla satisfatoriamente a regularização ambiental, portanto os próprios representantes dos órgãos ambientais do estado consideram não haver regulamentação do PRA.

12 Tocantins editou a Lei nº 2.713, de 09 de maio de 2013, que não regulamenta propriamente o PRA.

Espírito Santo está buscando avançar nessa questão através de um acordo de cooperação técnica com a Fundação Renova para fomentar o CAR e o PRA no estado. Na minuta do marco legal, já se considera que os imóveis menores de 4 módulos fiscais terão procedimento simplificado para a regularização.

Mesmo em estados onde o PRA foi regulamentado, o programa tem, por vezes, dificuldades para ser implementado devido a questionamentos judiciais (Lopes, Machado e Chiavari 2022), como foi o caso de São Paulo durante um longo tempo. A lei paulista foi objeto de ADI e teve sua eficácia suspensa por uma decisão liminar durante três anos, tendo sido declarada constitucional pelo Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP), em junho de 2019. O embate jurídico permaneceu, e a decisão final só foi confirmada pela primeira turma do STF em novembro de 2022.¹³

Regras para regularização das Áreas Consolidadas em APP e Reserva Legal

Restauração de APP e Reserva Legal

O Código Florestal estabelece as modalidades e os parâmetros mínimos para a regularização das áreas rurais consolidadas em APP. A recuperação da vegetação da APP de cursos d'água, nascentes e lagos pode ser feita por: (i) regeneração natural, (ii) plantio de espécies nativas ou (iii) combinação da regeneração natural com plantio de espécies nativas.

A recuperação da vegetação de APP consolidada de cursos d'água segue parâmetros bem mais flexíveis que aqueles estabelecidos como regra geral no Código Florestal. Como regra geral, as faixas de vegetação nas margens dos rios aumentam à medida que aumenta a largura do rio, independentemente do tamanho do imóvel rural. Assim, quanto mais largo for o rio, maior deve ser a faixa de vegetação a ser preservada ao longo de seu curso. No entanto, as regras para as áreas consolidadas não seguem essa lógica. Para os imóveis rurais pequenos, a faixa marginal de proteção não depende da largura do rio e, sim, do tamanho da propriedade. Para imóveis rurais maiores, a faixa de proteção varia conforme a largura do rio. Porém, os parâmetros são bem menores, e há um limite máximo de 100 metros. Todos os estados seguem essa nova lógica implementada pelo Código Florestal.¹⁴

Com relação às áreas rurais consolidadas em APP de topos de morros, altitudes maiores que 1.800 metros e declividades maiores que 45 graus, o Código Florestal permite a manutenção das atividades florestais, pecuárias e culturas de espécies lenhosas, perenes e de ciclo longo. Nesses casos, proprietários e possuidores são isentos de recuperar a vegetação nativa da APP, mas a manutenção das atividades econômicas fica condicionada à adoção de práticas conservacionistas do solo e da água.

¹³ A decisão do STF confirmou o entendimento do TJSP, que considerou a regulamentação do PRA como constitucional, dando apenas interpretação conforme alguns dispositivos da lei estadual. Em sua decisão o Supremo não enfrentou os questionamentos de mérito trazidos pelo Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP) com relação à: (i) impossibilidade de revisão de termos de compromissos firmados antes da nova lei e (ii) necessidade de ser contemplada a proteção ao cerrado nos marcos legais sobre proteção da vegetação de 1934 e 1965. Após interposição de agravo regimental, o relator, Ministro Dias Toffoli julgou constitucional a regra de transição, prevista na legislação estadual, que dispõe que os proprietários que firmaram termos de compromisso anteriores ao Código Florestal de 2012 têm a opção de requerer a adaptação desses instrumentos à nova lei florestal.

¹⁴ Para entender as regras de recuperação de áreas consolidadas em APP e Reserva Legal, sugerimos a leitura de: Lopes, Cristina L. e Joana Chiavari. "Os caminhos para a regularização ambiental: decifrando o novo Código Florestal". In da Silva, Ana Paula M., Henrique R. Marques e Regina Helena R. Sambuich. Mudanças no Código Florestal Brasileiro: Desafios para a implementação da nova lei, 21-44. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. bit.ly/3JrzNpG.

Já a regularização das áreas consolidadas em Reserva Legal, de acordo com o Código Florestal, pode ser feita por meio da restauração florestal na própria propriedade ou pela compensação em outro imóvel rural. A recomposição pode ser feita por: (i) regeneração natural ou (ii) plantio intercalado de espécies nativas e exóticas em sistema agroflorestal.

A lei também dispõe um prazo máximo de 20 anos para a recomposição, que pode ser fracionada ao longo do tempo (no mínimo um décimo da área total deve ser recomposto a cada dois anos), e permite o uso econômico das parcelas que ainda não estão sendo recompostas ou regeneradas.

Entretanto, a lei federal não estabelece prazos para a regularização de APP e não determina se a recuperação total da área deve ser feita de uma só vez ou em etapas. Também não regula como será o uso econômico das parcelas que não estão sendo recuperadas, nem é clara quanto a técnicas e critérios para a restauração. Assim, os estados devem estabelecer os requisitos, parâmetros, prazos, possibilidade de uso econômico, dentre outras questões relativas à regularização das áreas consolidadas em APP e Reserva Legal no âmbito do PRA.

Prazos de Recuperação dos Passivos

Com relação ao prazo para a restauração das áreas consolidadas em APP, há uma enorme variação entre os estados. Amapá é o estado que estabelece o prazo mais curto (cinco anos), devendo um quinto da área ser restaurada a cada ano. Pernambuco e Pará preveem, respectivamente, o prazo de sete e nove anos. Alguns estados, como o Acre e o Amazonas, exigem o prazo de 10 anos, devendo ser restaurado um quinto da área a cada dois anos. Paraná também estabelece o prazo de 10 anos, mas um décimo da área deve ser restaurado a cada ano. Maranhão e Rondônia regulamentaram a restauração de APP em 2023, estabelecendo o prazo de 15 anos, devendo restaurar 1/15 da área por ano. Outros estados, como Bahia, Ceará, Goiás, Rio de Janeiro e São Paulo, impõem o prazo de 20 anos, devendo um décimo da área ser restaurado a cada dois anos. Minas Gerais estabelece o prazo de recuperação de acordo com a área do passivo: para passivos até um hectare, o prazo é de três anos; para passivos entre um e cinco hectares, o prazo é seis anos, mas um terço da área deve ser restaurada a cada dois anos; e os passivos maiores que cinco hectares devem ser recuperados em 10 anos, sendo que 20% da área deve ser restaurada a cada dois anos. Os demais estados ainda não estipularam prazo para o restauro das áreas consolidadas em APP (Tabela 2).

Quanto ao prazo para a restauração das áreas consolidadas de Reserva Legal, a maioria dos estados estabelece o mesmo prazo previsto no Código Florestal, que é de 20 anos, abrangendo, a cada dois anos, no mínimo um décimo da área total a ser restaurada.

Tocantins é o único estado que estabelece prazos distintos dependendo do tamanho do imóvel: imóveis com mais de três mil hectares têm prazo de três anos; imóveis com mais de 500 e até três mil hectares possuem prazo de quatro anos; e imóveis com até 500 hectares têm prazo de cinco anos para finalizar o restauro (Tabela 1).¹⁵

¹⁵ De acordo com o artigo 67 do Código Florestal, para imóveis menores ou iguais a quatro módulos fiscais, a Reserva Legal será formada pelo remanescente de vegetação nativa existente em 22 de julho de 2008, ainda que seja menor que 20% do imóvel – podendo até ser zero. Por isso, os prazos para recuperação dos passivos são referentes a áreas maiores que quatro módulos fiscais.

Tabela 1. Prazos para Restauração das Áreas Consolidadas em APP e Reserva Legal, 2023

		Prazo para restauro das áreas consolidadas em APP	Prazo para restauro das áreas consolidadas em Reserva Legal
Região Norte	AC	10 anos. Restaurar 1/5 da área a cada 2 anos.	20 anos. Restaurar 1/10 da área a cada 2 anos.
	AP	5 anos. Restaurar 1/5 da área por ano (APP).	20 anos. Restaurar 1/10 da área a cada 2 anos.
	AM	10 anos. Restaurar 1/5 da área a cada 2 anos.	20 anos. Restaurar 1/10 da área a cada 2 anos.
	PA	9 anos.	20 anos. Restaurar 1/10 da área a cada 2 anos.
	RO	15 anos. Restaurar 1/15 da área por ano.	20 anos. Restaurar 1/10 da área a cada 2 anos.
	RR	—	—
	TO	—	3 anos, Imóveis com mais de 3 mil ha; 4 anos, Imóveis com mais de 500 até 3 mil ha; 5 anos, Imóveis de até 500 ha.
Região Centro-Oeste	DF	10 anos. Restaurar 1 ha da área a cada 2 anos (pequenos imóveis) e 1 ha da área a cada ano (demais imóveis).	20 anos. Restaurar 1/10 da área a cada 2 anos.
	GO	20 anos. Restaurar 1/10 da área a cada 2 anos.	20 anos. Restaurar 1/10 da área a cada 2 anos.
	MT	—	20 anos. Restaurar 1/10 da área a cada 2 anos.
	MS	—	20 anos. Restaurar 1/10 da área a cada 2 anos.
Região Nordeste	AL	—	—
	BA	20 anos. Restaurar 1/10 da área a cada 2 anos.	20 anos. Restaurar 1/10 da área a cada 2 anos.
	CE	20 anos. Restaurar 1/10 da área a cada 2 anos.	20 anos. Restaurar 1/10 da área a cada 2 anos.
	MA	15 anos. Restaurar 1/15 da área por ano.	20 anos. Restaurar 1/10 da área a cada 2 anos.
	PB	—	—
	PE	7 anos. Restaurar 15% da área por ano.	20 anos. Restaurar 1/10 da área a cada 2 anos.
	PI	—	—
	RN	—	—
	SE	—	—
Região Sudeste	ES	—	—
	MG	3 anos, Imóveis até 1 ha; 6 anos, Imóveis de 1 ha até 5 ha, Restaurar 1/3 a cada 2 anos; 10 anos, Imóveis superiores a 5 ha, Restaurar 20% a cada 2 anos.	20 anos. Restaurar 1/10 da área a cada 2 anos.
	RJ	20 anos. Restaurar 1/10 da área a cada 2 anos.	20 anos. Restaurar 1/10 da área a cada 2 anos.
	SP	20 anos. Restaurar 1/10 da área a cada 2 anos.	20 anos. Restaurar 1/10 da área a cada 2 anos.
Região Sul	PR	10 anos. Restaurar 1/10 da área a cada ano.	20 anos. Restaurar 1/10 da área a cada 2 anos.
	RS	—	—
	SC	—	20 anos. Restaurar 1/10 da área a cada 2 anos.

Fonte: CPI/PUC-Rio, 2023

Elaboração de PRADA e Métricas para Recuperação de APP e Reserva Legal

A edição de normas para a elaboração de Prada e métricas para a recuperação de passivos em APP e Reserva Legal pode ser feita por meio de legislação (adoção de atos jurídicos) ou manuais técnicos. Para fins deste relatório, consideramos essas duas vias como “regulamentação”.

Vários estados já regulamentaram a elaboração de Prada e a recuperação dos passivos em APP e Reserva Legal. Amapá, Amazonas, Ceará, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rondônia, São Paulo e Distrito Federal já dispõem de diretrizes e critérios para a elaboração, a execução e o monitoramento de projetos de restauração da vegetação nativa em áreas degradadas e alteradas. A legislação desses estados não esclarece sobre a possibilidade de uso econômico das parcelas de APP que ainda não foram abrangidas pelo cronograma de recomposição.

Acre, Bahia, São Paulo, Pará, Rondônia e Tocantins possuem manuais e cartilhas para a restauração da vegetação nativa e recuperação de áreas degradadas, documentos que servem para orientar tanto os produtores como também os técnicos que atuam na regularização ambiental. O Manual Técnico do PRA do Acre, por exemplo, contém normas para a elaboração do Prada, com metodologia e parâmetros para a restauração de APP e Reserva Legal, assim como critérios para o monitoramento dessas áreas. Além disso, o estado também editou um catálogo de sistemas agroflorestais para incentivar esta modalidade de recomposição de Reserva Legal. São Paulo instituiu um Manual Técnico Operacional com orientações, diretrizes e critérios aplicáveis à recomposição e à regeneração da vegetação nativa, incluindo indicadores de monitoramento para avaliar o estágio do processo de regularização da área degradada.

Maranhão, Mato Grosso do Sul e Santa Catarina já regulamentaram as modalidades e alguns parâmetros para a restauração de APP e Reserva Legal. Entretanto, essas normas são bastante genéricas e não fornecem explicações detalhadas sobre a elaboração, a execução e o monitoramento dos projetos de regularização.

Os estados podem ter parâmetros mais restritivos que os previstos na lei federal. No Piauí, por exemplo, a Reserva Legal deve ser 30% e não 20% como dispõe o Código Florestal. Mato Grosso do Sul também possui legislações mais restritivas para o Pantanal e para alguns rios. As Áreas de Uso Restrito da planície inundável do Pantanal sul-mato-grossense têm regras especiais para a supressão de vegetação nativa e os Rios da Prata e Formoso possuem uma faixa especial de proteção de 150 metros de largura para cada lado da margem dos rios e seus afluentes e um regime de proteção para os banhados de suas nascentes.

É importante chamar a atenção para o caso de Goiás. O estado revisou a sua regulamentação, em 2022, estabelecendo um procedimento alternativo – e ainda mais flexível que o previsto pelo Código Florestal – para a regularização de passivos florestais anteriores e posteriores a 22 de julho de 2008 – marco legal do regime especial das áreas consolidadas (Lei Estadual de Goiás nº 21.231/2022). Na prática, a lei amplia até 2019 o regime mais flexível previsto pelo Código Florestal para áreas desmatadas em Reserva Legal antes de 2008, permitindo que os passivos sejam compensados fora do imóvel rural, o que não é permitido pela lei federal. A compensação, entretanto, deve seguir uma métrica de 2:1, quer dizer, para cada hectare desmatado, o proprietário tem que compensar o dobro. Com relação às áreas consolidadas em APP antes de 2008, o produtor só pode regularizá-las pelos parâmetros mais flexíveis, por meio de adesão ao PRA. Mas, a nova lei goiana permite a adequação ambiental dos passivos em APP por meio da DAI. Nesse caso, as APPs devem ser recompostas pelos parâmetros mais restritivos. A nova lei goiana também prevê a regularização de passivos decorrentes da supressão de vegetação nativa, realizada sem prévia autorização do órgão ambiental, também por meio da DAI. Nos termos dessa lei, as informações poderão ser apresentadas voluntariamente pelos proprietários rurais, e o órgão

ambiental não poderá utilizá-las para lavrar autos de infração ou para instruir procedimentos administrativos. **Ao regulamentar de forma diferente da legislação federal, a lei goiana abre um importante precedente e ainda cria um ambiente de insegurança jurídica, podendo ter a sua constitucionalidade questionada.**

Os estados que ainda não estabeleceram nenhuma regra ou orientação técnica para a regularização das áreas consolidadas em APP e Reserva Legal são: Espírito Santo, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Roraima e Sergipe.

Compensação de Reserva Legal

A regularização das áreas consolidadas em Reserva Legal pode ser feita independentemente da adesão ao PRA. Por isso, em alguns estados, essa etapa está acontecendo paralelamente à implementação do programa.

O Código Florestal estabelece quatro opções para a compensação da Reserva Legal: (i) aquisição de Cota de Reserva Ambiental (CRA); (ii) arrendamento de servidão ambiental ou de excedente de Reserva Legal; (iii) doação de área localizada dentro de UC de domínio público, pendente de regularização fundiária; e (iv) cadastramento de área equivalente em outro imóvel rural, pertencente ao mesmo proprietário.

Além disso, o Código Florestal estabelece quatro condições para compensação de Reserva Legal. As áreas a serem utilizadas na compensação deverão: (i) estar inscritas no CAR; (ii) ser equivalentes em extensão à área da Reserva Legal a ser compensada; (iii) estar localizadas no mesmo bioma da área da Reserva Legal a ser compensada; e (iv) se fora do estado, estar localizadas em áreas prioritárias identificadas pela União ou pelos estados.

O critério do bioma foi contestado nas ADIs do Código Florestal, e o Supremo decidiu que a compensação de Reserva Legal por meio de CRA deveria ser realizada em áreas com mesma “identidade ecológica”, termo sem definição jurídica e inexistente na literatura especializada (Chiavari e Lopes 2018). Essa decisão deu origem a embargos de declaração que estão em julgamento na Corte (Lopes, Segovia e Chiavari 2023) (Box 1).

A maioria dos estados prevê em suas legislações a possibilidade de regularização de área consolidada em Reserva Legal por meio da compensação. Vários estados já editaram normas procedimentais para implementar esse mecanismo, seguindo as regras do Código Florestal. Já o Ceará inovou com relação à compensação de Reserva Legal ao incorporar requisitos que se assemelham ao conceito de identidade ecológica. De acordo com o decreto cearense, editado em 2021, a área a ser utilizada para a compensação deve ter tipologia, solo e recursos hídricos com características prioritariamente semelhantes ou melhores do que a área de Reserva Legal a ser compensada. Entretanto até o momento o estado ainda não implementou nem o PRA nem a compensação de Reserva Legal; não se sabe, assim, os efeitos na prática.

Além do Ceará, outros estados, como Bahia, Maranhão, Minas Gerais e Piauí, incorporaram em suas legislações conceitos como “importância ecológica” e/ou “equivalência ecológica” ao regulamentar a localização e/ou compensação de Reserva Legal. Bahia e Piauí dispõem que a área de vegetação nativa, onde a Reserva Legal será compensada, deverá estar localizada no mesmo bioma, dentro do estado, ser equivalente em extensão, ter a mesma importância ecológica e, preferencialmente, estar localizada na mesma bacia hidrográfica que

o imóvel rural em débito. Ambos os estados definem “importância ecológica” como “grau de promoção dos processos ecológicos de uma determinada área, tanto em escala local quanto em escala de paisagem, que se reflete em significativa biodiversidade, fluxo gênico adequado para a manutenção das populações, preservação de recursos hídricos, estabilidade geológica, entre outras características; quanto mais preservada uma área – ou quanto melhor o seu estado de conservação ou quanto menos antropizada esteja, maior será a sua importância ecológica” (Portaria Inema nº 22.646/2022; Instrução Normativa Semar nº 3/2022).

Box 1. Identidade Ecológica

O Código Florestal foi objeto de quatro Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs nº 4901/DF; nº 4902/DF; nº 4903/DF; e nº 4937/DF) e a compensação de Reserva Legal, utilizando-se o bioma como critério de equivalência, seja por meio de Cota de Reserva Ambiental (CRA) ou por outras modalidades de compensação, foi um dos dispositivos questionados. A decisão do Supremo sobre essa questão foi contraditória, a corte considerou que no dispositivo que trata da CRA (Art. 48, § 2º da Lei nº 12.651/2012), o critério do bioma seria excessivamente abrangente e decidiu pelo critério da identidade ecológica. Mas ao analisar o artigo que trata de todas as modalidades de compensação, o tribunal considerou o critério do bioma constitucional (Art. 66 § 2º da Lei nº 12.651/2012). Como a CRA é mencionada em ambos os dispositivos, a decisão gerou uma insegurança jurídica sobre qual critério adotar. Essa controvérsia foi objeto de embargos de declaração, recurso utilizado para esclarecer as dúvidas e controvérsias de uma decisão.

O julgamento dos embargos de declaração começou somente em agosto de 2023, mas foi suspenso, no início de setembro do mesmo ano, devido ao pedido de vistas do Ministro Luiz Roberto Barroso. Até a suspensão, seis ministros já haviam votado. O relator, Ministro Luiz Fux, decidiu que o critério da identidade ecológica deveria ser aplicado a todas as modalidades de compensação de Reserva Legal. Seu voto foi seguido por mais quatro ministros e apenas um ministro proferiu um voto divergente, defendendo o critério do bioma. O julgamento está marcado para ser retomado e finalizado na primeira semana de fevereiro de 2024.

Se a ampliação do critério da identidade ecológica para todas as formas de compensação for confirmada pela decisão final da corte, ela promoverá sérios impactos na implementação do Código Florestal, que vem ocorrendo desde a sua edição, em 2012, com base no critério do bioma. Os impactos são relevantes especialmente para os estados, que já editaram regulamentação, para a regularização fundiária de UCs federal e estadual, por meio do mecanismo de compensação de Reserva Legal, e para os produtores que já promoveram a regularização ambiental do imóvel, também por meio da compensação Reserva Legal. Esse conjunto de impactos promoverá um atraso na implementação do Código Florestal e sobretudo na tão almejada regularização ambiental dos imóveis rurais.

A compensação de Reserva Legal por meio de doação ao poder público de área em UC de domínio público pendente de regularização fundiária é a modalidade mais implementada nos estados, tendo sido regulamentada por: Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo, Goiás e Piauí. Apesar de ser a modalidade mais incentivada, o maior problema da compensação é a recepção dos imóveis pelo patrimônio do estado, pois o processo é longo e burocrático. Para impulsionar essa modalidade, o Programa Agro Legal de São Paulo determina expressamente que a compensação de Reserva Legal por meio de doação de áreas em UCs constitua uma de suas diretrizes e seja facilitada.

