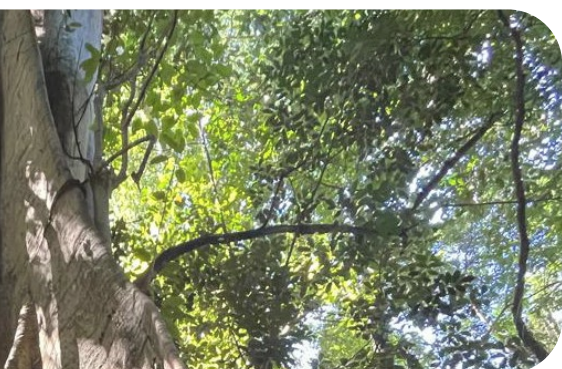




CLIMATE  
POLICY  
INITIATIVE

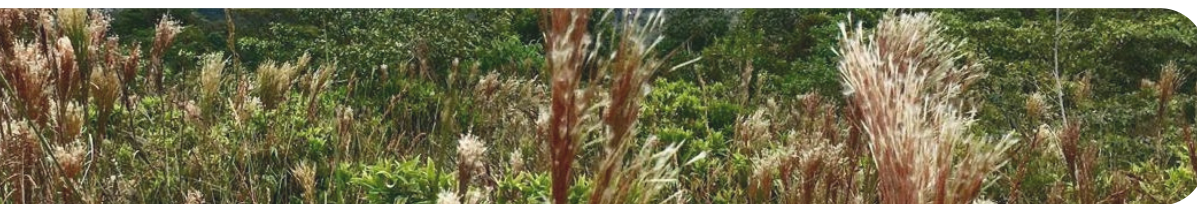


## Sumário Executivo



## Onde Estamos na Implementação do Código Florestal?

## *Radiografia do CAR e do PRA nos Estados Brasileiros*



**EDIÇÃO  
2025**



# Autoria

## **Cristina Leme Lopes**

Gerente Sênior de Pesquisa, CPI/PUC-Rio

[cristina.leme@cpiglobal.org](mailto:cristina.leme@cpiglobal.org)

## **Nina Didonet**

Pesquisadora Sênior, CPI/PUC-Rio

## **Joana Chiavari**

Diretora de Pesquisa, CPI/PUC-Rio

# Agradecimentos

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

Agradecemos aos representantes de órgãos federais e 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, Paraíba, 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).

As autoras gostariam também de agradecer a Ana Flávia Corleto e Giovana Souza pela assistência à pesquisa, Camila Calado e Giovanna de Miranda pela revisão e edição do texto e a Meyrele Nascimento e Nina Oswald Vieira pelo trabalho de formatação de design gráfico.

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

## **Citação sugerida**

Lopes, Cristina L., Nina Didonet e Joana Chiavari. *Onde Estamos na Implementação do Código Florestal? Radiografia do CAR e do PRA nos Estados Brasileiros*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2025. [bit.ly/SumarioOndeEstamos2025](https://bit.ly/SumarioOndeEstamos2025).

## **Contato**

[contato.brasil@cpiglobal.org](mailto:contato.brasil@cpiglobal.org)





# Sumário Executivo

O Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), uma das políticas ambientais mais relevantes 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, a lei também promove o manejo florestal sustentável, a restauração de áreas degradadas, a agricultura de baixo carbono, a segurança alimentar e a adoção de soluções baseadas na natureza, pilares de uma economia verde e resiliente.

**Reconhecendo o papel estruturante do Código Florestal para o desenvolvimento sustentável no país, o Climate Policy Initiative/Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (CPI/PUC-Rio) realiza, desde 2019, o monitoramento contínuo de sua implementação nos estados — principais executores da política.** Pesquisadoras do CPI/PUC-Rio analisam detalhadamente as regulamentações estaduais, coletam e sistematizam dados e mantêm diálogos com técnicos e gestores públicos dos órgãos estaduais de meio ambiente e de agricultura por meio de reuniões presenciais e virtuais. Como resultado, **o CPI/PUC-Rio publica anualmente uma radiografia da implementação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e do Programa de Regularização Ambiental (PRA) em todos os estados brasileiros, sendo esta a sétima edição.**

O estudo utiliza indicadores específicos para evidenciar 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.

Em 2025, o CPI/PUC-Rio antecipa a publicação deste **sumário executivo** como uma contribuição independente e relevante ao debate climático no contexto da 30ª Conferência das Partes (COP30) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC), que será realizada de 10 a 21 de novembro de 2025, em Belém, Brasil. Em razão da antecipação, a análise contempla dados até agosto deste ano,<sup>1</sup> e não até novembro como nas edições anteriores.

---

<sup>1</sup> Nos estados do Ceará, Mato Grosso, Minas Gerais e São Paulo, os dados foram atualizados até outubro, em razão dos avanços significativos registrados nesses estados.

**A COP30 é uma oportunidade estratégica para tratar da relação entre floresta e clima, e o Código Florestal representa uma ponte essencial entre essas agendas no Brasil.** Ao estabelecer regras de conservação obrigatória, como a proteção das Áreas de Preservação Permanente (APPs) e a manutenção de Reserva Legal nos imóveis rurais, a lei garante que as terras privadas contribuam com a manutenção da cobertura florestal do país. Além disso, ao impor a recuperação das áreas ilegalmente desmatadas, o Código viabiliza uma política pública estruturada de restauração florestal em escala nacional. A meta de restaurar 12 milhões de hectares, prevista no Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (Planaveg)<sup>2</sup> e, recentemente, reconhecida no Plano Setorial de Conservação da Natureza, parte do Plano Clima,<sup>3</sup> está ancorada justamente na implementação efetiva do Código Florestal, por meio da regularização ambiental dos passivos existentes.

**Consolidar o Código Florestal como instrumento-chave da política climática brasileira exige não apenas o reconhecimento de seu potencial, mas também o fortalecimento de sua implementação efetiva.** Em 2025, essa implementação avançou tanto no plano federal — com melhorias estruturais na governança e nos sistemas tecnológicos — quanto nos estados, que são os verdadeiros protagonistas da aplicação da lei.

Este sumário executivo traz uma atualização sobre a implementação do Código Florestal no Brasil. Após apresentar um breve panorama dos avanços na governança federal do CAR e do Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (Sicar), o documento compara o estágio de implementação nos estados, detalha os progressos por etapa (inscrição no CAR, análise e regularização) e discute o alinhamento do Código com outras políticas públicas. O relatório completo, com análises aprofundadas e dados extras, será publicado após a COP30.

## Avanços na Governança Federal do CAR e do Sicar

**Em 2025, a atuação do governo federal na gestão do Sicar ganhou consistência, com avanços concretos em governança, infraestrutura e articulação federativa.** Sob a liderança do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), em coordenação com o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e com o apoio técnico da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev) — empresa pública vinculada ao MGI —, o Sicar vem passando, de forma gradual, por uma transformação em sua estrutura. As mudanças em curso apontam para o reposicionamento do sistema como uma das principais infraestruturas públicas digitais do país, que será progressivamente mais aberta, interoperável e orientada ao interesse coletivo.

2 MMA, DFLO e DFLO/SBIO. *Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (PLANAVEG) 2925-2028 - Sumário Executivo - 1ª edição*. 2024. [bit.ly/3II4St1](https://bit.ly/3II4St1).

3 O Plano Setorial de Conservação da Natureza, que integrará a estratégia de mitigação do Plano Clima, está atualmente em consulta pública. Para saber mais: República Federativa do Brasil. *Plano Clima Mitigação - Plano Setorial Conservação da Natureza*. sd. [bit.ly/4mDW2KS](https://bit.ly/4mDW2KS).

Essa evolução marca uma mudança de patamar na governança do Sicar, que passa a se basear em arranjos institucionais mais sólidos e ser conduzida por um plano de trabalho estruturado, com metas, cronograma e divisão clara de responsabilidades entre o MGI, o SFB e a Dataprev. Nesse arranjo, cabe ao MGI a gestão da infraestrutura tecnológica e da base de dados do Sicar, com foco na interoperabilidade e inovação digital; ao SFB, como responsável pela política de regularização ambiental, compete a definição das regras de funcionamento e as especificações dos módulos voltados à análise do CAR e ao PRA; e à Dataprev, a operação da infraestrutura do sistema sob supervisão do MGI, responsável por sua estabilidade e capacidade de processamento, além do desenvolvimento e manutenção dos módulos conforme as diretrizes do SFB. Esse modelo de governança compartilhada, mais claro, colaborativo e funcional, fortaleceu a capacidade do sistema de responder às demandas federativas.

Superada a etapa crítica de migração da infraestrutura tecnológica do Sicar para a Dataprev, em 2024, assim como as instabilidades iniciais decorrentes dessa transição, os esforços do governo federal se voltaram à qualificação da base cadastral e ao aprimoramento contínuo da performance do sistema e de sua capacidade evolutiva. A partir disso, foi possível criar as bases para um sistema mais estável, escalável e interoperável, apto a responder às demandas futuras com maior eficiência. Destacam-se nesse processo a ampliação da capacidade de processamento, a integração do CAR com outras bases públicas e mudanças na arquitetura do Sicar, com a modernização do código-fonte<sup>4</sup> e a preparação do sistema para novas funcionalidades.

No campo da integração de dados, o governo federal tem avançado na interoperabilidade entre o Sicar, o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) e o Sistema de Gestão Fundiária (Sigef) — isto é, na capacidade de esses sistemas se comunicarem e trocarem informações entre si de forma padronizada e segura —, com o objetivo de reduzir inconsistências fundiárias e cadastrais, o que aumentará a confiabilidade da base do CAR. Além disso, no esforço de garantir a integração contínua entre o Sicar e sistemas próprios e customizados dos estados, a Dataprev vem aprimorando rotinas técnicas, enquanto o SFB viabilizou a contratação de consultor para apoiar diagnósticos locais, propor soluções e apoiar o aprimoramento da integração de dados.

