

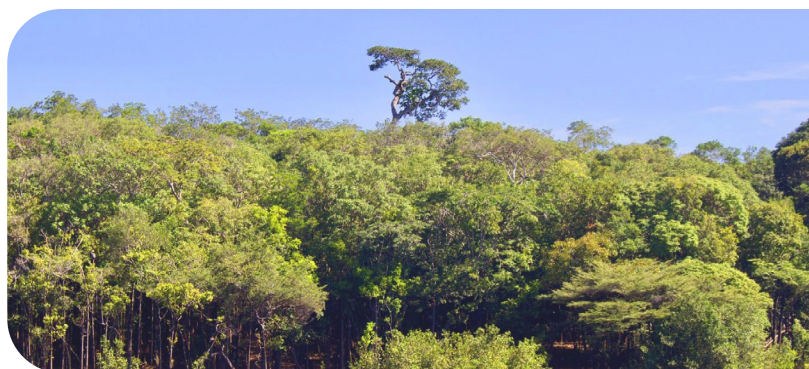


CLIMATE
POLICY
INITIATIVE



ONDE ESTAMOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO CÓDIGO FLORESTAL?

*Radiografia do
CAR e do PRA nos
Estados Brasileiros*



EDIÇÃO
2024



Autoras

Cristina Leme Lopes

Gerente Sênior de Pesquisa, CPI/PUC-Rio

cristina.leme@cpiglobal.org

Nina Amir Didonet

Analista Legal Sênior, CPI/PUC-Rio

Ana Flávia Corleto

Analista Legal, 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).

As autoras gostariam de agradecer a Eduardo Minsky pelo trabalho de análise de dados, Giovana Souza pela assistência à pesquisa 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 a Meyrele Nascimento, Nina Oswald Vieira e Julia Berry pelo trabalho de formatação de design gráfico. Agradecemos aos representantes de órgãos federais estaduais que contribuíram com dados e informações incluindo: Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe, MGI e sua Diretoria do Cadastro Ambiental Rural (CAR), 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 Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (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., Nina Amir Didonet, Ana Flávia Corleto e Joana Chiavari. *Onde Estamos na Implementação do Código Florestal? Radiografia do CAR e do PRA nos Estados Brasileiros — Edição 2024*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2024.

Fotos da capa e relatório

Cristina Leme Lopes, Nina Amir Didonet e banco de imagens Depositphotos

Contato

contato.brasil@cpiglobal.org



Lista de Figuras e Tabelas

Figura 1. Status da Implementação do CAR e do PRA pelos Estados, 2024	15
Figura 2. Imóveis Rurais Inscritos no CAR, 2024	17
Figura 3. Proporção da Análise Iniciada do CAR e Número Total de CAR com Análise Iniciada, 2024	21
Figura 4. Proporção da Análise Concluída do CAR e Número Total de CAR com Análise Concluída, 2024	24
Figura 5. Número de CAR Aguardando Regularização Ambiental e Número de Termos de Compromisso Assinados, 2024	28
Figura 6. Etapas da Regularização Ambiental de Imóveis Rurais de Acordo com o Código Florestal, 2024	37
Tabela 1. Prazos para Restauração das Áreas Consolidadas em APP e Reserva Legal, 2024	45
Tabela 2. Regulamentação nos Estados com Relação à Regularização dos Passivos em APP e Reserva Legal, 2024	55
Figura 7. Etapas da Análise Dinamizada, 2024	76
Figura 8. Desafios da Implementação do Código Florestal, 2024	93

Índice

Sumário Executivo	11
Conexões Estratégicas entre Agendas Globais e o Código Florestal	12
O Papel do Governo Federal na Gestão do CAR	13
Avanços da Implementação do Código Florestal nos Estados	14
Etapas de Inscrição dos Imóveis Rurais no CAR	16
Etapas de Análise do CAR	19
Etapas de Regulamentação do Código Florestal pelos Estados	25
Etapas de Implementação do PRA	26
Etapas de Monitoramento da Regularização Ambiental	29
Alinhamento do Código Florestal com Outras Políticas Públicas	29
Introdução	32
Metodologia	33
Estrutura do Relatório	34
Procedimento de Regularização Ambiental de Acordo com o Código Florestal	36
Regularização de Áreas Consolidadas em APP e Reserva Legal Antes de 22 de Julho de 2008	37
Regularização de Imóveis Rurais com Passivos em APP e Reserva Legal Após 22 de Julho de 2008	40
Regulamentação do Código Florestal nos Estados	42
Regulamentação dos PRAs Estaduais	42
Regras para Regularização das Áreas Consolidadas em APP e Reserva Legal	43
Regras para Regularização de Imóveis Rurais com Passivos em APP e Reserva Legal após 22 de Julho de 2008	53
Regras para o Monitoramento da Regularização Ambiental	56
Situação Atual do CAR e do PRA nos Estados	58
Governança do CAR e do PRA nos Estados	58
Informação e Transparência sobre os Dados do CAR e PRA	59
Status do CAR	63
Status do PRA	84
Conclusão	95
Referências	97

Lista de Siglas

ACP Ação Civil Pública

Adema/SE Administração Estadual do Meio Ambiente do Sergipe

ADI Ação Direta de Inconstitucionalidade

AGU Advocacia Geral da União

APA Área de Proteção Ambiental

APP Área de Preservação Permanente

AR Aviso de Recebimento

ART Anotação de Responsabilidade Técnica

ASV Autorização de Supressão de Vegetação

Alesp Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo

Agerp/MA Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e de Extensão Rural do Maranhão

AURs Áreas de Uso Restrito

BCB Banco Central do Brasil

BID Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNDES Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CAR Cadastro Ambiental Rural

CAR FIP Programa de Regularização Ambiental de Imóveis Rurais

CAR/PCT Cadastro Ambiental Rural Coletivo de Povos e Comunidades Tradicionais

Cati Coordenadoria de Assistência Técnica Integral

Cefir Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais

CETESB/SP Companhia Ambiental do Estado de São Paulo

CEZSE Comissão Estadual do Zoneamento Socioeconômico Ecológico

CIT Centro de Inteligência Territorial

CMN Conselho Monetário Nacional

CNA Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil

CNPJ Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica

CNUC Cadastro Nacional de Unidades de Conservação

COP 29 Conferência das Partes

Comrar Coordenadoria de Monitoramento e Regularização Ambiental Rural

CPI/PUC-Rio Climate Policy Initiative/Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

CPF Cadastro de Pessoa Física

CPRH/PE Agência Estadual de Meio Ambiente de Pernambuco

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

Faeal Federação de Agricultura no Estado do Alagoas

Faesb Federação de Agricultura e Pecuária do Estado de São Paulo

FBDS Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável

Femarh/RR Fundação Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos de Roraima

Fida Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola

FIP Programa de Investimento Florestal

Funai Fundação Nacional dos Povos Indígenas

GEF Global Environmental Facility (Fundo Global para o Meio Ambiente)

GTA Guia de Transporte Animal

IAT/PR Instituto Água e Terra do Paraná

Ibama Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Ibram Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos

ICMBio Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

ICV Instituto Centro de Vida

Idaf/ES Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo

Idema/RN Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte

IEF/MG Instituto Estadual de Florestas de Minas Gerais

IMA/AL Instituto do Meio Ambiente do Estado de Alagoas

IMA/SC Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina

Imasul/MS Instituto de Meio Ambiente do Mato Grosso do Sul

Incra Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

Inea/RJ Instituto Estadual do Ambiente do Rio de Janeiro

Inema/BA Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos da Bahia

Inpe Instituto de Pesquisas Espaciais

Ipaam Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas

IPÊ Sistema de Licenciamento Ambiental de Goiás

LMA Lei da Mata Atlântica

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

MPE Ministério Público Estadual

MPF Ministério Público Federal

MPSP Ministério Público do Estado de São Paulo

MRA Módulo de Regularização Ambiental

MTC Módulo de Termo de Compromisso

Naturatins Instituto Natureza de Tocantins

Opan Operação Amazônia Nativa

ORR Observatório da Restauração e Reflorestamento

PCT Povos e Comunidades Tradicionais

PD&I Pesquisa Desenvolvimento e Inovação

PGCAR Plataforma de Gestão do Cadastro Ambiental Rural

PGE/MT Procuradoria Geral do Estado de Mato Grosso

PL Projeto de Lei

Planaveg Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa

PNRA Programa Nacional de Reforma Agrária

PPRA Programa Permanente de Regularização Ambiental

PRA Programa de Regularização Ambiental

Prada Projeto de Recuperação de Áreas Degradadas e Alteradas

Prad Projeto de Regularização de Áreas Degradadas

Pronaclima Procuradoria Nacional de Defesa do Clima e do Meio Ambiente

Pronaf Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PSA Pagamento por Serviços Ambientais

PSI Projeto Piauí Sustentável e Inclusivo

PSOL Partido Socialismo e Liberdade

RAT Relatório de Análise Técnica

RE Recurso Extraordinário

REDD+ Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal

RGI Registro Geral de Imóveis

RL Reserva Legal

SAA Secretaria de Agricultura e Abastecimento

SAA/SP Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo

SAF/MA Secretaria de Estado da Agricultura Familiar do Maranhão

SAFs Sistemas Agroflorestais

Sedam/RO Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental/Rondônia

SEI Sistema Eletrônico de Informações

Seag Secretaria da Agricultura, Abastecimento, Aquicultura e Pesca

Sedam/RO Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental de /Rondônia

Sema/AC Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Acre

Sema/AM Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Amazonas

Sema/AP Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Amapá

Sema/MA Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Naturais do Maranhão

Sema/MT Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Naturais do Mato Grosso

Sema/RS Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura do Rio Grande do Sul

Semace Secretaria do Meio Ambiente e Mudança do Clima do Ceará

Semad/GO Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Goiás

Semad/MG Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais

Semarh/PI Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Piauí

Semarh/TO Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Tocantins

Semas/PA Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará

Senar Serviço Nacional de Aprendizagem Rural

SFB Serviço Florestal Brasileiro

Sicar Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural

Siga/GO Sistema de Informações Geográficas Ambientais do Estado de Goiás

Simcar Sistema Mato-grossense de Cadastro Ambiental Rural

Simlam Sistema Integrado de Monitoramento e Licenciamento Ambiental

Sinima Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente

Snuc Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza

STF Supremo Tribunal Federal

STJ Superior Tribunal de Justiça

Sudema Superintendência de Administração
do Meio Ambiente

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

ZEE Zoneamento Ecológico-Econômico



Sumário Executivo

O Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), uma das políticas ambientais mais importantes do Brasil, concilia a proteção da vegetação nativa com a produção agrícola nas propriedades rurais. Essencial para o alcance das metas climáticas e a conservação da biodiversidade, essa lei também promove o manejo florestal sustentável, a restauração de áreas degradadas, o desenvolvimento de uma agricultura de baixo carbono, a segurança alimentar e a adoção de soluções baseadas na natureza, pilares de uma economia verde e sustentável.

Reconhecendo o seu papel catalisador para promover um melhor uso das riquezas naturais e produtivas do país, o Climate Policy Initiative/Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (CPI/PUC-Rio) dedica uma agenda de pesquisa exclusivamente 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). O estudo utiliza indicadores específicos, destacando avanços, lacunas e desafios enfrentados no último ano. Além disso, o relatório identifica estratégias bem-sucedidas de estados mais avançados, que podem servir de exemplo para outras regiões, e aponta oportunidades para acelerar a implementação da lei.

Agora em sua sexta edição, esta publicação, iniciada em 2019, consolida-se como um guia indispensável para acompanhar o status da regulamentação e da implementação do Código Florestal em todos os estados brasileiros. Com informações revisadas e atualizadas anualmente, o documento permite direcionar esforços e recursos disponíveis, contribuindo para o desenvolvimento sustentável da agropecuária brasileira e para o fortalecimento de uma agenda ambiental robusta.

Conexões Estratégicas entre Agendas Globais e o Código Florestal

O Código Florestal, além de sua relevância como política ambiental nacional, conecta-se a agendas globais que marcaram 2024. Questões como a mitigação de desastres naturais, a participação no mercado de carbono, o financiamento climático e as negociações comerciais internacionais reforçam a importância e o potencial da implementação do Código. Esses temas ilustram como desafios globais e oportunidades econômicas podem se alinhar para fortalecer a implementação da lei no Brasil.

Em 2024, a crise climática impactou fortemente o país, através das enchentes e alagamentos que assolaram o Rio Grande do Sul. Essa tragédia de enormes proporções causou danos econômicos e humanos consideráveis e trouxe à tona a necessidade urgente de estratégias de adaptação eficazes, incluindo uma melhor gestão de risco de desastres e a adoção de uma infraestrutura mais resiliente. Nesse contexto, o Código Florestal ganhou destaque como uma política fundamental no enfrentamento às mudanças do clima, ajudando a prevenir os danos e minimizar os impactos. Florestas e demais formas de vegetação presentes em Áreas de Preservação Permanente (APPs) e Reservas Legais, instrumentos de conservação previstos na lei florestal, desempenham um papel crucial para a estabilidade hídrica, geológica e climática.

No mesmo ano, o mercado de créditos de carbono tornou-se um tema central nas discussões nacionais e internacionais. A edição do Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (Planaveg) e a aprovação do projeto de lei que estabelece o mercado de carbono regulado e reconhece a coexistência de um ambiente de negócios voluntário sinalizam um cenário promissor. Esses instrumentos oferecem potencial para mobilizar os recursos financeiros necessários à recuperação de áreas degradadas e desmatadas, contribuindo para a regularização de passivos ambientais. Paralelamente, progressos alcançados nas negociações da Conferência de 2024 das Nações Unidas sobre o clima (COP 29), em Baku, no Azerbaijão, trouxeram orientações importantes para o mercado de carbono nacional e abriram caminho para a construção de um mercado internacional de compra e venda de créditos de carbono.

Finalmente, as discussões sobre a possível conclusão do acordo de livre comércio entre Mercosul e União Europeia ganharam força, em 2024, após décadas de negociação. No entanto, pressões contrárias ao consenso têm questionado a capacidade da agricultura brasileira de produzir alimentos saudáveis e seguros, com respeito ao meio ambiente. Diante desse cenário, a plena implementação do Código Florestal ganha ainda mais importância, uma vez que o cumprimento de suas normas pode servir como um certificado de sustentabilidade da produção agropecuária nacional.

O Papel do Governo Federal na Gestão do CAR

O ano de 2024 marcou o início efetivo da gestão compartilhada do CAR — espinha dorsal de todo o Código Florestal — entre o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI). Apesar da atuação conjunta, ainda falta uma regulamentação que defina claramente a governança do CAR e as competências de cada órgão envolvido.

Entre março e agosto de 2024, os esforços se concentraram na transferência da base de registros do CAR do Departamento de Tecnologia da Informação (DTI) do Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa) para o MGI, tendo a DataPrev, empresa pública especialista em tecnologia da informação e vinculada ao MGI, assumido a sua administração. A migração dos dados do CAR enfrentou uma série de obstáculos e levou mais tempo que o previsto, resultando em instabilidades no sistema e dificuldades de sincronização com sistemas estaduais. Além disso, o funcionamento de alguns módulos do Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (Sicar), especialmente o módulo de análise dinamizada, foi prejudicado, operando com limitações e desempenho reduzido ao longo do ano. Por outro lado, uma série de melhorias na infraestrutura, segurança, governança e integração dos dados têm sido discutidas para aprimorar o CAR.

Um marco importante de 2024 foi o lançamento do Painel da Regularização Ambiental,¹ pelo SFB, em setembro, durante o 1º Encontro Nacional de Regularização Ambiental. O painel fornece dados atualizados sobre o CAR e a análise dos cadastros em todas as unidades federativas. Com filtros específicos e visualizações interativas, o painel facilita o acompanhamento do progresso da agenda do CAR nos estados.

Embora represente um avanço significativo em termos de transparência e acessibilidade, o painel ainda não reflete com precisão as informações relativas ao CAR e, principalmente, ao PRA em alguns estados. Essa discrepância ocorre, principalmente, porque há estados (i) cujos sistemas de dados não estão integrados ao sistema federal (Bahia e Espírito Santo), (ii) em que o procedimento de assinatura do Termo de Compromisso (TC) se dá em formato físico (papel) e (iii) que têm passado por dificuldades na sincronização. Essas limitações devem ser levadas em consideração ao utilizar o painel como fonte de dados, especialmente para o acompanhamento do PRA.

Os avanços no âmbito federal, com o aprimoramento da gestão do CAR e o desenvolvimento de ferramentas tecnológicas de apoio aos estados, são passos importantes, e que se somam ao papel essencial dos estados na implementação do Código Florestal. Ao longo de 2024, os estados tomaram decisões estratégicas e implementaram soluções inovadoras para avançar na análise dos cadastros e na execução do PRA, demonstrando liderança no processo de regularização ambiental.

1 O Painel da Regularização Ambiental pode ser acessado em: bit.ly/3Onllku.

Avanços da Implementação do Código Florestal nos Estados

A implementação do Código Florestal nos estados brasileiros continua apresentando diferenças significativas, com ritmos variados de progresso desde a sua promulgação. Após vários anos de avanços concentrados em um número limitado de estados, **observa-se em 2024 uma continuidade da tendência de 2023, com um número maior de estados alcançando resultados importantes em diferentes etapas da implementação da lei.**

Vários estados do Nordeste obtiveram progressos em 2024. Piauí, Pernambuco e Rio Grande do Norte avançaram para a etapa de análise do CAR; **Alagoas e Ceará** iniciaram a análise dinamizada; e **Alagoas e Maranhão** implementaram o PRA e já contam com termos de compromisso assinados para a regularização ambiental de imóveis rurais.

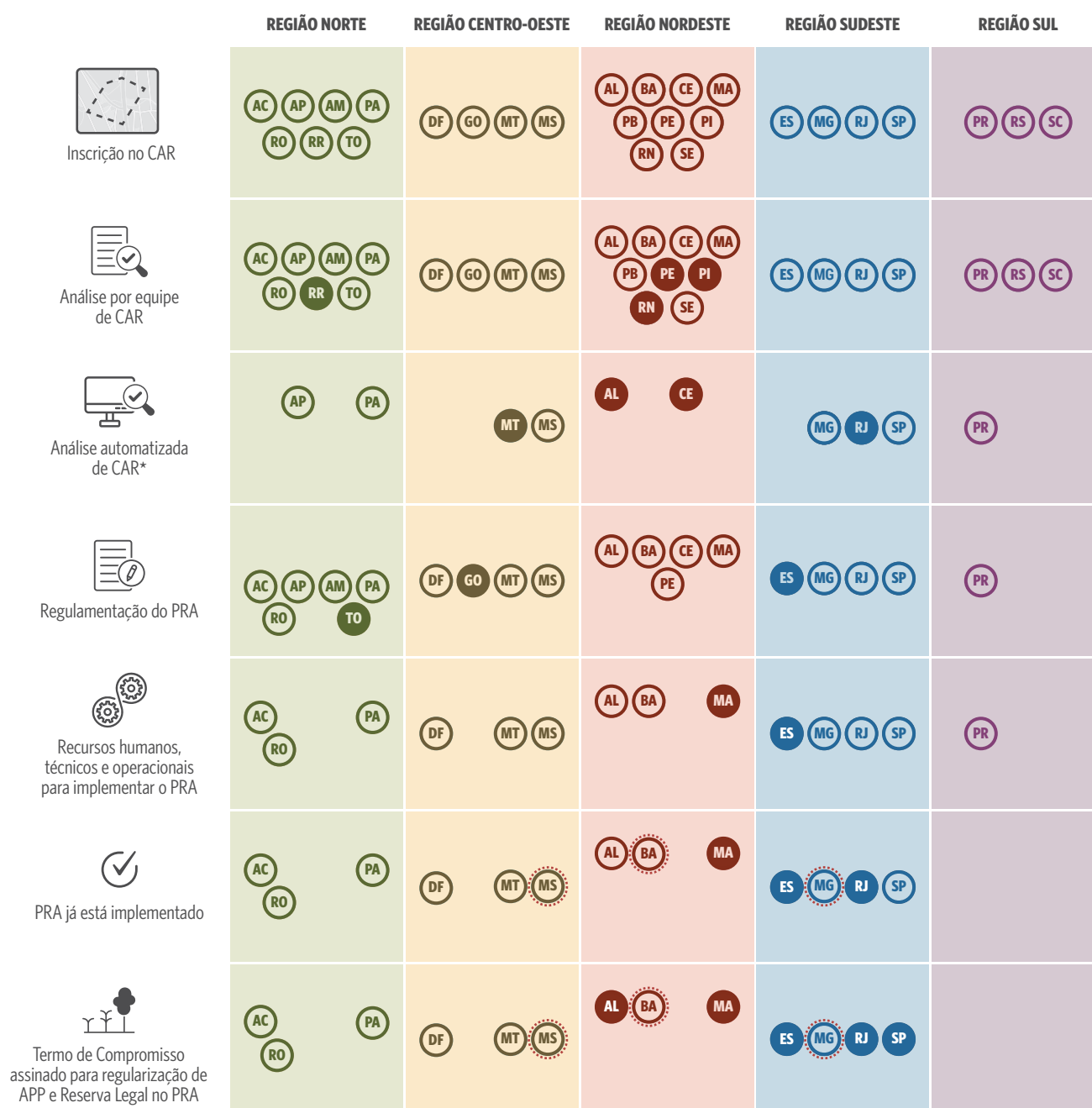
Os estados do Sudeste — Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo — alcançaram todas as etapas de implementação do CAR e do PRA. O Espírito Santo, estado que por muitos anos se manteve à frente na inscrição e análise do CAR, finalmente regulamentou o PRA e implementou o programa no estado. Rio de Janeiro iniciou a análise dinamizada dos cadastros e avançou com seu programa de regularização ambiental. Minas Gerais, que detém a segunda maior base cadastral do país, com mais de um milhão de cadastros, vem conseguindo progressos com elevadas taxas de análise do CAR. Por fim, São Paulo se consolida na liderança com avanços em todas as etapas.