Essa forma de compensação pode ser feita tanto em UCs estaduais quanto em UCs federais. O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) – órgão do MMA, responsável pela gestão das UCs federais – possui um banco de terras, constituído por imóveis rurais, para os quais o órgão emitiu uma certidão de habilitação para compensação de Reserva Legal. De acordo com o ICMBio, 114 mil hectares já foram regularizados através da compensação de Reserva Legal, e tem aproximadamente um milhão de hectares já certificados em UCs federais para operar por esse mecanismo (Maciel 2023). Assim, mesmo que um estado não tenha regras próprias para a compensação de Reserva Legal em UC estadual, ele poderá permitir que a compensação seja efetuada em uma UC federal.

Como a compensação de Reserva Legal precisa ser feita no mesmo bioma, alguns estados estão adotando mapas de bioma para servirem de parâmetro técnico para análise das propostas de compensação de Reserva Legal, como é o caso do Mapa de Biomas do Estado de São Paulo. O Distrito Federal também utiliza mapa de área prioritárias e banco de compensação para facilitar e orientar a compensação de Reserva Legal.

Um diferencial do Mato Grosso do Sul foi a criação do Termo de Cota de Reserva Ambiental Estadual (TCRAE) para a compensação de Reserva Legal. Quando o produtor se inscreve no MS Mais Sustentável, que é o PRA estadual, ele também indica se possui vegetação nativa excedente e se deseja emitir TCRAE. Após a aprovação de um TCRAE pelo Instituto de Meio Ambiente do Mato Grosso do Sul (Imasul/MS), o emissor precisa averbá-lo na matrícula do imóvel, no Registro Geral de Imóveis (RGI). Quando há uma transação de TCRAE para a compensação de Reserva Legal, tanto o emissor quanto o comprador precisam registrar a transação nas respectivas matrículas no RGI. O Imasul/MS implementou um módulo próprio para gerenciar as emissões e compensações de Reserva Legal com TCRAE. Já foram aprovadas 300 emissões de TCRAE, e há cerca de 2 mil pendentes de aprovação. Mas, com o julgamento do STF sobre a identidade ecológica, essas emissões podem ser invalidadas, gerando um cenário de extrema insegurança jurídica para os pedidos já aprovados.

Com relação à compensação de Reserva Legal em outros estados, poucos estabeleceram regras a respeito dessa matéria e, até o momento, nenhum convênio foi firmado entre estados para efetivá-la, com exceção de São Paulo que está em tratativas com o Mato Grosso do Sul para assinar um acordo de cooperação para o estado paulista poder compensar os déficits de Reserva Legal, em seu Cerrado, no território sul-mato-grossense. Minas Gerais permite a compensação de Reserva Legal fora do estado, desde que seja um estado limítrofe e que haja convênio entre os estados. Apesar disso, até o momento, nenhum pedido foi efetuado. No Mato Grosso do Sul, apesar da legislação vedar, houve o reconhecimento judicial determinando que o Imasul/MS aprovasse a regularização de compensações efetuadas em outros estados, mediante a doação de áreas no interior de UCs geridas pelo ICMBio.

Por fim, é importante lembrar que a regularização de Reserva Legal pode ser feita independentemente da adesão ao PRA e da assinatura do termo de compromisso. Entretanto, sem passar por essas etapas, o proprietário ou possuidor não terá direito à suspensão das multas e embargos por desmatamento irregular em APP e Reserva Legal antes de 22 de julho de 2008, nem à conversão das multas em serviços de melhoria ao meio ambiente.

Artigo 68 do Código Florestal: Aplicação da Lei no Tempo para Definição do Percentual de Reserva Legal

O artigo 68 da Lei nº 12.651/2012 dispõe que estão isentos de recompor a Reserva Legal os proprietários que realizaram a supressão de vegetação nativa, respeitando os percentuais de Reserva Legal previstos na legislação em vigor à época da supressão. Quanto mais antiga é a ocupação do solo, mais relevante e difícil é a aplicação dessa regra, uma vez que é necessário ter bases cartográficas e documentos que comprovem a ocupação.

A indefinição de como aplicar o artigo 68 tem contribuído para atrasar a regularização dos passivos de Reserva Legal em alguns estados. São Paulo, por exemplo, regulamentou o artigo 68 em lei estadual, estabelecendo quais marcos temporais devem ser considerados para o cálculo da Reserva Legal no estado, levando em consideração o bioma em questão.¹⁶ Embora o TJSP tenha declarado a constitucionalidade desse artigo da lei em 2019, tanto a Assembleia Legislativa de São Paulo (Alesp) como o Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP) interuseram, em 2020, Recurso Extraordinário contra a decisão (RE nº 1253638). Esses recursos discutiam os limites da competência legislativa do estado na regulamentação do artigo 68, uma vez que a lei estadual restringiu o conceito de vegetação nativa a matas e florestas nos códigos florestais de 1934 e 1965, excluindo as demais formas de vegetação (como as tipologias não florestais de cerrado). O STF julgou os recursos extraordinários e dois agravos regimentais, em 2022, e confirmou o entendimento do TJSP de que o estado não extrapolou suas competências legislativas (STF 2020a). Essa decisão poderá ser usada como precedente em outros julgamentos sobre o assunto, além de ser um precedente favorável aos estados que ainda não regulamentaram a aplicação do artigo 68, favorecendo a possibilidade da criação de marcos estaduais que levam em consideração uma visão menos favorável ao meio ambiente.

A adoção de datas distintas para os marcos legais tem implicações bem significativas. A iniciativa “Código Florestal no Estado de São Paulo” elaborou alguns modelos para a aplicação do artigo 68 em São Paulo a fim de gerar informações científicas, que auxiliem na implementação do código no estado. Para a elaboração desses modelos, o projeto usou diferentes bases cartográficas, como cartas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 1965, mapa de biomas do IBGE de 2004, mapas de fisionomias vegetais do Projeto Radam e mapa probabilístico da distribuição de áreas de vegetação nativa e agrícolas em 1920. A utilização de cada uma dessas bases gerou resultados distintos e demandou a adoção de medidas complementares para adequar as áreas de drenagem, mostrando que a aplicação do artigo 68 é bastante complexa (Projeto Temático Fapesp sd). Apesar dessa discussão, o governo do estado instituiu o Programa Agro Legal, em 2020, adotando as

¹⁶ A Lei nº 15.684/2015 do estado de São Paulo estipulou que os marcos temporais a serem observados são: 1934 para “matas”, 1965 para áreas com “cobertura de floresta” e 1989 para as “demais formas de vegetação”. Ocorre que essa lei não menciona o conceito de “vegetação nativa” contido no artigo 68 (limitando sua incidência a “matas” e “florestas”, conceitos menos amplos e que não abarcam todas as formas de vegetação), e não mencionou de forma expressa a proteção ao Cerrado nos marcos temporais dos Códigos de 1934 e 1965, além de desconsiderar outros marcos estaduais.

cartas do IBGE de 1965, imagens de satélite de 1989 e o mapa de biomas do IBGE de 2004 como referências cartográficas.

Além de São Paulo, os estados Amapá, Amazonas, Goiás, Maranhão e Paraná também criaram regras para a aplicação do artigo 68, determinando expressamente quais marcos legais devem ser observados para o cálculo do percentual de Reserva Legal. Assim como outros estados, Maranhão prevê que os proprietários que suprimiram vegetação nativa respeitando os percentuais de Reserva Legal, estabelecidos na legislação em vigor na época, estão dispensados de cumprir os novos percentuais, exigidos pela legislação atual. Mas a norma estadual do Maranhão vai além e, considerando as dificuldades de se avaliar as ocupações antigas, determina que deverão ser apresentados, cumulativamente, diversos documentos, como a descrição de fatos históricos de ocupação da região, para comprovar as situações consolidadas no período anterior a julho de 1989. Já entre julho de 1989 e maio de 2012, essa situação deve ser comprovada pela averbação da área de Reserva Legal na matrícula do imóvel aprovada pelo órgão ambiental à época.

Outros estados, como Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pernambuco, Santa Catarina, Roraima e Rondônia, também dispõem que o percentual de Reserva Legal deve ser seguido de acordo com a lei em vigor à época da abertura do imóvel, porém não regulamentam essa regra nem definem expressamente quais seriam os marcos legais aplicáveis. Rondônia ainda afirma que os proprietários, na Amazônia Legal, que possuem índice de Reserva Legal maior que 50% de cobertura florestal e que não realizaram a supressão da vegetação nos percentuais previstos pela legislação à época também poderão utilizar a área excedente para servidão ambiental, Cota de Reserva Ambiental e outros instrumentos previstos no Código Florestal.

Redução do percentual de Reserva Legal nos estados da Amazônia Legal

O Código Florestal prevê três alternativas para a redução do percentual de Reserva Legal nos estados da Amazônia Legal, sendo que duas alternativas permitem a redução apenas para fins de regularização dos passivos de Reserva Legal.

(i) Estado com ZEE e mais de 65% da área do estado ocupada por TIs homologadas e UCs de domínio público

A lei florestal prevê a possibilidade de o poder público estadual, após ouvir o Conselho Estadual de Meio Ambiente, reduzir o percentual da Reserva Legal das áreas cobertas por floresta na Amazônia Legal de 80% para 50%, quando o estado tiver Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) aprovado e mais de 65% do seu território ocupado por UCs da natureza de domínio público, devidamente regularizadas, e por TIs homologadas (Lei nº 12.651/2012, Art.12, § 5º). Dentre os estados da Amazônia Legal, apenas o Amapá e Roraima possuem mais de 65% do seu território ocupado por UCs da natureza de domínio público e por TIs homologadas.¹⁷ O Amapá, entretanto, ainda não possui ZEE aprovado. Roraima, por sua vez, reviu o seu ZEE em 2022 e aprovou a redução do percentual de Reserva Legal de 80% para 50%. Ressalta-se que a redução da Reserva Legal em Roraima não é apenas para fins de regularização, é aplicável para todos os imóveis rurais (Lopes e Minsky 2023).

¹⁷ Calculado a partir das bases de dados da Fundação Nacional do Índio - Funai (Geoprocessamento e Mapas 2022) e do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação - CNUC (Portal de Dados Abertos 2022), atualizados em agosto de 2019.

(ii) Estado com ZEE realizado segundo metodologia unificada

A lei federal também prevê que, nos estados da Amazônia Legal, quando indicado no ZEE estadual, realizado segundo metodologia unificada, o poder público federal poderá reduzir o percentual de Reserva Legal, exclusivamente para fins de regularização de imóveis com área rural consolidada para até 50% da propriedade, excluídas as áreas prioritárias para conservação da biodiversidade e dos recursos hídricos e os corredores ecológicos (Lei nº 12.651/2012, Art. 13, I). A maioria dos estados da Amazônia Legal já possui ZEE aprovado, incluindo Acre, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso,¹⁸ Pará, Rondônia, Tocantins e Roraima. Apenas o Amapá não aprovou seu zoneamento ambiental (Governo do Amapá sd).

Rondônia e Mato Grosso são os únicos estados que regulamentaram a redução de Reserva Legal no ZEE estadual. Rondônia editou a Lei complementar nº 1.193/2023, implantando o Programa Permanente de Regularização Ambiental (PPRA) e reduzindo o percentual de Reserva Legal de 80% para 50% para fins exclusivamente de regularização dos passivos anteriores a 22 de julho de 2008. Em Rondônia, imóveis rurais, com área superior a quatro módulos fiscais situados na Zona 1 do ZEE ou em áreas de floresta, podem regularizar a Reserva Legal desmatada antes de 2008, considerando o percentual de 50%, seja por recomposição, regeneração ou compensação.

Mato Grosso também regulamentou, por meio da Instrução Normativa Sema nº 4/2023, a redução do percentual de Reserva Legal de 80% para 50% para fins de recomposição do passivo. O estado, entretanto, estipula como marco temporal a data de edição do Código Florestal, 25 de maio de 2012, em desacordo com o que a lei federal define como sendo área rural consolidada em Reserva Legal. Ao contrário de Rondônia, a redução da Reserva Legal para 50% em Mato Grosso é aplicável apenas para recomposição ou regeneração no próprio imóvel; para fins de compensação, o percentual de Reserva Legal se mantém de no mínimo 80%.

(iii) Municípios com mais de 50% da área ocupada por TIs homologadas e UCs de domínio público

A terceira alternativa prevista no Código Florestal para a redução do percentual de Reserva Legal das áreas cobertas por floresta na Amazônia Legal de 80% para 50% é aplicável quando o município tiver mais de 50% da área ocupada por UCs de domínio público e por terras indígenas homologadas. Dos 772 municípios da Amazônia Legal, apenas 94 preenchem essa condição até final de 2022.¹⁹ Além disso, a redução é aplicável apenas para fins de recomposição da Reserva Legal, isto é, esse benefício não pode implicar a conversão de novas áreas para uso alternativo do solo, nem permite a redução do percentual para regularização por meio da compensação de Reserva Legal. A lei federal, no entanto, não deixa claro se a aplicação desse benefício caberá ao poder público federal ou estadual.

¹⁸ A Lei nº 9.523/2011, que instituiu o zoneamento ambiental em Mato Grosso, teve vários dispositivos anulados por meio de decisão judicial proferida em 2016, nos autos da Ação Civil Pública nº 1067-82.2011.811.0082, questionada por meio de apelação e incidente de declaração de inconstitucionalidade pendente de decisão judicial até o presente momento. Em paralelo, em 2016, foi instituída a Comissão Estadual do Zoneamento Socioeconômico Ecológico (CEZSE), com o objetivo de avaliar a nova proposta de ZEE estadual elaborada pelo estado, cujos trabalhos ainda não foram concluídos.

¹⁹ Análise a partir da sobreposição dos municípios da Amazônia Legal, disponível pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - Inpe (TerraBrasilis 2022) com os dados de 2021 de Terras Indígenas Homologadas da Funai (Geoprocessamento e Mapas 2022) e Snuc (Portal de Dados Abertos 2022). O cálculo foi feito através do algoritmo Pairwise Clip disponível no software ArcGis Pro (Esri 2022) e foi considerado o Sistema de Coordenada Projetada SIRGAS 2000 Brazil Mercator.

Regras para Regularização de Imóveis Rurais com Passivos em APP e Reserva Legal após 22 de Julho de 2008

As legislações do Acre, Bahia, Pará, Distrito Federal e Rondônia preveem que a regularização dos passivos ambientais constituídos após 2008 também será feita no âmbito do PRA estadual, porém sem os benefícios previstos no Código Florestal para as áreas consolidadas. Isto é, não é permitida a compensação de Reserva Legal, e a recomposição de APP e Reserva Legal deverá ocorrer exclusivamente com espécies nativas, de forma conjugada com a regeneração natural ou, para pequena propriedade ou posse rural familiar, a partir do plantio intercalado de espécies lenhosas, perenes ou de ciclo longo, exóticas com nativas de ocorrência regional, em até 50% da área total a ser recomposta, sendo vedadas atividades produtivas nessas áreas.

Já os estados do Amapá, Amazonas, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro e Goiás estabelecem que a regularização dos imóveis rurais com passivos em APP e Reserva Legal constituídos após 22 de julho de 2008 não será realizada no sistema do PRA estadual. A adequação, nesse caso, será feita por meio de procedimento administrativo próprio, diretamente no órgão ambiental.

O Pará tinha um procedimento administrativo distinto para a adequação ambiental dos imóveis cujo desmatamento sem autorização tenha ocorrido após 22 de julho de 2008, mas uma instrução normativa, publicada em 2020, unificou e simplificou os procedimentos de regularização para passivos anteriores e posteriores a 22 de julho de 2008 (Instrução Normativa Semas-PA nº 01/2020). A adequação ambiental dos imóveis rurais no Pará será feita em um único sistema eletrônico. O marco temporal da constituição dos passivos ambientais será identificado na etapa de análise do CAR e levado em consideração na etapa de elaboração e aprovação do Prada e do termo de compromisso ambiental.

Goiás também institui dispositivos para a regularização dos passivos em Reserva Legal após 22 de julho de 2008, estabelecendo um procedimento, voluntário e específico, denominado Declaração Ambiental do Imóvel (DAI). Esse procedimento poderá ser usado tanto para a regularização de supressões de vegetação nativa sem autorização prévia do órgão competente, antes de 2008, como também para a regularização de desmatamentos ocorridos após 2008. Tudo o que for declarado na DAI como área desmatada ilegalmente não poderá ser usado para impor sanções ambientais. A lei goiana amplia o regime mais flexível das áreas consolidadas de Reserva Legal para desmatamentos até 2019, contrariamente ao que determina o Código Florestal. De acordo com essa nova regulamentação de Goiás, os passivos de Reserva legal podem ser compensados, e eventuais embargos e outras medidas administrativas aplicadas ficam suspensas. Além disso, como já mencionado neste relatório, essa regulamentação abre um grave precedente e poderá impulsar retrocessos em cascata na regulamentação da lei florestal em outros estados.

Um resumo da legislação dos estados com relação à regularização dos passivos em APP e Reserva Legal pode ser encontrada na Tabela 2 abaixo.

Tabela 2. Regulamentação nos Estados com Relação à Regularização dos Passivos em APP e Reserva Legal, 2023

		REGIÃO NORTE						REGIÃO CENTRO-OESTE				REGIÃO SUDESTE				REGIÃO SUL			REGIÃO NORDESTE										
		AC	AP	AM	PA	RO	RR	TO	DF	GO	MT	MS	ES	MG	RJ	SP	PR	RS	SC	AL	BA	CE	MA	PB	PE	PI	RN	SE	
Regularização de áreas consolidadas em APP	Define prazo para a restauração de APP	★	★	★	★	★	—	—	★	★	—	—	—	★	★	★	★	★	—	—	—	★	★	★	—	★	—	—	—
	Define a possibilidade de uso econômico das parcelas não abrangidas pelo cronograma de restauração de APP	★	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	★	—	—	—	
	Define as modalidades e os parâmetros de regularização de áreas consolidadas em APP	★	★	★	★	★	—	—	★	★	★	★	—	★	★	★	★	—	★	—	★	★	★	—	★	—	—	—	
	Estabelece regras detalhadas para a elaboração, execução e monitoramento de projetos de restauração de APP	—	★	★	★	★	—	—	★	—	★	—	—	★	★	★	★	★	—	—	—	★	★	★	—	★	—	—	—
Regularização de áreas consolidadas em Reserva Legal	Define prazo para a restauração de RL	★	★	★	★	★	—	★	★	★	★	★	—	★	★	★	★	★	—	★	—	★	★	★	—	★	—	—	—
	Define a possibilidade de uso econômico das parcelas não abrangidas pelo cronograma de restauração de RL	★	—	—	★	★	—	—	★	—	★	★	—	—	—	—	—	—	★	—	★	—	—	—	★	★	—	—	
	Define as modalidades e os parâmetros de regularização de áreas consolidadas em RL	★	★	★	★	★	—	—	★	★	★	★	—	★	★	★	★	—	★	—	★	★	★	—	★	—	—	—	
	Estabelece regras detalhadas para a elaboração, execução e monitoramento de projetos de restauração de RL	—	—	★	★	★	—	—	★	★	★	★	—	★	★	★	★	—	—	—	★	★	★	—	★	—	—	—	
	Regulamenta o art. 68 do Código Florestal que trata do percentual de RL de acordo com a lei em vigor	—	★	★	—	—	—	—	—	★	★	—	—	—	—	—	★	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
	Possui ZEE aprovado (Estados da Amazônia Legal)	★	—	★	★	★	★	★	n/a	n/a	★	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	★	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
	Redução do percentual de Reserva Legal (RL)	—	—	—	—	★	★	—	—	—	★	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
Compensação de Reserva Legal	Define regras básicas para a compensação de RL	★	★	★	★	★	—	—	★	★	★	★	—	★	★	★	★	★	—	★	—	★	★	★	★	★	—	—	
	Procedimento próprio para compensação de RL em UC de domínio público	—	★	★	★	★	—	—	—	★	★	★	—	—	★	—	★	—	★	—	★	★	★	—	★	★	—	—	
	Procedimento próprio para compensação de RL por meio de arrendamento de servidão ambiental	★	★	★	★	★	—	—	★	★	★	—	—	★	—	—	—	—	★	—	★	★	★	—	—	★	—	—	
	Procedimento próprio para compensação por meio de CRA	★	★	★	★	★	—	—	—	★	★	★	—	—	—	★	—	—	★	—	★	★	—	—	—	—	—	—	
	Procedimento próprio para compensação de RL por meio de cadastramento de área equivalente	—	★	★	—	★	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	★	—	—	—	★	—	—	—	★	—	—	
	Define as áreas prioritárias no estado para receber compensação de RL de outro estado	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
Regularização de passivos após 2008	Define regras para regularização de passivos em APP e Reserva Legal após 2008	★	★	★	★	★	—	—	★	★	—	—	—	★	★	—	★	—	—	—	★	—	★	—	—	—	—	—	
Status dos estados	Situação do estado com relação à regulamentação estadual para regularização dos passivos de APP e RL	😊	😊	😊	😊	😊	😞	😞	😊	😞	😞	😞	😞	😊	😊	😊	😊	😊	😞	😞	😊	😊	😊	😞	😊	😊	😞	😞	

Legenda: ★ Sim ★ Regulamentação editada em 2023 😊 Status avançado - regulamentação suficiente 😞 Status atrasado - sem regulamentação
 — Não 😞 Status intermediário - regulamentação insuficiente 😞 Regulamentação em desacordo com o Código Florestal
 n/a Não aplicável

Fonte: CPI/PUC-Rio, 2023

Regras para o Monitoramento da Regularização Ambiental

Alguns estados já criaram suas regras para monitoramento da regularização dos passivos em APP e Reserva Legal. São eles: Acre, Amapá, Ceará, Goiás, Pará, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rondônia e São Paulo. Dentre os estados que não tinham regulamentado os procedimentos de monitoramento, apenas o Maranhão avançou em 2023. A maioria dos estados, incluindo a recente regulamentação do Maranhão, prevê o automonitoramento por parte do proprietário ou possuidor, com entrega de relatórios periódicos, e também o monitoramento pelo órgão ambiental por sensoriamento remoto e vistoria de campo, quando julgar necessário.