2025 também marcou avanços importantes na construção de um modelo de governança compartilhada com os estados, com destaque para a criação da Rede Interfederativa de Gestão e Inovação do CAR (Rede CAR). A Rede CAR tem se consolidado como espaço técnico permanente de diálogo interfederativo, atuando na harmonização de entendimentos, no compartilhamento de experiências e boas práticas e na construção colaborativa de soluções para desafios comuns na análise dos cadastros e na efetivação da regularização ambiental. A atuação conjunta do MGI, SFB e dos estados na Rede CAR tem contribuído para um modelo federativo de implementação do Código Florestal, baseado em cooperação, transparência e padronização mínima de procedimentos.

---

4 Código-fonte é o conjunto de comandos e instruções que formam a base de um sistema e determinam seu funcionamento.

Em paralelo, o SFB manteve o desenvolvimento de módulos do Sicar. Entre as entregas recentes, estão a evolução do módulo do termo de compromisso e novas funcionalidades de parametrização para os gestores estaduais. O maior salto, entretanto, ocorreu na agenda das Cotas de Reserva Ambiental (CRA). Após a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) que reabriu caminho para sua implementação, o SFB estruturou um módulo próprio da CRA no Sicar, consolidando o instrumento como ativo ambiental e financeiro de alcance nacional. Essa agenda vem sendo conduzida em articulação com os estados, que têm papel central na emissão e no monitoramento das cotas, com destaque para a parceria com o Rio de Janeiro, onde se prepara a emissão das primeiras CRAs a partir de Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs).

Ao mesmo tempo, o SFB tem dialogado com o setor financeiro para implementar mecanismos de registro e negociação. Essa aproximação busca garantir segurança jurídica e atratividade econômica. Com isso, o instrumento ganha condições concretas de cumprir sua dupla função: viabilizar a compensação de passivos de Reserva Legal e valorizar economicamente a vegetação nativa preservada ou em recuperação.

## **A ADPF 743 e seus Efeitos na Agenda do Código Florestal**

**A atuação do governo federal na gestão do Sicar, em 2025, também foi impactada pelas decisões do STF no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 743.** Apresentada pela Rede Sustentabilidade em 2020, a ação questionava a omissão do poder público diante do avanço das queimadas e do desmatamento na Amazônia e no Pantanal. O julgamento de mérito, em 2024, resultou na obrigatoriedade de a União apresentar um plano detalhado de aprimoramento e integração dos sistemas federais de gestão territorial e ambiental — incluindo o Sicar, o Sigef, o SNCR e o Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais (Sinaflor), entre outros sistemas de dados territoriais e ambientais.

Esse plano de integração de dados territoriais e ambientais tem potencial para enfrentar um dos principais gargalos da análise dos cadastros: a fragilidade das informações fundiárias. A decisão impulsionou a formalização de um plano federal de ação com cronograma, metas e estrutura de governança própria. Embora inicialmente restrito aos órgãos federais, o plano passou a contar com a participação dos estados da Amazônia Legal e do Pantanal em sua governança, por determinação do STF. A criação do Grupo Intergovernamental para o Desenvolvimento de Soluções Comuns, com representação de secretários estaduais de meio ambiente, da Casa Civil e de órgãos federais envolvidos, conferiu ao processo um caráter político-estratégico inédito, distinto das instâncias técnicas, como a Rede CAR.

Os estados também apresentaram ao Supremo um plano, com diretrizes, metas e prioridades para a agenda de implementação do CAR e do PRA. Embora esse documento não tenha sido formalmente incorporado ao plano federal homologado, ele passou a ser considerado como referência da visão dos estados nos debates e reuniões técnicas, sinalizando uma abertura à construção de soluções conjuntas. Nesse sentido, uma das diretrizes consensuadas no âmbito do Grupo Intergovernamental para o Desenvolvimento de Soluções Comuns é a sistematização e consolidação das informações estaduais dentro de um Plano de Ação Integrado.

Ainda que restrita aos estados de dois biomas, essa experiência de governança interfederativa estimulada por decisão judicial evidencia a necessidade de ampliar e institucionalizar mecanismos permanentes de coordenação federativa no âmbito do Poder Executivo. **A mediação pelo STF tem garantido avanços importantes, mas o fortalecimento da implementação do Código Florestal exige que essa articulação interfederativa seja incorporada de forma estruturada à gestão pública, com liderança política do próprio governo federal.**

## Avanços da Implementação do Código Florestal nos Estados

A implementação do Código Florestal nos estados continua a evoluir de forma heterogênea. Em 2025, observa-se a consolidação dos avanços em estados que já vinham se destacando nos anos anteriores, ao mesmo tempo em que iniciativas recentes surgem em regiões historicamente menos ativas.

**No último ano, avanços significativos no número de análises iniciadas do CAR só ocorreram nos estados que implementaram sistemas de automação, como São Paulo, Mato Grosso, Alagoas, Amapá, Ceará, Minas Gerais, Paraná e Rio de Janeiro. No entanto, os avanços mais relevantes na conclusão dessas análises — com validação efetiva dos cadastros — ocorreram apenas nos estados que adotaram mecanismos para gerar os dados do CAR ou revisá-los de forma automática, sem depender do aceite prévio do proprietário, como fizeram São Paulo e Mato Grosso.** Essas mudanças no procedimento de análise dos cadastros têm sido decisivas para transformar a automação em resultados concretos de validação (Box 1).

Esse avanço, ao mesmo tempo, sinaliza um novo desafio: **a ausência de informações fundiárias verificáveis no CAR, que começa a se consolidar como um dos principais entraves à continuidade das análises.** No caso de Mato Grosso — um dos estados mais avançados na implementação do CAR e do PRA — estima-se que cerca de 30% dos cadastros apresentem sobreposições relevantes, isto é, conflitos espaciais entre perímetros que impedem a validação automática e exigem retificação pelos produtores. Na prática, quando essas retificações não ocorrem, o processo fica paralisado. A integração entre o Sicar e o Sigef pode contribuir para mitigar parte desses impasses, ao permitir que sistemas automatizados reconheçam cadastros com base georreferenciada certificada. No entanto, como a base do Sigef abrange apenas uma parcela dos imóveis rurais — e exclui grande parte das posses e propriedades ainda não certificadas — será indispensável desenvolver soluções complementares, incluindo estratégias para estimular, mediar e viabilizar a correção das sobreposições.

Diante de um cenário nacional marcado por ritmos desiguais de implementação, a leitura por região permite oferecer uma visão geral dos estados mais avançados, dos que iniciaram uma retomada recente e daqueles que permanecem com baixa execução da política.

**Em 2025, nenhum estado da Região Norte apresentou avanços significativos na implementação do Código Florestal.** O Pará concentrou seus esforços na inscrição de lotes de assentamentos e no desenvolvimento de um novo sistema de gestão do CAR, mas sem progressos relevantes nas análises. Rondônia teve aumento no número de termos de compromisso, enquanto o Acre, apesar da desaceleração nas análises, se destaca pela maior capacidade de converter passivos em regularização. Outros estados registraram avanços pontuais: o Amapá ampliou o uso da análise dinamizada, mas ainda enfrenta dificuldades na validação; o Amazonas alcançou as etapas de implementação do PRA, mas de forma ainda incipiente, com os primeiros termos de compromisso assinados; Roraima regulamentou o PRA de maneira ambígua no final de 2024 e ainda não o implementou; e Tocantins sinalizou a intenção de avançar com ferramentas de automatização.

**No Centro-Oeste, Mato Grosso mantém posição de destaque e se consolidou como um dos estados mais inovadores na agenda do Código Florestal,** avançando de modo contínuo tanto nas análises quanto na regularização ambiental. Nos demais estados, o ritmo é mais desigual. O Mato Grosso do Sul segue consistente na análise dos cadastros e busca agora formas de sistematizar os projetos de regularização já submetidos de maneira antecipada, em um formato de PRA autodeclaratório. Goiás registrou aumento expressivo na formalização de termos de compromisso, impulsionado por uma legislação estadual que flexibiliza a regularização de passivos posteriores a 2008. Já o Distrito Federal permanece com baixa capacidade de execução.

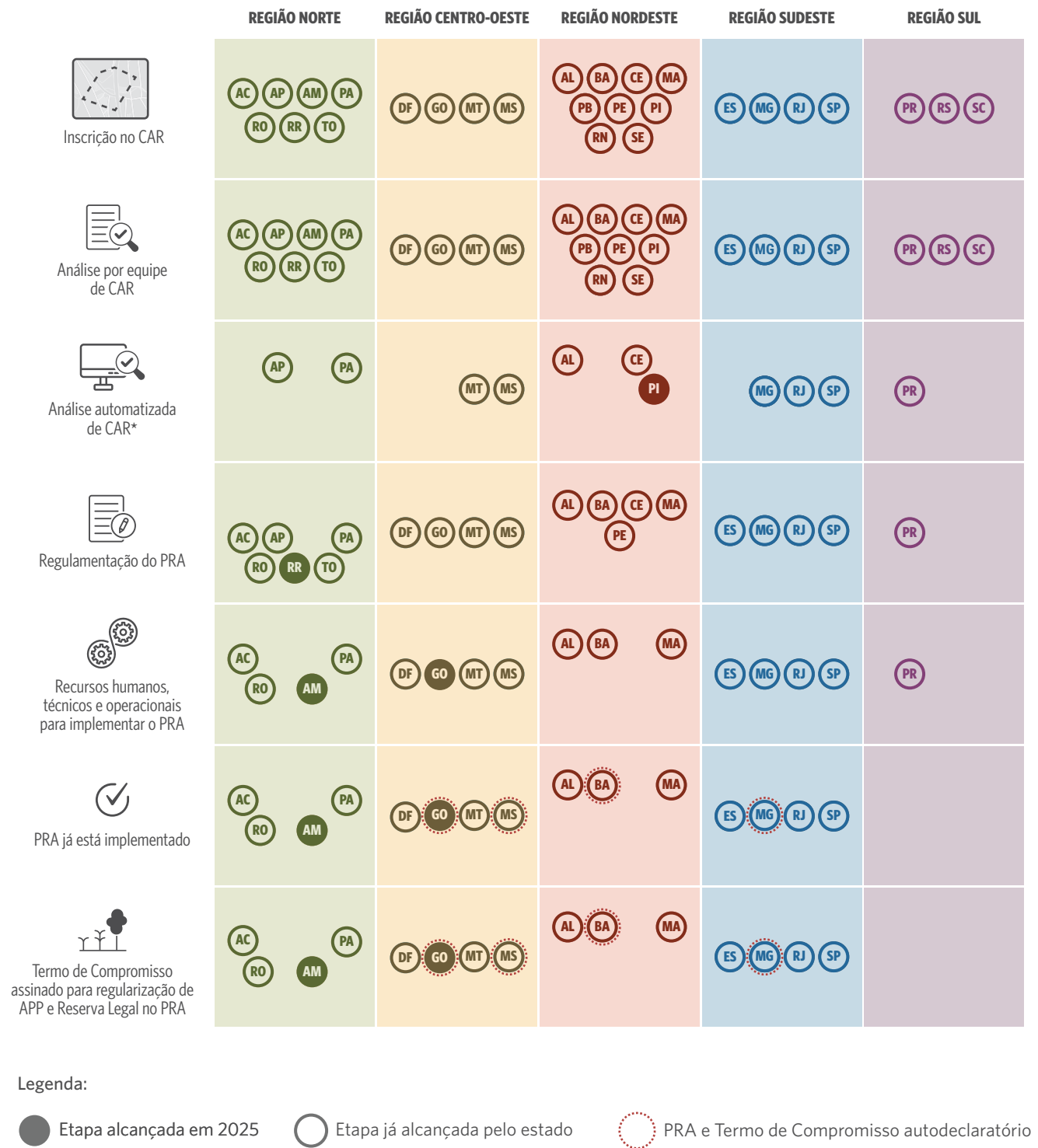
**No Nordeste, os avanços em 2025 seguem concentrados em poucos estados.** Alagoas e Ceará, que adotaram a análise dinamizada, foram os únicos a registrar progressos consistentes na análise dos cadastros, embora ambos apresentem um número significativo de cadastros aguardando atendimento à notificação. Entre os estados que iniciaram as análises em 2024, apenas o Piauí apresentou crescimento relevante — ainda assim, limitado frente à sua base cadastral. O Piauí também passou a utilizar a análise dinamizada, mas de forma pontual e ainda sem escala. Já o Maranhão, que vinha liderando a agenda entre os estados da região nos últimos anos, não avançou em 2025. Paraíba e Sergipe seguem em ritmo muito lento, enquanto a Bahia continua sendo a principal lacuna da região — sem dados públicos ou sinais concretos de implementação. O PRA também avança pouco: embora Alagoas e Maranhão tenham o programa implementado, são raros os imóveis efetivamente em regularização.