Na Amazônia, os quatro estados que lideram a agenda na região — **Acre, Mato Grosso, Pará e Rondônia** — continuam avançando, embora em um ritmo menos acelerado. O principal destaque nesses estados foi o progresso na regularização ambiental de imóveis rurais, com o **aumento de termos de compromisso assinados**. A grande inovação foi o desenvolvimento do **CAR Digital no Mato Grosso**. Além disso, **Roraima deu início às análises do CAR enquanto Tocantins avançou ao regulamentar o PRA.**

Estados do Sul permanecem no mesmo nível de implementação do ano anterior, **sem progressos observados em 2024.**

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, 2024



Legenda:

-  Progresso alcançado em 2024
-  PRA e Termo de Compromisso autodeclaratório
-  Sem progressos observados em 2024

*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, 2024

Etapas de Inscrição dos Imóveis Rurais no CAR

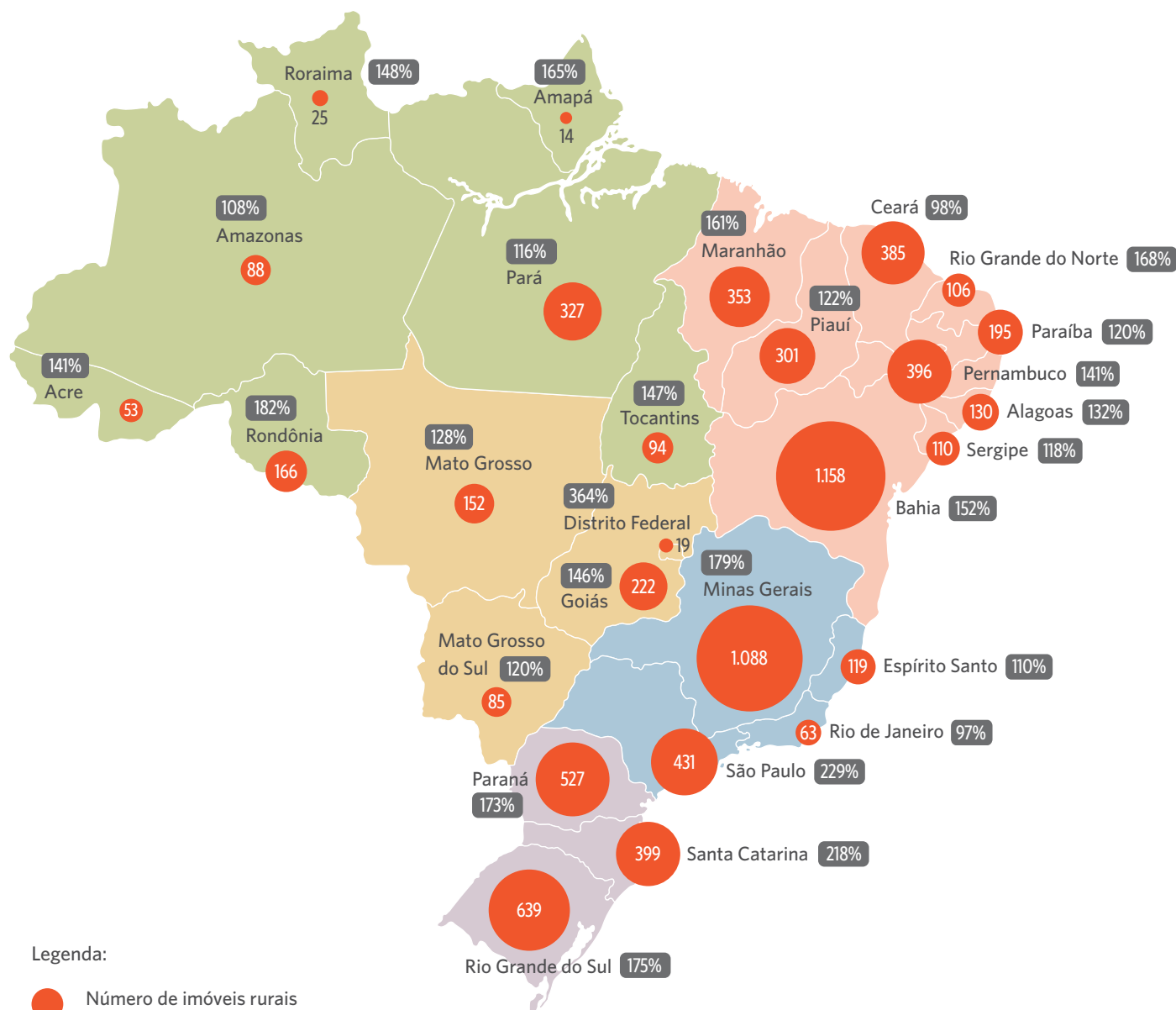
Inscrição dos Imóveis Rurais no CAR

A etapa de inscrição dos imóveis rurais no CAR já está consolidada em todos os estados.²

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), da inscrição individualizada de lotes de assentamento e principalmente da dinâmica de desmembramento, remembramento e atualizações cadastrais de imóveis rurais. No último ano, o número de inscrições no CAR aumentou em 5,7%, alcançando o total de 7,65 milhões de cadastros em novembro de 2024. Bahia e Minas Gerais são os estados com o maior número de cadastros do país, ambos com mais de um milhão de cadastros em suas bases (Figura 2).

² 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 deveria 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.

Figura 2. Imóveis Rurais Inscritos no CAR, 2024



Legenda:



Número de imóveis rurais inscritos no CAR (x mil)



% de imóveis rurais cadastrados com relação ao número de imóveis rurais levantados no Censo Agropecuário, Florestal e Aquícola de 2017 (IBGE)

Fonte: CPI/PUC-Rio com base nos dados atualizados fornecidos pelos órgãos estaduais responsáveis pelo CAR (novembro de 2024), da Consulta Pública do CAR (atualizada em novembro de 2024) e do Painel da Regularização Ambiental do SFB (atualizado em outubro de 2024), 2024

Inscrição de Territórios de PCT no CAR

Em 2024, foram registrados avanços na inscrição de Povos e Comunidades Tradicionais (PCT) no CAR, com todos os estados, com exceção do Distrito Federal, apresentando ao menos uma inscrição de CAR/PCT. A Bahia, por exemplo, dobrou o número de inscrições de territórios tradicionais. Esse avanço é decorrente de várias iniciativas e projetos do estado voltadas especificamente para esse público.

Alagoas é o estado com o maior número de inscrições, com 1.209 CAR/PCT, o que corresponde a um terço das inscrições nacionais. Outros três estados também se destacam com um elevado número de inscrições: Maranhão, com 683; Bahia, com 624; e São Paulo, com 290. Minas Gerais, Paraná, Pernambuco e Piauí possuem entre 100 e 200 CAR/PCT e, no Amazonas, Goiás, Pará, e Rio Grande do Norte, as inscrições variam entre 10 e 100 cadastros. Os demais estados — Acre, Amapá, Ceará, Espírito Santo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins — possuem menos de 10 CAR/PCT. Chama a atenção o fato de estados com diversas comunidades tradicionais, como o Mato Grosso, conter apenas uma inscrição de CAR/PCT no Sicar.

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

Neste ano, houve a expansão do Módulo Lote CAR (MLC) para a inscrição individualizada dos lotes de assentamentos da reforma agrária no CAR, alcançando aproximadamente 11 mil cadastros individualizados. 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). Em 2023, a implementação dessa ferramenta estava em curso nas superintendências regionais do Incra em nove estados: Goiás, Maranhão, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Roraima e Sergipe.

Etapa de Análise do CAR

A análise do CAR verifica se as informações declaradas pelo proprietário ou possuidor correspondem à realidade do imóvel, conforme os critérios estabelecidos pelo Código Florestal. O objetivo é atestar a regularização ambiental do imóvel, ou seja, identificar passivos ambientais ou confirmar se o imóvel está em conformidade com a lei. Durante esse processo, o técnico ou um sistema automatizado avalia a qualidade dos dados e, caso sejam identificadas inconsistências ou pendências, o proprietário ou possuidor é notificado para corrigir ou complementar as informações. Assim, a análise do CAR ocorre em ciclos até que seja concluída e o cadastro considerado “validado”.

Ao acompanhar os esforços dos estados na etapa de análise, observou-se que um número elevado de cadastros permanece por longos períodos nos ciclos de análise. Diante disso, esse relatório separa a análise do CAR em duas etapas: (I) Análise Iniciada, que contabiliza os cadastros que já iniciaram o primeiro ciclo de análise e (II) Análise Concluída, que inclui os cadastros cujos ciclos de análises foram finalizados, o que alguns estados denominam como cadastros validados.

Análise Iniciada

A análise dos dados declarados no CAR é fundamental para o avanço da implementação do Código Florestal, mas continua sendo o maior gargalo da agenda. **Em 2024, houve um progresso significativo: todos os estados finalmente iniciaram esse processo, incluindo Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Roraima.** Nesses estados, o processo de análise se iniciou de forma reativa, vinculados a processos de licenciamento ambiental, autorização de supressão de vegetação (ASV), atos de fiscalização ou por requerimento do interessado. Nesse sentido, as análises ainda estão em estágio inicial, sobretudo em Pernambuco e Roraima.

Quatro novos estados — Alagoas, Ceará, Mato Grosso e Rio de Janeiro — implementaram sistemas de automação para avançar nas análises dos cadastros. Alagoas, Ceará e Rio de Janeiro adotaram a ferramenta de análise dinamizada do Serviço Florestal Brasileiro (SFB). Entretanto, as análises estão sendo feitas aos poucos e em conjunto com a Dataprev, pois, com a migração do CAR para o MGI, o sistema ficou instável e lento, ao longo de 2024, impossibilitando o uso dessa ferramenta de forma eficaz. Ainda assim, a ferramenta possibilitou um aumento de mais de 1.300% nas análises em Alagoas, que passou de pouco mais de mil para quase 20 mil cadastros com análise, e dobrou o número de cadastros analisados no Rio de Janeiro. Ceará adotou a ferramenta em novembro de 2024 e espera resultados para o ano que vem.

Mato Grosso adotou uma sistemática completamente diferente com a implementação do CAR Digital. Em vez de analisar os dados declarados do CAR, o estado está elaborando novos cadastros a partir do cruzamento dos perímetros dos cadastros já inscritos, com um extenso conjunto de bases cartográficas de alta resolução, criando novos cadastros—CAR Digital, com dados muito mais precisos. Após esse cruzamento, o proprietário/possuidor deve aceitar o novo CAR Digital ou apresentar provas que justifiquem a manutenção do seu CAR antigo.

Atualmente, sistemas de automação para auxiliar nas análises já estão sendo usados em dez estados: Alagoas, Amapá, Ceará, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná, Rio de Janeiro e São Paulo. Alguns estados usam o módulo de análise dinamizada desenvolvido pelo SFB, como é o caso de Alagoas, Amapá, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná e Rio de Janeiro; já São Paulo customizou esse sistema para atender às peculiaridades do estado. Minas Gerais adotou também, assim como o Pará, o CAR 2.0, ferramenta de análise automatizada da regularização ambiental do imóvel, desenvolvida por uma consultoria para a Plataforma Selo Verde. E por fim, **Mato Grosso seguiu uma abordagem distinta ao lançar o CAR Digital.**

Ferramentas tecnológicas de automatização têm se mostrado cruciais para ampliar a escala e a eficiência na análise do CAR. No entanto, as análises realizadas por equipes continuam indispensáveis e precisam avançar com o apoio de diferentes estratégias. Em 2024, Minas Gerais quadruplicou o número de análises, passando de 13 mil para 71,8 mil. Esse progresso se deve principalmente às análises feitas por equipes técnicas do órgão ambiental e de empresas especializadas. A análise dinamizada contribuiu com 2% das análises no estado.³

Considerando os dados consolidados ao longo dos anos, **São Paulo lidera o processo com 388 mil cadastros com análise iniciada** (90% dos cadastros do estado), graças à customização da ferramenta de análise dinamizada do SFB. **Pará segue em segundo lugar, com aproximadamente 236 mil análises iniciadas** (72% dos cadastros do estado), adotando diferentes estratégias, como uma equipe técnica robusta, mutirões, habilitação de municípios para conduzir análises e a contratação de empresas especializadas. **Nos demais estados, o número de cadastros com análise iniciada varia significativamente:** 12 estados possuem entre 10 mil e 100 mil análises iniciadas, 3 estados possuem entre 1.000 e 10 mil análises iniciadas, e 9 estados possuem entre 10 e 1.000 análises iniciadas. Apenas Bahia não tem dados sobre essa etapa (Figura 3).

Com relação à proporção de CARs com análise iniciada pelo total de cadastros no estado, além dos altos índices de São Paulo e Pará, apenas dois estados se destacam: Espírito Santo e Mato Grosso do Sul têm cerca de 60% da base cadastral com análise iniciada.⁴ Já no Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Ceará, Goiás, Maranhão, Mato Grosso e Rondônia, essa proporção cai para 10% a 30%. Em quatro estados e no DF, a proporção da análise iniciada fica entre 1% e 10% e nos demais estados, menos de 1%. Mesmo tendo progressos contínuos nas análises, Minas Gerais possui muitos cadastros, e a proporção da análise iniciada pelo total de cadastros da base é muito baixa, indicando o tamanho do desafio que o estado ainda tem 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, houve um aumento de 12% nas análises iniciadas no último ano. Mais de 1,1 milhão de CARs já passaram por análise, seja manual ou automatizada, representando cerca de 15% de todos os cadastros no Brasil.**

3 Minas Gerais, como visto, também adota a ferramenta CAR 2.0 para a análise automatizada da regularização ambiental dos imóveis. Essa ferramenta de inteligência geoespacial faz o cruzamento do perímetro do imóvel com 16 bases de referência e identifica a conformidade ou não do imóvel às disposições do Código Florestal. Não são analisados os dados declarados e documentos apresentados no CAR. O CAR 2.0 passou na base cadastral de Minas e gerou os seguintes dados: 387 mil imóveis sem pendências ambientais identificadas; 328,9 mil imóveis encaminhados para retificação pelo proprietário; 157,8 mil imóveis encaminhados ao PRA; e 179,2 mil imóveis encaminhados para análise manual. Como esse sistema não está integrado ao Sicar, esses resultados não estão refletidos nos números aqui apresentados.

4 De acordo com os dados da Consulta Pública do CAR atualizados em novembro de 2024, Mato Grosso do Sul já iniciou as análises de cerca de 60% da sua base cadastral. Entretanto, representantes do Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul (Imasul/MS), órgão responsável pelas análises do estado, informaram que estão reprocessando todos os cadastros que passaram pela análise dinamizada e, nesse sentido, os dados da Consulta Pública podem não estar corretos.

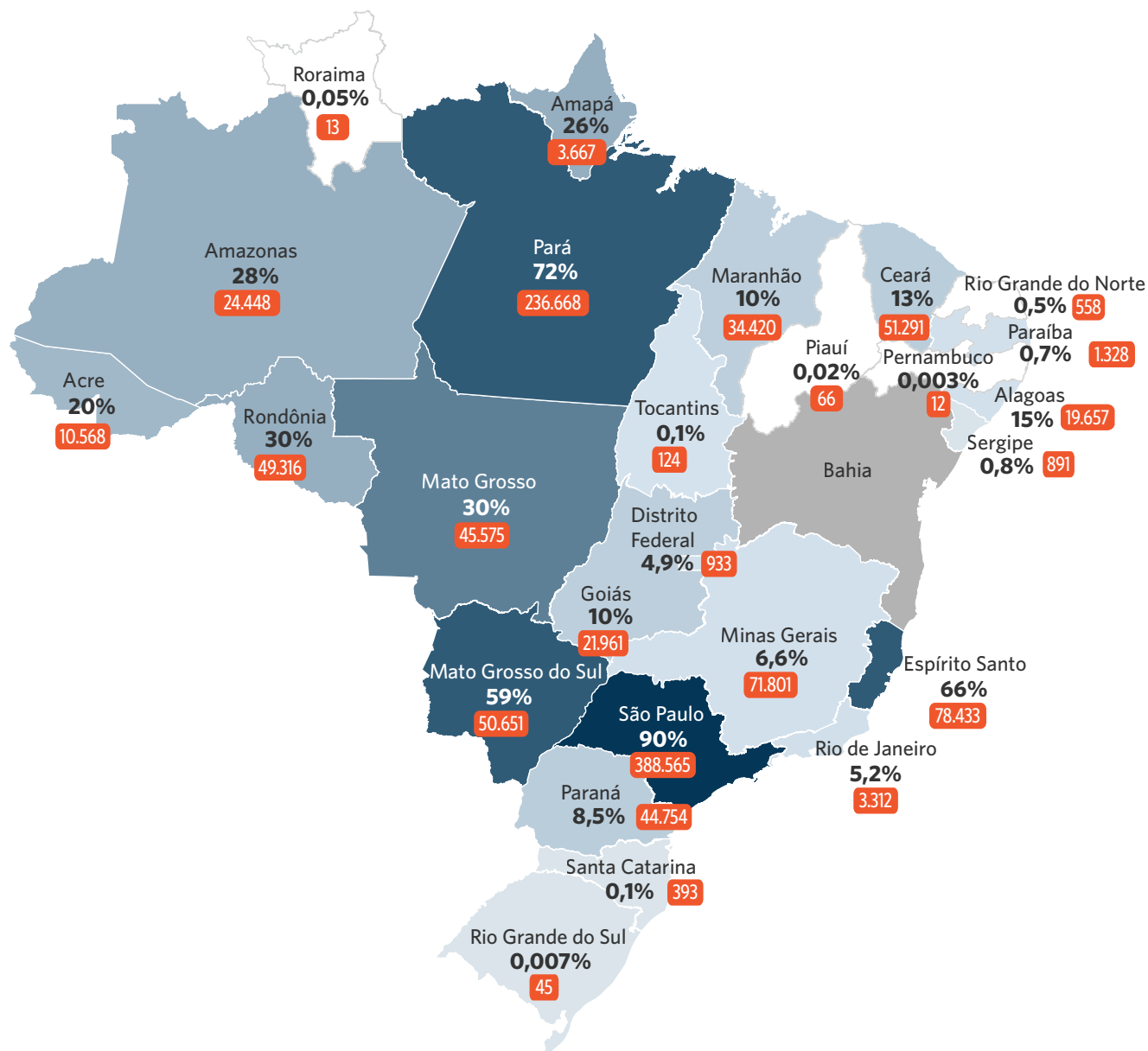
Figura 3. Proporção da Análise Iniciada do CAR e Número Total de CAR com Análise Iniciada, 2024

CAR com análise iniciada / Total de CAR

0% 90%

Número total de cadastros com análise iniciada

Dados indisponíveis



Nota: Apenas os números de cadastros válidos são considerados; análises de cadastros cancelados não são incluídas.

Fonte: CPI/PUC-Rio com base nos dados atualizados fornecidos pelos órgãos estaduais responsáveis pelo CAR (novembro de 2024), da Consulta Pública do CAR (atualizada em novembro de 2024), do Painel da Regularização Ambiental do SFB (atualizado em outubro de 2024), do Painel Público da Regularização Ambiental de São Paulo (SAA 2024) e do portal Regulariza Pará (Semas/PA 2024), 2024

Por fim, é importante ressaltar que disputas judiciais continuam desafiando a implementação do Código Florestal. **A controvérsia envolvendo o regime de proteção da Mata Atlântica pode afetar a análise do CAR nos estados inseridos no bioma.** No Paraná, uma decisão judicial paralisou por um ano as análises do CAR, e uma nova decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ)⁵ poderá impactar novamente as análises no estado. Há o risco dessa decisão ser estendida para outros estados com impactos relevantes nas análises do CAR e na implementação do Código Florestal.

Análise Concluída

A conclusão das análises continua sendo um desafio significativo em todos os estados. As principais dificuldades incluem a baixa qualidade dos cadastros, inconsistências com bases de referência e a defasagem dos dados, que frequentemente não refletem as mudanças no uso da terra. Esses problemas exigem muitas correções por parte dos proprietários rurais e sucessivos ciclos de análises pelos órgãos competentes. Além disso, dificuldades na comunicação com proprietários e possuidores frequentemente impedem o atendimento às notificações, prolongando indefinidamente o processo de validação dos cadastros.

Alagoas, São Paulo e Mato Grosso foram os estados que mais avançaram na conclusão das análises em 2024. Esses avanços foram alcançados, principalmente, pela adoção de sistemas de automatização das análises. 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.