São Paulo instituiu, em 2020, mecanismos simplificados de monitoramento da regeneração e recomposição dos passivos ambientais para áreas de até quatro módulos fiscais e imóveis com passivo ambiental inferior a dez hectares (Resolução Conjunta SAA/SIMA nº 3/2020). Em 2021, o estado editou um protocolo de monitoramento específico das áreas submetidas à exploração agroflorestal em APP e Reserva Legal e um Manual Técnico Operacional com regras de monitoramento para as atividades de recomposição de vegetação nativa.

Já em Goiás, a Semad/GO deverá lançar no Sistema de Informações Geográficas Ambientais do Estado de Goiás (Siga) as áreas de regeneração de Reserva Legal para conhecimento, monitoramento e controle, bem como deverão ser apresentados relatórios anuais para o acompanhamento e monitoramento da recuperação.

O sensoriamento remoto e as atividades de geoprocessamento tendem a ser os procedimentos predominantes nas atividades de monitoramento da regularização ambiental. Muitos estados que ainda não implementaram o PRA pretendem se valer dessas técnicas para acompanhar e fiscalizar as ações de recuperação dos passivos em APP e Reserva Legal.



Situação Atual do CAR e do PRA nos Estados

Informação e Transparência sobre os Dados do CAR e PRA

O monitoramento contínuo das iniciativas estaduais para a implementação do Código Florestal é fundamental para acompanhar o progresso na efetivação da lei. Nesse sentido, é essencial que os estados disponibilizem informações relativas ao CAR e ao PRA de forma clara e acessível. A maioria dos estados, todavia, não possui mecanismos de informação e transparência sobre o CAR e o PRA nos sites das secretarias e agências ambientais ou de agricultura, ou os dados são de difícil acesso.

Em âmbito federal, também existe uma carência de informações atualizadas, dificuldades no acesso aos dados e, ao mesmo tempo, uma multiplicidade de fontes oficiais de dados do CAR. De acordo com o MGI, em resposta ao pedido de dados atualizados do CAR, via Lei de Acesso à Informação (LAI), há pelo menos três canais para acessar os dados do CAR: (i) Consulta Pública dos dados declarados no CAR (Sicar 2023), (ii) Serviços WMS e WFS²⁰ no GeoServer²¹ (2023), (iii) Portal Brasileiro de Dados Abertos (BRASIL 2023).

O MGI reconheceu que a Consulta Pública do CAR estava com dados desatualizados, mas informou que estavam realizando melhorias, de forma a mitigar as limitações existentes na ferramenta, em relação ao volume de dados para *download* e à frequência de atualização dos dados. De fato, esse canal ficou desatualizado entre abril e novembro de 2023. A Consulta Pública foi atualizada em novembro de 2023 pelo SFB, dado que ainda não houve migração para o MGI (ver Box 2), e agora é possível realizar o *download* das informações públicas do CAR com recorte estadual e, espera-se, atualização mensal.

Essa grave falta de acesso e atualização nos dados públicos do CAR dificulta o monitoramento da implementação do Código Florestal por organizações da sociedade civil, academia e o setor produtivo. Além disso, dificulta o uso do CAR por instituições financeiras e o alinhamento do Código Florestal a demais políticas públicas.

Alguns estados se destacam em relação ao acesso à informação e à transparência dos dados, como é o caso do Pará. No site da Semas/PA, há links para os portais e sistemas do CAR e do PRA no estado. No portal do CAR, é possível obter as informações para a inscrição de um imóvel no sistema, bem como o número atualizado de imóveis já cadastrados. Além disso, o portal do CAR fornece informações sobre todos os imóveis cadastrados, com nome e CPF/CNPJ, situação do imóvel (ativo, pendente ou cancelado), informações sobre a cobertura do solo e sobreposições com outros imóveis. Os dados estão disponíveis

²⁰ Serviços Web Map Services (WMS) e Web Feature Service (WFS) são protocolos estabelecidos pela Open Geospatial Consortium, uma organização voluntária internacional de padrões de consenso para compartilhamento de serviços geomáticos. Esses protocolos WMS e WFS possuem dicionários de linguagem específicas para possibilitar a comunicação entre usuários e o servidor onde fica guardada o dado.

²¹ GeoServer é um servidor de código aberto para compartilhamento de dados geoespaciais.

para qualquer usuário realizar o *download*. Já o portal do PRA fornece informações sobre o programa no estado, a legislação aplicável, disponibiliza o módulo *offline* para *download*, assim como vários documentos técnicos. A Semas/PA preparou um fluxograma com o passo a passo de todas as etapas do PRA, deixando-o disponível no portal para amplo acesso (Semas/PA sda).

O portal do PRA também disponibiliza uma ferramenta de consulta sobre a regularidade ambiental do imóvel a partir do número de CPF/CNPJ ou do código do imóvel (Semas/PA sdb). A consulta traz informações sobre a condição de análise do CAR, as restrições ambientais do imóvel, como sobreposição com TIs, UCs e assentamentos, a descrição das áreas a serem regularizadas e ainda possui um mapa com imagens de satélite comparando a situação do imóvel em 2008 e anos posteriores. Em 2021, o estado instituiu o Portal de Análise do CAR com dados sobre as análises realizadas, indicando o número de cadastros em cada uma das condições de análise, incluindo suspensões e cancelamento de CAR sobrepostos a UCs, TIs, territórios quilombolas e assentamentos (Semas/PA 2023). Até o momento, o Pará parece ser o único estado com transparência ativa sobre CAR e PRA.

Outros estados, como Amazonas, Ceará, Rondônia e São Paulo também possuem nas páginas dos sites dos órgãos competentes pelo Código Florestal informações sobre CAR e PRA, mas não de forma detalhada nem atualizada. O Mato Grosso disponibiliza dados do CAR por meio do geoportal da Sema/MT (2023).

Box 2. Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural – Sicar

O Sicar foi regulamentado pelo Decreto nº 7.830/2012 como parte do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (Sinima). A gestão do Sicar foi atribuída “informalmente” ao SFB, à época, órgão integrante do MMA. Apenas em 2017, com a edição do Decreto nº 8.975/2017, o SFB passou formalmente a ter competência para gerir o Sicar, coordenar, em âmbito federal, o CAR e apoiar a sua implementação nas unidades federativas. Em 2019, o SFB foi transferido para o Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa), levando consigo a gestão do sistema, que ficava armazenado em uma infraestrutura física do tipo data center. Em abril de 2022, o Sicar migrou para uma infraestrutura de nuvem, sob a gestão do Departamento de Tecnologia de Informação (DTI) do Mapa. A migração foi acompanhada por mudanças na equipe de desenvolvedores e de suporte aos estados e gerou uma série de problemas, como instabilidade constante no sistema, demora na atualização, na correção das falhas e no atendimento às demandas estaduais, impactando as análises dos cadastros, a validação pelos gerentes operacionais e a integração entre as bases estaduais e o sistema federal – Sicar. Essa situação gerou um acúmulo de problemas, provocando uma crescente insatisfação pelo serviço desempenhado pela DTI, associada ao desejo de que o sistema fosse realocado em um órgão com mais recursos humanos e maior capacidade operacional.

Com a mudança de governo, em 2023, e o retorno do SFB ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), o CAR tornou-se objeto de disputas entre ambientalistas que queriam manter a base de dados no MMA e a bancada ruralista que pretendia levar o CAR de volta ao Mapa. A solução encontrada foi transferir

a competência para o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), por meio da Lei nº 14.600/ 2023, regulamentada meses depois pelo Decreto nº 11.731/2023. A formalização legal não se traduziu em uma transição efetiva, permanecendo o SFB responsável pela administração da base do CAR ao longo de 2023. Essa mudança gera apreensão nos estados, que temem novas instabilidades e problemas no Sicar. No entanto, alguns visualizam esse processo como a oportunidade de aprimorar a infraestrutura de dados.

Entretanto, o CAR não representa apenas a base de dados de inscrição dos imóveis rurais; o CAR é parte do Sicar, sistema que integra todas as bases de dados de CAR dos estados e é composto por vários módulos para gerenciar as inscrições, as análises (por equipe e dinamizada), a regularização ambiental, dentre outros. Embora não seja possível, na prática, desmembrar o CAR do Sicar, há quem interprete a migração do CAR de forma estrita, sustentando que o SFB mantém a competência pela gestão do sistema ou de forma compartilhada com o MGI. Até o momento não está claro como isso será operacionalizado e o ano de 2023 termina sem que essa migração tenha se concretizado.

Status do CAR

Inscrição no CAR

A inscrição no CAR é uma obrigação de todo imóvel rural e condição necessária para a adesão ao PRA. A Lei nº 13.887/2019 alterou o Código Florestal e o CAR deixou de ter um prazo para a inscrição, tornando-se um cadastro permanente. Ainda assim, para manter o direito de aderir ao PRA, **os produtores deveriam inscrever seus imóveis rurais no CAR até 31 de dezembro de 2020. Mas esse prazo foi estendido pela Lei nº 14.595/2023 para 31 de dezembro de 2023, para imóveis rurais com área acima de quatro módulos fiscais, e até 31 de dezembro de 2025, para imóveis com área menor ou igual a quatro módulos fiscais.**

Com relação à etapa de inscrição dos imóveis rurais no CAR, todos os estados já estão bastante avançados e pode-se considerar que essa etapa já está consolidada. Ainda assim, observa-se um aumento constante na base cadastral em todo o país em decorrência da inscrição de pequenos agricultores e de povos e comunidades tradicionais (PCT) e também pela dinâmica de desmembramento, remembramento e atualizações cadastrais de imóveis rurais.

O êxito na etapa de inscrição no CAR depende muito do perfil fundiário do estado. Estados com muitos imóveis pequenos ou minifúndios, que, na maioria das vezes, dependem do auxílio do governo para efetuar o cadastro, têm mais dificuldades do que outros que possuem menor número de imóveis rurais ou não possuem, proporcionalmente, tantos imóveis pequenos. Bahia e Minas Gerais são os estados com o maior número de cadastros do país e se revezam na liderança nacional. Atualmente, ambos os estados possuem mais de um milhão de cadastros em suas bases.

Em vários estados, como Acre, Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, São Paulo e Rondônia, a inscrição de agricultores familiares foi feita por meio de mutirões e contou com o apoio de secretarias estaduais de desenvolvimento rural e da agricultura familiar, de agências de cooperação técnica e financeira nacionais e internacionais, de técnicos vinculados aos programas e empresas estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater) e de sindicatos de produtores e trabalhadores rurais.

Na Bahia, o número elevado de cadastros só foi possível ser alcançado, porque mais de 1.660 técnicos municipais foram capacitados para promover a inscrição dos pequenos produtores. Alguns estados, tais como Ceará, Maranhão e Piauí, contaram com a contratação de empresas terceirizadas para promover o cadastramento de pequenos produtores. Em geral, esses cadastros são de melhor qualidade já que as inscrições são feitas por técnicos capacitados e as empresas terceirizadas são responsáveis pela obtenção de todos os documentos necessários. Por fim, alguns estados procuram associar a regularização fundiária à ambiental; com isso, a inscrição das posses no CAR é feita em parceria com os órgãos estaduais de terras, como é o caso da Paraíba, Rondônia, Pará e Piauí.

Já com relação aos PCTs, há bastante diferença entre os estados. Alguns, como Amazonas, Bahia, Maranhão, Pará, Pernambuco e Piauí, instituíram projetos e protocolos específicos para a inscrição desses grupos e usam um módulo próprio de CAR de PCT, seja federal ou estadual. Na Bahia, houve a inscrição de vários territórios quilombolas no módulo estadual próprio para PCT. Pará, por sua vez, promove encontros e capacitação das próprias comunidades, que participam ativamente de todo o processo para a inscrição no CAR/PCT. O estado criou uma metodologia junto com as comunidades, que envolve várias fases até a inscrição se concretizar. Essas ações permitiram a inscrição de 37 territórios quilombolas e 13 territórios extrativistas, abrangendo uma área de mais de um milhão de hectares e contemplando mais de 12 mil beneficiários (Semas/PA 2023). Um dos avanços nessa agenda no Pará é a inserção da lista de todos os beneficiários no CAR de um território coletivo; com isso, as famílias não precisam mais apresentar um CAR individual para obter crédito em uma instituição financeira, podendo apresentar o CAR do território.

Pernambuco elaborou um projeto para avançar com o CAR no Semiárido e contou com o auxílio de uma empresa para a inscrição de 116 territórios quilombolas. O Programa de Regularização Ambiental de Imóveis Rurais (CAR FIP), no âmbito do Programa de Investimento Florestal (FIP), tem apoiado a inscrição de agricultores familiares e populações tradicionais nos estados do Cerrado e Pantanal, trazendo ações de apoio à inscrição dos PCTs nos estados da Bahia, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Minas Gerais, São Paulo, Tocantins, Maranhão e Piauí.

A inscrição de territórios de PCT no módulo próprio CAR/PCT vem avançando nos últimos anos em vários estados. Apenas Espírito Santo, Mato Grosso e o Distrito Federal não possuem nenhum território tradicional inscrito no CAR/PCT. Há estados em que a competência para a inscrição de CAR/PCT é do órgão ambiental, como Amazonas, Pará e São Paulo, e em outros estados a competência é de órgãos ligados à agricultura e desenvolvimento rural, como no Ceará e no Rio Grande do Sul. A maioria dos cadastros são de comunidades quilombolas, mas há também inscrições de comunidades de cipozeiros, extrativistas, faxinais, fundo e fecho de pasto, geraizeiros, ilhéus, indígenas, quebradeiras de coco babaçu, pescadores e ribeirinhos.

Maranhão, Bahia e São Paulo se destacam com um elevado número de inscrições de CAR/PCT, mas há muitos estados – Acre, Amapá, Ceará, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins com menos de 10 inscrições. Essa demora no cadastramento dos imóveis de PCTs torna as terras por eles ocupadas mais vulneráveis ao cadastramento irregular feito por terceiros.

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) editou a Instrução Normativa nº 131/2023 instituindo formalmente o Módulo Lote CAR (MLC). Essa medida também estabelece diretrizes e procedimentos administrativos para a automatização da individualização dos lotes pertencentes aos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) no CAR. Anteriormente, apenas os perímetros dos projetos de assentamento estavam registrados no CAR, o que dificultava o acesso dos assentados a políticas públicas e ao crédito rural, cujas concessões estavam condicionadas ao registro no CAR. Agora, os assentados interessados têm a possibilidade de solicitar a inscrição de suas parcelas nas unidades do Incra ou em instituições parceiras. Essa individualização dos cadastros dos lotes é crucial para promover a regularização ambiental das áreas, dado que uma parcela significativa do desmatamento na Amazônia ocorre em assentamentos rurais (Mourão, Sessim e Souza 2023). A ferramenta já está em operação nas superintendências regionais do Incra em nove estados – Goiás, Maranhão, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Roraima e Sergipe.

Sistemas Utilizados pelos Estados para Gerenciar as Inscrições no CAR

Os estados podem usar diferentes sistemas para administrar a inscrição e gestão dos imóveis rurais no CAR. A maioria dos estados utiliza o Sicar, a saber: Alagoas, Amapá, Amazonas, Ceará, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Paraná, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Roraima, Sergipe e o Distrito Federal. Alguns estados usam o módulo federal do Sicar customizado, como Acre, Pará, Rondônia, Rio Grande do Sul, São Paulo e Santa Catarina; outros usam sistema estadual próprio, como Bahia, Espírito Santo, Mato Grosso e Tocantins. O Mato Grosso do Sul utilizava sistema estadual, mas está em processo de mudança para o sistema federal; o estado vai customizar os módulos da análise dinamizada e o MRA para atender as peculiaridades da regulamentação e dos procedimentos estaduais.

Alguns estados têm reavaliado suas decisões sobre manter sistemas próprios de CAR ou aderir ao Sicar. O Rio Grande do Sul ficou um bom tempo avaliando migrar integralmente para o sistema federal, mas, em 2021, o estado decidiu manter o sistema customizado. Minas Gerais e São Paulo também desenvolveram sistemas próprios e, posteriormente, migraram para o sistema federal. Já Mato Grosso fez o movimento inverso; o estado decidiu adotar um cadastro próprio, em 2017. O Sistema Mato-Grossense de Cadastro Ambiental Rural (Simcar) é mais complexo que o sistema nacional e possui inúmeros filtros e exigências no cadastramento, como, por exemplo, a assinatura eletrônica do responsável pela inscrição do imóvel rural no CAR. Goiás, por outro lado, utiliza o sistema federal, mas está desenvolvendo um sistema próprio, em razão das dificuldades de customização do sistema para atender às especificidades da legislação estadual.

Já faz alguns anos que muitos estados estão requerendo os códigos fontes dos módulos do Sicar para fazer as adaptações necessárias ao estado. Nesse sentido, há uma tendência de que os estados – incluindo aqueles que usam o sistema federal – migrem para sistemas totalmente ou parcialmente customizados – como é o caso de São Paulo, que customizou o módulo de análise dinamizada e o módulo de regularização ambiental – ou que se tornem híbridos adotando módulos específicos do Sicar.

Cancelamento de CARs Sobrepostos às Terras Indígenas, Unidades de Conservação de Domínio Público e outras Áreas Consideradas Impeditivas

As TIs são terras da União com usufruto exclusivo das populações indígenas, assim como as UCs de proteção integral e outras áreas eminentemente públicas e não passíveis de cadastramento. Sendo assim, a inscrição de imóvel rural no CAR em sobreposição a uma TI é ilegal e gera impactos nocivos, incluindo danos ambientais e conflitos fundiários entre as populações indígenas e os invasores (CNMP 2022). De modo similar, observa-se a apropriação indevida de territórios coletivos tradicionais por meio da inscrição de cadastros individuais sobrepostos a tais territórios (Moreira, Guimarães e Martins 2022). Promover uma solução rápida e eficiente para cancelar os cadastros irregulares e evitar que novos cadastros sejam feitos é uma questão de ordem fundiária, social e ambiental, devendo ser tratada de modo prioritário e urgente.

Dados do Ministério Público Federal (MPF), do SFB e de organização da sociedade civil, de 2021, mostram que há um número extremamente elevado de CARs de imóveis particulares sobrepostos a TIs, UCs de domínio público, territórios coletivos e outras áreas públicas consideradas não cadastráveis (MPF 2020; SFB 2021 e Oviedo, Augusto e Lima 2021).

Diante desse cenário, é fundamental que a etapa de análise dos cadastros avance nos estados e que, nesse processo, os registros irregulares sejam cancelados ou suspensos para que não sejam usados para outros fins, como acesso a crédito ou programas governamentais. Para que isso aconteça, é preciso que o estado tenha regulamentado ou adotado procedimentos administrativos para as hipóteses de cancelamento e/ou suspensão. Além disso, é desejável que os estados promovam estratégias específicas para cancelar as inscrições irregulares e evitar que novos registros aconteçam.

Os estados regulamentam de forma muito diversificada a sobreposição de CAR a TIs, UCs e outras áreas consideradas impeditivas pelos órgãos competentes. De forma geral, a maioria dos estados se baseia na regulamentação federal sobre o tema, ou seja, estabelecem que, na hipótese de sobreposição, o cadastro deve ficar pendente (Lopes e Chiavari 2022). Em 2021, o Maranhão avançou nessa temática. O estado editou o Decreto Estadual nº 36.889 estabelecendo a nulidade das inscrições no CAR de imóveis rurais que estejam integralmente sobrepostos a terras indígenas, a áreas de comunidades quilombolas e a UCs que sejam de posse e domínio públicos. De acordo com o decreto, os cadastros parcialmente sobrepostos a essas áreas devem ser retificados sob pena de nulidade. Após a regulamentação desses dispositivos por meio da Portaria Sema nº 97/2021, o órgão ambiental maranhense informou que tem realizado periodicamente o levantamento e a suspensão dos cadastros sobrepostos às TIs. De acordo com o órgão, a suspensão de alguns cadastros foi revertida judicialmente, mas não soube informar o número de cadastros suspensos/reactivados até o final de 2023.