**Os estados do Sudeste — Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo — já implementaram todas as etapas do CAR e do PRA. Essa liderança se consolidou mais recentemente, especialmente com os avanços significativos em São Paulo e Minas Gerais.** São Paulo é hoje o estado com o maior número de cadastros validados, cerca de 185 mil, enquanto Minas Gerais apresenta progressos consistentes tanto na análise dos cadastros quanto na articulação da regularização ambiental com estratégias de desenvolvimento produtivo. O Espírito Santo, que já havia avançado nas análises com sistema próprio, concluiu em julho de 2025 a integração entre o seu sistema e o Sicar. Já o Rio de Janeiro, último da região a avançar, mobilizou em 2025 uma estratégia institucional robusta que promete acelerar a implementação do Código no estado.

**Por fim, a Região Sul demonstrou uma mudança de postura na agenda do Código Florestal em 2025, após anos de baixa implementação.** O Paraná consolidou avanços expressivos na análise dinamizada e reestruturou a governança do CAR. Santa Catarina deu início aos primeiros movimentos concretos de retomada da agenda, após um longo período de inércia. Já o Rio Grande do Sul firmou um acordo judicial no início do ano que reconhece que o pastoreio em áreas de campo nativo não descaracteriza a vegetação remanescente, o que permitiu a edição de um novo decreto e pode destravar a implementação do CAR e do PRA no bioma Pampa. Essas medidas, embora em estágios distintos, indicam uma nova disposição institucional e criam condições para avanços mais consistentes na região. Apesar desse novo impulso, o Paraná enfrenta disputas judiciais que afetam a análise do CAR em áreas de Mata Atlântica, criando insegurança jurídica sobre a continuidade do processo.

**Observa-se que os estados avançaram mais dentro das etapas já iniciadas do que na conquista de novas etapas,** o que faz com que os progressos pareçam mais tímidos do que nos anos anteriores. A Figura 1, abaixo, destaca os estados que alcançaram novas etapas no último ano.

Figura 1. Status da Implementação do CAR e do PRA pelos Estados, 2025



\*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, 2025

# Etapas de Inscrição dos Imóveis Rurais no CAR

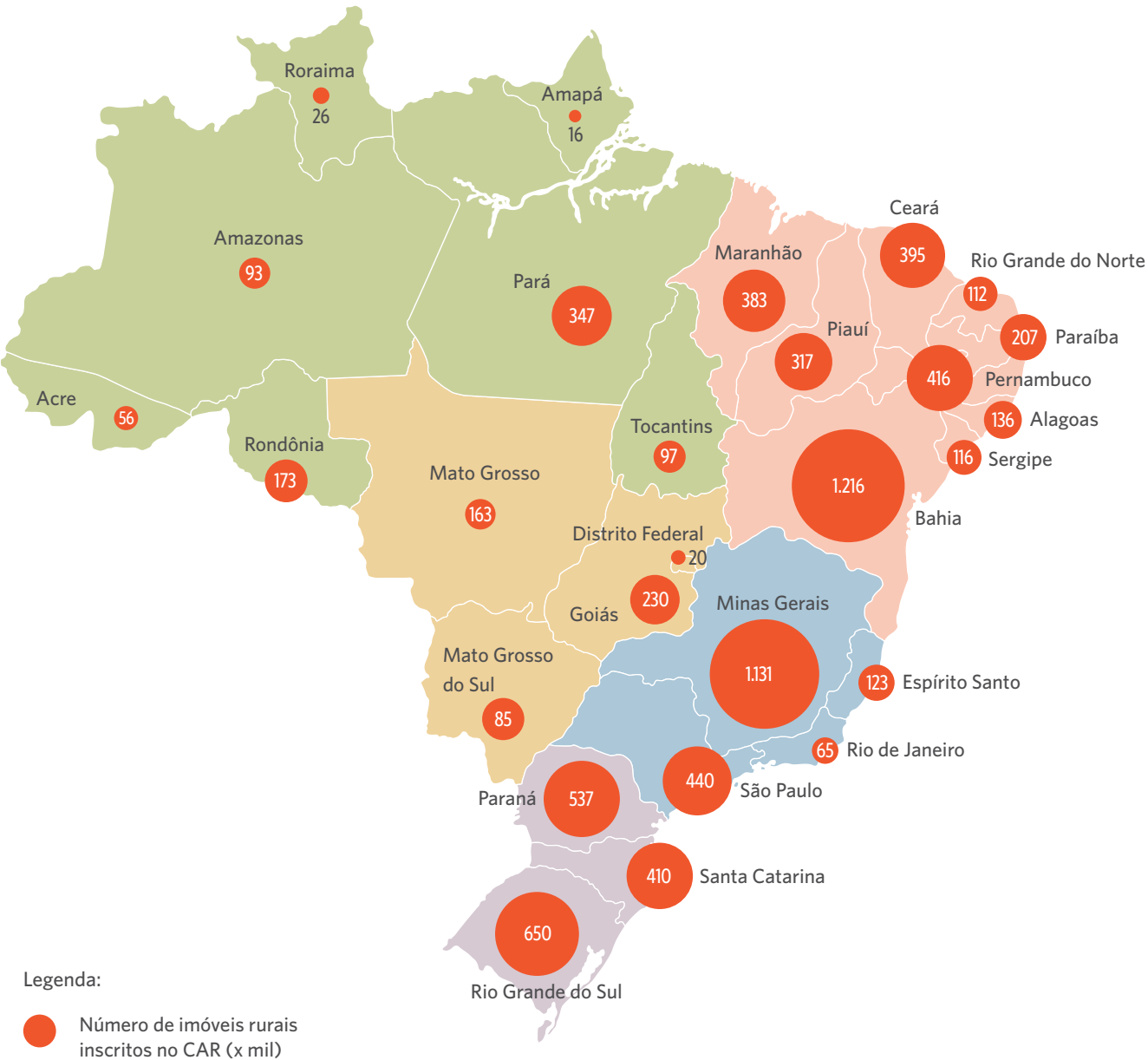
## Inscrição dos Imóveis Rurais no CAR

**Mais de uma década após a criação do CAR, a etapa de inscrição dos imóveis rurais está consolidada em todos os estados brasileiros. A base de cadastros, no entanto, segue em expansão.** Entre novembro de 2024 e agosto de 2025, houve um acréscimo de 4% na base nacional, que passou a contar com quase 8 milhões de cadastros. Esse aumento foi impulsionado pela individualização de lotes de assentamento, pela inclusão de pequenos agricultores e Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs) e, principalmente, pela dinâmica de desmembramentos, remembramentos e atualizações cadastrais.

Bahia e Minas Gerais permanecem como os estados com maior número de cadastros, ambos com mais de um milhão de registros (Figura 2). No caso da Bahia, esse número elevado está diretamente relacionado ao modelo de inscrição adotado pelo estado: no Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais (Cefir), nome dado ao CAR na Bahia, a inscrição é realizada por matrícula e não por imóvel rural. Como um único imóvel pode conter dezenas de matrículas, isso contribui significativamente para inflar o número total de registros na base estadual.

De forma geral, o número de cadastros em cada estado reflete seu perfil fundiário. Estruturas mais fragmentadas, com predominância de imóveis de pequeno porte ou minifúndios, tendem a gerar um volume muito maior de inscrições, o que traz desafios adicionais para a gestão, análise e regularização desses cadastros.

Figura 2. Imóveis Rurais Inscritos no CAR, 2025



**Fonte:** CPI/PUC-Rio com base nos dados atualizados fornecidos pelos órgãos estaduais responsáveis pelo CAR (agosto de 2025)\* e do Painel da Regularização Ambiental do SFB (atualizado em agosto de 2025), 2025

\* Os dados do Ceará, Mato Grosso, Minas Gerais e São Paulo foram atualizados em outubro de 2025.