Em termos absolutos, Mato Grosso e São Paulo tiveram os maiores avanços no último ano. O CAR Digital desenvolvido por Mato Grosso permitiu ao estado dobrar o número de análises finalizadas no último ano, alcançando mais de 16 mil cadastros. A expectativa é que, até o final de 2025, o CAR Digital viabilize a conclusão total das análises de cerca de 70% de base cadastral do estado.

São Paulo mais que dobrou o número de análises concluídas e já conta com cerca de 77 mil cadastros validados (18% da base estadual). O avanço em São Paulo é decorrente de uma mudança na legislação estadual.⁶ O estado já tinha processados os cadastros na análise dinamizada, mas o sistema não podia validar os cadastros que estavam em conformidade com a lei, era preciso o aceite dos produtores. Agora, com essa mudança procedimental, foi possível validar cerca de 35 mil cadastros automaticamente. No entanto, para cerca de 260 mil cadastros em que houve retificação dos dados no sistema, ainda é necessário a concordância do proprietário para que o imóvel siga o fluxo da regularização ambiental. Além disso, os desafios da análise permanecem para os mais de 45 mil cadastros que foram encaminhados para a análise por equipe.

5 Até o lançamento (dezembro, 2024) desse relatório o STJ ainda não tinha publicado o acórdão da decisão. Para acompanhamento, acesse: bit.ly/3V6BnE7.

6 Resolução SAA nº 50, de 02 de julho de 2024 - Estabelece no âmbito da Secretaria de Agricultura e Abastecimento-SAA, os procedimentos a serem observados nas diferentes etapas do processo da Regularização Ambiental das propriedades e posses rurais do Estado de São Paulo. bit.ly/3Orcsrd.

Em termos percentuais, Alagoas obteve o maior progresso (1.025% de aumento), passando de 8 para 60 cadastros validados.

Alguns estados que tinham zero cadastros com análise concluída em 2023 conseguiram finalizar totalmente a análise de alguns cadastros, como é o caso de Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe e Santa Catarina. 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.

Considerando os dados consolidados ao longo dos anos, Espírito Santo e São Paulo são os estados com o maior número de cadastros com análises finalizadas, 78 mil e 77 mil, respectivamente. Na sequência, **Pará** com mais de 38 mil cadastros e **Mato Grosso** com cerca de 17 mil.⁷ Cinco estados — **Acre, Ceará, Maranhão, Paraná e Rondônia** — concluíram entre 2 mil e 10 mil análises; 12 estados e o **Distrito Federal** têm menos de mil cadastros com análises finalizadas e 3 estados — **Pernambuco, Rio Grande do Sul e Roraima** — não conseguiram finalizar nenhuma análise. Apenas **Bahia** não tem dados sobre essa etapa (Figura 4).

Com relação à proporção de CARs com análise concluída pelo total de cadastros no estado, Espírito Santo se destaca com aproximadamente 66% dos cadastros validados. 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 essas análises foram feitas em um sistema estadual, ainda não integrado ao Sicar, e esses dados não constam no Painel da Regularização Ambiental do SFB.

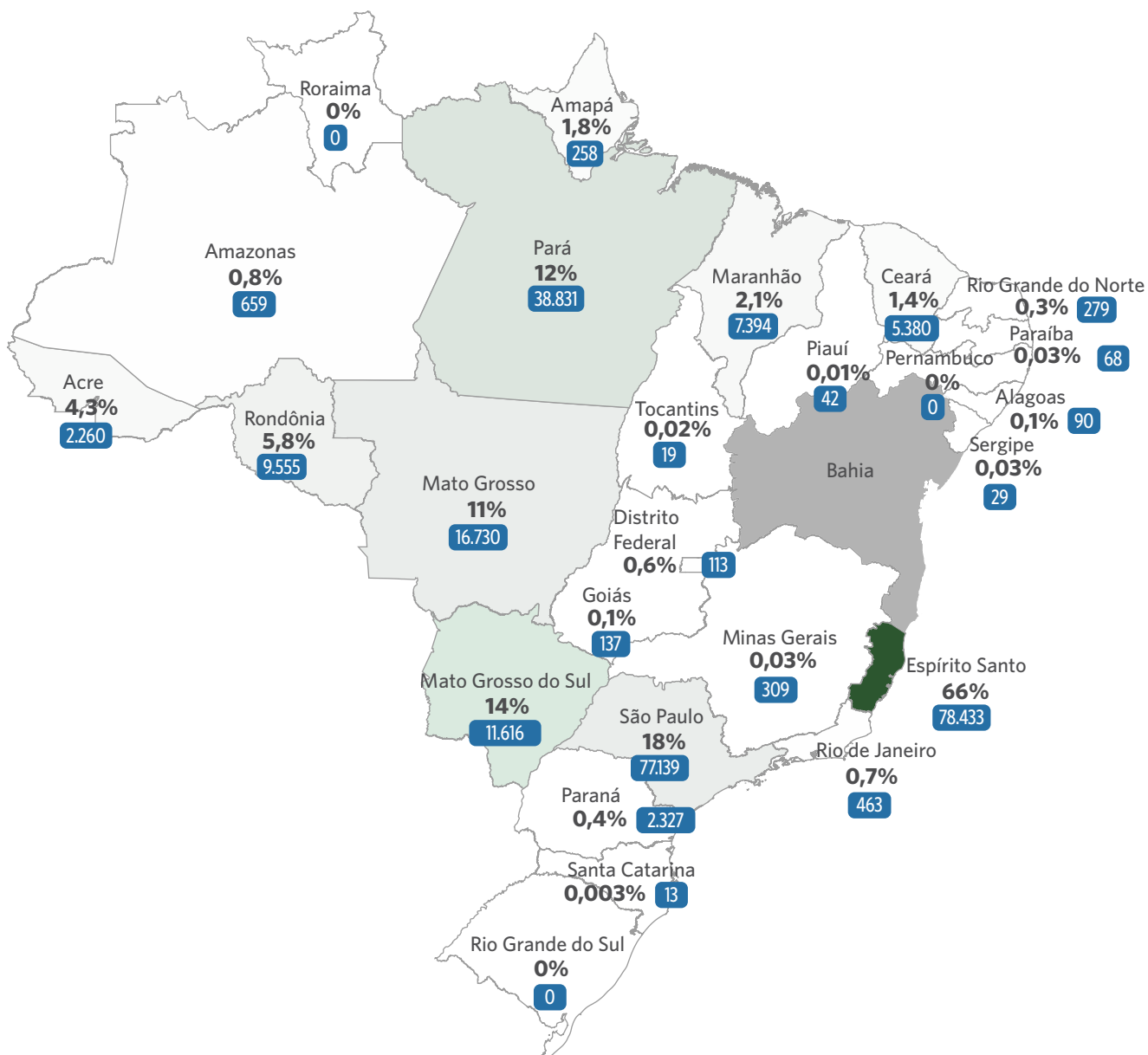
Apesar dos avanços, a conclusão da análise do CAR continua sendo o principal gargalo na implementação do Código Florestal. Em todo o país, apenas cerca de 3,3% dos cadastros tiveram a análise concluída, seja por equipe ou pelo sistema de análise dinamizada, representando um aumento de 30% em relação ao ano anterior.

7 De acordo com os dados do Painel da Regularização Ambiental do SFB atualizados em outubro de 2024, Mato Grosso do Sul já concluiu cerca de 13 mil análises. Entretanto, representantes do Imasul, órgão responsável pelas análises do estado, informaram que estão reprocessando todos os cadastros que passaram pela análise dinamizada e, nesse sentido, os dados do Painel podem não estar corretos. Os novos dados ainda não estavam disponíveis no fechamento deste relatório.

Figura 4. Proporção da Análise Concluída do CAR e Número Total de CAR com Análise Concluída, 2024

CAR com análise concluída / Total de CAR

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



Nota: Apenas os números de cadastros válidos são considerados; análises de cadastros cancelados não são incluídas.

Fonte: CPI/PUC-Rio com base nos dados atualizados fornecidos pelos órgãos estaduais responsáveis pelo CAR (novembro de 2024), da Consulta Pública do CAR (atualizada em novembro de 2024), do Painel de Regularização Ambiental de São Paulo (SAA 2024), do Painel da Regularização Ambiental do SFB (atualizado em outubro/novembro de 2024) e do portal Regulariza Pará (Semas/PA 2024), 2024

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 é o único estado que mantém, permanentemente, ações de cancelamento e suspensão de cadastros irregulares, disponibilizando os dados georreferenciados publicamente.**⁸ 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.

Etapas de Regulamentação do Código Florestal pelos Estados

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

Outra grande conquista foi a regulamentação e a implementação do PRA em estados que ainda não tinham alcançado essa etapa. **Espírito Santo, Goiás e Tocantins regulamentaram o PRA, marcando um avanço significativo.** Além disso, sete estados também editaram normas sobre as modalidades, prazos e métricas para a recuperação dos passivos em APP e recuperação e/ou compensação de Reserva Legal.

Até o momento, 19 estados e o Distrito Federal já regulamentaram efetivamente o PRA e adotaram métricas para a recuperação dos passivos em APP e Reserva Legal. Porém sete estados — Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Roraima, Santa Catarina e Sergipe — ainda estão 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.

8 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.

Em Goiás, a regularização de passivos florestais anteriores e posteriores a 22 de julho de 2008 é realizada por meio da Declaração Ambiental do Imóvel (DAI), um procedimento autodeclaratório realizado diretamente no Sistema de Licenciamento Ambiental de Goiás (IPÊ). Apesar de regulamentar o PRA em 2024, o estado não introduziu novos procedimentos, apenas reafirmando a utilização da DAI para regularização com os benefícios previstos no Código Florestal. Além disso, a lei goiana permite a compensação de áreas desmatadas de Reserva Legal após 2008, ampliando o regime das áreas rurais consolidadas em Reserva Legal até 2019. Embora exija que cada hectare desmatado seja compensado em dobro, a lei flexibiliza as disposições do Código Florestal, abrindo um precedente importante que pode estimular novas flexibilizações.

A compensação de Reserva Legal, alternativa mais regulamentada e adotada nos estados para a regularização dos passivos, ganhou segurança jurídica com a recente decisão do Supremo Tribunal Federal (STF). **Em 24 de outubro de 2024, o STF decidiu pela constitucionalidade da compensação em áreas do mesmo bioma, afastando a exigência de “identidade ecológica”.**⁹ Essa decisão histórica, 12 anos após a edição do Código Florestal, é um passo significativo para o avanço da implementação da lei.

No último ano, vários estados atualizaram a sua legislação com a adoção de novas normas, por vezes complementando normas anteriores, por vezes substituindo-as. Aproximadamente 40 normas relativas à implementação do Código Florestal foram editadas este ano pelos estados, regulamentando procedimentos relacionados ao CAR, ao PRA e à regularização de APP e Reserva Legal.

Etapa de Implementação do PRA

Observa-se um progresso na implementação do PRA, com três novos estados atingindo essa etapa — Espírito Santo, Maranhão e Rio de Janeiro. Além disso, diversos estados ganharam escala no processo, com um aumento no número de termos de compromisso assinados para adequação ambiental, incluindo Acre, Alagoas, Mato Grosso, Minas Gerais e Pará e São Paulo.

Uma alternativa para acelerar o avanço da regularização ambiental é a adoção de procedimento de PRA autodeclaratório, que permite adesão antecipada e independente da análise prévia do CAR. Esse modelo permitiu o avanço da regularização de imóveis rurais em Minas Gerais, que chega ao final de 2024 com quase 200 termos de compromissos ambientais assinados.

Ainda assim, a regularização ambiental dos imóveis rurais, que inclui a recuperação de APPs e recuperação ou compensação de Reservas Legais, é um dos objetivos centrais do Código Florestal, mas ainda está distante de ser alcançado no curto ou médio prazo no país.

⁹ Para entender melhor o contexto desse julgamento e seus impactos recomendamos a leitura de: Lopes, Cristina L., Maria Eduarda Segovia e Joana Chiavari, 2023.

Assinatura dos Termos de Compromisso

Nos estados onde o PRA está em operação, apenas uma parte dos cadastros que tiveram a análise da regularização ambiental concluída — confirmando a existência de passivos — segue para a etapa de adesão ao PRA, apresentação de Projeto de Recuperação de Áreas Degradadas e Alteradas (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 implementado estratégias para superar esse obstáculo. Mato Grosso, por exemplo, desde 2022, unificou as etapas de análise do CAR e adesão ao PRA em um único fluxo procedimental, o que tem impulsionado a assinatura dos termos de compromisso.

Em 2024, o número de termos assinados aumentou em 70% em relação ao ano anterior, tornando o estado líder em imóveis rurais em regularização ambiental no âmbito do PRA.

Mato Grosso possui cerca de 1.850 propriedades em regularização, com planos para a recuperação de 16 mil hectares de APP e 13,5 mil hectares de Reserva Legal, além de áreas destinadas à compensação de Reserva Legal.

Pará também registrou avanços significativos com 1.120 termos de compromissos assinados e mais de 500 Pradas aprovados para a recuperação de 233 mil hectares de APP e Reserva Legal, além de 37 mil hectares para compensação de Reserva Legal. Apesar de o estado ter menos imóveis em regularização que Mato Grosso, a área total comprometida para recuperação é mais de sete vezes maior.

São Paulo apresentou um progresso marcante, aumentando mais de 100 vezes o número de imóveis comprometidos com a regularização no último ano. O estado registrou quase 250 termos de compromisso assinados, abrangendo a recomposição de 13 mil hectares de APP e 27 mil hectares de Reserva Legal.

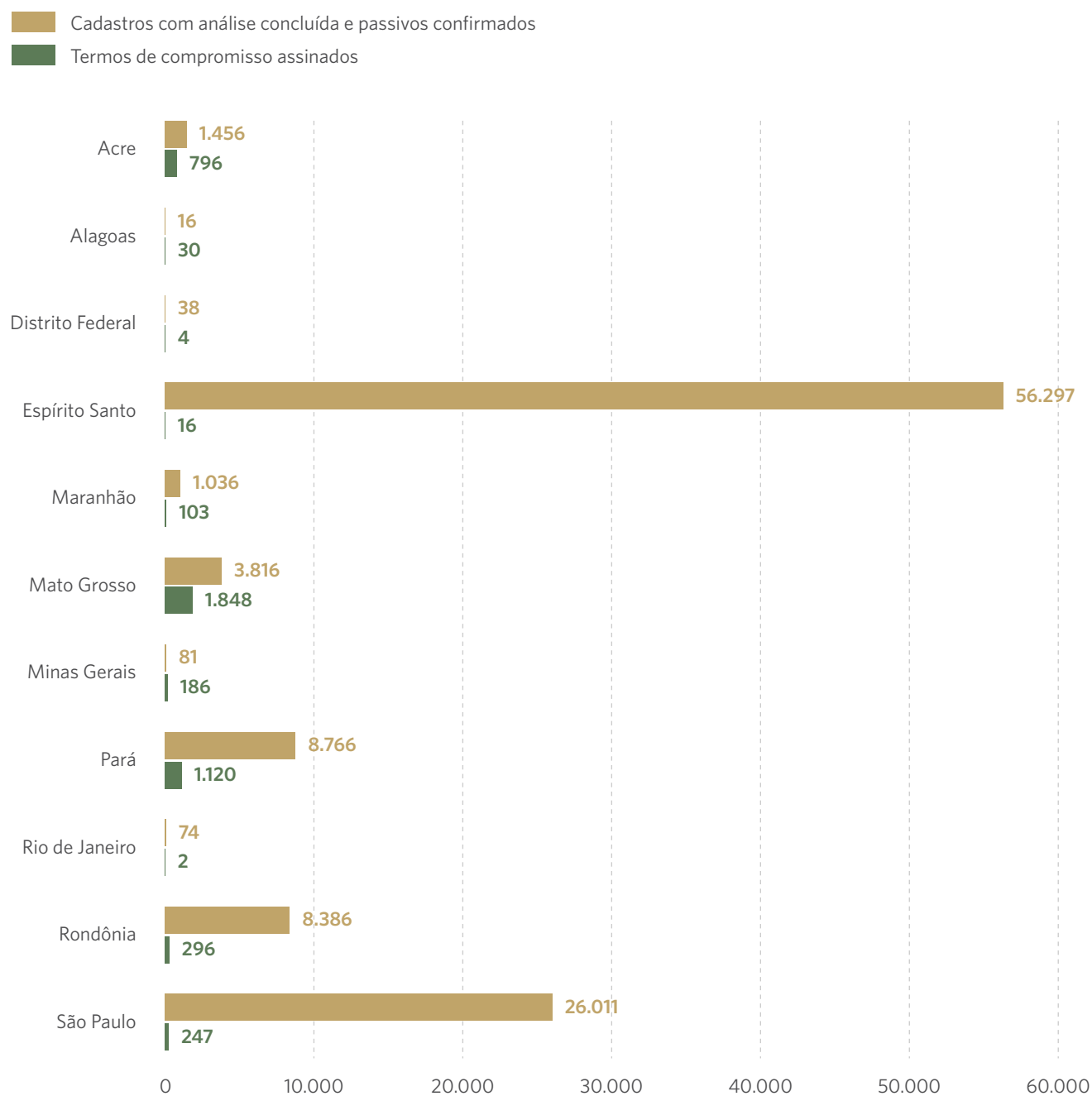
Acre e Rondônia também concentraram esforços nessa etapa e tiveram um aumento no engajamento de produtores. Acre conta com cerca de 800 termos de compromisso para a recuperação de 1,3 mil hectares de APP e cinco mil hectares de Reserva Legal. O estado tem incentivado a recuperação produtiva por meio de Sistemas Agroflorestais (SAFs), promovendo a geração de renda aliada ao ganho ambiental. Já Rondônia possui 296 termos de compromisso para a recuperação de 5,8 mil hectares de APP e 13,6 mil hectares de Reserva Legal.¹⁰

A Figura 5 apresenta os dados de estados onde o PRA está em operação, incluindo informações sobre o número de CARs com análise concluída e passivos confirmados e o número de termos de compromisso assinados. Esses termos formalizam a adesão do produtor ao PRA, estabelecendo o cronograma de regularização, sendo, portanto, o principal indicador de avanço na regularização dos imóveis rurais.

Apesar dos avanços registrados em alguns estados, persiste uma disparidade significativa entre os imóveis cujo status do CAR está em “aguardando a regularização ambiental” e aqueles efetivamente em processo de regularização. Isso evidencia a necessidade de ampliar as estratégias para engajar produtores e acelerar a adesão ao PRA.

¹⁰ Técnicos do Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Inema) da Bahia reportaram ter mais de 550 mil termos de compromisso no sistema estadual (Cefir); entretanto, esses termos dizem respeito a regularização de qualquer pendência, ambiental ou cadastral, não sendo possível individualizar quais são para a regularização de passivos de APP e Reserva Legal. O programa de regularização ambiental baiano é autodeclaratório e conta com cerca de 48 mil Pradas no Cefir.

Figura 5. Número de CAR Aguardando Regularização Ambiental e Número de Termos de Compromisso Assinados, 2024



Fonte: CPI/PUC-Rio, 2024

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. Em 2023, mais de três mil cadastros já tinham sido 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.

O **Pará** continua implementando estratégias diversificadas para alinhar o Código Florestal com outras políticas ambientais. Em abril de 2023, o governo estadual e o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) criaram um grupo de trabalho para propor medidas que garantam a efetividade do CAR como instrumento de gestão ambiental rural, monitoramento, controle do desmatamento e degradação ilegais, além de incentivos econômicos. O estado identificou municípios prioritários onde imóveis com mais de quatro módulos fiscais apresentam desmatamento ilegal superior a 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 do Pará (Semas/PA) prepara um edital para notificar novamente os produtores, sob pena de cancelamento do CAR caso não respondam em 30 dias. Paralelamente às ações de comando e controle, o estado promove parcerias com o governo federal para pagamento por serviços ambientais (PSA) 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 usadas 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. Espera-se que essas iniciativas ganhem tração nos próximos anos.

Por fim, o alinhamento do Código Florestal com a política de crédito rural também tem desempenhado um papel 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 do Brasil. Ela define como deve ser a ocupação e o uso do solo em 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 impor restrições à expansão da área destinada à agropecuária em propriedades rurais, a lei estimula o aumento da produtividade no lugar da supressão de vegetação para o crescimento agrícola. Além disso, o cumprimento do código garante que a produção agropecuária brasileira esteja em conformidade com uma legislação ambiental criteriosa, contribuindo para a manutenção e abertura de mercados nacionais e internacionais.

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, reforça a importância do alinhamento entre produção e proteção ambiental (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 é uma política guarda-chuva, com instrumentos e normas que dispõem 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, o monitoramento e gestão ambiental dos imóveis rurais, e incentivos econômicos para a preservação e restauração da vegetação.