Independente da regulamentação própria, cinco estados já promoveram o cancelamento de CARs sobrepostos a TIs e UCs de domínio público, como é o caso do Acre, Ceará, Mato Grosso, Rondônia e Pará. Os procedimentos adotados variam entre esses estados, mas possuem em comum o fato de terem sido notificados pelo MPF para providenciar o cancelamento.

Em Mato Grosso, a situação é peculiar. O órgão ambiental do estado já promoveu o cancelamento de alguns cadastros integralmente sobrepostos a TIs, entretanto a Procuradoria Geral do Estado de Mato Grosso (PGE/MT) emitiu parecer autorizando a inscrição de CAR em TI e permitindo a adesão de PRA e assinatura de termo de compromisso de imóvel com sobreposição a TI.

Por fim, **o único estado que parece ter uma estratégia de cancelamento de CARs irregulares é o Pará.** O estado já promoveu a suspensão e o cancelamento de centenas de cadastros sobrepostos a TIs, UCs, territórios quilombolas e assentamentos. As informações estão disponíveis no Portal de análise do CAR da Semas/PA (2023), em *dashboards* com dados sobre o número de sobreposições por status do CAR (ativo, pendente, suspenso ou cancelado), a área total sobreposta, o percentual de sobreposição e o nome da área (TI, UC, território quilombola e assentamento). É possível, ainda, filtrar os dados por município, por módulos fiscais e por ano de inscrição do CAR. Os *dashboards* contam, ainda, com um mapa georreferenciado indicando as sobreposições em TI, UC, território quilombola e assentamento.

A política do Pará para suspensão ou cancelamento de CAR em TI é mais ampla que nos demais estados, atingindo tais terras em diferentes etapas de regularização fundiária e não se limitando apenas às homologadas. No *dashboard* de CAR sobrepostos a TIs (Semas/PA 2023b), é possível filtrar os dados por cada etapa de regularização e por cada TI. Dos cerca de 2.608 CARs sobrepostos a TIs no Pará, aproximadamente 36% já foram cancelados (cerca de 920 cadastros), 11% foram suspensos, 4% estão pendentes e 9% continuam ativos. Os cadastros pendentes ou suspensos precisam ser retificados sob pena de serem cancelados. O estado iniciou o cancelamento nas TIs com altas taxas de desmatamento, como a TI Cachoeira Seca e a TI Apyterewa,²² mas essas medidas já alcançam cerca de 56 TIs no estado.

22 A situação da TI Apyterewa é uma das mais complexas. A TI foi demarcada em 1992 e homologada apenas em 2007, mas o reconhecimento formal não garante a proteção do território indígena, que há anos está no topo do ranking de desmatamento ilegal em TIs na Amazônia. Em outubro de 2023, o governo federal iniciou uma operação de desintrusão dos ocupantes não-indígenas, estimados em mais de três mil famílias, mas por pressão política e muita resistência está com dificuldades de ser concluída (AgênciaGov 2023). Nesse sentido, o cancelamento de CARs sobrepostos a essa TI deve ser prioridade máxima do governo do Pará, considerando que ainda há cadastros ativos, pendentes e suspensos.

A situação nas UCs no Pará é ainda mais crítica. Há mais de 20 mil sobreposições de CAR, considerando todas as unidades de conservação, de proteção integral e de uso sustentável, de acordo com o *dashboard* de CAR sobrepostos a UCs (Semas/PA 2023c). Como há UCs que permitem imóvel particular e como também há UCs com comunidades tradicionais que podem ainda não estar inscritas no CAR/PCT, é possível que nem todos esses cadastros sobrepostos sejam irregulares. A Semas/PA faz a análise individual dos CARs e verifica se o registro é incorreto. O órgão já promoveu o cancelamento de cerca de 1.350 CARs e a suspensão de mais de 3.000 CARs sobrepostos a UCs, sendo a maioria de domínio público (de proteção integral e de uso sustentável), mas incluindo também Áreas de Proteção Ambiental, como a APA Triunfo do Xingu, uma das unidades de conservação da Amazônia que mais sofre pressão pelo desmatamento (Imazon 2023).

Análise dos Dados Declarados no CAR

A etapa de análise dos dados declarados nos cadastros já foi inaugurada pela maioria das unidades federativas.²³ Apesar dos avanços alcançados em 2023, essa etapa continua sendo o principal gargalo dos estados na implementação do Código Florestal, tendo atingido cerca de 14,1% dos cadastros do país no ano de 2023. Dados de análise dos cadastros podem ser encontrados no Sumário Executivo deste relatório.

Análise por Equipe

Quase todos os estados já conseguiram implementar a análise por equipe. Apesar de muitos estados já terem alcançado essa etapa, há muitas diferenças entre eles. Em aproximadamente 15 estados, a análise dos dados do CAR é feita por meio de uma rotina própria, que alguns denominam de **análise “ativa”**, enquanto, nos demais estados, a análise é feita apenas no âmbito do licenciamento e fiscalização ou em decorrência de demanda judicial, podendo ser denominada **análise “reativa”**. De modo geral, observa-se uma grande diferença entre os estados. **São Paulo e Pará são os estados com o maior número de cadastros com análise iniciada.** Dez estados também estão avançados e possuem um elevado número de cadastros analisados – Acre, Amazonas, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais e Rondônia. Nos demais estados, menos de 1.500 cadastros já passaram por análise e em quatro estados – Piauí, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Roraima – as análises ainda não começaram.

Apesar desses avanços nos números de CARs com análises iniciadas, há, ainda, uma grande diferença entre o número de cadastros que iniciam o fluxo de análise e o número de cadastros que completaram todo o ciclo de análise e têm as informações homologadas pelo órgão competente. Sendo assim, **a conclusão da análise dos CARs continua sendo um enorme desafio.**

²³ Neste documento, entende-se por análise todas as ações necessárias para verificar e corrigir as informações declaradas no cadastro, até que o mesmo não tenha inconsistências e possa ser considerado válido. Ao longo do procedimento de análise, o cadastro pode ficar pendente, suspenso ou ser cancelado.

O êxito na etapa de análise de CAR deve-se à adoção de estratégias específicas, como a contratação de equipe especializada dedicada à análise dos cadastros, à padronização e ao treinamento contínuo dessas equipes, à realização de parcerias importantes com outros órgãos públicos e atores privados, à descentralização da análise para os municípios, à repartição de competência entre órgãos ambientais e órgãos de agricultura e desenvolvimento rural e ao alinhamento do CAR com outras políticas públicas ambientais. Para financiar essas estratégias, os estados também contam com recursos provenientes de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) e outras obrigações ambientais, bem como recursos provenientes de cooperação internacional. Os exemplos a seguir mostram como os estados vêm avançando e ganhando escala nas análises por equipe adotando uma ou várias dessas soluções.

Pará é um dos estados com o maior número de cadastros analisados. O aumento expressivo na capacidade de análise nos últimos anos é decorrente do acréscimo de mais de 50 analistas dedicados ao CAR. Além disso, Pará também implementou a municipalização da análise, permitindo que municípios com ao menos 70% de área cadastrável no CAR e com equipe técnica capacitada em geoprocessamento sejam habilitados para fazer a análise dos cadastros. Atualmente, 65 municípios estão habilitados, e o estado permanece ampliando essa base constantemente. Outra estratégia de sucesso do estado foi a contratação de empresas para fazer a análise dos cadastros em municípios críticos, com alto grau de desmatamento, como Altamira e São Félix do Xingu. A contratação de pessoas jurídicas é feita no âmbito de projetos de cooperação internacional, como o Projeto Paisagens Sustentáveis da Amazônia, financiado pelo Fundo Global para o Meio Ambiente (*Global Environmental Facility* - GEF).²⁴ Por fim, a Semas/PA firmou parceria com o Emater para desenvolver uma metodologia de análise simplificada dos cadastros de pequenos agricultores, que foram feitos justamente pelos técnicos do órgão. Com essa simplificação, o Pará pretende acelerar o término do ciclo de análise dos cadastros.

Pará também tem abordagens diferenciadas para as análises do CAR, alinhando o Código Florestal com outras políticas ambientais. Em um primeiro momento, o estado identificou os municípios prioritários nos quais há imóveis acima de quatro módulos fiscais com desmatamento ilegal acima de 50 hectares, entre 2018 e 2022. Em seguida, realizou mutirões nesses municípios para auxiliar os produtores na regularização ambiental, analisou os CARs dos imóveis prioritários e promoveu a suspensão daqueles que não atenderam às notificações. Os produtores serão notificados novamente por meio de edital e, se não responderem no prazo de 30 dias, os CARs serão cancelados. Além de ações de comando e controle, o estado também está promovendo parceria com o governo federal para pagamento por serviços ambientais (PSA) de conservação, por meio do Programa Floresta+ Amazônia.

24 Outros estados da Amazônia, como Rondônia e Amazonas, também fazem parte do Projeto Paisagens Sustentáveis da Amazônia e recebem financiamento para análise de cadastros.

O Amazonas faz o cruzamento dos alertas de desmatamento do Instituto de Pesquisas Espaciais (Inpe) com os CARs e, quando identifica que a supressão florestal foi promovida sem autorização, o órgão competente suspende imediatamente o CAR do imóvel, embarga a área e multa o proprietário. Mais de 3.000 cadastros já foram suspensos, o que impede os produtores de obter crédito, a emissão de Guia de Transporte Animal (GTA) e a concessão de outras autorizações administrativas. Para que o CAR volte à condição de ativo, os produtores precisam apresentar um projeto de regularização ambiental do imóvel e assinar um termo de compromisso, o que pode ser feito no próprio processo administrativo de atuação ambiental.

De 2019 a 2022, **Mato Grosso** obteve um aumento expressivo na taxa de análises dos cadastros. Esse ganho de escala foi alcançado, porque o estado conseguiu contratar 50 analistas, dedicados integralmente ao CAR, e melhorar a infraestrutura física para a análise. Os recursos para tais contratações e equipamentos são oriundos de termos de ajustamento de conduta (TAC) entre o Ministério Público do Estado de Mato Grosso (MP/MT) e os proprietários rurais autuados por infrações ambientais.

Estratégia semelhante foi adotada por **Minas Gerais** em 2023. O estado usou recursos decorrentes de um TAC entre o Ministério Público Estadual, Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável/Minas Gerais (Semad/MG) e Samarco Mineração para a contratação de uma empresa para análise de CAR em todo o estado, com início em agosto de 2023, concentrando-se, inicialmente, nos municípios do Programa Minas Contra o Desmatamento. Além disso, com recursos provenientes de programas de regularização ambiental de mineradoras, o estado promoveu a capacitação da equipe técnica do Instituto Estadual de Florestas (IEF/MG) e a elaboração de Manual Orientativo para a análise individualizada do CAR no estado. Essas estratégias fizeram com que Minas Gerais tivesse o maior aumento percentual nas análises em 2023, passando de 16 cadastros com análise iniciada em 2022 para mais de 13 mil cadastros em 2023.

Alagoas também avançou nas análises do CAR em 2023, graças ao aumento da equipe dedicada à agenda, através da contratação de técnicos para o Instituto do Meio Ambiente de Alagoas (IMA/AL), e por um pedido do Ministério Público Federal (MPF) para o órgão analisar todos os cadastros das propriedades ao longo do Rio São Francisco. As análises ganharam escala e foram expandidas para imóveis rurais dentro de unidades de conservação ou vinculados a processos de licenciamento ambiental.

Acre igualmente conseguiu ganhar escala na análise dos cadastros com o aumento expressivo de técnicos dedicados ao CAR. O estado criou o Escritório do CAR com a função de planejar, coordenar, gerenciar e operacionalizar o CAR e o PRA. Em 2021, o estado contratou uma equipe técnica com 17 profissionais, que se juntaram à equipe do órgão, totalizando 20 pessoas dedicadas à agenda do CAR e PRA. O Acre criou, no último ano, o Setor de Notificação no âmbito do Escritório Técnico de Gestão do CAR e PRA. Esse novo setor possui equipe dedicada para contatar os proprietários e falar das notificações e agendar a assinatura de termos de compromisso. Com isso, o estado conseguiu aumentar a quantidade de análises concluídas em mais de 60% e encaminhar os produtores com passivo para a regularização dos imóveis rurais. Além disso, o estado determina que, após duas notificações não atendidas pelo proprietário (com a sua ciência), o processo deve seguir para o arquivamento.

Maranhão também vem aumentando significativamente a taxa de análise de CARs. A implementação do Código Florestal no estado está dividida em duas secretarias: a Secretaria de Meio Ambiente (Sema/MA), responsável pelos imóveis rurais médios e grandes, e a Secretaria de Agricultura Familiar (SAF/MA), que se dedica aos imóveis menores que quatro módulos fiscais. A Sema/MA conta, atualmente, com 15 analistas dedicados à análise dos cadastros em dois turnos divididos em jornadas de 6 horas por dia, o que agiliza e facilita o processo de análise. O Projeto Mais Sustentabilidade no Campo da SAF/MA auxilia o estado no cadastramento de todos os imóveis rurais menores que quatro módulos fiscais, incluindo assentamentos e povos e comunidades tradicionais. São mais de 83.944 famílias beneficiadas pelo Projeto em 64 municípios do estado. A inscrição no CAR é feita por meio de parcerias com as unidades regionais da Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e de Extensão Rural do Maranhão (Agerp/MA) e com os profissionais do Instituto de Colonização e Terras do Maranhão (Iterma/MA), para os imóveis localizados em assentamentos estaduais. Como os cadastros contaram com técnicos capacitados, a qualidade dos mesmos é melhor, o que permite à SAF/MA uma maior agilidade na análise dos mesmos.

A principal estratégia do **Ceará** é priorizar os cadastros de imóveis rurais menores que quatro módulos fiscais e que não possuem passivo ambiental. Apesar disso, o estado enfrenta dificuldade nessa etapa para finalizar as análises dos cadastros que precisam de retificação. A grande preocupação do órgão ambiental cearense é o não atendimento ao prazo para as respostas às notificações. Como a ausência de resposta dentro do prazo implica a suspensão do cadastro, o estado está buscando parcerias com outros órgãos para implementar estratégias de comunicação para a retificação dos cadastros analisados para que um grande número de cadastros não fique suspenso.

Até recentemente, o **Espírito Santo** era o estado que tinha o maior número de cadastros analisados. Através de um contrato de concessão de colaboração financeira não reembolsável com o Fundo Amazônia/BNDES em 2018, o estado promoveu a inscrição no CAR de imóveis rurais menores que quatro módulos fiscais, com o apoio de técnicos do Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo (Idaf/ES) em todos os municípios do estado. O apoio técnico garantiu a qualidade dos cadastros e, com a capacitação de 100 servidores do Idaf para análise de CAR, foi possível analisar cerca de 70% da base cadastral do estado. Entretanto, as análises foram todas feitas *offline* e não estão integradas ao Sicar. Apesar desse significativo avanço, o estado ficou estagnado desde então, sem avançar em novas análises de CARs.

Ferramentas de Automação da Análise do CAR

Em 2023, houve um avanço significativo na adoção de ferramentas para análise automatizada do CAR, que já foram implementadas em seis estados: Amapá, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná e São Paulo. Alguns estados usam o módulo de análise dinamizada desenvolvido pelo SFB, como é o caso do Amapá, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais e Paraná; já São Paulo customizou esse sistema para atender às peculiaridades do estado. Pará e Minas Gerais adotaram o CAR 2.0, que também é uma ferramenta de automação das análises, desenvolvida por uma consultoria para a Plataforma Selo Verde. As ferramentas de análise automatizada do CAR estão sendo bastante úteis para os cadastros que não necessitam retificar os dados e não possuem passivos ambientais, ou seja, elas são particularmente eficazes para imóveis rurais menores que quatro módulos fiscais.

O uso da ferramenta de análise dinamizada ainda é incipiente, mas, à medida que os estados avancem no uso da ferramenta, identificando os problemas e as estratégias de sucesso, o seu uso poderá alavancar a etapa de análise dos cadastros. Além disso, os estados também precisam avançar nas análises por equipe, uma vez que a análise dinamizada possui limitações e muitos cadastros precisarão passar pela análise manual.

Análise Dinamizada Desenvolvida pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB)

O SFB criou um sistema para agilizar e impulsionar o processo de análise dos cadastros, através do uso de imagens de sensoriamento remoto como bases de referência para a análise das informações declaradas no CAR. Essa ferramenta, conhecida por análise dinamizada, busca trazer agilidade e redução dos custos aos estados, bem como garantir uma melhor segurança jurídica do processo tanto para o analista do órgão estadual como para o produtor rural.

O Amapá foi o primeiro estado a receber o módulo de análise dinamizada desenvolvido pelo SFB, inaugurando o uso dessa ferramenta em todo o país. O órgão responsável dividiu os cadastros em grupos distintos, de acordo com a qualidade das informações cadastrais (necessidade ou não de retificação) e da regularidade ambiental dos imóveis (com passivo, sem passivo e com excedente de vegetação nativa). A partir dessa classificação, o estado montou um cronograma de implantação da ferramenta, mas os avanços têm sido mais lentos que o esperado.

A implementação da análise dinamizada em São Paulo possibilitou que o estado retomasse o seu protagonismo na agenda do Código Florestal. O estado foi um dos primeiros a criar um sistema para a inscrição e a análise do CAR e a implementação do PRA. Todavia, não avançava, porque o sistema, a base legal e a governança do CAR e do PRA sofreram diversas mudanças nos últimos anos. Para implementar a análise dinamizada, o estado customizou o sistema desenvolvido pelo SFB, adotou um conjunto normativo específico e homologou as bases cartográficas estaduais. Com a implantação da análise dinamizada, São Paulo passou a ser o estado com o maior número de CARs com análise iniciada. Se o estado conseguir engajar os produtores para aceitarem o resultado da análise dinamizada e aderirem ao PRA, São Paulo poderá se tornar, rapidamente, o estado líder da implementação do Código Florestal no país.

Em 2023, a análise dinamizada foi adotada e/ou teve seu uso ampliado com sucesso pelo Mato Grosso do Sul e Paraná. Em ambos os estados houve um aumento significativo no número de cadastros analisados.

A análise dinamizada possui três etapas: a etapa de revisão dos dados, a etapa de retificação automática dos dados e a etapa de análise da regularidade ambiental.

Etapa de Revisão dos Dados

A primeira etapa do fluxo de análise dinamizada é a revisão automática, no próprio sistema, dos dados do cadastro, a partir de filtros e bases cartográficas de referência. Com essa análise, é possível compreender a situação real do imóvel rural com relação aos dados declarados. Quando necessário, o sistema irá sugerir uma revisão dos dados declarados para qualificar o cadastro do produtor.

Etapa de Retificação Automática dos Dados

Após a etapa de revisão, quando necessário, o sistema faz uma retificação automática dos dados do CAR, e o proprietário ou possuidor pode concordar ou não com a retificação sugerida. Caso o produtor rural não concorde com a revisão, ele poderá manter a integridade da sua declaração e aguardar a análise pela equipe técnica estadual, que será feita individualmente. Se o proprietário ou possuidor concordar com a retificação, o cadastro segue para a etapa seguinte do fluxo dinamizado, que é a análise da regularidade ambiental.