## Inscrição de Territórios de PCT no CAR

**Em 2025, a inscrição de Povos e Comunidades Tradicionais no CAR não apresentou avanços relevantes em relação ao ano anterior.** O número total de registros manteve-se praticamente inalterado. Esse cenário contrasta com a expansão observada em 2024 e indica uma estagnação no processo de inclusão de territórios tradicionais no cadastro.

Alagoas segue liderando a quantidade de registros de CAR/PCT, contando atualmente com 1.209 — cerca de um terço do total nacional. Em seguida, destacam-se Maranhão (683), Bahia (612) e São Paulo (290). Outros quatro estados — Minas Gerais, Paraná, Pernambuco e Piauí — concentram entre 100 e 200 cadastros. A maior parte das demais unidades da

federação permanece com números bastante reduzidos: Amazonas, Goiás, Pará, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte e Tocantins registram entre 10 e 100 inscrições, enquanto todos os outros estados contam com menos de dez. Chama a atenção, em especial, o Mato Grosso, que apesar da expressiva presença de comunidades tradicionais, segue com apenas um CAR/PCT registrado no Sicar.

O número de inscrições de PCT no CAR, contudo, não reflete necessariamente a qualidade dos cadastros. No Pará, projetos e protocolos específicos envolveram encontros e capacitações com a participação direta das comunidades, resultando na inscrição de 69 territórios que abrangem cerca de 4 milhões de hectares e beneficiam mais de 20 mil pessoas.

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

**A individualização dos lotes de assentamentos no CAR evoluiu ao longo dos últimos anos e promete ganhar escala a partir da implementação de um novo sistema em 2025.** O Módulo Lote CAR, desenvolvido em 2017 e apenas operacionalizado em 2023, deu origem ao Sistema de Gestão Ambiental em Assentamentos da Reforma Agrária (Sigara) previsto para entrar em operação no segundo semestre de 2025. O Sigara realiza a individualização dos lotes a partir do cruzamento de diversas bases fundiárias e ambientais, construindo cadastros mais qualificados com informações sobre APP, Reserva Legal, uso do solo e identificação dos beneficiários por lote.

Antes do envio ao Sicar, os dados precisam ser validados pelos beneficiários, incluindo a definição da modalidade de Reserva Legal (individual ou coletiva). Com a implantação do sistema, espera-se que a individualização dos lotes de assentamento ganhe escala, mas a exigência de validação prévia pode se tornar um gargalo no processo.

Até o momento, cerca de 13,9 mil lotes em 264 assentamentos já foram individualizados pelo Módulo Lote CAR, e esses cadastros serão incorporados ao fluxo do Sigara, atualmente em fase de implantação. Paralelamente, os estados vêm adotando metodologias próprias: o Pará validou mais de 600 cadastros em parceria com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e instituições técnicas; e em Rondônia e no Amapá, acordos de cooperação permitiram iniciar a elaboração de cadastros individuais e atualizar informações de cobertura e uso com metodologias participativas.

Essas experiências mostram que, embora ainda em fase de consolidação nacional, a individualização de lotes no CAR vem ganhando escala e se firmando como instrumento central para integrar regularização fundiária e ambiental nos assentamentos.

## Etapa de Análise do CAR

A análise do CAR tem como finalidade verificar se as informações declaradas pelo proprietário ou possuidor correspondem à realidade do imóvel, conforme os critérios estabelecidos pelo Código Florestal. O objetivo é aferir a regularidade ambiental do imóvel: identificar eventuais passivos ambientais ou confirmar a conformidade com a lei. Nesse processo, o técnico responsável — ou um sistema automatizado — avalia a consistência e a qualidade dos dados declarados. Se forem detectadas inconsistências ou pendências, o proprietário ou possuidor é notificado para corrigir ou complementar as informações. A análise, portanto, ocorre em ciclos sucessivos até que o cadastro seja considerado “validado”.

Na prática, observa-se que grande parte dos cadastros permanece por longos períodos nesses ciclos intermediários de análise. Diante disso, este relatório distingue a análise em duas etapas: (i) **Análise Iniciada**, que contabiliza os cadastros que já ingressaram no primeiro ciclo de verificação, e (ii) **Análise Concluída**, que reúne os cadastros que tiveram seus ciclos finalizados — denominados, em alguns estados, de cadastros validados.

### Análise Iniciada

Embora a etapa de inscrição já tenha consolidado o CAR como instrumento de gestão ambiental, a análise dos dados declarados é o que acrescenta consistência e confiabilidade ao cadastro — e segue sendo o principal desafio da agenda.

**Em 2025, a análise do CAR avançou em diversos estados, mas de forma desigual. Enquanto a maioria segue com percentuais muito baixos em relação às suas bases, alguns conseguiram dar escala ao processo. Os progressos mais consistentes ocorreram nos estados que adotaram sistemas de automação da análise — como Alagoas, Amapá, Ceará, Mato Grosso, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo — ainda que cada um tenha seguido trajetórias distintas.**

O Amapá, pioneiro na adoção da análise dinamizada, ampliou o alcance da ferramenta e processou mais da metade de sua base cadastral. Alagoas, que já vinha alcançando excelentes resultados nos últimos anos, manteve sua trajetória de progresso e já analisou quase a metade dos cadastros. O Ceará deu um salto expressivo, com avanço muito acima da média dos estados, impulsionado pela plena utilização da análise dinamizada. Minas Gerais dobrou o número de análises em um ano, resultado de múltiplas estratégias, incluindo a análise dinamizada e análises por empresa terceirizada. O Rio de Janeiro apresentou crescimento relevante em 2025, após ter iniciado a análise dinamizada de forma incipiente no ano anterior. Já o Mato Grosso que liderava as análises por equipe ao lado do Pará, reformulou sua estratégia e, com o lançamento do CAR Digital, deu escala ao processo, registrando crescimento expressivo nas análises e ganhos em qualidade técnica.

O Paraná projeta um salto significativo até o final do ano no número de análises iniciadas, fruto da contratação de empresa especializada que já processou mais de 200 mil cadastros de imóveis com até quatro módulos fiscais, evidenciando o potencial da automação para dar escala à análise em curto prazo. Esses resultados ainda não foram incorporados ao Sicar, pois o estado depende da edição de um decreto que regulamente esse procedimento, bem como da conclusão do processo técnico necessário para integrar as análises ao sistema federal.

Nos demais estados que também utilizam automação — como Mato Grosso do Sul e Pará — os números permaneceram estáveis ou cresceram pouco em 2025. Em alguns casos, isso se explica pela reanálise de cadastros já processados com bases cartográficas mais recentes, o que melhora a qualidade sem alterar substancialmente os totais. São Paulo tem uma situação distinta: o estado já processou através de automação praticamente todos os cadastros passíveis dessa etapa. Já nos estados onde a análise do CAR depende apenas da atuação de equipes técnicas, o número de análises só cresce quando há reforço institucional, seja pela contratação de pessoal, terceirização ou municipalização do processo. Ainda que haja avanço, é difícil ganhar escala em tais casos.

**Além das diferenças entre as estratégias adotadas nas análises, há um obstáculo estrutural que limita o avanço em todo o país: a situação fundiária.** Estados como São Paulo e Mato Grosso conseguiram aplicar ferramentas automatizadas em larga escala, porque contam com uma base significativa de imóveis com perímetros consolidados e verificáveis, apoiados em registros como o Sigef. No entanto, cadastros que apresentam sobreposições acima do limite legal de tolerância não podem avançar na análise — seja por automação ou por equipe técnica — sem que haja retificação pelos produtores.

Considerando os dados consolidados ao longo dos anos, São Paulo segue na liderança nacional, com cerca de 395 mil cadastros analisados. Em seguida vem o Ceará, com aproximadamente 271 mil análises, o que representa um avanço expressivo em 2025, impulsionado pela análise dinamizada, após correção de entraves técnicos, e em articulação com o SFB para otimizar o processamento dos lotes. O Pará também se mantém entre os estados mais avançados, com aproximadamente 251 mil análises iniciadas, resultado de diferentes estratégias adotadas ao longo da última década. Outros estados que concentram volumes expressivos de cadastros com análise iniciada são Minas Gerais (167 mil), Mato Grosso (92 mil), Espírito Santo (81 mil) e Alagoas (64 mil).

Já outros estados permanecem em patamar intermediário, com 10 a 50 mil análises iniciadas. A maioria teve avanços pouco expressivos em 2025 — caso de Acre, Amazonas, Goiás, Maranhão, Paraná,<sup>5</sup> Rio de Janeiro e Rondônia. O Mato Grosso do Sul, por sua vez, tem aproximadamente 58 mil cadastros analisados, um pouco acima da média do grupo.

Na faixa inferior, oito estados e o Distrito Federal ainda não passaram da marca de 10 mil análises — como o Amapá, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, Roraima, Santa Catarina e Sergipe. No caso do Amapá, embora o número absoluto seja pequeno (9 mil), representa um marco importante de 2025, pois já corresponde a mais da metade da base estadual. Os casos mais críticos seguem sendo Pernambuco, Rio Grande do Sul e Tocantins, com aproximadamente uma centena de cadastros analisados cada. Já a Bahia permanece como grande lacuna, sem dados disponíveis em razão das especificidades do Cefir.

A comparação em números absolutos ajuda a dar a dimensão dos esforços, mas não traduz por completo o desafio de cada estado. Como as bases cadastrais variam bastante em tamanho, os percentuais de análises iniciadas em relação ao total de cadastros mostram de forma mais clara a relação entre avanço e desafio.

5 O total de análises iniciadas no Paraná deverá ser atualizado em breve, podendo superar 250 mil cadastros até o final de 2025, em razão da execução da análise automatizada por empresa contratada.

Quando se olha para os percentuais da base estadual, a desigualdade fica ainda mais evidente. **São Paulo lidera com 90% dos cadastros analisados, seguido por Pará (72%), Ceará (69%), Mato Grosso do Sul (68%), Espírito Santo (66%), Amapá (56%) e Mato Grosso (56%). Em patamares intermediários aparecem Alagoas (47%) e Amazonas (37%). Já Rondônia (29%), Acre (20%), Rio de Janeiro (17%) e Minas Gerais (15%) situam-se em uma faixa intermediária mais baixa. Nos demais estados, a análise iniciada não chega a 10% da base.**

A análise permite identificar tanto o sucesso de estados com bases extensas, como Minas Gerais, que registram avanços expressivos em números absolutos mesmo com percentuais ainda baixos; quanto o de estados com bases menores, como Amapá e Alagoas, que conseguiram processar uma parte relevante de seus cadastros.