Embora o Código Florestal seja uma lei federal, sua implementação se dá no âmbito estadual. Por isso, o protagonismo dos estados na regulamentação e operacionalização das suas regras e instrumentos é fundamental para assegurar sua efetiva implementação. Nesse sentido, os estados precisam tomar uma série de medidas, como: (i) regulamentar os procedimentos de regularização ambiental — incluindo as regras relativas ao Cadastro Ambiental Rural (CAR) e ao Programa de Regularização Ambiental (PRA) — e as modalidades e parâmetros de restauração da vegetação; (ii) implementar sistemas de informação capazes de processar grandes volumes de dados sobre os imóveis rurais e de criar interfaces com o produtor rural; (iii) adquirir recursos técnicos como imagens de satélites e bases cartográficas; e (iv) contratar e capacitar recursos humanos especializados.

Com mais de uma década de sua edição, a implementação do Código Florestal nos estados ainda enfrenta desafios. Entretanto, na maioria dos estados é possível identificar progressos importantes e 2024 representa um marco com novos saltos na agenda.

Neste documento, pesquisadoras do CPI/PUC-Rio traçam uma radiografia atualizada do status de implementação do Código Florestal nos estados brasileiros, tendo como base o ano de 2024, com foco no Cadastro Ambiental Rural (CAR) e no Programa de Regularização Ambiental (PRA).¹¹

Metodologia

Para traçar o panorama do Código Florestal nos estados brasileiros em 2024, as pesquisadoras do CPI/PUC-Rio revisaram toda a legislação federal e estadual aplicável, atualizando as publicações anteriores. O Anexo Legislação Consultada deste relatório lista todas as normas analisadas. **A análise se baseia também nos dados e informações disponibilizados por analistas e gestores estaduais, em encontros virtuais e presenciais e por meio de questionários.**

Em 2024, o CPI/PUC-Rio participou do I Encontro Nacional da Regularização Ambiental, promovido pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB) em Brasília-DF, entre os dias 16 e 20 de setembro de 2024. O evento reuniu representantes de órgãos e instituições federais e de 25 estados, além de instituições de pesquisa e do setor produtivo, com vistas a promover o intercâmbio de experiências, fortalecer parcerias e coordenar ações que acelerem a regularização ambiental de propriedades e posses rurais no Brasil. Durante o evento, as pesquisadoras do CPI/PUC-Rio apresentaram um painel sobre o PRA autodeclaratório, promovendo um amplo debate e o engajamento dos estados. As informações e os dados coletados ao longo do evento foram essenciais para a elaboração deste relatório, enriquecendo a análise sobre a implementação do CAR e do PRA.

Além disso, considerando o avanço da agenda nos últimos anos, 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.¹² As pesquisadoras também tiveram reuniões bilaterais ou trocas de mensagens com representantes do Acre, Alagoas, Amapá, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Sergipe, Rondônia, Roraima e São Paulo.

¹¹ Este relatório descreve somente o processo de regularização ambiental de imóveis rurais conforme disposições do 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.

¹² Paraíba, Roraima e Tocantins foram os únicos estados que não responderam ao questionário.

A análise também se baseou em dados levantados na Consulta Pública do CAR, atualizado em novembro de 2024 (SFB 2024), no Painel Interativo da Regularização Ambiental lançado pelo SFB, atualizado em outubro de 2024 (Painel SFB 2024), no Painel Público da Regularização Ambiental de São Paulo, atualizado em novembro de 2024 (SAA 2024), e no portal Regulariza Pará, atualizado em novembro de 2024 (Semas/PA 2024a). Através das diferentes estratégias de coleta de informações, foi possível obter dados atualizados das 27 unidades federativas.

As informações coletadas foram sistematizadas e, a partir de indicadores desenvolvidos pelas autoras, foi possível medir o progresso alcançado neste ano. O resultado dessa coleta e análise é apresentado nesta publicação.

Estrutura do Relatório

O relatório está estruturado em quatro partes. O Sumário Executivo apresenta os indicadores da implementação do Código Florestal nos estados, o progresso alcançado em 2024 e as principais mensagens desta edição.

Em seguida, o documento detalha as principais etapas do procedimento de regularização ambiental previsto no Código Florestal, abrangendo áreas rurais consolidadas em Áreas de Preservação Permanente (APP) e Reserva Legal desmatadas antes de 22 de julho de 2008, bem como imóveis rurais com passivos em APP e Reserva Legal ocorridos após esse marco temporal.

A análise da regulamentação do Código Florestal pelos estados, apresentada na sequência, é organizada em quatro partes: (i) regulamentação dos PRAs estaduais; (ii) regras de regularização das áreas consolidadas em APP e Reserva Legal; (iii) regras de regularização dos passivos em APP e Reserva Legal ocorridos após 22 de julho de 2008; e, por último, (iv) regras relativas ao monitoramento da regularização ambiental.

Por fim, o relatório caracteriza a situação atual do CAR e do PRA em todas as unidades da federação, incluindo aspectos da governança do código nos estados e transparência dos dados. A seção dedicada ao status do CAR é dividida em quatro tópicos: (i) inscrição no CAR; (ii) cancelamento de CARs sobrepostos às Terras Indígenas (TIs), às Unidades de Conservação (UCs) de domínio público e outras áreas consideradas impeditivas; (iii) análise dos dados do CAR e (iv) principais desafios. Já a seção sobre o PRA divide-se em seis tópicos: (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) iguais ou menores que quatro módulos fiscais. O regime jurídico das áreas rurais consolidadas em APP e Reserva Legal em imóveis rurais classificados no segundo grupo segue regras 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) se o imóvel rural é maior ou igual a ou menor que quatro módulos fiscais.¹³

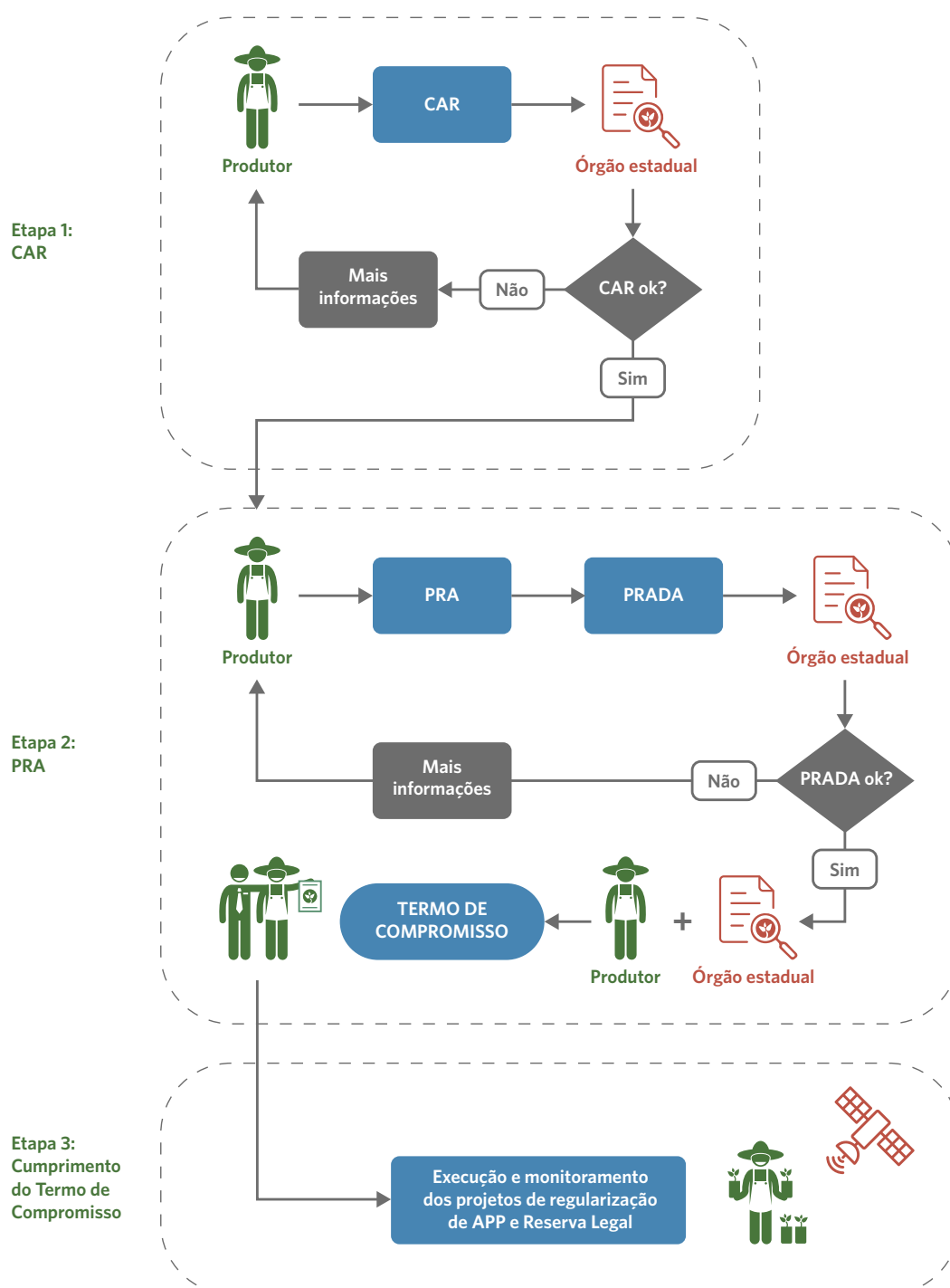
Esta primeira parte do relatório descreve as regras procedimentais para a regularização ambiental de acordo com o Código Florestal. As regras materiais de regularização ambiental —que estabelecem modalidades e parâmetros para a regularização— serão apresentadas na segunda parte, como contexto para expor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

13 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.

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).

Figura 6. Etapas da Regularização Ambiental de Imóveis Rurais de Acordo com o Código Florestal, 2024



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 CAR 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 realizada no prazo de um ano a partir da implantação do sistema de cadastro, podendo ser prorrogada uma única vez, por mais um ano, por ato do Presidente da República. Esse prazo, contudo, foi prorrogado várias vezes até 31 de dezembro de 2018. Em 2019, uma alteração na lei 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 no CAR deve ocorrer no prazo previsto em lei. Imóveis rurais com área acima de quatro módulos fiscais deveriam se inscrever no CAR até 31 de dezembro de 2023, e imóveis com área igual ou inferior a quatro módulos fiscais têm até 31 de dezembro de 2025 (Lei nº 14.595/2023).

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. Em relação às áreas rurais consolidadas em Reserva Legal, a inscrição do imóvel no CAR após o prazo pode não implicar a perda dos benefícios, pois o Código Florestal permite que o produtor regularize 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, remembramentos ou cancelamentos realizados após o prazo legal. Ainda não há uma norma federal que trate desses casos e, enquanto não ocorre a 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 dos dados e o exame da regularização ambiental do imóvel, ou seja, permite 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 um sistema faz a conferência dos dados a partir do cruzamento com bases de referência de alta precisão, identifica inconsistências e pode propor a retificação do cadastro automaticamente. Quando a análise automatizada resulta em um cadastro diferente do original, é necessário o aceite do proprietário/possuidor. Quando um cadastro não é elegível para passar pela análise automatizada ou quando o proprietário/possuidor não concordar com o novo cadastro ou não promover as retificações necessárias, 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). Antes, a adesão ao PRA era de iniciativa do proprietário ou possuidor e o prazo para fazê-lo era vinculado à data de inscrição do imóvel no CAR. Em 2023, a Lei nº 14.595 mudou completamente essa sistemática. Agora, a adesão ao PRA deve ser requerida pelo proprietário ou possuidor do imóvel rural em até um ano, contado da notificação pelo órgão competente, após a conclusão da análise do CAR e identificação dos passivos. 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 de caracterização das áreas consolidadas para 31 de dezembro de 2020.^{14,15}

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, 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.

14 O PL nº 36/2021 propõe uma série de mudanças substanciais ao Código Florestal, com graves impactos à lei. 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.

15 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 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.

O governo federal passou a chamar as áreas com passivos pós 22 de julho de 2008 de áreas antropizadas¹⁶ e considera que a sua regularização deve ser feita fora do PRA. A Resolução SFB nº 22/2023, que dispõe sobre a minuta do Termo de Compromisso de adesão ao PRA estabelece que a adesão ao programa é exclusivamente para a regularização ambiental das áreas rurais consolidadas anteriormente a 22 de julho de 2008. Até o momento, não há qualquer regulamentação em âmbito federal que trate da regularização dos passivos após essa data.

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 as análises automatizadas dos cadastros e a identificação dos passivos sejam feitas considerando os diferentes regimes jurídicos (passivos anteriores e posteriores a 22 de julho de 2008). Com isso, os sistemas operacionais podem ajustar 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.

¹⁶ Uma nota técnica do Mapa estabelecendo orientações gerais sobre as bases de referência para a ferramenta de análise dinamizada do CAR, define área antropizada após 22 de julho de 2008 como “toda área com supressão de vegetação nativa (florestal ou não) ou ocupação antrópica ocorrida após 22 julho de 2008” (Mapa 2021).



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.

Até o momento, 19 estados e o Distrito Federal já regulamentaram o PRA. São eles: Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rondônia, São Paulo, Tocantins e o Distrito Federal. Espírito Santo, Goiás e Tocantins regulamentaram o PRA no último ano, avançando em mais uma etapa na implementação do Código Florestal.

Os estados que ainda não regulamentaram o PRA são: Paraíba, Piauí,¹⁷ Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Roraima,¹⁸ Santa Catarina¹⁹ e Sergipe. Apenas Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Santa Catarina informaram que possuem minutas em tramitação.

Com exceção do Rio Grande do Sul e Santa Catarina, os demais estados que ainda não regulamentaram o PRA também só iniciaram as análises do CAR recentemente. Assim, com o avanço das análises, espera-se que o estado também avance com a regulamentação para permitir que os passivos identificados sejam regularizados.

¹⁷ 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 de 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.

¹⁸ Roraima editou algumas instruções normativas, porém falta uma legislação estadual adequada regulamentando o PRA no estado.

¹⁹ 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.

O Rio Grande do Sul, embora ainda não tenha regulamentado o PRA, estabeleceu a obrigação do empreendedor que busca obter autorização para manejo, supressão da vegetação nativa ou uso de área convertida no Bioma Pampa de apresentar Projeto de Regularização de Área Degradada (Prad) quando for constatada supressão irregular de vegetação nativa em APP e/ou Reserva Legal. O Prad deverá ser aprovado junto com a emissão da autorização, que conterá condicionantes para recomposição das áreas eventualmente degradadas.

Por fim, é importante chamar a atenção para o caso de Goiás, que, em 2022, revisou sua regulamentação e estabeleceu um procedimento alternativo — e ainda mais flexível que o previsto no Código Florestal — para a regularização de passivos florestais anteriores e posteriores a 22 de julho de 2008 (Lei Estadual nº 21.231/2022). Nesse novo regime, os passivos podem ser regularizados por meio da Declaração Ambiental do Imóvel (DAI), um procedimento autodeclaratório feito diretamente no Sistema de Licenciamento Ambiental de Goiás (IPÊ), e regulamentado pela Instrução Normativa Semad nº 2/2024. O estado regulamentou o PRA recentemente por meio do Decreto nº 10.470/2024. Entretanto, o Decreto não estabelece nenhum procedimento; apenas dispõe que a regularização dos passivos anteriores a 22 de julho de 2008 poderá ser realizada por meio da DAI, com a aplicação dos benefícios previstos no Código Florestal. Na prática, Goiás não trouxe nenhuma novidade ao regulamentar o PRA.

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.²⁰

20 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. bit.ly/3JrzNpG.

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.

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. **Tocantins** define que toda a área deve ser recuperada em até 10 anos. **Maranhão** e **Rondônia** estabelecem o prazo de 15 anos, devendo restaurar 1/15 da área por ano. Outros estados, como **Bahia, Ceará, Goiás, Espírito Santo, 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.

Tabela 1. Prazos para Restauração das Áreas Consolidadas em APP e Reserva Legal, 2024

		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	10 anos	Passivo antes de 2008: 20 anos. Restaurar 1/10 da área a cada 2 anos. Passivo depois de 2008: 10 anos.
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	—	Passivos antes de 2008. Restaurar 1/10 da área a cada 2 anos.
	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	20 anos. Restaurar 1/10 da área a cada 2 anos.	20 anos. Restaurar 1/10 da área a cada 2 anos.
	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, 2024

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, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rondônia, São Paulo, Tocantins 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. Algumas regulamentações fazem menção a elaboração de manuais técnicos contendo diretrizes mais detalhadas sobre a elaboração dos projetos, como é o caso do Espírito Santo. 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.

Alagoas possui um Termo de Referência para elaboração de Prada que dispõe sobre as informações mínimas que um projeto dessa natureza deve conter, como caracterização da área, a origem da degradação, a caracterização regional, o local e a área a ser recuperada, os métodos de monitoramento da recuperação, dentre outros. No entanto, não há parâmetros específicos para a restauração de APP e Reserva Legal.

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.

Alguns estados estabelecem Prada simplificado para imóveis pequenos, como é o caso de Alagoas, Espírito Santo e Maranhão. O Espírito Santo dispõe de regras simplificadas para imóveis menores de quatro módulos fiscais e para imóveis onde a somatória das APP, Reserva Legal e Área de Uso Restrito degradadas ou alteradas tenha extensão de até cinco hectares.

Mato Grosso do Sul, Piauí 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 (AURs) 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, assim como um regime de proteção para os banhados de suas nascentes.

Os estados que ainda não estabeleceram nenhuma regra ou orientação técnica para a regularização das áreas consolidadas em APP e Reserva Legal são: Paraíba, 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 Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) do Código Florestal, e o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu, inicialmente, 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 julgados em 24 de outubro de 2024, ocasião em que o Supremo decidiu que a compensação de Reserva Legal pode ser feita entre áreas do mesmo bioma afastando o critério da “identidade ecológica”. Essa decisão histórica, 12 anos após a edição do Código Florestal, representa um passo significativo para a segurança jurídica na regularização ambiental dos imóveis rurais no Brasil. **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 Semarh nº 3/2022).

De forma semelhante, **Santa Catarina** regulamentou a compensação de Reserva Legal estabelecendo critérios mais restritivos, como levar em conta a bacia hidrográfica, o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) e priorizar a criação de corredores ecológicos e a preservação de áreas com maior importância para a biodiversidade e mais vulneráveis ambientalmente (Instrução Normativa IMA/SC nº 84/2024).

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: Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins. 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 Ministério do Meio ambiente e Mudança do Clima (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, 118 mil hectares já foram regularizados através da compensação de Reserva Legal, e mais de mil imóveis com aproximadamente um milhão de hectares já foram habilitados em UCs federais para operar por esse mecanismo (ICMBio 2024, p. 49). 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, os estados podem adotar mapas de bioma para servirem de parâmetro técnico para análise das propostas de compensação de Reserva Legal.²¹ 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 de 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. Em 2023, já tinham sido aprovadas 300 emissões de TCRAE, e havia cerca de 2 mil pendentes de aprovação.

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, embora a legislação vedasse a compensação fora do estado, houve o reconhecimento judicial determinando que o Imasul/MS aprovasse a regularização por meio de compensações em outros estados, mediante a doação de áreas no interior de UCs geridas pelo ICMBio. Essa situação agora se tornou regular, uma vez que uma alteração recente no decreto sul-mato-grossense inseriu regra de compensação em outros estados (Decreto MS nº 16.516/2024 alterou o Decreto MS nº 13.977/2014).

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.

²¹ Estados que são abrangidos por mais de um bioma ainda possuem o desafio de aplicar regras de compensação de Reserva Legal para zonas de transição ou de tensão, que são aquelas onde há o encontro de dois biomas. Em 2017, São Paulo editou o Mapa de Biomas do estado, com zonas de tensão entre Cerrado e Mata Atlântica, e regulamentou regras de compensação de Reserva Legal para essas áreas. Entretanto, em 2022, o estado adotou o Mapa de Biomas do IBGE como base de referência para as análises do CAR, pois migrou para o sistema federal. Essa mudança gerou uma insegurança jurídica sobre as compensações que tinham sido realizadas levando em consideração o mapa estadual de 2017. A questão foi resolvida com a Resolução SAA no 55/2024 estabelecendo regras de transição para as compensações que já tinham sido realizadas.

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.²² Embora o TJSP tenha declarado a constitucionalidade desse artigo da lei em 2019, tanto a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (Alesp) como o Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP) interpuseram, 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 Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) de que o estado não extrapolou suas competências legislativas (STF 2020a). Essa decisão poderá servir como precedente em outros julgamentos sobre o assunto e representa um posicionamento favorável aos estados que ainda não regulamentaram a aplicação do artigo 68, possibilitando a criação de marcos estaduais que levam em consideração uma visão menos favorável ao meio ambiente.

Além de São Paulo, os estados Amapá, Amazonas, Goiás, Maranhão, Paraná e Tocantins 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.

22 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.

Tocantins faz a ressalva que aqueles que averbaram a Reserva Legal em percentual superior ao estipulado pela lei em vigor na época não podem alegar direito adquirido para realizar supressão da vegetação, salvo quando a Reserva Legal for retificada junto ao órgão ambiental competente e na matrícula. De modo semelhante ao disposto no §2º do art. 68 do Código Florestal, que trata do excedente de Reserva Legal de áreas de floresta na Amazônia, Tocantins prevê que imóveis em Cerrado com vegetação nativa entre 20% e 35% poderão oferecer 15% do excedente de Reserva Legal para a constituição de servidão ambiental ou CRA.