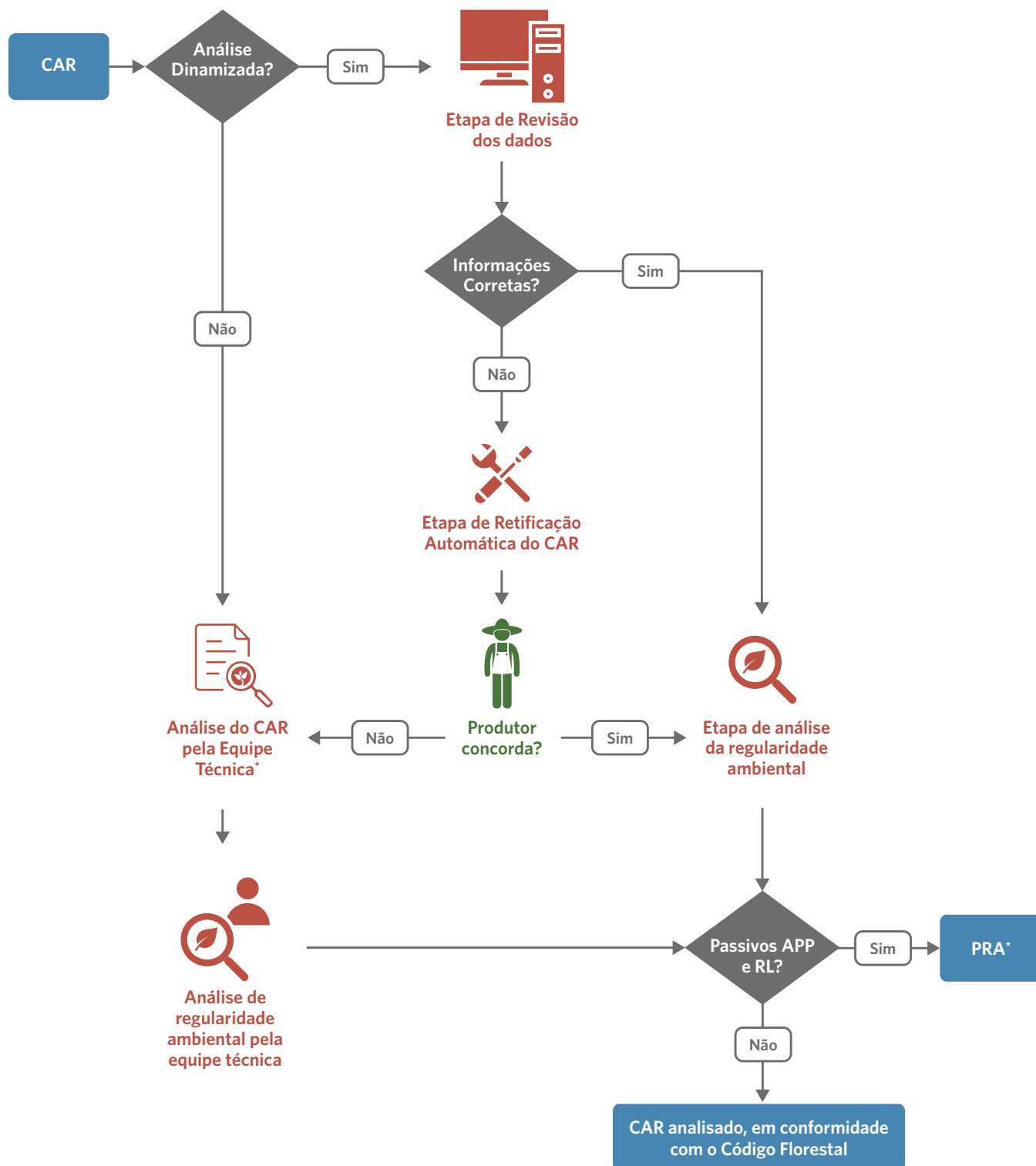
Etapa de Análise da Regularidade Ambiental

A última etapa do fluxo dinamizado é a análise da regularidade ambiental do imóvel rural. Nessa etapa, verifica-se a adequação dos dados do cadastro à legislação em vigor. Os imóveis com passivos poderão aderir ao PRA para regularização ambiental. Como a adesão ao PRA é voluntária, os produtores podem decidir se adequar à legislação pelas regras gerais do Código Florestal, sem os benefícios das regras especiais previstas nas disposições transitórias da lei.

Antes de implantar a ferramenta em um determinado lote de cadastros, é possível fazer uma simulação da análise dinamizada. A partir dos resultados da simulação com informações de sobreposição, divergências nos dados de uso do solo (vegetação, áreas consolidadas etc) e passivos ambientais, os técnicos podem avaliar se vale a pena ou não rodar a análise no lote. Com o simulador, os estados podem planejar a implantação da análise dinamizada a partir de determinados critérios, como, por exemplo, priorizando as regiões com imóveis rurais com menor necessidade de retificação dos cadastros ou áreas com maior passivo ambiental.

A Figura 7, a seguir, mostra de forma esquemática o fluxo do CAR pelas etapas da análise dinamizada.

Figura 7. Etapas da Análise Dinamizada, 2023



*Os procedimentos de Análise do CAR por equipe e adesão do PRA são descritos na Figura 6

Fonte: CPI/PUC-Rio, 2023

Principais Desafios da Análise do CAR

Mesmo com avanços alcançados em alguns estados, o processo de análise dos cadastros continua sendo um grande desafio para quase todos. A tarefa é imensa; envolve mais de sete milhões de cadastros e depende da atuação de órgãos governamentais de 27 unidades federativas, com diferentes níveis de recursos humanos e tecnológicos.

As principais dificuldades identificadas para avançar nessa etapa são, praticamente, as mesmas que foram elencadas nas edições anteriores deste relatório: (i) baixa qualidade dos cadastros; (ii) dificuldades na comunicação com proprietários e possuidores para solicitar retificações e complementações nas informações cadastrais; (iii) ausência de equipe própria dedicada à análise ou equipe técnica reduzida para essa função; (iv) bases cartográficas de referência insuficientes para subsidiar as análises. Trataremos de cada um desses tópicos a seguir.

Baixa Qualidade dos Cadastros

Em muitos estados, a baixa qualidade técnica dos cadastros é o principal entrave nessa etapa de análise, demandando inúmeras reanálises de um mesmo cadastro até que ele esteja totalmente correto. As inconsistências são de diversos tipos, como: sobreposição com outro imóvel rural; sobreposição com áreas não cadastráveis (como terras indígenas e UCs de domínio público); APPs delimitadas em desconformidade com as bases de referência utilizadas; e indicação de área consolidada onde há vegetação nativa e vice-versa. Cada vez que o técnico do órgão estadual identifica uma inconsistência, ele precisa notificar o proprietário ou possuidor para retificar as informações do cadastro.

Há uma constatação pelos técnicos responsáveis pelas análises de que os cadastros estão “velhos”, pois os imóveis mudaram ao longo desses 10 anos de implementação do CAR. Além disso, hoje, as análises contam com novas bases de referência, com mais precisão e acurácia, apontando inconsistências, que não eram identificadas quando os cadastros foram feitos. Muitos técnicos dizem que está havendo um verdadeiro *recall* dos cadastros.

Comunicação com Proprietários e Possuidores

Nessa etapa, um dos principais problemas enfrentados pelos estados é a comunicação com os proprietários/possuidores para retificar ou complementar as informações cadastrais. Em muitos casos, os cadastros foram feitos por consultores e, agora, os órgãos não conseguem notificar os responsáveis. Além disso, quando são notificados, os produtores demoram muito tempo para cumprir com as exigências, seja a retificação dos dados ou o envio de informações ou documentos complementares. Sem as correções e complementações necessárias nas informações do CAR, o órgão não pode concluir a análise. Em todos os estados que se encontram nessa etapa, há um número significativo de cadastros na condição “aguardando atendimento à notificação”.

A comunicação com os proprietários rurais e a convocação para responderem às notificações do sistema do CAR foram apontadas, de forma unânime, como o principal desafio para o avanço e a conclusão do processo de regularização ambiental. Alguns estados já adotam estratégias específicas para superar esses entraves. São Paulo fez plantões de atendimento presencial nos municípios e implementou um *call center* (FaleCAR) para tirar dúvidas sobre

o Código. De abril a novembro de 2023, o FaleCAR recebeu mais de oito mil chamadas para resolver problemas, que vão desde dificuldades com o Sicar até dúvidas sobre compensação de Reserva Legal. Essas estratégias parecem ter sido efetivas: 87% das demandas do FaleCAR foram resolvidas, várias notificações foram atendidas e o estado conseguiu avançar em mais de 200% na conclusão das análises. São Paulo também está promovendo a busca ativa de proprietários com CARs analisados e sem pendências para que retornem ao sistema e confirmem a concordância com a análise dinamizada realizada.

O Pará iniciou mutirões regionais com técnicos da Semas/PA que vão a campo contatar os responsáveis técnicos e solicitar que as notificações sejam atendidas. Mato Grosso, por sua vez, criou uma nova funcionalidade no Simcar, que faz um disparo automático quando há alguma pendência no CAR. Se a notificação não é respondida em 90 dias, o sistema suspende o CAR do imóvel em questão. Assim, quando o produtor precisa do CAR para acessar crédito, por exemplo, e descobre que o CAR do imóvel está suspenso, ele tem um incentivo para fazer as retificações e complementações exigidas pelo órgão ambiental.

Ausência ou Redução de Equipe Técnica Dedicada ao CAR

Nem todos os estados possuem uma equipe exclusiva para as análises do CAR e, em muitos, essa equipe é insuficiente para dar conta do elevado número de cadastros. Mato Grosso e Pará foram os primeiros estados que ganharam escala na análise dos cadastros, e esse progresso foi alcançado com o incremento de analistas dedicados ao tema. Outros estados, como Acre, Alagoas, Maranhão, Rondônia e São Paulo, também conseguiram avanços nos últimos anos decorrentes do aumento da equipe técnica dedicada ao CAR.

Bases Cartográficas

Bases cartográficas temáticas, como cobertura e uso do solo, relevo, vegetação e hidrografia, são essenciais como referência para a análise dos cadastros. Muitos estados não possuem todas as bases necessárias e, muitas vezes, as que estão disponíveis não contam com resolução espacial ou qualidade técnica adequada. Sem as bases de referência, os estados não conseguem avaliar se um determinado cadastro identificou corretamente as APPs e o remanescente de vegetação nativa. Há algumas situações bem desafiadoras com relação à hidrografia, por exemplo, como calcular a APP de rios com grande variação de largura, de rios com ilhas fluviais e de rios efêmeros e intermitentes.

Esse problema fica ainda mais desafiador quando o estado pretende adotar o Módulo de Análise Dinamizada desenvolvido pelo SFB. Esse sistema depende de bases temáticas que atendam certas recomendações técnicas, como: ter escala de 1:50.000 ou maior e ter uma resolução espacial alta (10 metros ou maior). Os estados precisam de dados sobre a cobertura do solo, hidrografia, relevo, zoneamento ecológico-econômico (ZEE), fitofisionomia, servidão administrativas, entre outros.

Os estados podem contar com bases cartográficas que foram elaboradas com financiamento de acordos de cooperação técnica, no âmbito do SFB, o mapeamento do uso e cobertura do solo e das APPs hídricas, feito pela Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável (FBDS 2023), e os dados do MapBiomass também estão sendo avaliados para serem utilizados como apoio para qualificar polígonos com melhor resolução.

Box 3. Iniciativas do Sistema Financeiro que Podem Fomentar as Análises do CAR

O sistema financeiro tem um papel estratégico na transição para uma economia de baixo carbono e tem promovido ações relevantes para o desenvolvimento sustentável, com incentivos à adoção de boas práticas agropecuárias e à preservação da vegetação nativa.

Com o intuito de fomentar a conclusão das análises dos dados do CAR e impulsionar a regularização ambiental das propriedades rurais, o Conselho Monetário Nacional (CMN) promulgou a Resolução CMN nº 5.021/2022. Esse normativo implementa um aumento de 10% no limite de crédito de custeio para produtores cujo CAR foi analisado e cujas propriedades estão em conformidade com a legislação ambiental ou em processo de regularização. Essa proposta visa conceder acesso privilegiado a recursos subsidiados a esses produtores. Além disso, ela atua como estímulo para os estados acelerarem a análise dos cadastros, permitindo que seus produtores usufruam desse benefício. Em 2023, o CMN, por meio da Resolução nº 5.102/2023, complementou essa medida ao implementar descontos nas taxas de juros de custeio segundo as mesmas condições da expansão do limite de crédito.

Paralelamente, o Banco Central do Brasil (BCB) anunciou a dimensão de Sustentabilidade da Agenda BC#, com diretrizes que têm o potencial de aprofundar a orientação dos recursos públicos, priorizando a sustentabilidade no agronegócio. No ano de 2023, o CMN editou a Resolução nº 5.081/2023, que amplia as restrições estabelecidas pela Resolução BCB nº 140/2021, que introduziu uma nova seção no Manual do Crédito Rural. Essa seção trata da caracterização de empreendimentos com restrições de acesso ao crédito rural, relacionadas a questões sociais, ambientais e climáticas, conforme dispositivos legais ou infralegais. Dentre os avanços da Resolução CMN nº 5.081/2023 em relação à Resolução BCB nº 140/2021, destaca-se a extensão do impedimento de concessão de crédito para empreendimentos cuja inscrição no CAR esteja suspensa e a verificação de embargos por desmatamento ilegal em todos os biomas, sejam eles emitidos por órgãos federais ou estaduais, desde que constem no Cadastro de Autuações Ambientais e Embargos do Ibama. A resolução ainda especifica que a identificação do imóvel rural para fins de verificação dos impedimentos será conforme as informações cadastradas no Sicar. A utilização desses incentivos ocorre de maneira sistemática e tende a se expandir, incorporando critérios que priorizem a evolução na análise do CAR e o cumprimento de suas obrigações sucessivas.

Nessa mesma direção, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) assumiu compromisso com a economia verde e a conservação ambiental. A partir de fevereiro de 2023, estão proibidas operações de crédito rural com recursos do banco destinadas a imóveis nos quais seja identificado desmatamento ilegal.

Status do PRA

As etapas de inscrição do imóvel no CAR e a análise das informações declaradas no cadastro pelo órgão competente são fundamentais, pois, sem as mesmas, não se obtém as informações necessárias sobre os passivos ambientais, que serão objeto de regularização por meio do PRA. Porém, por se tratar de um fluxo, é preciso que o estado já tenha regulamentado o seu PRA e o programa já esteja em operação, para que, à medida que as análises dos cadastros sejam finalizadas, os produtores rurais possam promover a regularização de seus imóveis.

Em 2023, estados avançaram na regulamentação e implementação do PRA, ampliando, com isso, o número de estados na vanguarda da implementação do Código Florestal. Três novos estados alcançaram essa etapa (Alagoas, Distrito Federal e São Paulo) e três estados (Mato Grosso, Minas Gerais e Pará) progrediram com o aumento de termos de compromisso assinados para adequação ambiental.

Adesão ao PRA

Assim como ocorreu com as regras para a inscrição dos imóveis no CAR, as regras de adesão ao PRA já sofreram várias alterações. Com a edição da Lei nº 14.595/2023, a adesão ao PRA deve ser requerida pelo proprietário ou possuidor do imóvel rural em até um ano, contado da notificação pelo órgão competente. É importante ressaltar que a lei não estabelece sanção caso o produtor rural não faça a adesão ao PRA no prazo previsto. O não cumprimento do prazo deveria implicar na perda do direito de aderir ao PRA posteriormente. Sem essa sanção, perde-se, novamente, o incentivo para o cumprimento da lei (Lopes 2023).

Módulo de Regularização Ambiental

Para a efetiva implementação do PRA, é preciso que os estados adotem sistemas operacionais para rodar o programa. Eles podem criar sistemas próprios, adotar o Módulo de Regularização Ambiental (MRA), desenvolvido pelo SFB, ou customizar o sistema federal, de acordo com as peculiaridades do estado. A falta de recursos humanos, financeiros e tecnológicos em muitos estados tem sido apontada como a principal barreira para avançar nessa etapa. Por isso, a maioria dos estados pretende adotar o MRA; até o momento, apenas São Paulo customizou o MRA e o sistema já está em operação.

Assim como ocorreu com a automatização das análises do CAR, em que outras ferramentas além do módulo de análise dinamizada foram criadas, como o CAR 2.0, sistemas de regularização ambiental estão sendo desenvolvidos para trabalharem em conjunto com as ferramentas de análise automatizada.

Box 4. Módulo de Regularização Ambiental (MRA)

O MRA foi desenvolvido pelo SFB para ajudar tanto os órgãos responsáveis pela regularidade ambiental dos imóveis rurais quanto o produtor rural que precisa regularizar os passivos de APP e Reserva Legal. Após a conclusão da análise do CAR, o produtor precisa entrar na Central Proprietário/Possuidor do Sicar e verificar na aba “Regularidade Ambiental” a situação do seu cadastro. Se o cadastro estiver na condição “analisado, aguardando regularização ambiental”, o produtor já está apto a usar o módulo para regularizar o imóvel.

O MRA faz um diagnóstico dos passivos que precisam ser recuperados por meio de um questionário, que irá caracterizar a área. Com a integração do módulo ao sistema WebAmbiente, desenvolvido pela Embrapa, é possível propor ao proprietário ou possuidor os métodos de recuperação da vegetação que mais se adequam à área a ser recuperada, se regeneração natural ou plantio. A ferramenta WebAmbiente sugere um conjunto de espécies e estratégias de plantios a serem utilizadas, além de boas práticas agrícolas, que deveriam ser adotadas visando o sucesso das ações de recomposição. Essa ferramenta possui informações sobre os diferentes biomas nacionais e poderá ser usada por todos os estados. A integração das plataformas permitirá a elaboração de projetos de recomposição mais adequados à paisagem rural dos imóveis. Além da integração com o WebAmbiente, o MRA também informa as alternativas para a compensação de Reserva Legal. Após decidir pelos métodos de recomposição ou compensação dos passivos, o usuário precisa informar o prazo para a recuperação. Essas informações compõem a proposta simplificada de Prada, que precisa ser analisada e validada pelo órgão competente. Após o envio da proposta pelo Sicar, o proprietário ou possuidor precisa aguardar a convocação do órgão competente para assinar o termo de compromisso.

A implementação da primeira versão do MRA, em dezembro de 2021, não trouxe os resultados esperados. Os estados não estão usando a ferramenta, com exceção de São Paulo que customizou o módulo para o estado, e a segunda versão do sistema, mais completa que a primeira, ainda não foi disponibilizada pelo SFB.

Alguns estados, como o Rio de Janeiro, pretendem usar o MRA sem qualquer customização. Já Acre e Rondônia firmaram uma parceria e foram pioneiros na elaboração de um módulo de PRA, através de consultoria especializada com recursos da cooperação internacional. Ambos os estados reportaram que, com o tempo, os sistemas precisaram passar por ajustes e inserção de novas funcionalidades. Atualmente, o sistema está suspenso em Rondônia para atualizações e adequações necessárias.

O módulo PRA de Rondônia conta com uma matriz de decisão para ajudar e direcionar o usuário para o melhor método de recuperação dos passivos em APP e Reserva Legal. Para tanto, o órgão ambiental, junto com a Universidade Federal de Rondônia (Unir), fez um mapeamento detalhado de todas as fitofisnomias, as formas de recuperação e regeneração da vegetação, bem como da estrutura disponível para a restauração, incluindo viveiros e herbários. Acre e Pará possuem sistemas muito similares ao sistema de Rondônia. Os sistemas operacionais também se diferenciam quanto à possibilidade de acessar o módulo

offline ou apenas online. Em Rondônia e no Pará, o sistema para a regularização ambiental pode ser baixado pelo usuário e preenchido de modo offline, isto é, sem precisar de acesso à internet. Já o MRA desenvolvido pelo SFB funciona apenas no modo online, o que exige uma conexão com a internet.

O Amazonas estava avaliando a possibilidade de estabelecer um modelo próprio para a regularização dos imóveis com passivos constituídos após 2008, mas, com o andamento do MRA federal e as conversas entre o estado e o SFB, o estado pretende customizar o módulo federal e adaptá-lo para englobar as áreas com passivos constituídos após de 2008, já que cerca de 90% do desmatamento em propriedades rurais no estado foi promovido após essa data. Enquanto isso não acontece, os produtores podem regularizar seus imóveis por meio de solicitação ao órgão ambiental ou através de termo de ajustamento de conduta (TAC) no âmbito do processo administrativo ambiental por desmatamento ilegal.

Elaboração e Aprovação do Prada e Assinatura do Termo de Compromisso

A etapa final de regularização dos passivos em APP e Reserva Legal por meio da apresentação do Prada e da assinatura de termo de compromisso continua sendo um objetivo difícil de ser alcançado nos próximos anos, seja em razão da resistência dos proprietários rurais, do pouco conhecimento a respeito das formas de regularização ambiental, ou do custo e das soluções de crédito para viabilizar a adoção das medidas necessárias.

Projeto de Recuperação das Áreas Degradadas e Alteradas (Prada)

Os estados estão adotando práticas distintas com relação à elaboração e aprovação do Prada. Alguns estados exigem que o Prada seja elaborado por assistente técnico, como é o caso de Rondônia e Pará; outros impõem essa exigência apenas para imóveis rurais maiores que quatro módulos fiscais, como Pernambuco; e outros não exigem Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) na elaboração do Prada, como é o caso do Rio de Janeiro. Em muitos estados, o Prada deve ser elaborado diretamente no sistema, como no Acre, Mato Grosso, Pará, Rondônia e Rio de Janeiro.

O sistema adotado no Acre consegue fazer um levantamento das situações ambientais existentes no estado e desenvolver uma “árvore de decisão” para a elaboração do Prada. Segundo representante do estado, o sistema possui mais detalhamento e especificidades que o WebAmbiente da Embrapa, adotado pelo SFB no MRA.

Os estados que regulamentaram o Código Florestal recentemente, como Amapá, Ceará, Maranhão e Minas Gerais, já preveem a possibilidade de elaboração de Prada, seja na modalidade completa ou em versões simplificadas, conforme estabelecido pelas normas estaduais. A legislação do Maranhão, além de estabelecer as regras para elaboração dos projetos, também prevê que o proprietário ou possuidor poderá utilizar o projeto gerado automaticamente a partir de novas ferramentas tecnológicas, que possam vir a ser disponibilizadas no Sicar, como será o caso do MRA, que será integrado à plataforma WebAmbiente da Embrapa.

Minas Gerais regulamentou a possibilidade de os produtores aderirem ao PRA por meio de acordo voluntário, antes da análise do CAR (PRA autodeclaratório). Nesse caso, o Prada pode ser elaborado de duas formas: por um responsável técnico ou de forma simplificada, diretamente na plataforma do WebAmbiente da Embrapa. Em qualquer uma das opções, o produtor anexa a proposta, no formato PDF, ao formulário de adesão ao PRA, disponível no Sistema Eletrônico de Informação (SEI) do Instituto Estadual de Florestas de Minas Gerais (IEF/MG). Até o momento, o PRA declaratório é a única via em execução no estado e vem obtendo progressos. Em 2023, o número de termos de compromisso no estado aumentou significativamente (de 10 para 118) e há várias propostas de adesão ao PRA que já foram submetidas e estão em análise.