**Considerando o país como um todo, houve um aumento de 41% no número de cadastros com análise iniciada entre novembro de 2024 e setembro de 2025. Ao todo, cerca de 1,6 milhão de cadastros já passaram pela análise — o que representa aproximadamente 20% da base nacional.** Nos estados que adotaram sistemas automatizados, o ritmo vem se acelerando de forma exponencial. Em alguns deles, a adoção recente da análise automatizada tem produzido saltos expressivos em poucas semanas, o que pode resultar em um cenário nacional sensivelmente diferente até o final do ano, com percentuais mais elevados de cadastros analisados.

A **Figura 3** mostra o número total de análises iniciadas e a proporção das análises iniciadas pelo total de cadastros de cada estado.

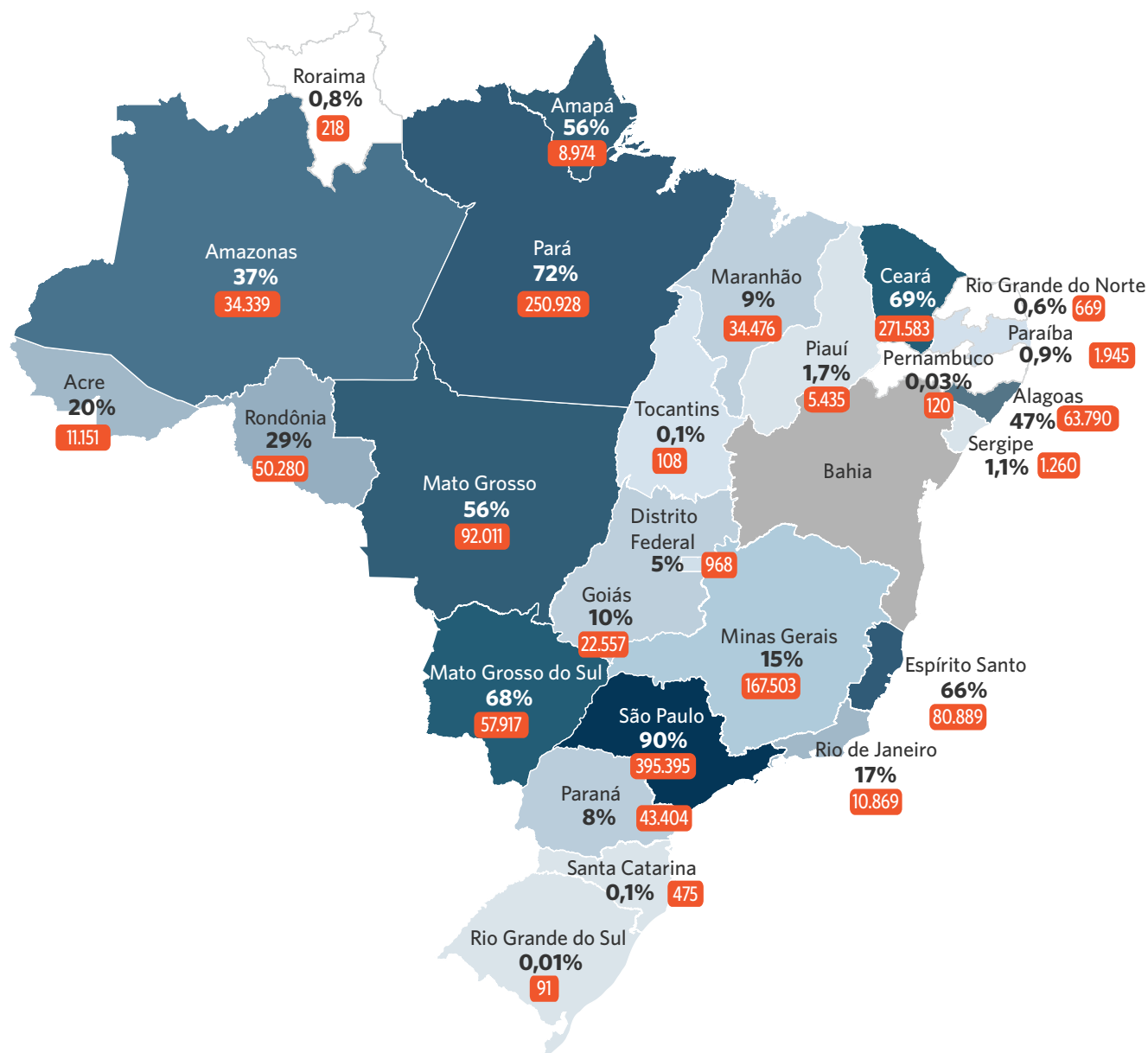
**Figura 3.** Proporção da Análise Iniciada do CAR e Número Total de CAR com Análise Iniciada, 2025

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 (agosto de 2025) e do Painel da Regularização Ambiental do SFB (atualizado em agosto de 2025). Dados do Ceará, Mato Grosso, Minas Gerais e São Paulo atualizados em outubro de 2025.

## Box 1. Como São Paulo e Mato Grosso Inovaram nas Análises do CAR

A etapa de análise do CAR enfrenta desafios estruturais. A opção pela autodeclaração permitiu consolidar uma base massiva de informações sobre imóveis rurais, mas também resultou em cadastros com qualidade técnica heterogênea. Ao serem confrontados com bases cartográficas mais precisas, muitos registros apresentam inconsistências, como sobreposições entre imóveis, delimitação incorreta de APPs ou falhas na identificação de áreas consolidadas. A necessidade de retificação pelos produtores, somada a dificuldades de comunicação e prazos não cumpridos, gera acúmulo de cadastros pendentes e travamentos no processo.

Diante desse cenário, São Paulo e Mato Grosso consolidaram-se como referências nacionais ao adotar soluções distintas, mas convergentes em seus objetivos de dar escala, qualidade e agilidade às análises.

**São Paulo** combinou a customização da ferramenta de **análise automatizada**, desenvolvida pelo SFB, com ajustes normativos para avançar na análise do CAR. O estado enfrentava dois gargalos centrais: a baixa qualidade dos cadastros e o aceite obrigatório do produtor. Para superar esses entraves, passou a utilizar bases cartográficas do sistema para retificar automaticamente informações declaradas em imóveis de até quatro módulos fiscais. Além disso, uma mudança normativa inverteu a lógica do aceite: os resultados da análise passaram a ser incorporados diretamente ao cadastro, cabendo ao produtor contestá-los posteriormente, em caso de discordância. Essa combinação de medidas conferiu mais fluidez e escala às análises. O impacto foi especialmente visível na etapa de validação: o número de cadastros validados mais que dobrou, passando de 77 mil em novembro de 2024 para 185 mil em setembro de 2025 — ou seja, de 18% para 42% da base estadual.

**Mato Grosso** avançou através da criação do **CAR Digital**, que inovou ao reconstruir os cadastros ambientais a partir do cruzamento dos perímetros dos imóveis com bases cartográficas de alta resolução. O resultado são registros mais completos e de maior qualidade, que já delimitam automaticamente APPs, Reservas Legais, vegetação remanescente e áreas de uso consolidado. A partir de 2025, além da expansão do uso da ferramenta no território, a **versão 2.0** do sistema trouxe uma mudança decisiva ao eliminar a exigência de aceite prévio do produtor. Essa alteração conferiu escala às análises, permitindo maior agilidade e qualidade no processamento, ainda que persista a necessidade de retificação nos casos de sobreposições fundiárias. Como resultado, o estado mais que dobrou o número de análises iniciadas, passando de 45 mil (30% da base) para 92 mil (56% da base). O efeito também se refletiu na validação: a proporção de cadastros concluídos subiu de 11% para mais de 19% da base estadual.

As experiências desses dois estados mostram que **a combinação entre ferramentas de automação — capazes de criar cadastros de qualidade ou promover retificações compulsórias — e mudanças procedimentais** tem sido decisiva para destravar gargalos históricos na análise. Ao mesmo tempo, evidenciam que avanços consistentes dependem de infraestrutura tecnológica robusta, disponibilidade de bases cartográficas confiáveis e soluções para as pendências fundiárias que ainda impedem o avanço da análise de parte significativa dos cadastros.

## Análise Concluída

A conclusão da análise — ou seja, a validação dos cadastros — continua sendo o maior gargalo da agenda. Em setembro de 2025, aproximadamente 485 mil registros haviam sido validados, o que corresponde a pouco mais de 6% da base nacional. Embora represente um avanço de 92% em relação a 2024, persistem grandes desigualdades entre os estados: poucos conseguiram validar parcelas significativas de suas bases, muitos permanecem abaixo de 5% e quase metade ainda não alcançou sequer 1%. Ainda assim, a ampliação da análise automatizada tende a acelerar também essa etapa, podendo alterar sensivelmente o panorama até o final do ano, com percentuais mais elevados de validação.

**Os progressos mais relevantes vieram de estados que adotaram estratégias estruturantes,** combinando o uso de bases cartográficas de alta qualidade, retificação automática ou compulsória e a possibilidade de validação dos cadastros independentemente do aceite do produtor. Em 2025, somaram-se a essas iniciativas os ajustes no limite de tolerância para a análise automatizada, que tiveram impacto nacional, mas foram especialmente visíveis no Ceará, Minas Gerais, São Paulo e Mato Grosso, ao permitir a validação de cadastros que antes ficavam bloqueados por pequenas inconsistências cartográficas.

O Paraná vem seguindo o mesmo caminho. Um decreto previsto para outubro de 2025 vai regulamentar a adoção da retificação compulsória, o que permitirá a validação automática dos cadastros analisados sem passivo ambiental. Aqueles com passivo dependerão do aceite dos produtores quanto às retificações automáticas. Com essas medidas implementadas, a expectativa do estado é validar ao menos 165 mil cadastros até o final do ano.

**Também merecem menção os estados que vêm experimentando estratégias complementares, como o programa RetifiCAR,** coordenado pela Confederação da Agricultura e Pecuária (CNA) em parceria com federações estaduais, sindicatos e órgãos ambientais. O projeto conta com consultorias especializadas que auxiliam os produtores na retificação dos cadastros. Ainda que incipiente, essa iniciativa já possibilitou progressos na validação em estados como Alagoas, Ceará e Rio de Janeiro.