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, CRA 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 Terras Indígenas (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 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.**²³ 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).

23 Calculado a partir das bases de dados da Fundação Nacional dos Povos Indígenas - 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,²⁴ 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 para fins de regularização de área rural consolidada 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 TIs homologadas. **Dos 772 municípios da Amazônia Legal, apenas 94 preenchem essa condição até final de 2022.**²⁵ 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.

24 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. 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.

25 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 Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - 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

Como mencionado, o governo federal compreende o PRA como um programa para a regularização de passivos de áreas rurais consolidadas em APP e Reserva Legal anteriores a 22 de julho de 2008. Este entendimento, no entanto, não reflete a necessidade dos estados, sobretudo daqueles em que a expansão da fronteira agrícola com supressão de vegetação irregular é mais recente. Esses estados precisam ter um amplo programa para a regularização de passivos, sejam eles anteriores ou posteriores ao marco temporal de 2008.

A forma como os estados estão enfrentando esse desafio é bastante distinta, mas se observa que estados em que o território foi consolidado há mais tempo, como os das regiões Sudeste e Sul, tendem a seguir o entendimento do governo federal, implementando o PRA apenas para áreas rurais consolidadas. Esse é o caso do Espírito Santo, Minas Gerais, Paraná, São Paulo e Rio de Janeiro. Já estados da Amazônia tendem a implantar PRAs mais abrangentes, como é observado no Acre, Mato Grosso, Pará, Rondônia e Tocantins.

As legislações do Acre, Alagoas, Bahia, Distrito Federal, Mato Grosso, Pará, Rondônia e Tocantins 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.

O Tocantins abre uma exceção e permite a regularização de passivos de Reserva Legal após 22 de julho de 2008 por meio de aquisição de uma nova área com remanescente de vegetação nativa contígua à que foi desmatada irregularmente.

Já os estados do Amazonas, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro e São Paulo 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.

Em alguns estados, como Amazonas, Maranhão e São Paulo, o órgão ambiental verifica se a supressão foi autorizada; caso contrário, o proprietário fica sujeito às sanções administrativas e à obrigação de recuperar as áreas.

Flexibilizações na Regularização de Passivos de Reserva Legal Após 2008

Goiás permite a compensação de áreas desmatadas de Reserva Legal após 2008 e a suspensão de eventuais infrações administrativas. A Lei do estado de Goiás nº 21.231/2022 amplia o regime das áreas rurais consolidadas em Reserva Legal até 2019, contrariamente o que determina o Código Florestal. A compensação, entretanto, deve seguir uma métrica de 2:1, quer dizer, para cada hectare desmatado, o proprietário tem que compensar o dobro. De acordo com a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável/Goiás (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 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 STF, através da 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 ADI.

Em 2023, o **Ceará** estipulou critérios e procedimentos relativos à “Reserva Legal extrapropriedade”, que permite a realocação da Reserva Legal para outro imóvel rural, desde que a área no imóvel receptor tenha uma maior importância ambiental e gere um ganho ambiental. O imóvel receptor precisa ter as mesmas características fitofisionômicas e estar inserido na mesma bacia hidrográfica. Além disso, a realocação deve levar em consideração, o ZEE, a formação de corredores ecológicos e as áreas de maior fragilidade ambiental e importância para a conservação da biodiversidade. A norma cearense não deixa claro se a área da Reserva Legal original poderá ser convertida para outros usos. De qualquer maneira, essa regulamentação abre uma brecha nas regras gerais de Reserva Legal, previstas no Código Florestal.²⁶

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

²⁶ O instituto da Reserva Legal extrapropriedade foi instituído pela Resolução Coema no 3/2023 que regulamentou a Lei do estado do Ceará no 18.301/2022. Essa lei foi objeto de ADI no 7455, proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (Psol), em 19 de setembro de 2023. Até o momento, não teve nenhuma decisão.

Tabela 2. Regulamentação nos Estados com Relação à Regularização dos Passivos em APP e Reserva Legal, 2024

		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 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 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	n/a
	Redução do percentual de Reserva Legal (RL)	-	-	-	-	★	★	-	-	-	★	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Compensação de Reserva Legal	Define regras básicas para a compensação de RL	★	★	★	★	★	-	🌟	★	★	★	★	-	★	★	★	★	★	-	★	★	★	★	★	★	★	★	-	-	
	Procedimento para compensação de RL em UC de domínio público	🌟	★	★	★	★	-	🌟	-	★	★	★	🌟	★	★	-	★	★	-	★	-	★	★	-	★	★	-	-	-	
	Procedimento para compensação de RL por meio de arrendamento de servidão ambiental	🌟	★	★	★	★	-	🌟	★	★	★	-	-	★	-	-	★	-	★	-	★	★	★	-	-	★	-	-	-	
	Procedimento para compensação por meio de CRA	★	★	★	★	★	-	🌟	-	★	★	🌟	-	-	★	-	-	-	★	-	-	★	★	-	-	-	-	-	-	-
	Procedimento 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 2024 😊 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, 2024

Regras para o Monitoramento da Regularização Ambiental

Vários estados já criaram regras para monitoramento da regularização dos passivos em APP e Reserva Legal. São eles: Alagoas, Acre, Amapá, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Pará, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rondônia, São Paulo e Tocantins. Dentre os estados que não tinham regulamentado os procedimentos de monitoramento, apenas Espírito Santo e Tocantins avançaram no último ano. A maioria dos estados, incluindo a recente regulamentação do Espírito Santo e Tocantins, prevê o automonitoramento por parte do proprietário ou possuidor, com entrega de relatórios periódicos, e 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. 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.

O Espírito Santo também irá monitorar as áreas objeto de PRA por meio dos instrumentos previstos no Programa Estadual de Monitoramento e Combate ao Desmatamento Ilegal, estabelecido pelo Decreto Estadual nº 5736-R/2024, como alertas gerados na Central de Monitoramento de Florestas.

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

Governança do CAR e do PRA nos Estados

A governança do Código Florestal nos estados varia significativamente e reflete as especificidades locais e a necessidade de integração entre as agendas florestal e de desenvolvimento rural. **Enquanto muitos estados concentram a implementação do CAR e do PRA em um único órgão ambiental, outros optam por dividir essas atribuições entre diferentes secretarias e/ou agências especializadas, inclusive voltadas ao setor agrícola e rural.**

Em **São Paulo**, a Secretaria de Agricultura e Abastecimento (SAA/SP), com o apoio da Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (Cati), é a principal responsável pela gestão do CAR e do PRA. Somente os passivos posteriores a 22 de julho de 2008, classificados como áreas antropizadas, são regularizados pela Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB/SP). No **Espírito Santo**, a agenda é de competência do Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo (Idaf/ES), autarquia vinculada à Secretaria da Agricultura, Abastecimento, Aquicultura e Pesca (Seag).

A maior parte dos estados, no entanto, concentra a implementação do CAR e do PRA principalmente na Secretaria de Meio Ambiente, como é o caso da Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Acre (Sema/AC), da Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Amapá (Sema/AP), Secretaria do Meio Ambiente e Mudança do Clima do Ceará (Semace), Secretaria de Estado de Meio Ambiente de Mato Grosso (Sema/MT), Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará (Semas/PA), Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental de Rondônia (Sedam/RO), Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Goiás (Semad/GO), Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Piauí (Semarh/PI) e Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura do Rio Grande do Sul (Sema/RS).

Outros estados atribuem essa responsabilidade principalmente à agência ambiental local, como Rio de Janeiro (Instituto Estadual do Ambiente - Inea), Minas Gerais (Instituto Estadual de Florestas - IEF), Mato Grosso do Sul (Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul - Imasul), Bahia (Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos - Inema), Alagoas (Instituto do Meio Ambiente do Estado de Alagoas - IMA/AL), Santa Catarina (Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina - IMA/SC), Distrito Federal (Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos - Ibram), Paraíba (Superintendência de Administração do Meio Ambiente - Sudema), Paraná (Instituto Água e Terra - IAT), Pernambuco (Agência Estadual de Meio Ambiente - CPRH), Rio Grande do Norte (Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte - Idema), Roraima (Fundação Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos - Femarh) e Sergipe (Administração Estadual do Meio Ambiente - Adema/SE).

Alguns estados adotam modelos compartilhados de governança. No Tocantins, por exemplo, o CAR e o PRA são geridos de forma conjunta pela Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Semarh) e pelo Instituto Natureza do Tocantins (Naturatins). O Amazonas segue um modelo semelhante, dividindo a responsabilidade entre a Secretaria de Estado do Meio Ambiente (Sema/AM) e o Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (Ipaam).

Já no Maranhão, as funções são divididas entre a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais (Sema/MA), responsável pela análise do CAR e regularização de imóveis rurais maiores que quatro módulos fiscais, e a Secretaria de Estado da Agricultura Familiar (SAF/MA), responsável pelos imóveis iguais ou menores que quatro módulos fiscais.

Nos estados em que a agenda do Código Florestal é compartilhada por diferentes órgãos ou secretarias é fundamental que haja coordenação e articulação entre eles e entre esses órgãos estaduais e os órgãos federais (SFB/MMA e Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos - MGI).

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, para atender a essa demanda de transparência, o SFB lançou, em setembro de 2024, o Pannel da Regularização Ambiental. A ferramenta, apresentada no 1º Encontro Nacional de Regularização Ambiental, disponibiliza dados abrangentes sobre o CAR e as condições da análise dos cadastros. Com filtros específicos e visualizações interativas, o Pannel facilita o acompanhamento do avanço da agenda do CAR nos estados, respondendo a uma demanda importante por maior acessibilidade e atualização dos dados.

Apesar de representar um avanço significativo, o Painel do SFB ainda não reflete com precisão as informações relativas ao CAR e, principalmente, ao PRA em alguns estados.

Essa discrepância ocorre, em parte, porque há estados: (i) em que o procedimento de assinatura do Termo de Compromisso se dá em formato físico (papel); (ii) cujos sistemas de dados não estão total ou parcialmente integrados ao sistema federal; ou (iii) têm passado por dificuldades na sincronização, o que pode resultar em lacunas ou atrasos na atualização das informações. Tal limitação deve ser considerada ao utilizar o Painel como fonte de dados, principalmente para o acompanhamento do PRA, já que a ferramenta oferece uma visão geral, mas pode não capturar os dados reais e resultantes dos esforços empreendidos em nível estadual.

Alguns estados se destacam em relação ao acesso à informação e à transparência dos dados, como é o caso do Pará e de São Paulo.

No site da Semas/PA (sda), 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 (Semas/PA sdb). 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 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 sdb). O portal do PRA também disponibiliza uma ferramenta de consulta sobre a regularização ambiental do imóvel a partir do número de CPF/CNPJ ou do código do imóvel. 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 do Programa Regulariza Pará, com dados sobre as análises de CARs realizadas, indicando o número de cadastros em cada uma das condições de análise, incluindo suspensões e cancelamento de CARs sobrepostos a UCs, TIs, territórios quilombolas e assentamentos (Semas/PA sdc).

Em São Paulo, a SAA/SP lançou o Portal CAR/PRA, que centraliza informações do CAR e do PRA, oferecendo acesso público a regulamentos, manuais e dados sobre a regularidade dos imóveis. A plataforma facilita a consulta e permite que produtores acompanhem o status de seus cadastros e recebam notificações importantes para a regularização ambiental. Além disso, o portal conta com um painel público da regularização ambiental dos imóveis rurais, que disponibiliza boletins informativos com dados atualizados sobre o CAR e o PRA no estado. Esses boletins fornecem o número de imóveis cadastrados, análises realizadas e cadastros validados (com e sem passivo), a extensão das áreas em processo de regularização e outras informações relevantes.

Em Rondônia, a Coordenadoria de Monitoramento e Regularização Ambiental Rural (COMRAR) da Sedam disponibiliza *links* para acesso a modelos de requerimentos relativos ao CAR (alteração de e-mail no Sicar, análise e cancelamento do CAR), de adesão ao PRA e para acesso ao Sistema Eletrônico de Informações (SEI) — por meio do qual são protocolados tais documentos. Também é possível acessar o portal do CAR, que, além de orientações detalhadas sobre os procedimentos necessários para a regularização de APPs, Reserva Legal e Áreas de Uso Restrito, apresenta dados sobre o CAR e o PRA. A Sedam disponibiliza, ainda, a relação detalhada dos processos de adesão ao PRA, facilitando o acompanhamento da situação de regularização dos imóveis rurais no estado. A lista inclui informações como o número de processos em diferentes fases, desde a análise inicial até a aprovação ou pendência, além de destacar os tipos de adequação necessários em áreas de preservação, como APPs e Reserva Legal.

Essas iniciativas estaduais demonstram esforços para aprimorar a transparência e o acesso às informações sobre o CAR e o PRA, embora ainda existam desafios a serem superados para uma integração completa e atualização constante dos dados em nível nacional.

Apesar do avanço nos últimos anos, esses desafios dificultam o monitoramento da implementação do Código Florestal por organizações da sociedade civil, academia e o setor produtivo. Além disso, dificultam o uso do CAR por instituições financeiras e o alinhamento do Código Florestal a demais políticas públicas.

Box 1. Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (Sicar)

O Sicar é um pacote tecnológico que contempla os módulos de cadastro, recepção de dados, análise, monitoramento, adesão ao PRA e de contato online dos proprietários e possuidores rurais. O Sicar foi desenvolvido pelo SFB para ser uma plataforma modular, customizável, parametrizável e evolutiva, de maneira que os estados possam adotar integralmente o sistema federal, utilizar sistemas próprios e integrar as informações estaduais ao Sicar ou customizá-lo para abarcar as especificidades locais, quando necessário.

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 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, impactando as análises dos cadastros, a validação pelos gerentes operacionais e a integração entre as bases estaduais e o sistema federal. Essa situação provocou 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 MMA, o CAR tornou-se objeto de disputas entre os que queriam manter a base de dados sob a gestão do SFB e os que pretendiam deixar o CAR vinculado ao Mapa. A solução encontrada foi transferir a competência para o 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.

O ano de 2024 marcou o início efetivo da gestão compartilhada do CAR entre o SFB e o MGI. Apesar do avanço, ainda não foi publicada uma regulamentação que defina a governança do CAR e as competências de cada órgão. A base de registros do CAR foi transferida para o MGI e passou a ser administrada pela Dataprev, empresa pública especializada em tecnologia da informação. O SFB continuou responsável pelo desenvolvimento de novos módulos e manutenção e melhorias dos módulos já implementados, como de análise por equipe e dinamizada e de regularização ambiental.

A migração dos dados para a DataPrev enfrentou desafios e levou mais tempo do que o planejado, impactando negativamente a estabilidade do sistema e a sincronização com os sistemas estaduais. Além disso, o funcionamento de alguns módulos do Sicar, especialmente o módulo de análise dinamizada, foi prejudicado, operando com limitações e desempenho reduzido ao longo do ano. As equipes do MGI e da DataPrev estão promovendo uma série de melhorias na infraestrutura, segurança, governança e integração dos dados para aprimorar o sistema.

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 proprietários de imóveis rurais com área acima de quatro módulos fiscais, deveriam inscrevê-los até 31 de dezembro de 2025, e proprietários ou possuidores de imóveis com área menor ou igual a quatro módulos fiscais têm até 31 de dezembro de 2025.

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. Entretanto, observa-se um aumento constante na base cadastral em todo o país em decorrência da inscrição de pequenos agricultores e de PCTs e pela dinâmica de desmembramento, remembramento e atualizações cadastrais de imóveis rurais.

O êxito na etapa de inscrição no CAR depende muito do perfil fundiário de cada estado. Estados com uma grande quantidade de imóveis pequenos ou minifúndios, que frequentemente 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, como Ceará, Maranhão e Piauí, contaram com a contratação de empresas terceirizadas para promover o cadastro 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.

Inscrição de Territórios de PCT no CAR

Já com relação aos PCTs, há bastante diferença entre os estados, com alguns apresentando um número significativamente maior de registros em comparação com outros. **De todo modo, em 2024, houve avanços na inscrição de territórios tradicionais no CAR, e todos os estados possuem ao menos uma inscrição de CAR/PCT. Apenas o Distrito Federal não possui território tradicional inscrito no CAR/PCT.**

Alagoas lidera as inscrições, representando um terço do total nacional, seguido por Maranhão, Bahia e São Paulo. Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco e Piauí possuem números intermediários, enquanto os outros estados apresentam números menores, com grande parte registrando menos de 10 cadastros.²⁷ Chama atenção o fato de estados com diversas comunidades tradicionais, como o Mato Grosso (Mitraud et al. 2021), conter apenas uma inscrição de CAR/PCT no Sicar. A demora no cadastramento dos imóveis de PCTs torna as terras por eles ocupadas mais vulneráveis ao cadastramento irregular feito por terceiros.

Alguns estados, 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/PCT, seja federal ou estadual.

A Bahia dobrou o número de inscrições de territórios tradicionais em 2024. Esse avanço decorre de várias iniciativas e projetos voltados especificamente para esse público, como a realização de edital para territórios quilombolas com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e ações (finalizadas e em andamento) para a inscrição de territórios tradicionais no CAR/Cefir em conjunto com a regularização fundiária. Todas as medidas tomadas, embora ainda insuficientes para cobrir o passivo ambiental do estado, representam um avanço importante nessa agenda nas áreas que mais necessitam de apoio.

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 (Semas/PA 2023). Essas ações permitiram a inscrição de 40 territórios quilombolas e 15 territórios extrativistas, abrangendo uma área de aproximadamente um milhão e meio de hectares e contemplando mais de 17 mil beneficiários (Semas/PA 2024a). Outro destaque 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.

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.

²⁷ Os dados indicam que Alagoas possui 1.209 inscrições; Maranhão, 683; Bahia, 624; São Paulo, 290; Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco e Piauí registram entre 100 e 200 cadastros; Amazonas, Goiás e Rio Grande do Norte possuem entre 10 e 100; os demais estados possuem menos de 10 cadastros.

Há estados em que a competência para a inscrição de CAR/PCT é do órgão ambiental, como Amazonas, Pará e São Paulo, e outros em que a competência é de órgãos ligados à agricultura e desenvolvimento rural, como no Ceará, Maranhão e 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.²⁸

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

Em 2024, houve a expansão do Módulo Lote CAR (MLC) para a inscrição individualizada dos lotes de assentamentos da reforma agrária no CAR, alcançando aproximadamente 11 mil cadastros individualizados. 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 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, Rio Grande do Sul, Roraima, Sergipe e o Distrito Federal. Alguns estados usam o módulo federal do Sicar customizado, como Acre, Pará, Rondônia, São Paulo e Santa Catarina; **outros usam sistema estadual próprio**, como Bahia, Espírito Santo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Tocantins. O Mato Grosso do Sul usa sistema estadual, mas considera migrar para o sistema federal; o estado vai customizar os módulos da análise dinamizada e o Módulo de Regularização Ambiental (MRA) para atender as peculiaridades da regulamentação e dos procedimentos estaduais.

28 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.

Alguns estados têm reavaliado suas decisões sobre manter sistemas próprios de CAR ou aderir ao Sicar. Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul desenvolveram sistemas próprios e, posteriormente, migraram para o sistema federal. Já Mato Grosso fez o movimento inverso; o estado decidiu adotar um sistema próprio, em 2017. O Sistema Matogrossense 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 total 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

Estudos recentes têm evidenciado desafios significativos relacionados à sobreposição de cadastros em áreas protegidas e territórios de uso coletivo.

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. Logo, 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).

Dados do Ministério Público Federal (MPF), do SFB e de organizações 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).

Promover uma solução rápida e eficiente para cancelar os cadastros irregulares e evitar que novos cadastros sejam feitos nessas condições é uma questão de ordem fundiária, social e ambiental, devendo ser tratada de modo prioritário e urgente.

Diante desse cenário, é fundamental que a etapa de análise dos cadastros avance nos estados, garantindo que registros irregulares sejam cancelados ou suspensos, evitando seu uso indevido em situações como acesso a crédito ou a 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 inscrições irregulares e evitar que novos registros irregulares 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 2024.

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. Boletim de 2024 da Operação Amazônia Nativa (Opan), em parceria com o Instituto Centro de Vida (ICV), indica que a situação no Mato Grosso é marcada por uma sobreposição significativa de mais de 1 milhão de hectares registrados no CAR sobre TIs, com a maior parte dessa área (52%) localizada em TIs já regularizadas, homologadas ou declaradas. O estudo traz como exemplo de sobreposições de CARs associadas a atividades de desmatamento, exploração madeireira, pastagem e cultivo de soja na Terra Indígena Batelão, em processo de demarcação após mais de 30 anos desde a sua primeira reivindicação (Carvalho et al. 2024). Esses dados evidenciam os desafios de governança territorial e de proteção dos direitos indígenas, além de reforçar a relação entre ocupações irregulares dessas áreas e sua degradação ambiental.