Como já mencionado nesse relatório, Goiás instituiu um procedimento alternativo ao PRA para a regularização ambiental dos imóveis rurais, por meio da DAI. Como também é um procedimento declaratório, o Projeto de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD) independerá de aprovação pela Semad/GO, cabendo ao empreendedor e respectivo responsável técnico a obrigação de promover a recuperação ambiental de acordo com as melhores técnicas indicadas. Quando tecnicamente pertinente e a critério do interessado, a definição das medidas para a condução da regeneração da vegetação nativa poderá ser realizada com base no sistema WebAmbiente.

Termo de Compromisso

Os termos de compromisso podem ser criados e assinados de modo eletrônico diretamente no sistema, como ocorre no Distrito Federal, em Minas Gerais e no Mato Grosso, ou o estado pode exigir que o termo de compromisso seja assinado em papel e entregue ao órgão ambiental, como é o caso do Rio de Janeiro e Rondônia. No Pará, o termo de compromisso é assinado eletronicamente pelo órgão ambiental, mas o proprietário deverá imprimi-lo, assiná-lo e averbá-lo à margem da matrícula do imóvel e depois enviá-lo ao órgão por meio da Central do Responsável Técnico do sistema PRA. O Acre adota sistema semelhante, de modo que o proprietário/possuidor deve assinar o termo em papel. Em Minas Gerais, o termo de compromisso do acordo voluntário (PRA autodeclaratório) é elaborado com base em um termo de referência, que já está disponível no SEI do IEF/MG e ambas as partes, produtor e órgão competente, assinam o termo diretamente no sistema, que poderá ser revisto, quando o imóvel tiver a sua análise de regularidade ambiental concluída na análise do CAR.

Revisão dos Termos de Compromisso

Em alguns estados, como Mato Grosso e Paraná, proprietários rurais já assinaram termos de compromisso para a regularização ambiental dos imóveis rurais no âmbito de regulamentações anteriores ao atual Código Florestal. Em Mato Grosso, 15.000 termos de compromisso estão em processo de revisão para a adequação à nova lei. Já no Paraná, o número alcança 120.000 termos de compromisso, dos quais 20.000 interessados já requereram a revisão para adequação ao novo Código Florestal.

A revisão de termos de compromisso, firmados antes do Código Florestal, é uma das controvérsias jurídicas envolvendo a lei (Lopes, Machado e Chiavari 2022). O Decreto nº 8.235/2014, que regulamenta o PRA, prevê a possibilidade de revisão de termos de

compromisso ou outros instrumentos similares, firmados na vigência da lei anterior. Entretanto, há um entendimento na doutrina e na jurisprudência de que termos de compromisso são atos jurídicos perfeitos e não poderiam ser revistos para se adequarem à nova lei florestal. Essa controvérsia alcançou os tribunais e chegou ao Superior Tribunal de Justiça (STJ), que tem sido unânime em afirmar que o cumprimento do termo de compromisso deve ser regido pelo Código Florestal vigente à época da celebração do acordo (Recurso Especial nº 1.802.754-SP).

Recentemente, o STF se pronunciou sobre o tema. Em um recurso extraordinário sobre a legislação de São Paulo, a Corte entendeu que o PRA trata de regras de transição e alcançaria também os termos de compromisso firmados antes da edição da lei. O STF sustenta que impossibilitar a revisão de um termo de compromisso poderia gerar um tratamento desigual entre proprietários que estejam sob as mesmas condições de proteção ambiental, a depender da data em que o acordo foi firmado (Segundo Ag.Reg. no Recurso Extraordinário nº 1.253.638-SP). Apesar dessa decisão, o STF, ao julgar o recurso que trata de termo de compromisso firmado e homologado em transação penal, afastou a possibilidade de aplicação retroativa do Código Florestal, tendo em vista cuidar-se de execução de sentença, envolvendo transação penal nos juizados especiais (ARE nº 1287076-SP).

Execução e Monitoramento dos Projetos de Regularização de APP e Reserva Legal

Há poucos estados na última etapa do fluxo de regularização ambiental, que consiste na recuperação dos passivos em APP e Reserva Legal e no monitoramento do termo de compromisso. São eles: Acre, Bahia, Distrito Federal, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará e Rondônia.

Vários estados já estabeleceram regras para o monitoramento da regularização dos passivos em APP e Reserva Legal, mas, na prática, poucos estados adotaram sistemas e ferramentas para o acompanhamento da restauração. A maioria dos estados prevê o automonitoramento por parte do proprietário ou possuidor, com entrega de relatórios periódicos, e também o monitoramento pelo órgão ambiental, através de sensoriamento remoto e vistoria de campo, quando julgar necessário. O uso de tecnologias, como sistemas de monitoramento e plataforma com dados geoespaciais, e o uso de aplicativos, como o AgroTagVEG, desenvolvido pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), são ferramentas essenciais no gerenciamento da restauração florestal.

Distrito Federal iniciou a restauração de APPs com restauração de vegetação nativa e Minas Gerais iniciou a recuperação de APP e Reserva Legal, sendo os dois estados que alcançaram essa etapa em 2023. Mato Grosso, Pará e Rondônia farão o monitoramento dos projetos de regularização de APP e Reserva Legal por meio de sensoriamento remoto de alta resolução. Os proprietários e possuidores também precisam manter uma rotina de automonitoramento das atividades de recuperação ambiental. Já a Bahia fará o monitoramento por meio de suas atividades de fiscalização e vistorias de licenciamento ambiental.

Os estados também estão desenvolvendo módulos de monitoramento, que farão parte do sistema do CAR e PRA, para um melhor acompanhamento das áreas em processo de recuperação. Além disso, os estados também estão adotando ferramentas tecnológicas mais simples, como aplicativos de celular. É o caso de Minas Gerais, que pretende

adotar a aplicativo AgroTagVEG, da Embrapa. O Acre criou a Plataforma de Gestão do Cadastro Ambiental Rural (PGCAR). A PGCAR tem como objetivo aprimorar a gestão e o monitoramento das informações ambientais e produtivas do estado e permitir o acompanhamento e monitoramento dos projetos de fomento do PRA.

Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará e Rondônia estão desenvolvendo o Módulo de Compensação da Reserva Legal, o qual terá informação de áreas disponíveis em UCs pendentes de regularização fundiária ou em propriedades privadas com excedente de vegetação nativa para a compensação da Reserva Legal. Os estados também estão desenvolvendo o Módulo de Monitoramento para acompanhar o progresso das ações de recuperação da vegetação nativa propostas no Prada e no termo de compromisso. Para isso, o estado de Rondônia utiliza o geoportal da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental/Rondônia (Sedam/RO) para o monitoramento remoto, além da vistoria in loco.

Os estados também podem fazer uso de iniciativas de monitoramento de restauração e reflorestamento conduzidas por organizações da sociedade civil, como é o caso do MapBiomass e do Observatório da Restauração e Reflorestamento (ORR) da Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura. O ORR é uma plataforma que integra, em uma base única, os principais dados sobre restauração (incluindo regeneração natural) e reflorestamento silvicultural disponíveis para o território brasileiro (Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura sd). É uma ferramenta de acesso público, que dá transparência a essas informações e pode ser bastante útil para os estados, sobretudo para aqueles que não possuem recursos tecnológicos e financeiros para o desenvolvimento de um módulo próprio de monitoramento.

O acesso à informação e transparência dos dados dos módulos de monitoramento será essencial para todos os atores que trabalham na agenda de implementação do Código Florestal. Essas informações poderão ter outros usos, como atestar o cumprimento das metas brasileiras para restauração da vegetação nativa no âmbito do Acordo de Paris e servir como fonte para programas de PSAs.

Box 5. Restauração e Reflorestamento para Segurança Hídrica, Créditos de Carbono e outros Serviços Ambientais

Programas estaduais de incentivo à restauração da vegetação nativa têm contribuído, ainda que de forma indireta, para a regularização dos passivos de APP e Reserva Legal em imóveis rurais. É o caso do Programa Reflorestar do Espírito Santo, um programa de pagamento por serviços ambientais (PSA) que remunera produtores rurais que conservam ou restauram áreas prioritárias para a segurança hídrica do estado. Mais de 11 mil hectares de florestas já foram plantados no âmbito do programa, dos quais cerca de 50% estão em APP. Entretanto, desde 2020, o programa não permite mais o pagamento na modalidade de PSA de longo prazo para as áreas localizadas em APP, devido a uma alteração legal.

O Programa Nascentes do estado de São Paulo também promove a recuperação da vegetação nativa em APP hídrica (em torno de nascente e nas margens de rios) e Reserva Legal, desde que essas áreas não tenham sido desmatadas após 22 de julho de 2008, ou tenham sido objeto de autuação por supressão irregular de vegetação. O programa já restaurou mais de 26.458 hectares em 400 municípios, e as áreas de Reserva Legal e APPs hídricas foram as que mais receberam projetos (CETESB 2020). Em 2022, São Paulo também lançou o programa Refloresta SP com o objetivo de restaurar 1,5 milhão de hectares de vegetação nativa no estado até 2050, programa que conta com as ações do PRA estadual e do Programa Agro Legal de regularização de Reserva Legal para alcançar essas metas. Esse programa conta também com arranjos produtivos específicos para as diferentes regiões do estado, com o estabelecimento de polos florestais e a adoção de diferentes estratégias para restauração, incluindo a implantação de florestas multifuncionais, sistemas agroflorestais e silvipastoris, recuperação de áreas degradadas, além de medidas de conservação da vegetação nativa.

Projetos de restauração visando, principalmente, o mercado de carbono também podem impulsionar a política de regularização ambiental de imóveis rurais. O mercado de carbono ainda está se desenvolvendo no Brasil, mas já há muitos investimentos para a restauração em escala de áreas degradadas do bioma Amazônia e Mata Atlântica. É uma oportunidade única que o país tem de alinhar as agendas e garantir que esses investimentos sejam direcionados para regularizar passivos ambientais, sobretudo em áreas estratégicas para a conservação.

PRA Autodeclaratório

A adesão ao PRA de forma antecipada e voluntária pelo produtor, sem análise prévia dos dados declarados do CAR e da regularidade ambiental do imóvel pela autoridade competente, foi adotada inicialmente pela Bahia e Mato Grosso do Sul. Recentemente, Minas Gerais também regulamentou essa via de regularização ambiental, que denominamos neste relatório como PRA autodeclaratório. A ideia de regulamentar o PRA autodeclaratório é dar uma oportunidade para os produtores formalizarem a regularização dos imóveis rurais sem a necessidade de aguardar a convocação pelo órgão competente. Minas Gerais, assim

como Bahia, possui mais de um milhão de CARs, portanto o desafio desses dois estados para analisar todos os cadastros é gigantesco. Minas Gerais pretende priorizar a análise dos cadastros de quem apresentar compromisso voluntário de regularização, de modo que os PRAs autodeclaratórios sejam também revisados e formalmente validados pelo órgão estadual competente.

A legislação baiana não prevê a adesão formal ao PRA. No ato da inscrição do imóvel rural no Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais (Cefir – denominação para o CAR na Bahia), o sistema pergunta se há passivos em APP e Reserva Legal e, se o proprietário ou possuidor responder afirmativamente, o sistema automaticamente considera que há adesão ao PRA. Ainda no ato da inscrição no Cefir, o produtor deve apresentar o Plano de Recuperação Ambiental para passivos de APP e Reserva Legal e assinar o termo de compromisso diretamente no sistema. O registro no Cefir transfere ao proprietário ou possuidor a responsabilidade integral pelo cumprimento das obrigações assumidas e detalhadas no termo de compromisso, independentemente de análise e aprovação formal do órgão executor responsável pela fiscalização e monitoramento do cumprimento dessas obrigações. A análise das informações declaradas no Cefir, que inclui o Plano de Recuperação Ambiental, ocorre na rotina do licenciamento e da fiscalização pelo órgão competente. Na Bahia, dentro do próprio sistema é possível cadastrar um Prad ou um Prada, desde que seja de imóvel até quatro módulos fiscais; acima disso, é necessário fazê-lo em pdf e realizar posterior upload com Anotação de Responsabilidade Técnica (ART).

Assim como Bahia, Mato Grosso do Sul previa uma sistemática completamente diferente da lei federal. De acordo com a legislação sul-mato-grossense, no ato da inscrição do imóvel rural no CAR, o proprietário ou possuidor deveria optar por aderir ou não ao Programa MS Mais Sustentável (denominação para o PRA no estado) e, já nesse momento, assinar o termo de adesão ao MS Mais Sustentável e compromisso de execução do Prada. Nessa sistemática, cabia ao proprietário ou possuidor executar as ações propostas no Prada e inserir no sistema CAR-MS o Relatório Técnico de Monitoramento, com a respectiva anotação de responsabilidade técnica, a cada três anos. Apesar de ter adotado esse procedimento autodeclaratório desde o início, o estado está mudando a sistemática de autodeclaratório para o procedimento “padrão” do Código Florestal. Como os Pradas e termos de compromisso eram entregues em pdf, fora do sistema, o órgão ambiental estadual não conseguia fazer o monitoramento da execução desses termos, pois tinha que ir a campo verificar. Agora que o estado aderiu à ferramenta da análise dinamizada, ele vai rever todos os projetos entregues para que, a partir de agora, os Pradas e os termos de compromisso fiquem no sistema e possam ser monitorados pela equipe técnica.

A regulamentação do PRA em Minas Gerais, adotada apenas em 2021, estabelece as regras gerais de adesão ao programa e inova ao prever que o proprietário ou possuidor poderá apresentar um termo de compromisso voluntário para a regularização ambiental, independentemente, da análise e validação completa dos dados do CAR pelo órgão competente. A legislação mineira também prevê a sistemática do Código Florestal em que o produtor poderá fazer a adesão ao PRA, após a conclusão da análise do CAR. Apesar disso, todas as adesões no estado, até o momento, têm sido pelo PRA autodeclaratório. Isso porque a análise em larga escala dos CARs começou recentemente, assim não teve ainda nenhum CAR analisado, encaminhado para regularização e que teve o termo de compromisso já assinado, pela via “padrão” do Código Florestal.

Implementação do PRA

Poucos estados já possuem PRA implementado e, em 2023, observa-se um avanço com dois novos estados – Alagoas e São Paulo – além do Distrito Federal alcançando essa etapa. Ao todo, 10 unidades federativas já possuem PRA em operação – Acre, Alagoas, Bahia, Distrito Federal, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Rondônia e São Paulo. Apesar de alguns progressos alcançados em 2023, em números absolutos, há poucos termos de compromissos assinados, o que mostra a dificuldade de levar a regularização ambiental até o fim. Pará avançou na assinatura de termos de compromisso, no âmbito do PRA, abarcando uma área de 110 mil hectares em processo de recuperação. Na Bahia e Mato Grosso do Sul, não foi possível identificar quantos termos de compromisso para regularização de passivos em APP e Reserva Legal já foram voluntariamente apresentados ao estado.

Mato Grosso identificou que, após a conclusão da análise do CAR, muitos produtores não seguiam para a etapa final de adesão ao PRA com a formalização do termo de compromisso para recuperação ambiental da propriedade. Com vistas a impulsionar a recuperação dos passivos ambientais, o estado juntou as etapas de análise do CAR e de adesão ao PRA em um único fluxo procedimental. Assim, o CAR só tem a sua análise concluída se o produtor aderir ao PRA, elaborar um Prada e assinar o termo de compromisso no prazo estabelecido pelo órgão competente. Se o produtor não atender o prazo, o cadastro fica suspenso e impossibilita o produtor de obter autorizações que dependem do CAR ativo. No final de 2022, havia mais de 20 mil cadastros nessa condição. Diante desse cenário, a Sema/MT iniciou em julho de 2023 o “Simcar em Campo” levando técnicos da Sema/MT para atendimento presencial aos proprietários rurais. O objetivo é esclarecer as dúvidas sobre o CAR, para promover a regularização de fato dos imóveis, em cumprimento ao Código Florestal. Isso permitirá aos produtores a venda não só para os mercados nacionais, como também internacionais (Bruschi 2023). A unificação procedimental instituída em Mato Grosso e o atendimento presencial impulsionaram a adesão ao PRA e a assinatura dos termos de compromisso para a regularização dos imóveis rurais. Em 2023, o número de termos de compromisso assinados no estado aumentou 50% com relação ao ano anterior. O Pará também concentrou esforços na implementação da última etapa do Código Florestal e viu o número de termos de compromisso assinados no estado aumentar em sete vezes.

Do total de cadastros com análise concluída, apenas os imóveis rurais que possuem passivos ambientais seguirão para a etapa do PRA. O problema é que nos estados com cadastros cuja análise já foi concluída e foi verificada a existência de passivos ambientais, apenas uma pequena parte dos produtores está, de fato, seguindo o caminho da regularização até a assinatura do termo de compromisso.

No Acre, muitos produtores procuram o escritório do CAR no estado para solicitação de adesão ao PRA, mas, posteriormente, desistem de seguir o processo. Em Rondônia e no Pará, a situação é bastante preocupante, já que um percentual muito baixo de imóveis com passivos segue para a etapa de regularização ambiental. No Pará, o processo administrativo de celebração dos termos de compromisso é bastante burocrático e leva diversos meses até ser concluído, por isso há um número de Pradas bem maior que o número de termos de compromisso efetivamente firmados.

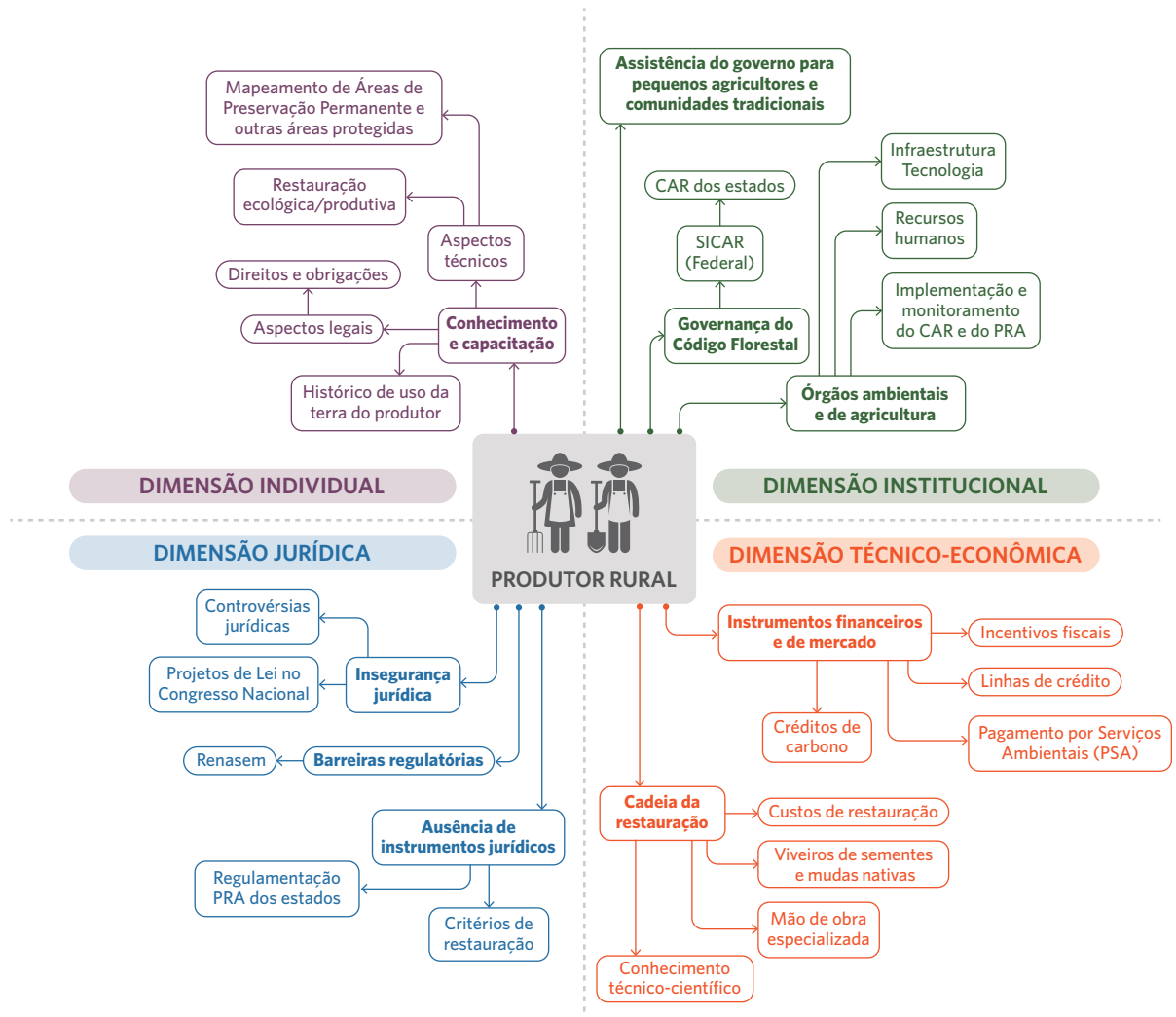
Uma das razões reportadas por alguns representantes dos estados é a falta de interesse dos produtores rurais na adesão ao PRA. Nos estados em que a atividade principal é a pecuária, a resistência parece ser ainda maior, uma vez que a recuperação das áreas de APP e Reserva Legal dependem do cercamento das áreas e o produtor não tem interesse em recuperar a vegetação de forma produtiva, com sistemas agroflorestais. No Pará, a compensação de Reserva Legal é a modalidade mais solicitada para regularizar os passivos no estado, mas os produtores alegam não dispor de áreas com excedentes florestais disponíveis para a compensação. Além desses, outros motivos podem estar inibindo os produtores de seguir para a regularização. Atrelar programas governamentais à regularização ambiental do imóvel, como ampliar os limites de crédito rural ou melhorar as condições do financiamento, pode ser um dos caminhos para incentivar os proprietários e possuidores rurais a aderir ao PRA e promover a recuperação dos passivos ambientais.