O caso do Espírito Santo merece destaque particular. O estado atingiu 65% da base validada, porque os cadastros de imóveis de até quatro módulos fiscais foram elaborados com apoio técnico do Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo (Idaf/ES), o que garantiu maior qualidade já na inscrição. Essas análises vinham sendo processadas em sistema estadual e, até 2025, não estavam integradas ao Sicar. A integração realizada neste ano fez com que esse resultado passasse a aparecer de forma consolidada no sistema nacional.

Considerando os dados acumulados até agosto de 2025, alguns estados concentram os maiores volumes de cadastros validados. São Paulo lidera com 185 mil análises concluídas, seguido por Espírito Santo (80 mil), Ceará (64 mil), Pará (39 mil), Minas Gerais (37 mil), Mato Grosso (32 mil), Mato Grosso do Sul (13 mil) e Rondônia (11 mil).

Outros estados aparecem em patamar intermediário, entre 2 mil e 10 mil cadastros validados: Maranhão (7,9 mil), Alagoas (4,7 mil), Paraná (4 mil)<sup>6</sup> e Acre (2,6 mil). O Rio de Janeiro também integra esse grupo com pouco mais de 1,2 mil cadastros validados.

Na faixa inferior, vários estados ainda não alcançaram 1 mil cadastros concluídos: Amazonas (848), Amapá (586), Distrito Federal (242), Goiás (182), Paraíba (76), Piauí (63), Sergipe (54), Santa Catarina (20), Roraima (15), Tocantins (14), Rio Grande do Sul (7) e Rio Grande do Norte com apenas um cadastro.

Apenas Pernambuco aparece sem qualquer validação. Na Bahia, não há dados disponíveis em razão das especificidades do Cefir.

Quando se observa a proporção de cadastros validados em relação à base estadual, a desigualdade é ainda mais clara. O Espírito Santo lidera com 65% da base validada, seguido por São Paulo (42%), Mato Grosso (19%), Mato Grosso do Sul (16%), Ceará (16%) e Pará (11%).

Em patamares mais baixos estão Rondônia (6,1%), Acre (4,6%), Amapá (3,6%), Alagoas (3,5%), Minas Gerais (3,3%), Maranhão (2,1%), Rio de Janeiro (1,9%) e Distrito Federal (1,2%).

Os demais estados seguem com índices residuais, abaixo de 1% da base validada: Amazonas, Goiás, Paraíba, Paraná, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Roraima, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins.

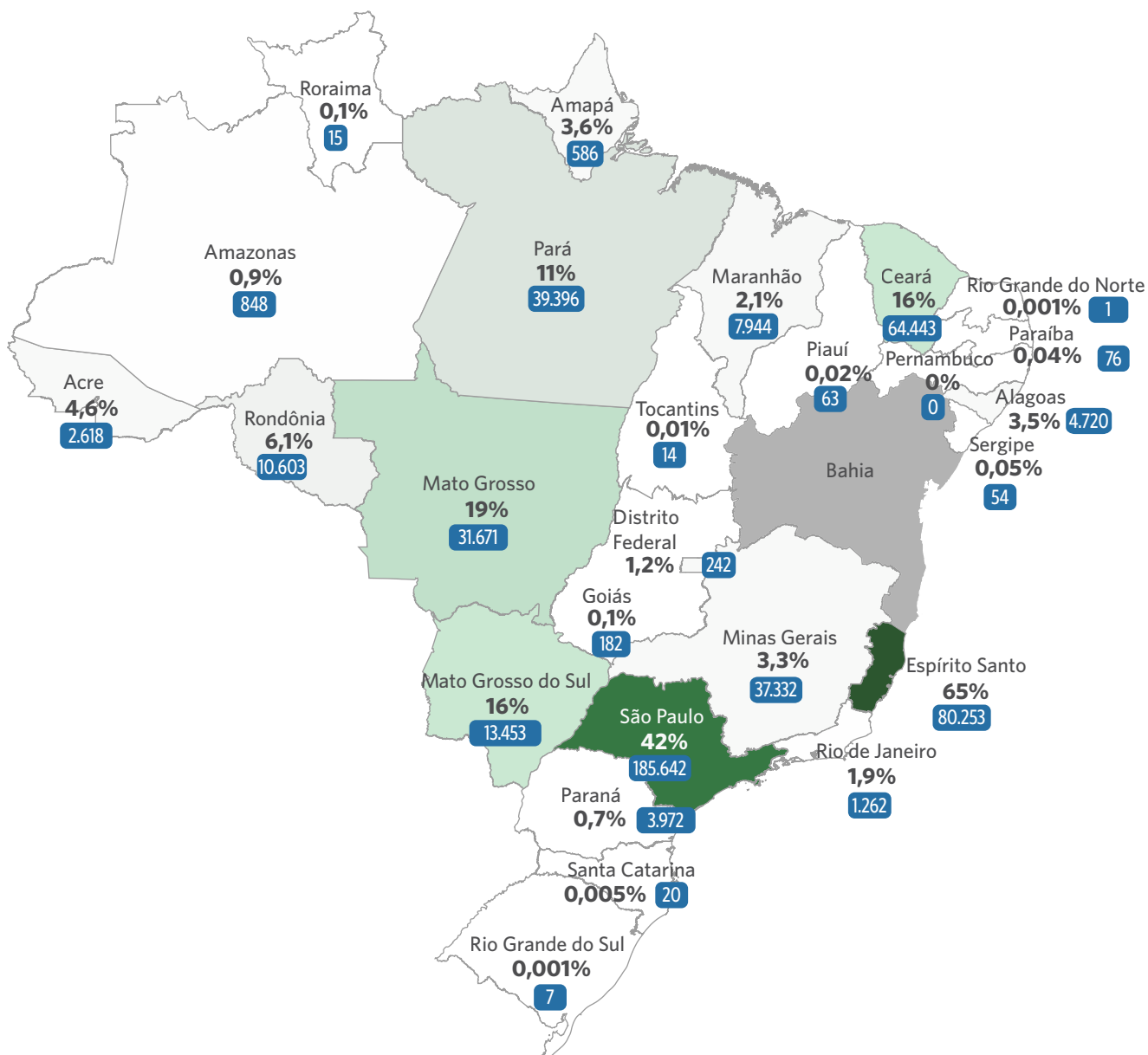
---

6 O total de cadastros validados no Paraná deverá ser atualizado em breve, com expectativa de alcançar ao menos 170 mil validações até o final de 2025.

**Figura 4.** Proporção da Análise Concluída do CAR e Número Total de CAR com Análise Concluída, 2025

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 (agosto de 2025) e do Painel da Regularização Ambiental do SFB (atualizado em agosto de 2025). Dados do Ceará, Mato Grosso, Minas Gerais e São Paulo atualizados em outubro de 2025, 2025

**Um dos principais entraves à validação dos cadastros continua sendo a comunicação com os proprietários e possuidores**, já que, em muitos casos, os responsáveis não recebem ou não respondem às solicitações para retificação ou complementação dos dados enviadas pelos órgãos ambientais ou de agricultura. Com isso, grande parte dos cadastros permanece na condição de “aguardando atendimento à notificação”. Essa situação é observada em estados como Amapá, Alagoas e Ceará, que avançaram nas análises automatizadas, mas ainda enfrentam essa barreira, seja pela necessidade de retificação de informações, seja pelo aceite pendente dos proprietários. As novas estratégias adotadas por São Paulo e Mato Grosso, citadas anteriormente, mostraram-se eficientes para enfrentar esse entrave, mas o problema permanece em todo o país. Muitos estados têm recorrido a mutirões de análise e atendimento, que podem trazer resultados pontuais, mas não oferecem a escala necessária para agilizar o processo. Esse cenário reforça a importância de uma campanha nacional de comunicação para sensibilizar os produtores sobre a necessidade de manter os dados atualizados no Sicar e de atender às notificações. Medidas como a ampliação de canais para envio de comunicados (ex.: uso de WhatsApp em Mato Grosso, campanhas de rádio no Ceará) podem ampliar o alcance e acelerar a conclusão das análises.

**Por fim, disputas judiciais continuam desafiando o avanço das análises do CAR e a implementação do Código Florestal.** A controvérsia entre a aplicação da Lei da Mata Atlântica e do Código Florestal no Paraná ilustra bem esse cenário. Em 2021, o Supremo Tribunal de Justiça (STJ) suspendeu uma decisão judicial (liminar) que obrigava o estado a aplicar o marco de 1990 de proteção da Mata Atlântica, permitindo a continuidade das análises do CAR de acordo com as regras do Código Florestal. Em agosto de 2024, a Corte Especial do STJ reuiu essa decisão e restabeleceu a validade da liminar que determinava a aplicação do regime da Mata Atlântica. Contudo, o acórdão ainda não foi publicado e essa decisão permanece sem efeito.<sup>7</sup>

Paralelamente à última decisão do STJ, a Justiça Federal do Paraná proferiu, em setembro de 2024, sentença de mérito no mesmo sentido da liminar, exigindo a aplicação do regime legal da Mata Atlântica. Essa sentença, contudo, foi suspensa em junho de 2025 pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4), que apontou risco de grave lesão à ordem e à economia pública, permitindo ao estado continuar com as análises do CAR com base no Código Florestal.<sup>8,9</sup> Entretanto, enquanto o caso não é definitivamente julgado, as análises seguem sob forte insegurança jurídica.

O caso do Paraná revela uma verdadeira batalha de tribunais, com decisões sucessivas e contraditórias que se sobrepõem entre primeira instância, TRF-4 e STJ. Esse vaivém mostra como a Justiça tem sido acionada como arena de disputa política e estratégica em torno da aplicação do Código Florestal. Os efeitos dessa disputa não se limitam ao Paraná, mas podem repercutir em até 17 estados que possuem fitofisionomias da Mata Atlântica, criando incerteza para a análise do CAR e para a regularização ambiental em todo o país.

7 STJ – SLS 2950/PR (2021/0170590-0). Acompanhamento do processo disponível em: [bit.ly/42sMgno](https://bit.ly/42sMgno).