Em março de 2023, o MPF ajuizou Ação Civil Pública (ACP)²⁹ contra o estado de Mato Grosso, buscando a suspensão ou cancelamento de todos os registros do CAR que se sobrepõem a TIs, independentemente do estágio de demarcação dessas áreas. O processo aguarda julgamento desde 14 de outubro de 2024, mas, em 11 de outubro de 2023, o juízo competente concedeu parcialmente liminar determinando que a Sema alterasse para o status de “sobrestado” os pedidos de CAR de imóveis sobrepostos, total ou parcialmente, a TIs declaradas ou interditadas que tenham tido o CAR validado após a declaração da TI.

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 (2024a), 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 2024b), é possível filtrar os dados por cada etapa de regularização e por cada TI. Dos cerca de 2.644 CARs sobrepostos a essas áreas no Pará, aproximadamente, 37% já foram cancelados (cerca de 950 cadastros) e quase 15% suspensos, 40% 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,³⁰ mas essas medidas já alcançam cerca de 57 TIs no estado.

A situação nas UCs no Pará é ainda mais crítica. Há mais de 22 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 2024c). 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 1.450 CARs e a suspensão de mais de 3.200 CARs sobrepostos a UCs, sendo a maioria de domínio público (de proteção integral e de uso sustentável), mas incluindo também Áreas de Proteção Ambiental (APA), como a APA Triunfo do Xingu, uma das unidades de conservação da Amazônia que mais sofre pressão pelo desmatamento (Imazon 2023).

29 2ª Vara Federal Cível da SJMT, ACP nº 1007244-56.2023.4.01.3600. <https://pje1g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=e266b0348b39b1c36fec829e495493a17ac7bfa1300bdd79>

30 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 garantia a proteção do território indígena, que há anos figurou no topo do ranking de desmatamento ilegal em TIs na Amazônia. Em outubro de 2023, o governo federal iniciou uma operação de desinstituição dos ocupantes não-indígenas, estimados em mais de três mil famílias. Embora tenha havido resistências, a Vila Renascer, principal núcleo de invasores, está desocupada desde dezembro de 2023. A presença do estado fez com que o desmatamento diminuísse consideravelmente na terra indígena em 2024 (Funai 2024). As ameaças, no entanto, não terminaram. Indígenas denunciam novas invasões, queimadas ilegais, intimidações e ataques desde julho de 2024 (Pereira 2024).

Análise dos Dados Declarados no CAR

A análise do CAR ocorre em ciclos até sua conclusão, com a validação do cadastro.³¹ Esse processo verifica se as informações declaradas pelo proprietário ou possuidor refletem a realidade do imóvel e atendem aos critérios do Código Florestal. Seu objetivo é assegurar a regularização ambiental, identificando passivos ou a conformidade legal do imóvel. Havendo inconsistências ou pendências, o responsável é notificado para corrigir ou complementar os dados.

São Paulo e Pará são os estados com o maior número de cadastros com análise iniciada, 388 mil e 236 mil, respectivamente. Doze estados também estão avançados e possuem entre 10 mil e 100 mil cadastros analisados — Acre, Alagoas, Amazonas, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná e Rondônia. No Amapá, Paraíba e Rio de Janeiro entre mil e 10 mil cadastros já passaram por análise. Os demais estados — Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Roraima, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins — e o Distrito Federal possuem entre 10 e 1.000 análises iniciadas. Apenas Bahia não tem dados sobre essa etapa.

Apesar dos avanços nos números de CARs com análises iniciadas, ainda há uma grande diferença entre a quantidade de cadastros que entram no fluxo de análise e aqueles que completaram todo o ciclo, com as informações homologadas pelo órgão competente. Assim, **a conclusão da análise dos CARs continua sendo um enorme desafio.**

A análise dos dados declarados nos cadastros continua sendo o principal gargalo dos estados na implementação do Código Florestal, atingindo cerca de 15% dos cadastros do país em 2024. Dados de análise dos cadastros para cada unidade federativa podem ser encontrados nas Figuras 3 e 4 do Sumário Executivo deste relatório.

Análise por Equipe

Em 2024, houve um progresso significativo: todos os estados finalmente iniciaram o processo de análise dos cadastros, embora haja uma enorme diferença entre eles. Em aproximadamente 18 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 para a emissão de autorizações e licenças ambientais ou no âmbito de uma fiscalização ou em decorrência de demanda judicial, podendo ser denominada análise “reativa”.

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 mutirões de regularização e 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

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

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.

Aumento de Equipe Técnica

Pará e Mato Grosso são estados com um elevado número de cadastros analisados e parte desse sucesso é decorrente do acréscimo de mais de 50 analistas dedicados ao CAR em cada estado.

Alagoas também vem avançando nas análises do CAR desde 2023, graças ao aumento da equipe dedicada à agenda, através da contratação de técnicos para o Instituto do Meio Ambiente do Estado de Alagoas (IMA/AL), e por um pedido do 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. Atualmente o Escritório do CAR conta com 38 técnicos dedicados.

Maranhão, Rondônia e São Paulo, também conseguiram avanços nos últimos anos decorrentes do aumento da equipe técnica dedicada ao CAR.

Mutirões

Diversos estados seguem promovendo mutirões como estratégia para avançar nas análises e a inscrição, retificação e validação do CAR de agricultores familiares, como Acre, Amapá, Mato Grosso, Maranhão, Pará e São Paulo.

Desde 2021, o Pará tem realizado mutirões de regularização ambiental em comunidades rurais. Segundo dados do Programa Regulariza Pará de outubro/2024, foram realizados 125 mutirões de atendimento; nos quais, 14,5 mil CARs foram validados e entregues aos proprietários. Esses mutirões incluem mobilização de agricultores, reuniões com lideranças locais e órgãos governamentais para sensibilização e orientação dos pequenos e médios proprietários sobre ações de regularização e restauração florestal. As ações realizadas buscam simplificar e facilitar a inclusão de agricultores familiares no CAR e acelerar a regularização ambiental, inclusive em assentamentos de reforma agrária, e têm sido fundamentais para o acesso dos pequenos proprietários/possuidores a políticas públicas, como crédito rural, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), Plano Safra e programas de PSA.

Mato Grosso tem realizado mutirões ambientais em todo o estado para implementar o CAR Digital, agilizar o processo de regularização ambiental e promover a sustentabilidade no setor agropecuário.

Em São Paulo, a SAA/CATI promoveu, em setembro de 2024, mutirão para acelerar a regularização do CAR no estado. A iniciativa priorizou processos judicializados pelo Ministério Público ou Tribunal de Justiça, visando analisar o maior número possível de cadastros em regiões com maior demanda.

No Acre, a realização dos mutirões ambientais tem sido uma estratégia para avançar na agenda, com a retificação de cadastros; a análise prioritária para inscrição no CAR e adesão ao PRA; a emissão de recibos de CAR; o atendimento a notificações; a assinatura de termos de compromisso, a inscrição de imóveis no Projeto de Fomento Paisagens Sustentáveis na Amazônia - ASL Brasil (para apoio na restauração com plantios de Sistemas Agroflorestais - SAFs) e no Floresta+Amazônia, além da divulgação de informações sobre o CAR e o PRA. Em 2024, o estado realizou 13 mutirões em parceria com sindicatos, prefeituras e órgãos federais.

Descentralização da Análise para Municípios e Empresas Terceirizadas

Pará 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, 70 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).³²

O **Rio de Janeiro** também possui ações voltadas à municipalização do CAR, com quatro convênios atualmente em vigor para a descentralização das análises dos cadastros. O estado também está desenvolvendo um amplo projeto para fortalecimento do CAR que prevê a contratação de equipes técnicas para apoiar a retificação e análise das informações declaradas.

O **Piauí** iniciou a etapa de análise do CAR em 2024 com o auxílio de consultores especializados contratados no âmbito do Projeto Piauí Sustentável e Inclusivo (PSI), em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (Fida). Ademais, há projeto em andamento no estado que ampliará a equipe de analistas dedicados ao CAR.

Outros estados têm a expectativa de contratar empresa especializada para realizar a análise dos cadastros, como **Rondônia e Pernambuco**.

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

Recursos de Termos de Ajustamento de Conduta e de outras fontes públicas para acelerar análises de CAR

Desde 2019, **Mato Grosso** tem um bom desempenho nas 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 foram oriundos de TACs 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 venha aumentando de forma significativa o número de cadastros analisados.

No **Rio de Janeiro**, parte dos recursos do Fundo da Mata Atlântica, através do Programa Florestas do Amanhã, são destinados à contratação técnica para apoio na análise das informações declaradas no CAR, bem como apoio direto ao proprietário rural.

Repartição de competência entre órgãos ambientais e órgãos de agricultura e desenvolvimento rural

O **Espírito Santo** promoveu a inscrição no CAR de imóveis rurais menores que quatro módulos fiscais com o apoio de técnicos do 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 em sistema estadual e não estão integradas ao Sicar. Diante disso, o estado tem realizado reuniões com empresas especializadas para o desenvolvimento de um novo sistema e, paralelamente, entre o SFB e o Idaf, para buscar uma solução para a integração dos dados decorrentes das análises de CAR já realizadas.

Maranhão também vem aumentando significativamente a taxa de análise de CARs. A implementação do Código Florestal no estado está dividida em duas secretarias: aSema/MA, responsável pelos imóveis rurais médios e grandes, e a SAF/MA, que se dedica aos imóveis menores que quatro módulos fiscais. A Sema/MA conta, atualmente, com 13 analistas dedicados à análise dos cadastros em dois turnos divididos em jornadas de seis 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 sua qualidade é melhor, o que permite à SAF/MA uma maior agilidade na análise.

Alinhamento do CAR com outras políticas públicas ambientais

Pará também tem alinhado o Código Florestal com outras políticas ambientais. Entre 2018 e 2022, o estado identificou os municípios prioritários nos quais havia imóveis com mais de quatro módulos fiscais com desmatamento ilegal acima de 50 hectares. 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. Além de ações de comando e controle, o estado também está promovendo parceria com o governo federal para PSA de conservação, por meio do Programa Floresta+ Amazônia.

O **Amazonas** 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. Em 2023, mais de três mil cadastros já tinham sido 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.

O **Rio de Janeiro**, por sua vez, opera o projeto Olho no Verde, onde são gerados alertas periódicos de desmatamento. Os alertas são cruzados com a base de dados do Sicar e todos os imóveis entram na lista de prioridade de análise. Além disso, o programa Florestas do Amanhã que promove a restauração florestal no estado, seleciona as propriedades cujo CAR já teve suas informações analisadas pela equipe competente.

Ferramentas de Automatização da Análise do CAR

A diferença significativa entre o número de cadastros que entram no fluxo de análise e aqueles que chegam à conclusão do processo, com a homologação final das informações pelos órgãos competentes, demonstra que essa etapa permanece como um dos maiores desafios para a implementação do Código Florestal. Para superar essa barreira, e considerando o grande volume de dados a serem processados, diversos estados têm investido em ferramentas de automação, que permitem validar dados, cruzar informações e identificar inconsistências de forma mais eficiente. Apesar de não resolverem totalmente os desafios da etapa de análise, essas ferramentas tecnológicas representam um avanço significativo, pois têm possibilitado maior precisão e agilidade nas análises dos cadastros.

Atualmente, sistemas de automatização para auxiliar nas análises já estão sendo usados em dez estados: Alagoas, Amapá, Ceará, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná, Rio de Janeiro e São Paulo. Alguns estados usam o módulo de análise dinamizada desenvolvido pelo SFB, como é o caso de Alagoas, Amapá, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná e Rio de Janeiro; já São Paulo customizou esse sistema para atender às peculiaridades do estado. Minas Gerais adotou também, assim como o Pará, o CAR 2.0, ferramenta de análise automatizada da regularização ambiental do imóvel, desenvolvida por uma consultoria para a Plataforma Selo Verde. E, por fim, Mato Grosso seguiu uma abordagem distinta ao lançar o CAR Digital, um sistema que recria os cadastros a partir

do cruzamento detalhado dos perímetros já inscritos com diversas bases cartográficas de alta resolução. Essa metodologia gera novos cadastros — os chamados CARs Digitais, que apresentam maior precisão nos dados. Após a geração do novo cadastro, o proprietário/possuidor deve aceitar o novo CAR Digital ou apresentar provas que justifiquem a manutenção do seu CAR antigo.

As ferramentas de análise automatizada do CAR estão sendo bastante úteis para os cadastros que não necessitam de retificação dos 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 27 mil CARs³³ foram analisados pela equipe técnica e 23 mil, pelo CAR 2.0. Entretanto, em termos de área, as análises por equipe abrangeram mais de oito milhões de hectares, enquanto a análise automatizada, apenas 745 mil hectares (Semas/PA 2024).

Análise Dinamizada Desenvolvida pelo 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 regularização 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, com mais de 388 mil análises, o que corresponde a 90% da base de cadastros do estado.

33 Desse total, cerca de 16 mil cadastros foram validados e 11 mil cancelados após a identificação de irregularidades irreparáveis.

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 naquele ano. Em 2024, **Alagoas, Ceará e Rio de Janeiro** iniciaram o uso da ferramenta. Porém, devido à instabilidade e lentidão do sistema, provocadas pela migração do CAR para o MGI, as análises estão sendo realizadas de forma gradual e com suporte da Dataprev, o que impactou a eficiência da ferramenta. Apesar disso, Alagoas registrou um aumento de mais de 1.300% nas análises, passando de pouco mais de mil para quase 20 mil cadastros processados, enquanto o Rio de Janeiro dobrou o número de cadastros analisados. Já o Ceará, que adotou a ferramenta em novembro de 2024, espera resultados mais significativos em 2025.

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

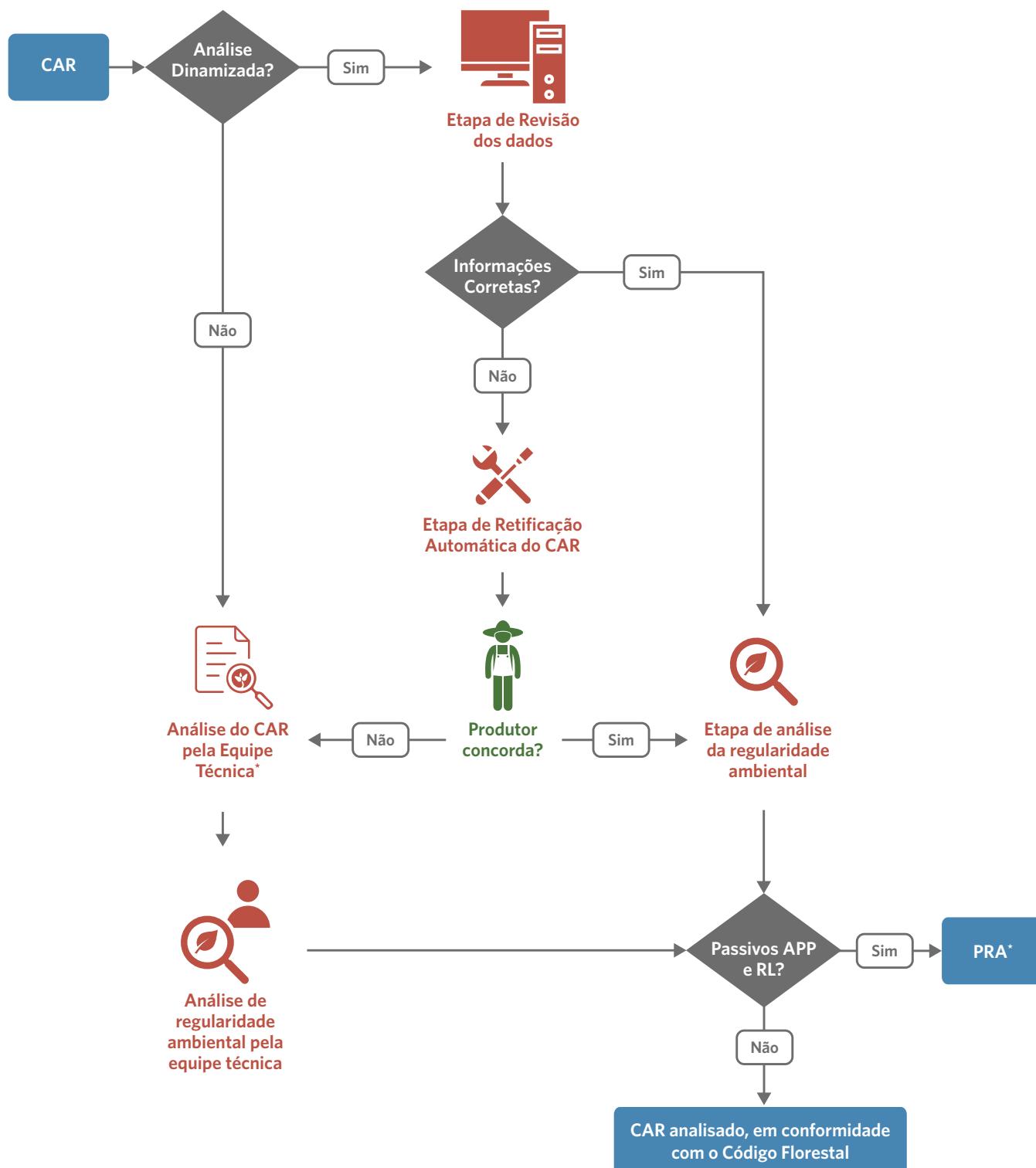
Etapa de Análise da Regularidade Ambiental

A última etapa do fluxo dinamizado é a análise da regularização 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, 2024



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

Fonte: CPI/PUC-Rio, 2024

CAR 2.0

Pará e Minas Gerais adotaram o sistema CAR 2.0 para a análise automatizada da regularização ambiental dos imóveis. A ferramenta foi desenvolvida pelo Centro de Inteligência Territorial (CIT) em parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), como parte da Plataforma Selo Verde que tem como objetivo promover a rastreabilidade da cadeia produtiva e incentivar práticas de sustentabilidade ambiental (Mariano et al. 2024).

Essa ferramenta de inteligência geoespacial utiliza algoritmos avançados para cruzar o perímetro dos imóveis registrados no CAR com diversas bases de dados temáticos, imagens de satélite, modelagem computacional e informações ambientais. O objetivo principal é avaliar a conformidade dos imóveis com as disposições do Código Florestal, especialmente no que diz respeito à regularização ambiental, sem considerar os dados declarados ou os documentos apresentados no CAR (UFMG 2023).

No Pará, o CAR 2.0 foi customizado para atender às especificidades estaduais, permitindo que seus resultados sejam integrados ao sistema estadual e refletidos diretamente no Sicar. Essa integração facilita a utilização dos resultados para ações de regularização ambiental.

Em Minas Gerais, apesar da adoção do CAR 2.0, os dados gerados pela ferramenta ainda não estão integrados ao Sicar, pois, até o momento, não existe uma conexão direta entre o CAR 2.0 e o sistema nacional. Essa falta de integração limita o uso da ferramenta em âmbito nacional e reduz a eficácia das ações que dependem de dados consolidados entre os níveis federal e estadual.

Box 2. 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. 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. Essas medidas buscam conceder acesso privilegiado a recursos subsidiados a esses produtores. Além disso, atuam como estímulo para os estados acelerarem a análise dos cadastros, permitindo que seus produtores usufruam desse benefício.

Paralelamente, o CMN tem avançado na regulamentação dos impedimentos sociais, ambientais e climáticos para acesso ao crédito rural. 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 a seção de impedimentos no Manual do Crédito Rural. 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 os impedimentos valem para o imóvel rural como um todo e não apenas para o empreendimento associado à operação de crédito. A identificação do imóvel rural para fins de verificação dos impedimentos será conforme as informações cadastradas no Sicar. Esse avanço é relevante uma vez que, no entendimento anterior, abria-se a possibilidade de o tomador de crédito declarar uma área do empreendimento que deixasse de fora exatamente a parcela da propriedade comprometida com algum dos impedimentos previstos na resolução.

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. A Resolução começou a ser efetivamente implementada em 2024 e bloqueou pouco mais de 1.000 operações no primeiro semestre deste ano, o que representa 0,1% da quantidade de operações de crédito contratadas no período (0,5% em termos de valor liberado) (BC 2024). Além disso, foram bloqueadas tentativas de registro de operações com empreendimento fora do CAR declarado, ou em CAR sem relação com o empreendimento (Assunção e Oliveira 2024).³⁴

34 Isso já foi suficiente para gerar reações contrárias à regulamentação, principalmente com relação à aplicação no nível da propriedade e não das áreas embargadas. Mais informações em Assunção e Oliveira (2024).

Nessa mesma direção, o 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 (BNDES2022). A identificação ocorre através do cruzamento dos imóveis rurais com a Plataforma MapBiomas Alerta (MapBiomas sd). Caso seja identificado desmatamento, é exigida a apresentação de ASV ou documento equivalente. Além disso, a partir de março de 2024, a vedação de acesso ao crédito foi estendida para todos os clientes associados a imóveis com embargo por desmatamento, partindo da premissa de que o beneficiário da política de crédito é o tomador de crédito e não a propriedade (BNDES2023).

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 7,6 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; e (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 mais de 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.

Buscando superar esses entraves, **Mato Grosso** desenvolveu em 2024 o CAR Digital, que refaz os cadastros a partir do cruzamento do perímetro do CAR original com bases de referência de alta qualidade, gerando um novo CAR, com informações muito mais precisas. Essa inovação permitiu ao estado dobrar o número de análises finalizadas no último ano. A expectativa é que, até o final de 2025, o CAR Digital viabilize a conclusão total das análises de cerca de 70% de base cadastral do estado.