No sumário deste relatório, podem ser encontrados dados sobre o número de CARs com análise concluída e passivos confirmados, o número de Pradas que já foram apresentados e aprovados ou estão em análise pelo órgão competente e também o número de termos de compromisso assinados.

Do ponto de vista do produtor rural, os desafios para a regularização ambiental também são imensos. Os produtores rurais precisam ter a iniciativa de executar a regularização ambiental das propriedades e posses por meio de um processo complexo que inclui diversas dificuldades. A Figura 8 ilustra os principais desafios classificados em quatro dimensões: individual, institucional, técnico-econômica e jurídica.²⁵

²⁵ Os desafios de cada uma dessas dimensões estão detalhados na publicação: Chiavari, Joana e Cristina Leme Lopes. Onde Estamos e Para Onde Vamos na Implementação do Código Florestal: Oportunidades Para o Novo Governo Lula. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2022. bit.ly/OndeEstamosNovoGoverno.

Figura 8. Desafios da Implementação do Código Florestal, 2023



Fonte: CPI/PUC-Rio, 2023



Conclusão

O ano de 2023 representou um salto na agenda de implementação do Código Florestal, com estados ganhando escala na análise dos cadastros e outros regulamentando e implementando o PRA. Isso reforça a competência e o papel de liderança dos estados no avanço da agenda.

Nos últimos cinco anos, os ganhos vinham se concentrando em alguns poucos estados. Já em 2023, novos estados tiveram progressos expressivos, alcançando todas as etapas de implementação da lei. Minas Gerais, um dos estados com o maior número de cadastros do país, surge como grande destaque do ano ao encarar a agenda do Código Florestal como estruturante. Com isso, conseguiu alcançar novas etapas e atingiu um crescimento significativo das análises do CAR. Alagoas foi outro estado que se sobressaiu por ter conseguido avançar nas análises do CAR, regulamentar o PRA e colocá-lo em operação e já contar com alguns termos de compromisso para a regularização ambiental, mostrando um caminho para outros estados do Nordeste, uma das regiões mais atrasadas na implementação da lei.

Dentre os estados que vêm liderando a agenda na Amazônia, Pará é o estado que mais inovou e avançou nas análises do CAR e na regularização de imóveis rurais, com o incremento de áreas em adequação ambiental. São Paulo, por sua vez, que já tinha alcançado um progresso importante, em 2022, conseguiu triplicar o número de cadastros com a análise concluída.

A etapa de análise do CAR continua sendo o principal gargalo na implementação da lei, mas em 2023 houve um avanço significativo na adoção de ferramentas para análise automatizada do CAR e, considerando o país como um todo, mais de um milhão de CARs já passaram pela análise por equipe ou automatizada, o que representa cerca de 14,1% de todos os cadastros do Brasil. Em 2023, os progressos na conclusão da etapa de análise também foram palpáveis, com mais de 70 mil cadastros tendo sua análise finalizada este ano. Entretanto, considerando todos os estados, apenas 2,7% dos cadastros do país já tiveram a sua análise finalizada, mostrando o tamanho do desafio pela frente.

Em 2023 muitos estados adotaram regulamentação nova sobre o Código Florestal, com destaque para Alagoas e Maranhão que regulamentaram o PRA no segundo semestre de 2023, alcançando essa nova e importante etapa. Com esse avanço, atingiu-se, ao todo, a marca de 16 estados e o Distrito Federal que já regulamentaram efetivamente o PRA e já adotaram normas para recuperação dos passivos em APP e Reserva Legal.

Além disso, observou-se um progresso no PRA, com três novos estados alcançando essa etapa – Alagoas, Distrito Federal e São Paulo – e com três estados ganhando escala com o aumento de termos de compromisso assinados para adequação ambiental – Mato Grosso, Minas Gerais e Pará. Por exemplo, em 2023, o número de termos de compromisso assinados em Mato Grosso aumentou 50% com relação ao ano anterior. O Pará também viu o número de termos de compromisso assinados no estado aumentar em sete vezes.

Embora a implementação da lei ainda constitua um enorme desafio, o grupo de estados na vanguarda se ampliou. Acre, Bahia, Distrito Federal, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Rondônia e São Paulo já conseguiram alcançar todas as etapas da implementação do Código Florestal, porém com ganhos de escala distintos entre eles. Há um grupo intermediário, que ainda não conseguiu chegar até a etapa final de regularização dos passivos florestais em imóveis rurais, mas que já obteve avanços na etapa mais desafiadora que é a análise dos CARs. Dentro desse grupo intermediário, os progressos também são distintos; apenas Espírito Santo obteve resultado significativo na conclusão das análises e Paraná vem avançando com resultados positivos. Enquanto outros apenas iniciaram a etapa e estão avançando mais lentamente, a exemplo do Rio de Janeiro, Santa Catarina e Sergipe. Por fim, quatro estados — Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Roraima — se mantêm estagnados na etapa de inscrição dos imóveis rurais no CAR.

Havia uma expectativa de que em 2023, com a mudança de governo e retomada do protagonismo da agenda ambiental, o Código Florestal seria priorizado. Entretanto, ações em âmbito federal, essenciais para acelerar a implementação desta lei, não tiveram avanços tão expressivos.

Um dos motivos foi o tempo e a energia gastos em discussões sobre a quem caberia a gestão do CAR, que representa o principal pilar da política. Essa definição só veio de forma definitiva no segundo semestre de 2023 com a passagem da gestão do CAR para o MGI. Em 2024, toda a atenção estará voltada à migração do CAR para esse ministério e aos aperfeiçoamentos que deverão ser feitos para a criação de uma infraestrutura digital mais ágil e integrada a outros cadastros.

Entretanto, outras ações precisarão ser coordenadas com o MMA, como o fortalecimento do Sicar como um todo e a disponibilização de ferramentas, insumos e módulos adicionais integrados ao sistema. O SFB vem desempenhando ao longo dos anos um papel relevante como provedor dessas ferramentas e módulos adicionais ao Sicar que se encontram em elaboração. Qualquer alteração na gerência do CAR não deve prejudicar o desenvolvimento e a incorporação dessas ferramentas ao sistema. Para tal, a equipe gestora do CAR precisa ser valorizada e fortalecida. O sucesso da gestão compartilhada entre MMA e MGI, inclusive provendo atendimento aos estados, vai determinar a velocidade dos avanços na implementação do Código Florestal em 2024.

Mas os estados não permaneceram inertes diante das indefinições e incertezas que perduraram durante boa parte do ano em âmbito federal. Os avanços identificados e os desafios ainda existentes evidenciam que é fundamental haver uma governança compartilhada entre governo federal e estados. A governança do Código Florestal deve prever de forma clara a competência dos órgãos nacionais e estaduais envolvidos, bem como os mecanismos de participação para a manutenção harmônica do sistema federativo. O governo federal tem um papel central de coordenação nacional e suas decisões sobre a lei e seus instrumentos têm impacto direto nos estados. Os estados são os principais executores da política, mas sua autonomia na execução da política não pode comprometer os compromissos e as metas nacionais e internacionais na agenda ambiental. Deve haver compromissos, contrapartidas, direitos e obrigações, para ambos os lados, bem como metas com prazos acordados. É necessário, ainda, alocar orçamento para garantir a efetiva implementação da política pelos estados, afinal, sem meios, a implementação torna-se inviável.

Referências

- AgenciaGOV. *Agentes de segurança continuam com Operação de Desintrusão da Terra Indígena Apyterewa*. 2023. Data de acesso: 7 de dezembro de 2023. bit.ly/3RsFY13.
- Brasil. *Portal de Dados Abertos*. 2023. bit.ly/41tpdXV.
- Bruschi, Lorena. *Atendimento da Sema sobre Cadastro Ambiental Rural começa nesta quarta-feira (12) na Expoagro*. Secom-MT. 2023. Data de acesso: 10 de novembro de 2023. bit.ly/3GJb2V1.
- Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 36/2021*. 2021. bit.ly/39Byg21.
- Chiavari, Joana e Cristina L. Lopes. *Onde Estamos e Para Onde Vamos na Implementação do Código Florestal: Oportunidades Para o Novo Governo Lula*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2022. bit.ly/OndeEstamosNovoGoverno.
- Chiavari, Joana e Cristina L. Lopes. *Congresso Nacional aprova alterações ao Código Florestal: Mudanças na lei trazem mais segurança jurídica para o CAR e PRA*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2019. bit.ly/3RNyXbj.
- Chiavari, Joana e Cristina L. Lopes. *Decisão do STF sobre o novo Código Florestal enfraquece a Cota de Reserva Ambiental (CRA)*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2018. bit.ly/3szhoTj.
- Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura. *Observatório da Restauração e Reflorestamento*. sd. bit.ly/3JHOfu9.
- Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB). *Programa Nascentes: 5 anos de sucesso*. São Paulo: Cetesb, 2020. bit.ly/42yUCZa.
- Conselho Monetário Nacional. *Resolução CMN nº 5.021*. 2022. bit.ly/3MifdLM.
- Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). *Cadastro Ambiental Rural: Diretrizes para atuação do Ministério Público*. Brasília, 2022. bit.ly/3zOpPXH.
- Banco Central do Brasil. *Resolução BCB nº 140*. 2021. bit.ly/3KvLKN4.
- Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável (FBDS). *Geo.fbds*. 2023. Data de acesso: 7 de dezembro de 2023. bit.ly/40cNaBk.
- GeoServer. 2023. bit.ly/3OXsx7e.
- Globo Rural. *FPA defende Conab e CAR vinculados ao Ministério da Agricultura*. 2023. Data de acesso: 14 de novembro de 2023. bit.ly/3K1qf6k.
- Góes, Bruno, Jenniffer Gularte e Sérgio Roxo. *Esvaziamento de Ministério da Agricultura e acenos ao MST geram atritos entre Lula e o agronegócio*. O Globo. 2023. Data de acesso: 10 de novembro de 2023. bit.ly/3FNI5IF.

Governo do Amapá. *Zoneamento Ecológico Econômico do Amapá - ZEE/AP*. sd. bit.ly/3nh9wD4.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Censo Agropecuário 2017*. Data de acesso: 10 de outubro de 2022. bit.ly/40EYEOA.

Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente (Idema). *Cadastro Ambiental Rural*. 2022. bit.ly/3n4QBvj.

Imazon. *Sistema de alerta de desmatamento*. 2023. bit.ly/41k712Z.

Lopes, Cristina L. *De Olhos Abertos na MP nº 1.150/2022 que Altera as Regras de Adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA)*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2023. bit.ly/MP-1150.

Lopes, Cristina L. e Eduardo Minsky. *Implementação do Código Florestal em Roraima: Redução de Reserva Legal de 80% para 50% Pode Acelerar o Desmatamento no Estado*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2023. bit.ly/ReducaoReservaLegal.

Lopes, Cristina L. e Joana Chiavari. *Cancelamento de CAR em Terras Indígenas: Desafios e Propostas Para uma Melhor Regulamentação*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2022. bit.ly/CancelamentoDeCAR.

Lopes, Cristina L., Joana Chiavari e Maria Eduarda Segovia. *Políticas Ambientais Brasileiras e o Novo Regulamento da União Europeia para Produtos Livres de Desmatamento: Oportunidades e Desafios*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2023. bit.ly/PolíticasBrasileirasEUDR.

Lopes, Cristina L., Lourdes de A. Machado e Joana Chiavari. *Impactos das Controvérsias Jurídicas na Implementação do Código Florestal*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2022. bit.ly/ImpactoDasControversias.

Lopes, Cristina L., Maria Eduarda Segovia e Joana Chiavari. *Julgamento no STF Impacta o Código Florestal: O Critério de Identidade Ecológica Pode Ser Estendido para Todas as Formas de Compensação de Reserva Legal*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2023. bit.ly/STF-CódigoFlorestal.

Maciel, Eliani. "Seminário Perspectivas para Governança Fundiária Rural Brasileira no Século XXI". *TVIncrá*. 2023. Data de acesso: 05 de outubro de 2023. bit.ly/3RMoyxP.

Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa). *Boletim Informativo - CAR*. 2022. bit.ly/3Z5S4ib.

Ministério Público Federal (MPF). *Para PGR, alterações em normas de GO que geram proteção insuficiente ao meio ambiente são inconstitucionais*. 2023. Data de acesso: 15 de novembro de 2023. bit.ly/46SYeX3.

Ministério Público Federal (MPF). *Procedimento Administrativo nº 1.00.000.008996/2019-64*. 2020. bit.ly/3K5LdBb.

Moreira, Eliane Cristina P., Virgínia T. Guimarães e Evilhane J. Martins (orgs.). *Sombra para poucos: o Código Florestal Brasileiro e a invisibilização das diversidades de uso e ocupação da terra*. Belém: AmoLer, 2022. bit.ly/3JCPJWf.

Mourão, João, Marcelo Sessim e Priscila Souza. *Preservando a Amazônia: Estratégias para Reduzir o Desmatamento em Assentamentos Rurais*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2023. bit.ly/DesmatamentoAssentamentos.

Oviedo, Antonio Francisco P., Cicero Augusto e William P. Lima. *Conexões entre o CAR, desmatamento e o roubo de terras em áreas protegidas e florestas públicas*. Instituto Socioambiental, 2021. bit.ly/3MIjBGZ.

Projeto Temático Fapesp. *Código Florestal no Estado de São Paulo*. sd. bit.ly/3mXQFbm.

Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental de Rondônia (Sedam/RO). *Portal da Transparência*. sd. bit.ly/3LGPeNF.

Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará (Semas/PA). *Programa de Regularização Ambiental - PA*. sda. bit.ly/3717zjX.

Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará (Semas/PA). *Consulta de Regularidade do Imóvel*. sdb. bit.ly/405SDKm.

Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará (Semas/PA). *Regulariza Pará - Números sobre Análise de CAR*. 2023a. Data de acesso: 30 de novembro de 2023. bit.ly/48lfnK5.

Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará (Semas/PA). *Regulariza Pará - Análise de Sobreposição de CAR em Território Indígena*. 2023b. Data de acesso: 7 de dezembro de 2023. bit.ly/3Ri9dTV.

Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará (Semas/PA). *Regulariza Pará - Unidades de Conservação*. 2023c. Data de acesso: 7 de dezembro de 2023. bit.ly/3RDgclq.

Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará (Semas/PA). *I Encontro dos territórios quilombolas com Cadastro Ambiental Rural Coletivo CAR/PCT: Resumo*. Belém: Semas, 2023. bit.ly/3RnkeDJ.

Secretaria de Meio Ambiente do Amazonas (Sema/AM). *Assessoria de Regularização Ambiental*. 2018. bit.ly/3ySXAu3.

Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Mato Grosso (Sema/MT). *Geoportal*. 2023. Data de acesso: 07 de dezembro de 2023. bit.ly/3tiwdKE.

Secretaria do Meio Ambiente e Mudança do Clima do Ceará (Semace/CE). *Cadastro Ambiental Rural*. sd. bit.ly/3n6NXFo.

Supremo Tribunal Federal (STF). *Recurso Extraordinário 1253638*. 2020a. bit.ly/3x3QLVh.

Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 1.802.754-SP*. Relator Ministro Herman Benjamin. 2019. bit.ly/3FORjDB.

Legislação Consultada

1. Legislação Federal

Lei nº 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. bit.ly/3RFwkZW.

Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 - Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa e dá outras providências. bit.ly/2ZNXQfZ.

Lei nº 13.887, de 17 de outubro de 2019 - Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa e dá outras providências. bit.ly/3DIkwlg.

Lei nº 14.590, de 24 de maio de 2023 - Altera a Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável, a Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, que dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, e a Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009, que cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, e dá outras providências. bit.ly/4a9pTWm.

Lei nº 14.595, de 05 de junho de 2023 - Altera as Regras de Adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA). bit.ly/4ahgsnJ.

Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023 - Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. bit.ly/3uUmsTs.

Lei 14.653, de 23 de agosto de 2023 - Altera as Leis nºs 12.651, de 25 de maio de 2012, e 14.119, de 13 de janeiro de 2021, para disciplinar a intervenção e a implantação de instalações necessárias à recuperação e à proteção de nascentes. bit.ly/3NnFPuz.

Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012 - Dispõe sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural, o Cadastro Ambiental Rural, estabelece normas de caráter geral aos Programas de Regularização Ambiental, de que trata a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, e dá outras providências. bit.ly/3IdvmOu.

Decreto nº 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. Acesse: bit.ly/3xPxMxG.

Decreto nº 8.750, de 09 de maio de 2016 - Institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais. bit.ly/3RkKq1y.

Decreto nº 11.015, de 29 de março de 2022 - Institui o Plano Nacional de Regularização Ambiental de Imóveis Rurais e o seu Comitê Gestor. bit.ly/42t96Kc.

Decreto nº 11.731, de 10 de outubro de 2023 - Altera o Decreto nº 11.437, de 17 de março de 2023, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. bit.ly/4aePIEy.

Decreto Federal nº 8.975, de 09 de maio de 2016. bit.ly/40evoOK.

Recurso Extraordinário nº 1.253.638-SP. bit.ly/3uOmD2s.

Recurso Extraordinário com Agravo ARE nº 1287076-SP, de 20 de junho de 2023. bit.ly/3NqnLzU.

Resolução CONAMAZ nº 5, de 13 de dezembro de 2022 - Aprova o Plano Estratégico do Conselho Nacional da Amazônia Legal 2020-2030 e dá outras providências. bit.ly/4akyUMC.

Resolução Incra nº 42, de 21 de junho de 2023 - Aprova a Instrução Normativa INCRA nº 131, de 21 de junho de 2023, que dispõe sobre os procedimentos administrativos para individualização automatizada do Cadastro Ambiental Rural - CAR, em lote, dos Projetos de Assentamento do Incra, institui o Módulo de Integração dos Lotes de Reforma Agrária (Módulo Lote CAR - MLC), e dá outras providências. bit.ly/48e1k8V.

Portaria Mapa nº 546, de 29 de dezembro de 2022 - Estabelece o Plano Nacional de Regularização Ambiental de Imóveis Rurais (RegularizAgro), para o período de 2022 a 2027. bit.ly/3t5rcVT.

Instrução Normativa nº 131, de 21 de junho de 2023 - Dispõe sobre os procedimentos administrativos para individualização automatizada do Cadastro Ambiental Rural - CAR, em lote, dos Projetos de Assentamento do Incra, institui o Módulo de Integração dos Lotes de Reforma Agrária (Módulo Lote CAR - MLC), e dá outras providências. bit.ly/46VrLPP.

Medida Provisória nº 1.150, de 2022. bit.ly/3ZcJ1ME.

Medida Provisória nº 1.154, de 1 de janeiro de 2023. bit.ly/40VCWFm.

2. Legislação Estadual Referente ao CAR e ao PRA

Acre

Decreto nº 11.093, de 26 de julho de 2022 - Institui a Plataforma de Integração e Monitoramento de Dados Ambientais do Centro Integrado de Geoprocessamento e Monitoramento Ambiental - PCIGMA e a Plataforma de Gestão do Cadastro Ambiental Rural - PGCAR, estabelece regras de governança do CAR e dá outras providências. bit.ly/3tdCVS4.

Amazonas

Resolução CEMAAM nº 41, de 08 de maio de 2023 - Aprova a alteração da Resolução nº 29, de 31 de outubro de 2018, que versa sobre o Regimento Interno do Conselho Estadual de Meio Ambiente - CEMAAM, na forma do Anexo a esta Resolução. bit.ly/3S0MQEp.

Portaria IDAM nº 127, de 14 de abril de 2023 - Cria o Núcleo de Regularização Ambiental no âmbito do Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal Sustentável do Estado do Amazonas, subordinado ao Departamento de Assistência Técnica e Extensão Florestal - DATEF. bit.ly/41ypY1P.