8 TJPR - ACP nº 5023277-59.2020.4.04.7000/PR. Sentença disponível em: [bit.ly/3VUw3ne](https://bit.ly/3VUw3ne).

9 TRF-4 - SLS nº 5015462-83.2025.4.04.0000/PR. Decisão disponível em: [bit.ly/4n093PK](https://bit.ly/4n093PK).

## Cancelamento de CAR Sobreposto a Áreas Não Cadastráveis

**O cancelamento de CARs incidentes em Terras Indígenas (TIs), Unidades de Conservação (UCs) de domínio público e outras áreas não cadastráveis segue sendo um indicador relevante da implementação do Código Florestal.** Alguns estados, como Pará, Acre, Amazonas, Mato Grosso, Rondônia e Roraima, já promoveram medidas de suspensão e cancelamento de cadastros irregulares em TIs — com destaque para o Pará, que mantém ações permanentes e disponibiliza dados georreferenciados de forma pública.

Em 2025, a discussão avançou também para a esfera federal. No âmbito do Plano de Integração de Dados homologado na ADPF 743, o governo federal vem implementando filtros automáticos no Sicar para identificar e bloquear a inscrição de imóveis em áreas públicas federais, bem como condicionar retificações em cadastros sobrepostos a áreas embargadas à aprovação do órgão competente. A centralização dessa agenda tende a dar maior efetividade ao enfrentamento do problema, sobretudo no caso das TIs e de outras terras públicas federais, cuja gestão não pode recair exclusivamente sobre os estados. Ainda assim, o monitoramento das iniciativas estaduais continua fundamental para avaliar avanços concretos e a convergência das ações subnacionais com os esforços federais.

## Etapas de Regulamentação do Código Florestal pelos Estados

### Regulamentação do PRA e da Regularização dos Passivos em Área de Preservação Permanente e Reserva Legal

No último ano, Roraima regulamentou o PRA, dando o primeiro passo para a implementação do programa. Ao todo, 20 estados e o Distrito Federal já regulamentaram o PRA e adotaram métricas para a recuperação dos passivos em APP e Reserva Legal. Porém, seis estados — Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Sergipe — seguem atrasados na construção de um conjunto normativo mínimo para a regularização ambiental dos imóveis rurais.

A regulamentação do PRA de Roraima trouxe inovações, como a incorporação de objetivos climáticos, a promoção da restauração produtiva e a criação de um conjunto abrangente de incentivos para estimular a adesão dos produtores ao programa. Apesar disso, a lei apresenta uma fragilidade central: não diferencia os passivos de desmatamento anteriores e posteriores a julho de 2008, nem faz referência à área rural consolidada, o que gera insegurança jurídica e pode abrir margem para interpretações mais flexíveis do que permite o Código Florestal.

Além de Roraima, outros estados editaram novas regras. O Paraná atualizou a regulamentação voltada à regularização de APP e Reserva Legal. O Rio Grande do Sul finalmente resolveu seu impasse jurídico com relação ao Pampa e, após acordo judicial, revisou o decreto que regulamenta a recuperação e utilização do bioma, reconhecendo a compatibilidade do pastoreio extensivo com a manutenção da vegetação remanescente e prevendo o reenquadramento dessas áreas para instituição da Reserva Legal no CAR.

Já o Pará criou uma modalidade inédita e controversa de compensação de Reserva Legal ao regulamentar a Cota de Proteção Ambiental (CPA). Originalmente concebida para captar recursos destinados à criação e gestão de Unidades de Conservação de Proteção Integral, a CPA foi posteriormente ampliada para permitir a sua utilização também para compensar passivos de Reserva Legal anteriores a 2008. Nesse arranjo, a compensação se formaliza por meio de uma servidão ambiental temporária instituída dentro da UC vinculada à cota. Como essas unidades já possuem restrições máximas de uso, a servidão não resulta em ganho ambiental adicional, limitando-se a criar o vínculo jurídico formal que permite reconhecer o pagamento do produtor como compensação. Na prática, a medida cria um atalho para a conformidade ambiental: possibilita que produtores alcancem a regularização por meio de um mecanismo mais flexível do que o permitido pelo Código Florestal, ao mesmo tempo em que oferece ao Estado uma nova fonte de receita para financiar a gestão das UCs.

Além disso, estados como Ceará, Minas Gerais, Paraná e Santa Catarina instituíram instâncias de governança mais robustas para gerir o CAR e/ou o PRA, alocando-as em estruturas de maior peso político ou envolvendo diferentes órgãos da administração. Esse desenho fortalece a agenda do Código Florestal, amplia sua relevância dentro do governo e favorece maior coordenação com os setores produtivos.

Por fim, entre setembro de 2024 e agosto de 2025, aproximadamente 30 normas estaduais foram editadas, regulamentando procedimentos relacionados ao CAR, ao PRA e à regularização de APP e Reserva Legal — algumas complementando normas anteriores, outras substituindo-as.

## Etapa de Implementação do PRA

A recuperação dos passivos ambientais — que inclui a recomposição de APPs e a recuperação ou compensação de Reservas Legais — é um dos objetivos centrais do Código Florestal, mas permanece distante de ser alcançada no curto ou médio prazo no país.

**Em 2025, não houve progresso significativo na implementação do PRA. Dos estados que ainda não haviam avançado nessa etapa, apenas o Amazonas iniciou a formalização dos primeiros termos de compromisso e o Paraná deverá implementar o PRA até o final do ano. Ainda assim, alguns estados registraram crescimento no número de termos de compromisso assinados para adequação ambiental, como Acre, Alagoas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia e São Paulo.**

Uma alternativa para acelerar a regularização ambiental é a adoção de procedimentos de iniciativa do produtor, em que ele próprio identifica seus passivos e apresenta um plano de adequação antes mesmo da análise do CAR. Minas Gerais seguiu esse caminho ao permitir a adesão ao PRA por meio de procedimento autodeclaratório. Goiás adotou a Declaração Ambiental do Imóvel (DAI), em que o produtor apresenta um projeto para recuperação de APPs e Reservas Legais; nesse caso, trata-se de um modelo híbrido que só se consolida após a análise e a aprovação do órgão competente. Mato Grosso do Sul, por sua vez, também optou por um modelo autodeclaratório antecipado, em que o produtor apresentou seu projeto de regularização já no ato da inscrição no CAR.

Os modelos autodeclaratórios devem ser vistos como parte de um menu de alternativas disponíveis para viabilizar a regularização ambiental, mas não são suficientes como mecanismo isolado. A recuperação dos passivos ambientais exige estratégias amplas e articuladas, que combinem incentivos econômicos, segurança jurídica e apoio técnico, adaptadas às particularidades locais, ampliando a adesão dos produtores e garantindo o cumprimento do Código Florestal.

## Assinatura dos Termos de Compromisso

Nos estados em que o PRA já está em operação, apenas pequena parte dos cadastros com análise concluída — isto é, com passivos ambientais confirmados — avança para a etapa seguinte: adesão ao programa, apresentação do Projeto de Recuperação de Áreas Degradadas e Alteradas (Prada) e assinatura dos Termos de Compromisso (TCs) para a regularização de APP e Reserva Legal. **O baixo índice de transição para a regularização reflete tanto a resistência de produtores em assumir compromissos de adequação quanto o fato de que a restauração, seja ecológica, produtiva ou multifuncional, demanda recursos e capacidade técnica que a maioria dos produtores não possui.**

Entre novembro de 2024 e agosto/setembro de 2025, Maranhão e São Paulo registraram os avanços mais expressivos na formalização de TCs. Maranhão saltou de pouco mais de 100 para 418, enquanto São Paulo passou de menos de 250 para 730.

Goiás é um caso à parte. O estado adotou um procedimento autodeclaratório e apresentou um aumento no número de compromissos, impulsionado por uma legislação que flexibiliza a regularização ambiental. A norma permite a compensação de áreas de Reserva Legal desmatadas após 2008, estendendo até 2019 o regime das áreas rurais consolidadas. Embora

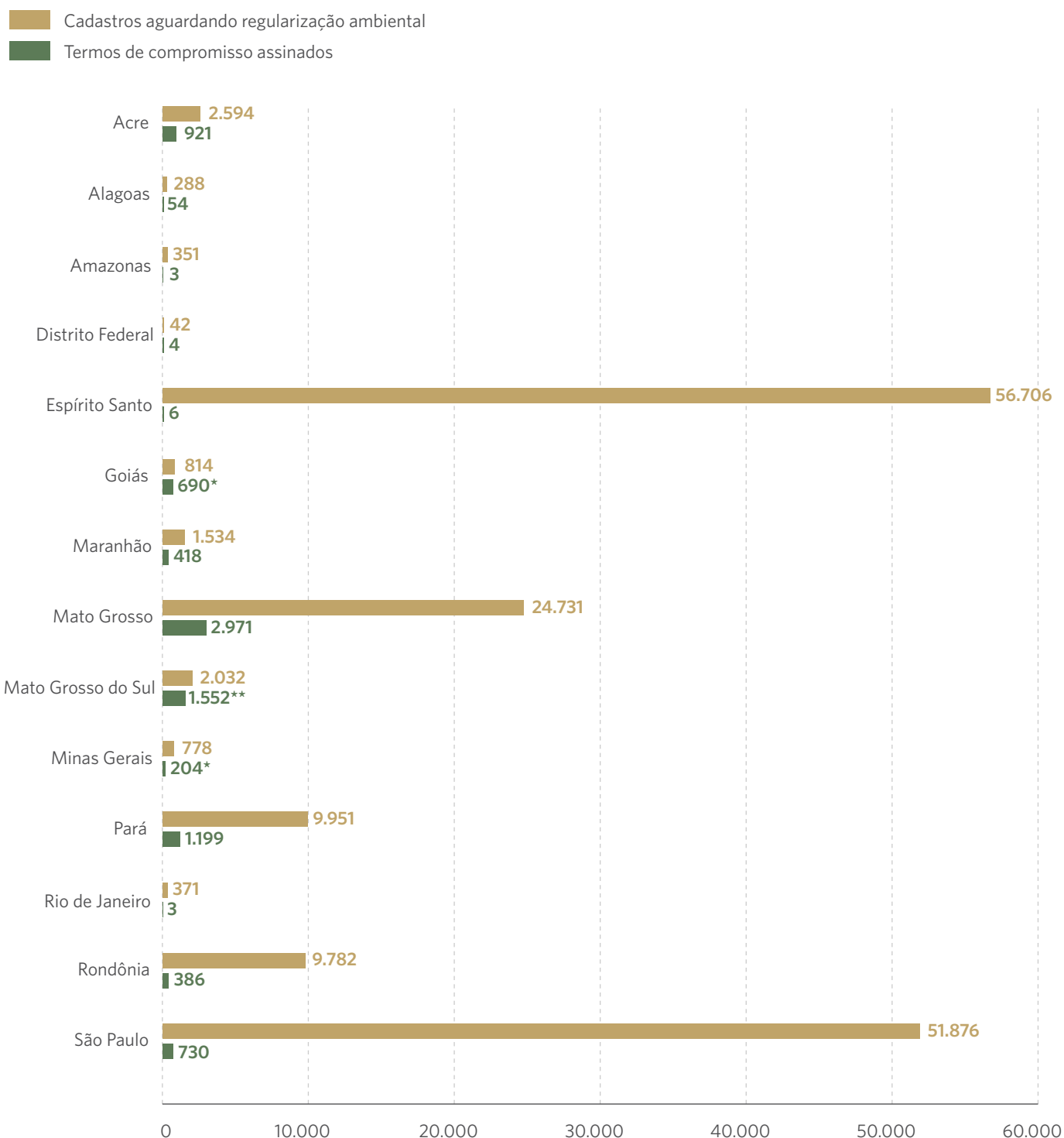
preveja que cada hectare desmatado seja compensado em dobro, a lei afrouxa disposições do Código Florestal e cria um precedente que pode estimular novas flexibilizações. Nesse contexto, Goiás já contabiliza 690 termos assinados.