O **Rio de Janeiro** adotou um novo procedimento que permitirá ao órgão responsável pelas análises retificar os cadastros de pequena propriedade ou posse rural para corrigir informações referentes a classificação da cobertura do solo, APP e servidão administrativa a qualquer tempo e independente de consentimento da parte interessada. No entanto, as retificações poderão ser contestadas pelo proprietário ou possuidor do imóvel rural.

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 continuam sendo apontadas pelos estados 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.

Para exemplificar, em **Rondônia**, dos mais de 49 mil CARs com análise iniciada, o órgão competente aguarda o atendimento da notificação de mais de 39 mil cadastros. No **Maranhão**, dos mais de 34 mil cadastros, em torno de 20 mil cadastros estão pendentes de respostas às notificações. O mesmo problema é encontrado no **Acre, Alagoas, Ceará e Pará**, dentre outros.

Diversificar os canais de comunicação é uma forma que os estados têm encontrado para enfrentar esse problema.

São Paulo adotou estratégias inovadoras para melhorar a comunicação e o atendimento aos produtores rurais, incluindo plantões de atendimento presencial nos municípios e a criação de um *call center* (FaleCAR) para o esclarecimento de dúvidas. O FaleCAR recebeu chamadas para resolver problemas que vão desde dificuldades com o Sicar até questões relacionadas à compensação de Reserva Legal. Até o momento, mais de 22 mil demandas do FaleCAR foram resolvidas, com várias notificações atendidas e o avanço na conclusão das análises.

No **Rio de Janeiro**, além dos canais oficiais, telefone, e-mail e website, o Inea criou uma página no Instagram dedicada ao CAR.

Parcerias com entidades do setor privado e sindicatos rurais são essenciais para levar as informações oficiais ao campo, ganhando capilaridade na agenda. Em São Paulo, a Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de São Paulo (Faesp) tem promovido treinamentos nos sindicatos rurais sobre o CAR e PRA, ressaltando a importância de os produtores acessarem o Portal CAR/PRA para validar ou retificar as análises feitas pela CATI/SAA (Faesp e Senar 2024). O Rio de Janeiro está em vias de firmar Acordo de Cooperação Técnica com sindicatos para implementar o Retificar, programa que vai oferecer serviço itinerante gratuito para retificação das informações declaradas no CAR, com previsão de início em 2025.

O Acre criou, em 2022/2023, 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 dar ciência da análise e das notificações para assinatura de termos de compromisso, atendimento de pendências e envio de documentação. 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. No último ano, o estado adotou novas estratégias de comunicação, incluindo a divulgação de ações nos mutirões e de serviços em cards nas redes sociais da Sema e de parceiros, além do envio do Relatório de Análise Técnica (RAT) aos técnicos responsáveis por imóveis acima de quatro módulos fiscais.

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.

Alagoas também ampliou as estratégias para facilitar a comunicação com proprietários e possuidores, através de parceria com o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar)/Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Alagoas (Faeal)/Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) no âmbito do projeto Retificar; envio de intimações por Aviso de Recebimento (AR) para o endereço do proprietário; e a publicação de editais no site do IMA/AL com o nome dos responsáveis que tiveram o CAR analisado.

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. Outros estados, como **Pernambuco e Maranhão** (SAF/MA), registraram redução na equipe, comprometendo o ritmo de avanço nas análises.

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 se agrava quando o estado pretende adotar sistemas de automatização das análises, como 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, ZEE, fitofisionomia, servidão administrativa, entre outros.

É possível contar com bases cartográficas que foram elaboradas com financiamento de acordos de cooperação técnica, no âmbito do SFB, e com o mapeamento do uso e cobertura do solo e das APPs hídricas, feito pela Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável (FBDS). O mapeamento da FBDS se dá em uma escala que atende os critérios técnicos do SFB e os dados estão disponíveis gratuitamente no servidor online da instituição (FBDS 2023). A utilização dos dados do MapBiomas também está sendo avaliada para o apoio na qualificação de polígonos com melhor resolução.

São Paulo e Mato Grosso se destacam pelo conjunto e qualidade das bases cartográficas existentes no estado.

Box 3. Controvérsia Jurídica entre a Lei da Mata Atlântica e o Código Florestal

A aplicação do regime jurídico específico previsto no Código Florestal para áreas rurais consolidadas em APP ou Reserva Legal, desmatadas antes de 22 de julho de 2008, em detrimento das regras mais restritivas aplicáveis à Mata Atlântica tem gerado incertezas na implementação do Código Florestal, especialmente durante a análise do CAR.

Ao longo dos anos, a consultoria jurídica do MMA emitiu pareceres conflitantes, ora defendendo a prevalência do Código Florestal, ora das regras da Lei da Mata Atlântica (LMA). Em 2019, a Advocacia Geral da União (AGU) opinou pela prevalência do Código Florestal, gerando forte reação contrária de entidades ambientalistas e dos Ministérios Públicos Federal (MPF) e Estadual (MPE), que ajuizaram ações civis públicas para anular esse despacho e impedir a homologação de cadastros ambientais rurais pelos órgãos competentes (Lopes, Machado e Chiavari 2022). Essas ações também pedem que, na análise do CAR em áreas de Mata Atlântica, prevaleçam as disposições mais restritivas do Decreto Federal nº 99.547/1990, anterior à própria LMA.

No Paraná, uma decisão liminar favorável ao MPF e MPE paralisou as análises do CAR por quase um ano, até ser suspensa em 2021. No entanto, em 12 de agosto de 2024, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) revogou essa suspensão, restabelecendo a eficácia da liminar.³⁵ Com isso, as análises dos cadastros serão novamente impactadas, e essa decisão pode ter implicações para outros estados com imóveis rurais no bioma Mata Atlântica.

Além disso, um parecer recente da Procuradoria Nacional de Defesa do Clima e do Meio Ambiente (Pronaclima) da AGU, emitido em 24 de maio de 2023, (AGU 2023) reforça os argumentos do MPF e do MPE. O documento defende a inaplicabilidade do regime jurídico de áreas consolidadas em APP e Reserva Legal à Mata Atlântica e propõe que essas áreas sejam recuperadas por sua condição de bioma protegido. O parecer destaca que a Mata Atlântica possui um regime especial de afetação temporal e espacial, conforme definido pelo art. 8º do Decreto nº 750/93. Esse posicionamento pode exercer forte influência nas decisões dos tribunais superiores, ampliando os impactos da liminar e intensificando o debate sobre a harmonização das normas.

As recentes decisões judiciais e pareceres técnicos ressaltam a necessidade de alinhar o Código Florestal e a LMA, especialmente nos estados com imóveis rurais localizados no bioma Mata Atlântica. Sem uma harmonização clara, a insegurança jurídica continuará a prejudicar a implementação de ambas as legislações ambientais.

35 A liminar voltará a ter eficácia quando o acórdão da decisão for publicado, o que não havia ocorrido até o momento da publicação desse relatório. Para acompanhamento: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&termo=SLS%202950>

Status do PRA

As etapas de inscrição do imóvel no CAR e de análise das informações declaradas no cadastro pelo órgão competente são essenciais para identificar os passivos ambientais que serão regularizados por meio do PRA. Contudo, por se tratar de um fluxo, é necessário que o estado já tenha regulamentado e operacionalizado o seu PRA, para que, à medida que as análises dos cadastros sejam concluídas, os produtores rurais possam promover a regularização de seus imóveis.

Em 2024, houve avanços na regulamentação e implementação do PRA, ampliando o número de estados na vanguarda da implementação do Código Florestal. Desses, três novos estados implementaram o PRA — Espírito Santo, Maranhão e Rio de Janeiro — e outros estados, como Acre, Alagoas, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará e São Paulo, 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 dar agilidade e escala ao PRA, os estados podem adotar ferramentas tecnológicas que auxiliem na elaboração e aprovação dos Pradas e assinatura dos respectivos termos de compromisso. Eles têm a opção de desenvolver sistemas próprios, adotar o MRA, desenvolvido pelo SFB (Box 4), 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, o que explica a preferência da maioria pela adoção do MRA. A ferramenta já está em operação no Rio de Janeiro e em São Paulo, onde o MRA foi customizado.

Box 4. Módulo de Regularização Ambiental (MRA)

O MRA foi desenvolvido pelo SFB para ajudar tanto os órgãos responsáveis pela regularização ambiental dos imóveis rurais quanto o produtor rural que precisa regularizar os passivos de APP, Reserva Legal e AURs. Após a conclusão da análise do CAR, o produtor precisa entrar na Central Proprietário/Possuidor do Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (Sicar) e verificar a aba “Regularidade Ambiental”, que é habilitada para 3 condições: (I) “Analisado, aguardando regularização ambiental”; (II) “Analisado, em conformidade com a Lei nº 12.651/2012”; e (III) “Analisado, em conformidade com a Lei nº 12.651/2012, com ativos ambientais”. Se o cadastro estiver na condição “analisado, aguardando regularização ambiental”, o produtor já está apto a usar o módulo para regularizar o imóvel.

Com o diagnóstico dos passivos ambientais identificados na análise, o MRA sugere formas de regularização, considerando as características da área a ser regularizada e os diferentes métodos de recuperação. Isso é possível porque o MRA está integrado ao WebAmbiente, um sistema desenvolvido pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) que, a partir de um questionário, consegue caracterizar a área degradada e identificar os métodos de recuperação da vegetação que mais se adequam, se regeneração natural, plantio direto ou ambos.

O 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 permite a elaboração de projetos de recomposição mais adequados à paisagem rural dos imóveis.

Além da integração com o WebAmbiente, o MRA também possibilita a inclusão das alternativas para a compensação de Reserva Legal. Após decidir pelos métodos de recomposição e/ou compensação dos passivos, o usuário precisa informar o prazo para a recuperação. Essas informações compõem a proposta de regularização ambiental do imóvel rural, que precisa ser analisada e validada pelo órgão competente. Após o envio da proposta, o proprietário ou possuidor precisa aguardar a convocação do órgão competente para assinar o termo de compromisso. Uma limitação da ferramenta é a necessidade de conexão com internet para acesso e elaboração do Prada, o que pode inviabilizar o seu uso em locais onde a rede não seja disponível ou para produtores com maior dificuldade de acessibilidade.

A implementação da primeira versão do MRA, em dezembro de 2021, não trouxe os resultados esperados. Porém, em 2024, foram implementadas algumas melhorias no sistema, o que possibilitou a sua utilização com sucesso pelo Rio de Janeiro, que já conta com dois termos de compromisso assinados. Já o Módulo de Gestão de Termo de Compromisso (MTC), atualmente em desenvolvimento, está previsto para ser disponibilizado em 2025.

Alguns estados, como **Acre e Rondônia**, desenvolveram sistemas próprios para gerenciar o PRA, mas que se encontram desativados por falta de manutenção e melhorias necessárias. No **Pará**, o sistema para a regularização ambiental está em operação e pode ser baixado pelo usuário e preenchido *offline*, isto é, sem precisar de acesso à 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 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 termos 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 exigem que o Prada seja elaborado por assistente técnico, como é o caso de **Rondônia, Pará e Tocantins**; outros impõem essa exigência apenas para imóveis rurais maiores que quatro módulos fiscais, como **Espírito Santo e 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 PRA no último ano, como Espírito Santo e Tocantins, já preveem a possibilidade de elaboração do Prada, seja na modalidade completa ou em versões simplificadas, conforme estabelecido pelas normas estaduais.

O Espírito Santo não possui módulo específico para regularização ambiental e como o Sistema Integrado de Monitoramento e Licenciamento Ambiental (Simlam) ainda não está integrado ao Sicar, não é possível o uso do MRA. Para contornar esses desafios técnicos e iniciar os processos de regularização ambiental, o Espírito Santo desenvolveu um sistema digital independente, mas que opera de forma isolada, sem integração com o Simlam ou o Sicar. Trata-se de solução temporária, enquanto o estado está em processo de contratação

de um novo sistema, que deverá incluir funcionalidades específicas para o PRA. Devido às limitações do sistema atual, que dificultam a plena execução do PRA, a formalização de termos de compromisso ainda não ocorreu em grande escala. A expectativa do estado é de que esse processo seja acelerado com a implementação do novo sistema.

Termos 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 de Rondônia. No Pará, o termo de compromisso é assinado eletronicamente pelo órgão ambiental, mas o proprietário deverá imprimir-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, no qual o proprietário/possuidor deve assinar o termo em papel. Em Minas Gerais, o termo de compromisso do acordo voluntário é elaborado com base em um termo de referência, disponível no sistema do IEF/MG. Ambas as partes, produtor e órgão competente, assinam o termo diretamente no sistema, que poderá ser revisto quando o estado realizar a análise do CAR e verificar se o acordo contempla todos os passivos do imóvel. Por fim, o Rio de Janeiro aguarda o lançamento, pelo SFB, do MTC para adotar a plataforma para a assinatura dos TCs no estado. Enquanto isso, os termos estão sendo assinados no sistema eletrônico de informação estadual.

Revisão dos Termos de Compromisso

O Decreto nº 8.235/2014, que regulamenta o PRA, permite a revisão de termos de compromisso ou outros instrumentos similares firmados sob a vigência da lei anterior. Assim, proprietários rurais que já haviam assinado acordos para a regularização ambiental antes da edição do Código Florestal estão solicitando sua revisão. Em Mato Grosso, por exemplo, cerca de 15 mil termos de compromisso estão em processo de adequação, enquanto no Paraná, com aproximadamente 120 mil termos, ao menos 20 mil produtores já apresentaram pedidos de revisão.

Entretanto, parte da doutrina e da jurisprudência afirma que os termos de compromisso são atos jurídicos perfeitos e, logo, não podem ser revisados. Essa divergência chegou aos tribunais superiores (Lopes, Machado e Chiavari 2022). O STJ tem decidido de forma unânime que o cumprimento do termo de compromisso deve ser regido pela lei vigente à época da celebração do acordo.³⁶ Algumas dessas decisões estão sendo questionadas³⁷ e, em 2023, o STF reformou um desses julgados, argumentando que o Código Florestal possui eficácia imediata.³⁸

36 STJ, AgInt nº AREsp 2123237-SP, julgado em 24.06.2024 e publicado em 27.06.2024; STJ, AgInt no AgInt no REsp nº 2045951-SP, julgado em 22.04.2024 e publicado em 25.04.2024.

37 STJ, RE no AgInt no REsp nº 2045951-SP, julgado em 22.08.2024 e publicado em 23.08.2024.

38 STF, Reclamação nº 58.134-SP, julgado em 28.02.2023 e publicado em 03.03.2023.

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

Em 2024, houve um crescimento no número de estados com imóveis em regularização ambiental para a recuperação dos passivos em APP e Reserva Legal. São eles: Alagoas, Acre, Bahia, Distrito Federal, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará e Rio de Janeiro, Rondônia e São Paulo.

Vários estados já estabeleceram regras para o monitoramento da regularização ambiental. A maioria prevê tanto o automonitoramento por parte do proprietário ou possuidor, com entrega de relatórios periódicos, quanto o monitoramento pelo órgão ambiental, por meio de sensoriamento remoto e vistoria de campo.

Na prática, poucos estados implementaram ferramentas tecnológicas de gestão, como plataformas com dados geoespaciais e aplicativos como o AgroTagVEG, desenvolvido pela Embrapa. O Acre criou a Plataforma de Gestão do Cadastro Ambiental Rural (PGCAR) para aprimorar a gestão e o monitoramento das informações ambientais e produtivas do estado e permitir o acompanhamento e o monitoramento dos projetos de fomento do PRA. Rondônia utiliza o geoportal da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental/ Rondônia (Sedam/RO) para o monitoramento remoto, além da vistoria no campo. Já a Bahia fará o monitoramento por meio de suas atividades de fiscalização e vistorias de licenciamento ambiental.

Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará e Rondônia estão desenvolvendo Módulo de Compensação da Reserva Legal com informações 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 podem fazer uso de iniciativas de monitoramento de restauração e reflorestamento conduzidas por organizações da sociedade civil, como o MapBiomas e o 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 é essencial para todos os atores que trabalham na agenda de implementação do Código Florestal. Essas informações também podem ser usadas para o monitoramento das metas brasileiras para restauração da vegetação nativa no âmbito do Acordo de Paris e para programas de Pagamento por Serviços Ambientais (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. O Programa Reflorestar, do Espírito Santo, é um exemplo de PSA que remunera produtores rurais pela conservação e restauração de áreas prioritárias para a segurança hídrica do estado. Até o momento, o programa resultou no plantio de mais de 11 mil hectares de florestas, dos quais cerca de 50% estão localizados em APPs. Contudo, uma alteração legal em 2020 restringiu o pagamento de PSA de longo prazo nessas áreas, limitando seu potencial impacto.

Outro exemplo é o Programa Nascentes, de São Paulo, que promove a recuperação da vegetação nativa em APPs hídricas — como áreas em torno de nascentes e margens de rios — e em Reservas Legais. Essas iniciativas são restritas a áreas que não tenham sido desmatadas após 22 de julho de 2008 ou que não tenham sido objeto de autuação por desmatamento irregular. O programa restaurou mais de 26 mil hectares em 400 municípios, com destaque para projetos em Reservas Legais e APPs hídricas (CETESB/SP 2020). Em 2022, São Paulo lançou o ambicioso programa Refloresta SP com o objetivo de restaurar 1,5 milhão de hectares de vegetação nativa até 2050. O programa integra ações do PRA estadual e do Programa Agro Legal de regularização de Reserva Legal, além de estabelecer arranjos produtivos regionais. Suas estratégias incluem o estabelecimento de polos florestais e diferentes estratégias de restauração, como florestas multifuncionais, sistemas agroflorestais e silvipastoris, recuperação de áreas degradadas e conservação da vegetação nativa.

Além de programas estaduais, projetos de restauração voltados para o mercado de carbono representam uma oportunidade para impulsionar a regularização ambiental de imóveis rurais. Embora o mercado de carbono no Brasil ainda esteja em desenvolvimento, já existem investimentos relevantes em iniciativas de restauração nos biomas Amazônia e Mata Atlântica. O mercado de carbono oferece uma chance única para o país alinhar agendas estratégicas e direcionar esses recursos para a regularização de passivos ambientais, especialmente em áreas críticas para a conservação.

Por fim, o Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (Planaveg), recém revisado para os anos 2025-2028, estabelece um caminho para integrar ações de restauração à regularização ambiental, com foco em recuperar 12 milhões de hectares de APPs e Reservas Legais até 2030, fortalecendo a segurança hídrica e climática do país. Organizado em quatro estratégias transversais e quatro arranjos de implementação, o Planaveg atua para oferecer soluções práticas e inovadoras para a recuperação de passivos ambientais e garantir a efetividade do Código Florestal.

As estratégias transversais do Planaveg — inteligência espacial e monitoramento, cadeia produtiva da recuperação, pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I) e financiamento — estão alinhadas com a necessidade de fortalecer tanto a implementação do Código Florestal quanto o apoio aos produtores. Essas estratégias oferecem ferramentas para monitorar o cumprimento dos termos de compromisso pelos estados, desenvolver redes de assistência técnica e produção de insumos, criar soluções tecnológicas adaptadas aos diferentes biomas e viabilizar recursos financeiros ajustados às realidades locais. Já os arranjos de implementação — recuperação de passivos ambientais em APPs e Reservas Legais e recuperação produtiva — permitem alinhar a regularização ambiental com geração de renda e segurança alimentar, aspectos fundamentais para atender às demandas socioeconômicas dos pequenos agricultores e promover a sustentabilidade.

PRA Autodeclaratório

Alguns estados têm buscado avançar na etapa de regularização ambiental através do procedimento de adesão antecipada e voluntária ao PRA, independente da convocação pelo órgão competente e sem análise prévia dos dados declarados no CAR — o qual é denominado PRA Autodeclaratório neste relatório.

Essa via de regularização ambiental foi adotada, inicialmente, pela **Bahia** e por **Mato Grosso do Sul**. Entre 2021 e 2024, **Minas Gerais** e **Goiás** também regulamentaram procedimentos semelhantes. Essas iniciativas, embora esparsas e ainda sem escala, apontam um caminho alternativo, sem prejuízo do avanço em paralelo da sistemática tradicional do PRA.

Na Bahia, o produtor apresenta o Plano de Recuperação Ambiental e assina o termo de compromisso no ato de inscrição do imóvel no Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais (Cefir — equivalente ao CAR no estado), assumindo integralmente a responsabilidade pelo seu cumprimento. Isso se dá independentemente da análise ou aprovação formal pelo órgão competente. As informações declaradas são avaliadas posteriormente na rotina do licenciamento e da fiscalização.

Minas Gerais, assim como Bahia, possui mais de um milhão de CARs registrados, o que torna gigantesco o desafio de analisar todos os cadastros. O estado regulamentou o PRA em 2021 prevendo tanto a sistemática “padrão” do Código Florestal como o PRA autodeclaratório. A adesão ao procedimento autodeclaratório se dá por meio de termo de compromisso caracterizado como título executivo extrajudicial, no qual o proprietário ou possuidor anui formalmente com as obrigações estabelecidas pelo órgão competente. Até o momento, o PRA autodeclaratório é a única via em execução no estado e vem obtendo progressos significativos. O estado pretende priorizar a análise dos cadastros com adesão a esse procedimento, de modo que os PRAs autodeclaratórios sejam também revisados e formalmente validados, além de reforçar o monitoramento da sua execução.