Portaria IPAAM nº 89, de 03 de agosto de 2023 - Dispõe sobre a Compensação pela Intervenção ou Supressão de Área de Preservação Permanente - APP, Áreas de Uso Restrito - AUR e Áreas com Ocorrência de Espécies de Flora e Fauna Ameaçada de Extinção ou Migratórias, para as atividades potencialmente poluidoras a serem instaladas, em operação, ou atividades já instaladas passíveis de regularização, nos casos de inexistência de alternativa locacional, nas hipóteses de utilidade pública e interesse social estabelecidas no Código Florestal - Lei Federal nº 12.651/2012, e demais legislações correlatas. bit.ly/3TpM191.

Instrução Normativa IPAAM nº 1, de 12 de junho de 2023 - Dispõe sobre os procedimentos e critérios para autuação, embargo e divulgação decorrentes das infrações relativas ao desmatamento ilegal, monitorado pelo Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas - IPAAM, e dá outras providências. bit.ly/3RkbfDh.

Instrução Normativa IPAAM nº 2, de 12 de junho de 2023 - Dispõe sobre os procedimentos internos para efetivação de medidas cautelares de suspensão do Cadastro Ambiental Rural - CAR e embargo de áreas, para refrear emergencialmente as ocorrências de desmatamento ilegal, identificadas pelo Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas - IPAAM, e dá outras providências. bit.ly/46Vzn4R.

Bahia

Portaria INEMA nº 22.646, de 21 de dezembro de 2022 - Altera a Portaria INEMA nº 22.078, de 08 de janeiro de 2021, que dispõe sobre a aprovação da localização da Reserva Legal no Estado da Bahia. bit.ly/47OaN78.

Instrução Normativa SEMA/INEMA nº 2, de 10 de julho de 2023 - Altera a Instrução Normativa SEMA/INEMA nº 15, de 27 de outubro de 2022, 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. bit.ly/484cjIS.

Ceará

Lei nº 18.301, de 28 de dezembro de 2022 - Institui a Política Agrícola Estadual de Florestas Plantadas e seus Produtos no Estado do Ceará com base no Desenvolvimento Sustentável. bit.ly/46UBG88.

Distrito Federal

Decreto nº 43.844, de 14 de outubro de 2022 - Altera o Decreto nº 37.931, de 30 de dezembro de 2016, que regulamenta, no âmbito do Distrito Federal, a Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que estabelece regras complementares para o funcionamento do

Cadastro Ambiental Rural - CAR e do Programa de Regularização Ambiental de Imóveis Rurais - PRA/DF, e dá outras providências. bit.ly/3NqZzNL.

Instrução Normativa IBRAM nº 19, 01 de novembro de 2022 - Dispõe sobre padrões e procedimentos para análise e emissão de Autorização para Supressão de Vegetação Nativa, Autorização de Corte de Árvores Isoladas, Autorização para Utilização de Matéria-Prima Florestal, Comunicação de Corte de Árvores Isoladas e Declaração de Corte no âmbito do BRASÍLIA AMBIENTAL. bit.ly/3t6BjK3.

Espírito Santo

Resolução CONSEMA nº 1, de 14 de junho de 2023 - Estabelece orientações com objetivo de unificar procedimentos na aplicação da Lei nº 14.285, de 29 de dezembro de 2021, que alterou a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre regularização fundiária em terras da União, e a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, para dispor sobre as Áreas de Preservação Permanente no entorno de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas. bit.ly/47YIDaL.

Instrução Normativa IDAF nº 8, 04 de agosto de 2022 - Define os procedimentos para cadastro de plantio de árvores ou florestas nativas com finalidade de exploração comercial. bit.ly/41fX1b7.

Goiás

Lei nº 21.231, de 10 de janeiro de 2022 - Dispõe sobre a regularização de passivos ambientais de imóveis rurais e urbanos, bem como a compensação florestal e a compensação por danos para regularizar a supressão da vegetação nativa realizada sem a prévia autorização do órgão ambiental competente, também a definição dos parâmetros da compensação florestal e da reposição florestal no Estado de Goiás. bit.ly/3YW6bqk.

Lei nº 21.638, de 17 de novembro de 2022 - Altera a Lei nº 18.104, de 18 de julho de 2013, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, institui a nova Política Florestal do Estado de Goiás e dá outras providências. bit.ly/3GFvQNb.

Lei nº 22.017, de 14 de junho de 2023 - Altera a Lei nº 18.102, de 18 de julho de 2013, que dispõe sobre as infrações administrativas ao meio ambiente e respectivas sanções, institui o processo administrativo para sua apuração no âmbito estadual e dá outras providências; a Lei nº 18.104, de 18 de julho de 2013, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, institui a nova Política Florestal do Estado de Goiás e dá outras providências; a Lei nº 20.694, de 26 de dezembro de 2019, que dispõe sobre normas gerais para o Licenciamento Ambiental do Estado de Goiás e dá outras providências; e a Lei nº 21.231, de 10 de janeiro de 2022, que dispõe sobre a regularização de passivos ambientais de imóveis rurais e urbanos, bem como a compensação florestal e a compensação por danos para regularizar a supressão da vegetação nativa realizada sem a prévia autorização do órgão ambiental competente, também a definição dos parâmetros da compensação florestal e da reposição florestal no Estado de Goiás. bit.ly/3tdqrdk.

Instrução Normativa SEMAD nº 7, de 13 de abril de 2022 - Dispõe sobre os procedimentos administrativos para a compensação de reserva legal nos casos previstos no art. 30 da Lei nº 18.104, de 18 de julho de 2013 e dá outras providências e dispõe sobre os procedimentos para a compensação florestal e a compensação por danos ambientais previstos na Lei nº 21.231, de 10 de janeiro de 2022. bit.ly/4akj5Fm.

Instrução Normativa SEMAD nº 8, de 11 de maio de 2023 - Dispõe sobre o procedimento de emissão da Declaração Ambiental do Imóvel (DAI) em conformidade com a Lei Estadual nº 21.231, de 10 de janeiro de 2022. bit.ly/48uJm2h.

Instrução Normativa SEMAD nº 9, de 05 de julho de 2023 - Dispõe sobre os procedimentos administrativos para a realização da Reposição Florestal. bit.ly/3RmYUOE.

Maranhão

Decreto nº 36.889, de 27 de julho de 2021 - Estabelece diretrizes para a emissão de licenças e autorizações ambientais e para a inscrição de imóveis no Cadastro Ambiental Rural (CAR), e dá outras providências. bit.ly/3DiWSWz.

Decreto nº 38.566, de 3 de outubro de 2023 - Dispõe sobre o Programa de Regularização Ambiental das propriedades e posses rurais do Estado do Maranhão - PRA/MA. bit.ly/3teiFQI.

Portaria SEMA nº 97, de 24 de setembro de 2021 - Disciplina os procedimentos para cancelamento de inscrição dos Cadastros Ambientais Rurais - CAR de imóveis rurais acima de 04 (quatro) módulos fiscais em terras indígenas, áreas quilombolas e Unidades de Conservação-UC's de posse e domínio públicos, no âmbito da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais do Maranhão - Sema. bit.ly/3KAERKI.

Mato Grosso

Lei Complementar nº 233, de 21 de dezembro de 2005 - Dispõe sobre a Política Pública Florestal do Estado de Mato Grosso. bit.ly/3yRyxaL.

Lei nº 9.523, de 20 de abril de 2011 - Institui a Política de Planejamento e Ordenamento Territorial do Estado de Mato Grosso, e dá outras providências. bit.ly/48lxVnL.

Lei Complementar nº 592, de 26 de maio de 2017 - Dispõe sobre o Programa de Regularização Ambiental - PRA, disciplina o Cadastro Ambiental Rural - CAR, a Regularização Ambiental dos Imóveis Rurais e o Licenciamento Ambiental das Atividades poluidoras ou utilizadoras de recursos naturais, no âmbito do Estado de Mato Grosso, e dá outras providências. bit.ly/3Rtgoc9.

Lei Complementar nº 745, de 21 de julho de 2022 - Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 592, de 26 de maio de 2017, que dispõe sobre o Programa de Regularização Ambiental - PRA, disciplina o Cadastro Ambiental Rural - CAR, a Regularização Ambiental dos Imóveis Rurais e o Licenciamento Ambiental das Atividades poluidoras ou utilizadoras de recursos naturais, no âmbito do Estado de Mato Grosso, e dá outras providências. bit.ly/3TftgVQ.

Decreto nº 883, de 21 de março de 2017 – Institui a Comissão Estadual do Zoneamento Socioeconômico Ecológico – CEZSEE/MT, e dá outras providências. bit.ly/3RLQRLi.

Decreto Estadual nº 1.031, de 02 de junho de 2017 – Regulamenta a Lei Complementar nº 592, de 26 de maio de 2017, no que tange o Programa de Regularização Ambiental, o Sistema Mato-grossense de Cadastro Ambiental – SIMCAR, a inscrição e análise do Cadastro Ambiental Rural. bit.ly/42xd3h4.

Decreto nº 1.491, de 15 de maio de 2018 – Regulamenta a Lei Complementar nº 592, de 26 de maio de 2017, no tocante às formas de regularização ambiental nos imóveis rurais e altera dispositivos do Decreto nº 1.031, de 02 de junho de 2017. bit.ly/3lfBtRW.

Decreto nº 245, de 12 de setembro de 2019 – Altera dispositivos do Decreto nº 1.031, de 02 de junho de 2017 que regulamenta a Lei Complementar nº 592, de 26 de maio de 2017, no que tange o Programa de Regularização Ambiental, o Sistema Mato-grossense de Cadastro Ambiental – SIMCAR, a inscrição e análise do Cadastro Ambiental Rural. bit.ly/3DhY7W0.

Decreto nº 1.025, de 29 de julho de 2021 – Dispõe sobre a classificação da fitofisionomia vegetal para fins de definição de reserva legal em imóveis rurais de Mato Grosso. bit.ly/3S37aF3.

Decreto nº 1.137, de 06 de outubro de 2021 – Aprova o Regimento Interno da Secretaria de Estado de Meio Ambiente. bit.ly/48z0hkN.

Decreto nº 1.313, de 11 de março de 2022 – Regulamenta a Gestão Florestal do Estado de Mato Grosso, e dá outras providências. bit.ly/3JVQI5m.

Decreto nº 1.501, de 14 de outubro de 2022 - Aprova o Regimento Interno da Secretaria de Estado de Meio Ambiente - SEMA. bit.ly/47VoL7c.

Decreto nº 288, de 19 de maio de 2023 - Altera o Decreto nº 1.031, de 02 de junho de 2017, que “Regulamenta a Lei Complementar nº 592, de 26 de maio de 2017, no que tange o Programa de Regularização Ambiental, o Sistema Mato-grossense de Cadastro Ambiental - SIMCAR, a inscrição e análise do Cadastro Ambiental Rural” e dá outras providências. bit.ly/3Tobpfy.

Decreto nº 337, de 19 de junho de 2023 - Altera o Decreto nº 1.031, de 02 de junho de 2017, que “Regulamenta a Lei Complementar nº 592, de 26 de maio de 2017, no que tange o Programa de Regularização Ambiental, o Sistema Mato-Grossense de Cadastro Ambiental - SIMCAR, a inscrição e análise do Cadastro Ambiental Rural”. bit.ly/3NpuERM.

Decreto nº 340, de 20 de junho de 2023 - Altera o Decreto nº 1025, de 29 de julho de 2021, que “Regulamenta os artigos 62 e 62-B da Lei Complementar Estadual nº 38, de 21 de novembro de 1995, que dispõe sobre o Código Estadual do Meio Ambiente” e dá outras providências. bit.ly/3RBVeKa.

Portaria Sema nº 40, de 14 de janeiro de 2021 – Alterada pela Portaria SEMA nº 40, de 19 de janeiro de 2022 - Prorroga o prazo para apresentação do projeto de compensação ambiental de reserva legal para produtores rurais que firmaram Termo de Compromisso no Sistema Matogrossense de Cadastro Ambiental Rural - SIMCAR. bit.ly/3v9HZaQ.

Portaria Sema nº 40, de 19 de janeiro de 2022.

Portaria Sema nº 1.045, de 5 de dezembro de 2022 - Altera a Portaria nº 40, de 15 de janeiro de 2021, que prorroga o prazo para apresentação do projeto de compensação ambiental de reserva legal para produtores rurais que firmaram Termo de Compromisso no Sistema Mato-grossense de Cadastro Ambiental Rural - SIMCAR. bit.ly/473qHcQ.

Instrução Normativa Sema nº 4, de 21 de junho de 2023 - Disciplina a inscrição dos Imóveis Rurais na base de dados do Sistema Mato-grossense de Cadastro Ambiental Rural - SIMCAR. bit.ly/48fUrnw.

Instrução Normativa Sema nº 3, de 25 de março de 2022 - Disciplina a inscrição dos Imóveis Rurais na base de dados do Sistema Mato-grossense de Cadastro Ambiental Rural-SIMCAR. bit.ly/47OINKW.

Instrução Normativa Sema nº 5, de 24 de julho de 2023 - Disciplina o procedimento para vetorização e análise no CAR, da área que tenha realizado manejo da vegetação campestre visando a restauração e manutenção das paisagens do Bioma Pantanal, no Estado de Mato Grosso, mediante autorização da SEMA/MT. bit.ly/3RDqTe5.

Mato Grosso do Sul

Decreto nº 16.228, de 07 de julho de 2023 - Estabelece a Estrutura Básica e a Competência do Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul (IMASUL), e dá outras providências. bit.ly/41il6xQ.

Minas Gerais

Portaria IEF nº 81, de 08 de novembro de 2022 - Disciplina a formalização de manifestação de interesse em adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA). bit.ly/41jLU0I.

Portaria IEF nº16, de 03 de março de 2023 - Disciplina a Doação de Mudanças e Insumos pelo IEF. bit.ly/3v2LAHr.

Resolução conjunta SEMAD/IEF nº 3.162, de 20 de julho de 2022 - Altera a Resolução Conjunta Semad/IEF nº 3.102, de 26 de outubro de 2021, que dispõe sobre os processos de autorização para intervenção ambiental no âmbito do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. bit.ly/3NpvZli.

Pará

Decreto nº 2.745, de 09 de novembro de 2022 - Dispõe sobre o Programa Regulariza Pará. bit.ly/3RBWBsj.

Instrução Normativa Semas nº 01, de 19 de maio de 2023 - Estabelece procedimentos e critérios de habilitação dos municípios do Estado do Pará para realização da análise e validação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e revoga a Instrução Normativa SEMAS nº 09, de 11 de outubro de 2019. bit.ly/4afhIYF.

Instrução Normativa nº 01, de 08 de outubro de 2020 - Estabelece os procedimentos e critérios para adesão ao Programa de Regularização Ambiental do Pará - PRA no âmbito da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade - SEMAS e dá outras providências. bit.ly/3JHXbPZ.

Instrução Normativa Semas nº 2, de 03 de agosto de 2023 - Estabelece os parâmetros técnicos e os procedimentos para a análise automática do Cadastro Ambiental Rural (CAR), no âmbito da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS). bit.ly/46Vjv27.

Paraná

Portaria IAT nº 82, de 27 de fevereiro de 2023 - Estabelece procedimentos para o cancelamento do CAR. bit.ly/48ialZn.

Instrução Normativa IAT nº 5, de 26 de julho de 2023 - Dispõe sobre os critérios e procedimentos administrativos para a análise individualizada e validação dos cadastros inseridos no Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural - SICAR. bit.ly/3Ri1tBC.

Orientação Técnica IAT nº 4, de 03 de novembro de 2022 - Dispõe sobre os roteiros de análise dos Cadastros Ambientais Rurais - CAR inscritos no Sistema de Cadastro Ambiental Rural - SICAR. bit.ly/3tdGEiv.

Piauí

Lei Ordinária Estadual nº 6.132, de 28 de novembro de 2011 - Institui o Programa de Regularização Ambiental de Propriedades Rurais do Estado do Piauí, cria o Cadastro Ambiental Rural - CAR, e dá outras providências. bit.ly/3S5afo7.

Instrução Normativa SEMARH nº 11, de 07 de agosto de 2023 - Dispõe sobre os procedimentos internos para efetivação de medidas cautelares de suspensão do Cadastro Ambiental Rural - CAR e embargos remotos de áreas desmatadas ilegalmente, e dá outras providências. bit.ly/3S5afo7.

Instrução Normativa Semar nº 3, de 23 de junho de 2022 - Dispõe sobre a localização da Reserva Legal e a instituição da Reserva Legal em Condomínio no Estado do Piauí, disciplina os procedimentos de sua proposição e análise junto a Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos e dá outras providências. bit.ly/3GNKfa4.

Rondônia

Lei Complementar nº 1.193, de 22 de junho de 2023 - Implanta o Programa Permanente de Regularização Ambiental - PPRA, com o objetivo de promover a regularização ambiental dos imóveis rurais com passivos ambientais relativos às Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de Uso Restrito. bit.ly/3TpUYiD.

Roraima

Lei Complementar nº 323, de 02 de agosto de 2022 - Dispõe sobre a criação do Zoneamento Ecológico-Econômico do estado de Roraima ZEE-RR e dá outras providências. bit.ly/47VtYvM.

Decreto nº 33.476-E, de 31 de outubro de 2022 - Dispõe sobre o percentual de Reserva Legal em imóvel situado em área de formações florestais no estado de Roraima. bit.ly/48lbVzh.

Resolução CEMA nº 3, de 25 de novembro de 2022 - Dispõe sobre os procedimentos para o registro da Reserva Legal de propriedades e posses rurais do Estado de Roraima na Fundação Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos - FEMARH. bit.ly/3GFjYeb.

Instrução Normativa FEMARH nº 11, de 25 de maio de 2022 - Altera a Instrução Normativa nº 05/2022, de 08 de fevereiro de 2022, regulamentando os processos administrativos estaduais para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. bit.ly/3NtIYtN.

Santa Catarina

Portaria IMA nº 165, de 11 de julho de 2023 - Extensão de área de restinga como área de preservação permanente. bit.ly/47jFekK.

São Paulo

Resolução Conjunta SAA/SIMA nº 3, de 16 de setembro de 2020 - Dispõe sobre as medidas de regeneração, de recomposição e de acompanhamento da vegetação nativa, bem como as de compensação da Reserva Legal, nos Projetos de Recomposição de Áreas Degradadas e Alteradas - PRADAs, no âmbito do Programa de Regularização Ambiental dos imóveis rurais no Estado de São Paulo - PRA, disciplinado pela Lei estadual nº 15.684, de 14 de janeiro de 2015, e pelo Decreto estadual nº 64.842, de 05 de março de 2020. bit.ly/3LNQSNu.

Resolução Conjunta SAA/SIMA nº 4, de 25 de julho de 2022 - Estabelece procedimentos para a análise e emissão de atos administrativos de cadastro ou outorga para interferências em recursos hídricos e de licenciamento ambiental para a implantação de barramentos e reservatórios destinados às atividades agrosilvopastoris. bit.ly/4ahlsYn.

Resolução SAA nº 30, de 05 de junho de 2023 - Altera a Resolução SAA n.º 54, de 17 de agosto de 2021, que estabelece procedimentos no âmbito da Secretaria de Agricultura e Abastecimento para análise e aprovação de Cadastros Ambientais Rurais - CARs. bit.ly/3NjZJpZ.

Resolução SIMA nº 80, de 08 de setembro de 2022 - Regulamenta o mecanismo de cumprimento da Compensação Ambiental por Supressão de Vegetação Nativa, intervenção em Área de Preservação Permanente (APP) ou corte de árvores isoladas por meio de alienação ao Poder Público de área localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público pendente de regularização fundiária, sob a gestão de órgãos da Administração Direta ou de entidades da Administração Indireta do Estado e São Paulo. bit.ly/3NlmsBk.

Resolução SIMA nº 110, de 15 de dezembro de 2022 - Regulamenta o mecanismo de cumprimento da Compensação Ambiental por Supressão de Vegetação Nativa, intervenção em Área de Preservação Permanente (APP) ou corte de árvores isoladas por meio de alienação ao Poder Público de área localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público pendente de regularização fundiária, sob a gestão de órgãos da Administração Direta ou de entidades da Administração Indireta do Estado e São Paulo. bit.ly/3uTEh50.

Resolução SAA nº 20, de 04 de maio de 2023 - Dispõe sobre a gestão do Sistema de Cadastro Ambiental Rural - SICAR-SP, o procedimento para atender às demandas relacionadas ao Cadastro Ambiental Rural - CAR e à Regularização Ambiental de Imóveis Rurais, bem como a competência para atualizar as informações contidas no sistema Doc. Car e a utilização do sistema Fale CAR SP.

Tocantins

Decreto nº 6.617, de 19 de abril de 2023 - Institui a Comissão de Análise e Validação do Cadastro Ambiental Rural - CAR no Estado do Tocantins, e adota outras providências. bit.ly/47R2p6N.

Portaria Naturatins nº 110, de 28 de julho de 2023 - Institui normas técnicas e procedimentos quanto à Resolução de conflitos relacionados ao Cadastro Ambiental Rural - CAR onde houve supressão de vegetação nativa de forma irregular após 22 de julho de 2008 com base na adesão ao Programa de Regularização Ambiental - PRA, para imóveis objetos de ação judicial, com decisões liminares, interlocutórias ou definitivas, nas quais determinam à adesão ao Programa de Regularização Ambiental - PRA. bit.ly/47bgICI.

climatepolicyinitiative.org