Mato Grosso do Sul também apresenta particularidades. Hoje, o estado tem dificuldades de monitorar os projetos enviados em PDF antecipadamente de forma autodeclaratória. A migração dos projetos para o módulo de PRA do Sicar enfrenta o desafio técnico de converter essas informações para um sistema estruturado. Além disso, muitas propostas apresentam inconsistências, sobretudo pela subestimação dos passivos ambientais. Ainda assim, a estratégia adotada permitiu que o estado alcançasse um número relativamente elevado de termos de compromisso formalizados em comparação aos demais: até o momento, dos 13.502 termos voluntários, 1.552 já foram aprovados.

No conjunto do país, a formalização de termos de compromisso segue desigual. Mato Grosso concentra o maior número absoluto, com 2.971 termos assinados, seguido de Mato Grosso do Sul (1.552 aprovados), Pará (1.199) e Acre (921). Em seguida, vêm São Paulo (730), Goiás (690), Maranhão (418), Rondônia (386) e Minas Gerais (204). Já Alagoas (54), Espírito Santo (6), Distrito Federal (4), Amazonas (3) e Rio de Janeiro (3) registram resultados ainda incipientes, evidenciando que a consolidação do PRA permanece um desafio para a maioria dos estados.

A Figura 5 mostra o desempenho dos estados em que o PRA está em operação, relacionando o número de CARs com análise concluída e passivos confirmados ao total de termos de compromisso assinados — principal indicador de avanço na regularização ambiental dos imóveis rurais.

**Figura 5.** Número de CAR Aguardando Regularização Ambiental e Número de Termos de Compromisso Assinados, 2025



\* Em MG e GO, o PRA é autodeclaratório; assim, os TCs não necessariamente correspondem a CARs com passivo confirmado, o que limita a comparabilidade com os demais estados.

**Fonte:** CPI/PUC-Rio, 2025

O Acre se destaca por conseguir transformar a validação dos cadastros em regularização efetiva, com alta proporção de termos assinados. Já São Paulo apresenta o cenário oposto: obteve grande avanço na validação, mas esse resultado ainda não se refletiu em adesões ao PRA. Essa disparidade revela um dos principais desafios da implementação: superar a distância entre imóveis com passivos ambientais confirmados e aqueles efetivamente em processo de regularização.

O caso paulista é emblemático ao mostrar que, uma vez vencido o gargalo das análises, o problema central passa a ser engajar os produtores na adesão ao PRA. Para a plena implementação do Código Florestal em São Paulo, será decisivo entender dois pontos: 1) por que mesmo quando convocados muitos produtores não aderem ao PRA, e 2) quais instrumentos podem estimular sua entrada no referido programa.

Por fim, a relação entre número de termos assinados e a área em regularização mostra diferenças marcantes entre os estados. O Pará concentra de longe a maior área em processo de adequação, com cerca de 110 mil hectares, sobretudo em APP (97 mil ha), apesar de não estar entre os estados com mais termos assinados. O caso do Amazonas também chama atenção: apenas 3 termos já representam 5,4 mil hectares de APP em regularização, evidenciando que poucos compromissos podem envolver grandes áreas.

Na outra ponta, estados como Minas Gerais (204 termos para 1,8 mil hectares) e o Acre (98 termos para pouco mais de 2 mil hectares) apresentam compromissos de menor escala. Já em São Paulo, os 730 termos correspondem a cerca de 15,2 mil hectares de recomposição e 7,5 mil de compensação, enquanto em Rondônia, com 386 termos, a área vinculada é ainda maior (56,8 mil hectares), resultado de compromissos mais extensos por imóvel.

Esse retrato reforça que o número de termos não traduz, por si só, a escala da regularização ambiental: enquanto em alguns estados muitos termos referem-se a áreas pequenas, em outros, poucos termos concentram grandes extensões. Essa disparidade altera a leitura do avanço do PRA e reforça a necessidade de considerar também a dimensão territorial em regularização. Ressalta-se que os dados sobre área em regularização foram informados diretamente pelos estados. Não há, até o momento, documentos públicos que permitam verificar ou detalhar essas informações.

# Etapa de Monitoramento da Regularização Ambiental

## Monitoramento da Regularização dos Passivos em APP e Reserva Legal

Embora vários estados já tenham estabelecido regras para o monitoramento da regularização de passivos em APP e Reserva Legal, na prática são poucos os que implementaram sistemas e ferramentas efetivas para acompanhar a restauração. A maioria ainda se apoia no automonitoramento realizado pelo próprio proprietário ou possuidor com a entrega de relatórios periódicos, complementado por ações do órgão ambiental, como o uso de sensoriamento remoto e vistorias de campo quando consideradas necessárias.

Alguns estados ainda estão elaborando suas plataformas de monitoramento, enquanto outros deixaram a discussão para um momento posterior, já que ainda não chegaram nessa fase da regularização ambiental. O uso de tecnologias, como sistemas de monitoramento e plataforma com dados geoespaciais são ferramentas essenciais no gerenciamento da restauração florestal e tornam o procedimento mais eficiente e transparente.

## Alinhamento do Código Florestal com Outras Políticas Públicas

Fortalecer o alinhamento do Código Florestal com outras políticas ambientais é essencial para ampliar sua efetividade. A integração do CAR com políticas de conservação, restauração, combate ao desmatamento, regularização fundiária e crédito rural permite que o cadastro deixe de ser apenas um instrumento de monitoramento e de regularização ambiental e passe a orientar uma agenda mais ampla de desenvolvimento sustentável.

Um exemplo concreto desse alinhamento é o Programa Floresta+ Conservação, política federal de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) implementada em parceria com os estados da Amazônia Legal. Voltado à conservação da vegetação nativa, redução do desmatamento e manutenção dos serviços ambientais em pequenos imóveis rurais e assentamentos, o programa tem promovido ações conjuntas com os órgãos estaduais para avançar na agenda do CAR, por meio de mutirões em campo, capacitações e apoio à análise, retificação e validação dos cadastros de potenciais beneficiários do programa. Essas ações já ocorreram em sete estados — Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará e Rondônia — e contemplaram, até o momento, 15.418 análises, 5.535 retificações e 10.076 validações, além de 3.837 novas inscrições. Os dados demonstram o potencial do Floresta+ para acelerar a implementação do Código Florestal, ao integrar a agenda do CAR a políticas de incentivo à conservação.

Programas estaduais de PSA também reforçam esse alinhamento. Em São Paulo, o Programa Refloresta-SP combina incentivos financeiros à conservação e recuperação de áreas com critérios de elegibilidade baseados no CAR e no PRA, garantindo que os benefícios cheguem apenas a imóveis em conformidade com a lei. Já programas estaduais de restauração utilizam o CAR para identificar áreas prioritárias de recomposição e direcionar investimentos. O Programa Estadual Florestas do Amanhã (FDA) do Rio de Janeiro busca ampliar em 10% a cobertura de vegetação nativa até 2050 e utiliza os dados do CAR como base para orientar suas ações de restauração.

Outro ponto de convergência é o combate ao desmatamento. O Amazonas criou uma rotina que cruza os alertas do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) com os CARs. Quando identifica supressão florestal sem autorização, o órgão competente suspende imediatamente o CAR do imóvel, embarga a área e aplica multa. Outros estados — como Amapá, Espírito Santo, Paraíba e Rio Grande do Norte — também cruzam dados do CAR com alertas de desmatamento detectados por satélite, facilitando a identificação dos responsáveis e o direcionamento de autuações e embargos, ainda que sem a suspensão do CAR.

Por fim, o alinhamento do Código Florestal com a política de crédito rural desempenha papel estratégico para uma agropecuária mais sustentável. O sistema financeiro tem incorporado critérios socioambientais, restringindo o crédito a imóveis com desmatamento ilegal ou embargos ambientais, e ampliando o acesso ou concedendo desconto na taxa de juros a produtores que têm o CAR validado e imóvel em conformidade com a lei ou em processo de regularização. Esse movimento se consolidou em resoluções recentes do Conselho Monetário Nacional (CMN) e do Banco Central do Brasil (BCB), que passaram a condicionar limites de crédito à conformidade com o Código e, mais recentemente, proibiram o financiamento de atividades que envolvam supressão de vegetação nativa. Embora representem avanços relevantes, essas medidas ainda carecem de mecanismos robustos de monitoramento e de sanções efetivas, o que limita seu potencial de induzir plenamente a regularização ambiental.

**[climatepolicyinitiative.org](https://climatepolicyinitiative.org)**