No Mato Grosso do Sul, a adesão ao Programa MS Mais Sustentável (PRA estadual) ocorria no momento da inscrição do imóvel no CAR, quando o proprietário assinava um termo de adesão e o compromisso com a execução do Prada, incluindo o envio de relatórios técnicos trienais com anotação de responsabilidade técnica. Apesar de utilizar

o modelo autodeclaratório desde o início, o estado avalia adotar o procedimento “padrão” do Código Florestal, pois a existência de Pradas e termos de compromisso em PDF, fora do sistema, impede o monitoramento eficiente. Com a implantação da análise dinamizada, inicialmente de imóveis menores que quatro módulos fiscais e sem passivo, o estado está reprocessando os cadastros e considera investir no desenvolvimento de um sistema de monitoramento dos Pradas.

Em Goiás, a regularização de passivos florestais anteriores e posteriores a 22 de julho de 2008 é realizada por meio da DAI, um procedimento autodeclaratório realizado diretamente no Sistema de Licenciamento Ambiental de Goiás (IPÊ). Apesar de regulamentar o PRA em 2024, o estado não introduziu novos procedimentos, apenas reafirmando a utilização da DAI para regularização com os benefícios previstos no Código Florestal.

Em âmbito federal, tem-se debatido sobre a regulamentação do PRA autodeclaratório.

O SFB promoveu a discussão do tema no I Encontro Nacional da Regularização Ambiental, ocorrido em setembro deste ano. No evento, a equipe do CPI/PUC-Rio apresentou uma sessão dedicada ao PRA autodeclaratório. A apresentação gerou um amplo debate e a troca de experiências entre os representantes estaduais, evidenciando a relevância do tema.

Implementação do PRA

Em 2024, observou-se um avanço na implementação do PRA, com Espírito Santo, Maranhão e Rio de Janeiro alcançando essa etapa, totalizando 13 unidades federativas com o programa em operação — Acre, Alagoas, Bahia, Distrito Federal, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Rio de Janeiro, Rondônia e São Paulo. Além disso, diversos estados ganharam escala no processo, com um aumento no número de termos de compromisso assinados para adequação ambiental, incluindo Acre, Alagoas, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará e São Paulo. Apesar desse progresso, persiste uma disparidade significativa entre os imóveis cujo status do CAR está em “aguardando a regularização ambiental” e aqueles efetivamente em processo de regularização, o que reflete a dificuldade em concluir o processo de regularização ambiental.

Alguns estados têm implementado estratégias para superar esse obstáculo. Mato Grosso unificou etapas do CAR e do PRA, liderando o número de imóveis em regularização ambiental, com aumento do número de termos de compromisso assinados em 70%, em relação ao ano anterior, e com planos para recuperar 29,5 mil hectares. O Pará destaca-se pela área total em regularização, com 1.120 termos assinados para a recuperação de 270 mil hectares. São Paulo apresentou crescimento expressivo em 2024, com quase 250 termos cobrindo 40 mil hectares. Acre e Rondônia também avançaram e possuem, respectivamente, cerca de 800 termos para a recuperação de 6 mil hectares, e 296 termos alcançando 19 mil hectares. Com vistas a promover a geração de renda aliada ao ganho ambiental, o Acre tem incentivado a recuperação produtiva por meio de SAFs.

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.

Uma das razões reportadas por alguns representantes dos estados é a falta de interesse dos produtores na adesão ao PRA. Nos estados em que a atividade principal é a pecuária, a resistência parece ser ainda maior, eis que a recuperação 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 para a compensação. Além desses, outros motivos podem estar inibindo os produtores de seguir para a regularização.

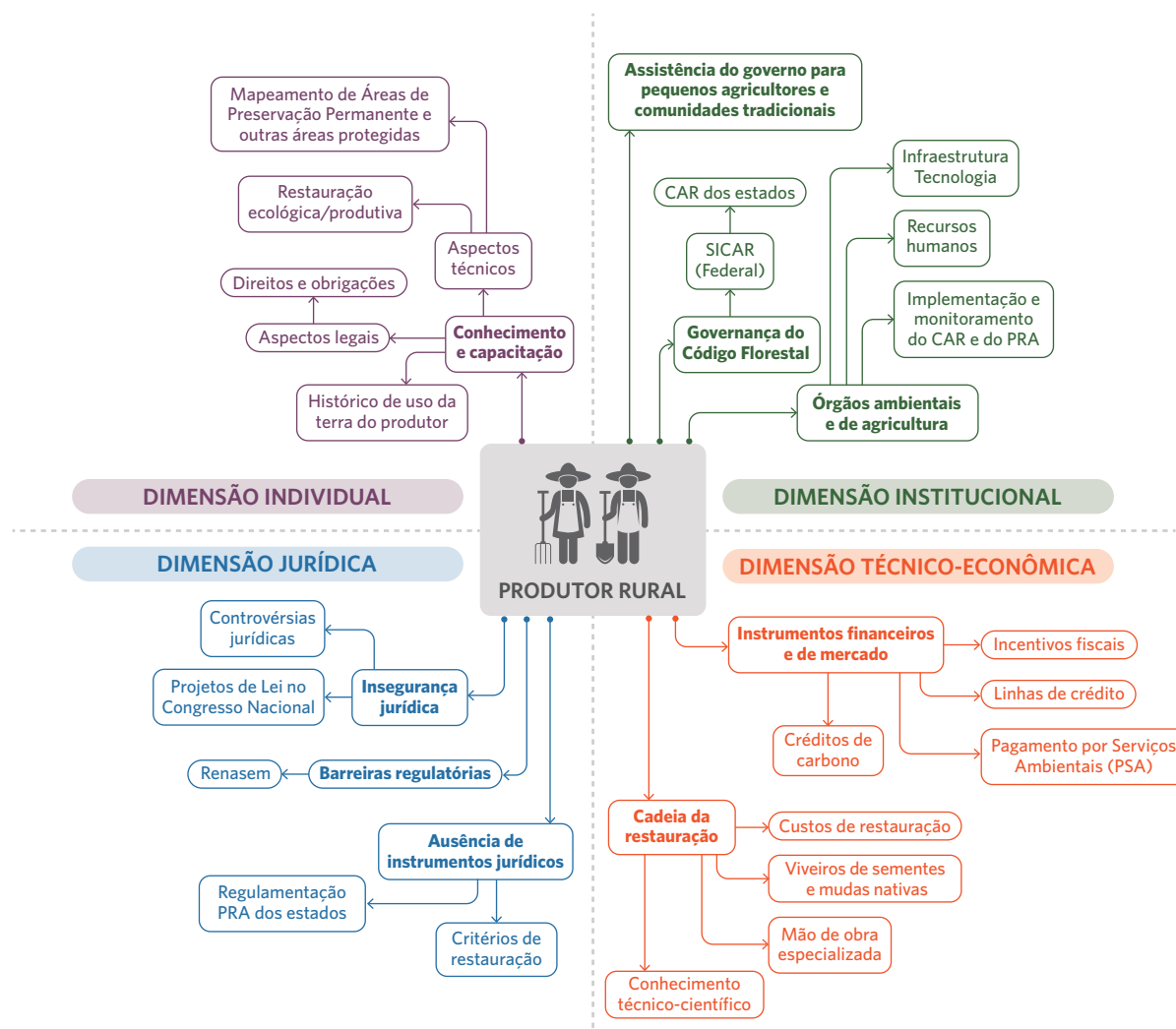
Esses obstáculos se tornam ainda mais evidentes quando se considera o papel central dos produtores rurais em conduzir o processo de regularização ambiental, que é complexo e repleto de dificuldades. A Figura 8 ilustra os principais desafios enfrentados, classificados em quatro dimensões: individual, institucional, técnico-econômica e jurídica.³⁹

Esse contexto revela a necessidade de se promover incentivos para os produtores aderirem ao PRA e recuperarem os passivos ambientais dos seus imóveis, como, por exemplo, atrelar programas governamentais à regularização ambiental do imóvel e ampliar os limites de crédito rural, ou melhorar as condições do financiamento.

No Sumário Executivo deste relatório, podem ser encontrados dados sobre o número de CARs aguardando a regularização e o número de termos de compromisso assinados.

39 Os desafios de cada uma dessas dimensões estão detalhados na publicação: 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.

Figura 8. Desafios da Implementação do Código Florestal, 2024



Fonte: CPI/PUC-Rio, 2023



Conclusão

O ano de 2024 trouxe avanços significativos na implementação do Código Florestal, ampliando o progresso alcançado em 2023. Contudo, a agenda ainda enfrenta desafios estruturais que precisam ser superados para garantir a plena efetividade da lei.

No **âmbito federal**, a principal novidade foi o início concreto da gestão compartilhada do CAR entre o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI). A transferência da base de registros do CAR para a DataPrev, empresa pública especializada em tecnologia da informação, representou um avanço importante, mas também trouxe dificuldades na transição, impactando o desempenho de ferramentas como o módulo de análise dinamizada, desenvolvido pelo SFB.

Nos estados, o progresso foi evidente: todos finalmente iniciaram o processo de análise do CAR, incluindo os mais atrasados, como Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Roraima. Apesar desse avanço, a análise dos cadastros segue como o maior gargalo, devido a limitações relacionadas à equipe técnica, bases cartográficas de alta resolução, qualidade das informações e comunicação com os proprietários. Até o momento, cerca de 1,1 milhão de cadastros ambientais rurais foram analisados, representando 15% do total nacional. No entanto, apenas 3,3% dos cadastros concluíram o processo de regularização, embora isso represente um aumento de 30% em relação ao ano anterior.

A adoção de ferramentas tecnológicas de automatização continua sendo a grande aposta para ampliar a escala e a eficiência na análise do CAR. O **CAR Digital**, implementado em Mato Grosso, conseguiu dobrar o número de cadastros validados no estado. Entretanto, a plena utilização dessas ferramentas também enfrenta desafios, como os problemas no processamento do módulo de análise dinamizada, que ainda estão sendo enfrentados pela DataPrev, e questões relacionadas à qualidade das bases de referências necessárias para rodar a análise. Apesar disso, Alagoas, Ceará e Rio de Janeiro adotaram o sistema e conseguiram avançar na análise de um conjunto limitado de cadastros.

No âmbito do **PRA**, 2024 foi um marco com a sua regulamentação no Espírito Santo, em Goiás e Tocantins, além de ter trazido avanços importantes em estados como Alagoas e Maranhão. Esses progressos consolidaram a expansão do programa em nível nacional, enquanto estados como Acre, Mato Grosso e Pará lideraram na recuperação de APPs e Reservas Legais. Esses estados registraram um aumento expressivo no número de termos de compromisso assinados, com Mato Grosso e Pará superando 50% de crescimento em comparação ao ano anterior. Em Minas Gerais, a adoção do PRA autodeclaratório resultou na regularização antecipada de quase 200 imóveis rurais, oferecendo uma abordagem promissora para acelerar o cumprimento da lei.

A decisão do STF sobre a constitucionalidade da compensação de **Reserva Legal** entre áreas do mesmo bioma trouxe segurança jurídica, consolidando esse mecanismo como uma ferramenta essencial para a regularização ambiental. Contudo, disputas judiciais, como a controvérsia envolvendo a proteção da Mata Atlântica, continuam a impactar a implementação da lei. No Paraná, decisões judiciais já paralisaram análises do CAR, e a recente decisão do STJ pode gerar novos impactos no estado, com efeitos potencialmente ampliados para outros estados no bioma Mata Atlântica.

Por fim, as conexões entre o Código Florestal e as agendas globais destacaram seu papel estratégico em 2024. A regulamentação do mercado de carbono no Brasil, a tragédia climática no Rio Grande do Sul e as negociações comerciais entre Mercosul e União Europeia reforçaram a importância do Código como instrumento de mitigação e adaptação às mudanças climáticas e de sustentabilidade da produção agropecuária brasileira. Esses eventos sublinham que a implementação integral do Código Florestal é fundamental para consolidar o Brasil como líder em sustentabilidade, garantindo segurança jurídica, proteção ambiental e benefícios econômicos e sociais para o país.

Referências

Advocacia Geral da União (AGU). *Parecer nº 00001/2023/ProNaCliMA/AGU*. 2023.

Agência Gov. *Agentes de segurança continuam com Operação de Desintrusão da Terra Indígena Apyterwa*. 2023. Data de acesso: 12 de novembro de 2024. bit.ly/3RsFY13.

Assunção, Juliano e Wagner Oliveira. *O futuro do crédito rural e o respeito à legislação brasileira*. Nexso Políticas Públicas. 2024. Data de acesso: 26 de novembro de 2024. bit.ly/3VgqZKh.

Banco Central do Brasil (BCB). *Resolução BCB nº 140*. 2021. bit.ly/3KvLKN4.

Banco Central do Brasil (BCB). *Relatório de Riscos e Oportunidades Sociais, Ambientais e Climáticos - Volume 4*. 2024. bit.ly/4gcEcLV.

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Circular SUP/ADIG nº 57/2022. 2022. bit.ly/4g96lhM.

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Circular SUP/APIG nº 76/2023-BNDES. 2023. bit.ly/41a04Dv.

Bruschi, Lorena. *Atendimento da Sema sobre Cadastro Ambiental Rural começa nesta quarta-feira (21) na Expoagro*. Secom MT. 2023. Data de acesso: 12 de novembro de 2024. bit.ly/3GJb2V1.

Câmara dos Deputados. *PL 36/2021 - Projeto de Lei*. 2021. Data de acesso: 12 de novembro de 2024. bit.ly/39Byg21.

Carvalho, Ricardo da Costa, Mariana J. B. L. da Matta e Brisa L. de Souza. O CAR como instrumento de grilagem: Análise dos Cadastros Ambientais Rurais sobrepostos a terras indígenas de Mato Grosso. Cuiabá: Operação Amazônia Nativa, 2024. bit.ly/4i86oS7.

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. *Sobre nós - Observatório da Restauração e Reforestamento*. sd. Data de acesso: 14 de novembro de 2024. bit.ly/3JHOfu9.

Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB/SP). *Programa Nascentes: 5 anos de sucesso*. São Paulo: CETESB/SP, 2020. bit.ly/42yUCZa.

Conselho Monetário Nacional (CMN). *Resolução CMN nº 5.021*. 2022. bit.ly/3MifdLM.

Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). *Cadastro Ambiental Rural: Diretrizes para atuação do Ministério Público*. 2022. bit.ly/3zOpPXH.

Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de São Paulo (FAESP) e Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR). *Departamento de Sustentabilidade da Faesp visita municípios levando esclarecimentos sobre regularização do CAR*. 2024. Data de acesso: 26 de novembro de 2024. bit.ly/3ZrFuNL.

Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável (FBDS). *Geo.fbds.org.br*. 2023. Data de acesso: 12 de novembro de 2024. bit.ly/40cNaBk.

Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai). *Desmatamento na Terra Indígena Apyterewa (PA) cai 97% no primeiro semestre de 2024 com ações do Governo Federal*. 2024. Data de acesso: 12 de novembro de 2024. bit.ly/3Vawr1i.

Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai). *Terras Indígenas: Dados Geoespaciais e Mapas*. 2024. Data de acesso: 14 de novembro de 2024. bit.ly/3qdejU5.

GeoServer. 2023. bit.ly/3OXsx7e.

Globo Rural. *FPA defende Conab e CAR vinculados ao Ministério da Agricultura*. 2023. Data de acesso: 12 de novembro de 2024. 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: 12 de novembro de 2024. bit.ly/3FNI5IF.

Governo do Amapá. *Zoneamento Ecológico Econômico*. sd. Data de acesso: 2 de novembro de 2024. bit.ly/3nh9wD4.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Censo Agro 2017*. Data de acesso: 12 de novembro de 2024. bit.ly/40EYEOA.

Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). *Relatório de gestão Integrado 2023*. 2024. bit.ly/4fNciq5.

Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente (INEMA). *Cadastro Ambiental Rural – CAR*. 2022. Data de acesso: 12 de novembro de 2024. bit.ly/3n4QBvj.

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., 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*. TV Incra. 2023. Data de acesso: 12 de novembro de 2024. bit.ly/3RMoyxP.

Mariano, Júlia, Wesley Butturi, Ana P. Valdiones e Vinicius de F. Silgueiro. *Consideração sobre os módulos de análise automatizada do cadastro ambiental rural*. Mato Grosso: Instituto Centro Vida, Instituto Clima e Sociedade, 2024. bit.ly/414bmt4.

MapBiomas. *Plataforma Alerta*. sd. Data de acesso: 26 de novembro de 2024. bit.ly/3ARyW1C.

Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA). *Nota Técnica - Orientações gerais sobre as Bases de referência para a solução da Análise Dinamizada do Cadastro Ambiental Rural*. 2021. bit.ly/41bPnR6.

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: 12 de novembro de 2024. bit.ly/46SYeX3.

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

Mitraud, Sylvia, Joanna F. Ramos, Jarlene Gomes, Carolina S. D. Guyot e Isabel Castro. *Diagnóstico de povos e comunidades tradicionais em Mato Grosso: subsídio para processo de inclusão participativa no subprograma de agricultura familiar do REM (2020)*. Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM) e Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), 2021. bit.ly/4eQYDgv.

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 F. 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/3MljBGZ.

Pereira, Jullie. *Povo Parakanã denuncia ao governo federal novas invasões na TI Apyterewa*. InfoAmazônia. 2024. Data de acesso: 27 de novembro de 2024. bit.ly/4eXfBtA.

Portal de Dados Abertos. *Unidades de Conservação*. 2022. Data de acesso: 12 de novembro de 2024. bit.ly/41tpdXV.

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](https://bit.ly/3LGPeNF).

Secretaria de Agricultura e Abastecimento (SSA). Paineis - Regularização Ambiental. 2024. bit.ly/49piWRi.

Secretaria de Meio Ambiente do Amazonas (Sema/AM). *Assessoria de Regularização Ambiental*. 2018. Data de acesso: 21 de novembro de 2024. bit.ly/3ySXAu3.

Secretaria do Meio Ambiente e Mudança do Clima do Ceará (Semace/CE). *Cadastro Ambiental Rural*. sd. Data de acesso: 21 de novembro de 2024. bit.ly/3n6NXFo.

Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Mato Grosso (Sema/MT). *Geoportal*. 2023. Data de acesso: 12 de novembro de 2024. bit.ly/3tiwdKE.

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: 12 de novembro de 2024. 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: 12 de novembro de 2024. bit.ly/3Ri9dTV.

Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará (Semas/PA). *Regulariza Pará - Unidades de Conservação*. 2023c. Data de acesso: 12 de novembro de 2024. bit.ly/3RDgclq.

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

Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará (Semas/PA). *Portal do Programa Regulariza Pará*. 2024a. Data de acesso: 21 de novembro de 2024. bit.ly/49fVS77.

Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental do Pará (Semas/PA). *CAR - Povos e Comunidades Tradicionais*. 2024b. Data de acesso: 21 de novembro de 2024. bit.ly/3B2AS7s.

Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental do Pará (Semas/PA). *Análise de Sobreposição de CAR em Território Indígena*. 2024c. Data de acesso: 22 de novembro de 2024. bit.ly/3Z4oJaO.

Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental do Pará (Semas/PA). *Análise de Sobreposição de CAR em Território Indígena. Unidades de Conservação*. 2024d. Data de acesso: 22 de novembro de 2024. bit.ly/3VbjjsH.

Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental do Pará (Semas/PA). *Programa Regulariza Pará - Política de Regularização Ambiental do Estado do Pará*. 2024e.

Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental do Pará (Semas/PA). *Cadastro Ambiental Rural do Pará*. sda. Data de acesso: 20 de novembro de 2024. bit.ly/3VekTda.

Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental do Pará (Semas/PA). *Programa de Regularização Ambiental*. sdb. Data de acesso: 20 de novembro de 2024. bit.ly/4eRBo68.

Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental do Pará (Semas/PA). *Portal do Programa Regulariza Pará*. sdc. Data de acesso: 20 de novembro de 2024. bit.ly/49fVS77.

Secretaria de Meio Ambiente do Amazonas (Sema/AM). *Assessoria de Regularização Ambiental*. 2018. Data de acesso: 20 de novembro de 2024. [Bit.ly/3ySXAu3](https://bit.ly/3ySXAu3).

Serviço Florestal Brasileiro (SFB) entrevistado por Cristina Leme Lopes, CPI/PUC-Rio, Rio de Janeiro, Brasil. 2021.

Serviço Florestal Brasileiro (SFB). *Painel da Regularização Ambiental*. 2024. bit.ly/3VkgB44

Serviço Florestal Brasileiro (SFB). *SICAR*. 2024. bit.ly/41gRpil.

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). CAR 2.0 MG: Sistema de análise automática do Cadastro Ambiental Rural. Data de acesso: 12 de novembro de 2024. 2023. bit.ly/3ZbhWLM.

climatepolicyinitiative.org