

Impactos das Decisões do STF em Políticas de Governança de Terras: Estudo de Caso da ADPF 743.

Autora:
Cristina Leme Lopes

Série: Relatórios OPGT
Abril/ 2026



Impactos das Decisões do STF em Políticas de Governança de Terras: Estudo de Caso da ADPF 743

Autora:

Cristina Leme Lopes

Realização:

Observatório de Políticas de Governança de Terras
Climate Policy Initiative/PUC-Rio

Sobre a autora:

Cristina Leme Lopes. Gerente Sênior e pesquisadora do CPI/PUC-Rio, com foco em uso da terra, Código Florestal, biodiversidade e governança ambiental.

Citação sugerida:

Lopes, Cristina L. Impactos das Decisões do STF em Políticas de Governança de Terras: Estudo de Caso da ADPF 743. Rio de Janeiro: OPGT e Climate Policy Initiative, 2026. bit.ly/Impacto-ADPF743.

O OPGT é realizado com apoio do Land Facility, um programa financiado pelo FCDO do Reino Unido.

Introdução

Nas últimas décadas, o Poder Judiciário brasileiro, em especial o Supremo Tribunal Federal (STF), tem sido cada vez mais chamado a decidir controvérsias relacionadas à formulação e à implementação de políticas públicas. Esse fenômeno se manifesta em áreas diversas, como saúde, segurança pública, meio ambiente e clima, e frequentemente envolve alegações de omissões administrativas ou de insuficiência institucional na proteção de direitos previstos na Constituição Federal de 1988.¹

Em alguns desses casos, as decisões judiciais deixam de se limitar à declaração de ilegalidades pontuais e passam a envolver determinações voltadas à reorganização de estruturas administrativas ou ao acompanhamento da implementação de políticas públicas.² Esse tipo de atuação judicial tem sido objeto de intenso debate na literatura jurídica e de discussões na mídia, na academia e na sociedade civil, sendo frequentemente associado ao fenômeno da judicialização de políticas públicas e ao crescente protagonismo do Judiciário em temas tradicionalmente conduzidos pelos demais Poderes.³ Esse cenário levanta questões importantes sobre os limites da atuação judicial e sobre seus efeitos na organização e implementação de políticas públicas.⁴

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 743 insere-se nesse contexto. Proposta em 2020 com foco em políticas de prevenção e combate ao desmatamento e aos incêndios florestais na Amazônia e no Pantanal, a ação questiona a atuação do poder público na proteção do meio ambiente e na implementação de instrumentos previstos na legislação ambiental brasileira. Ao longo de sua tramitação e, especialmente, na fase de execução da decisão do STF, a ação passou a incorporar discussões relacionadas à gestão territorial.

Este relatório, elaborado por pesquisadora do Climate Policy Initiative/Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (CPI/PUC-Rio), em parceria com o Observatório das Políticas de Governança de Terras (OPGT), analisa a ADPF 743 como estudo de caso para compreender como decisões do STF podem impulsionar cooperação institucional e acelerar a implementação de instrumentos de governança de terras no Brasil. O relatório reconstrói a trajetória da ação no STF e examina como sua fase de execução passou a incorporar iniciativas voltadas à integração de dados territoriais e à coordenação entre órgãos responsáveis pela gestão dessas informações.

1 Barroso, Luís Roberto. *Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática*. Anuario iberoamericano de justicia constitucional, n. 13, p. 17-32, 2009.

2 Bianca Maruszczak Schneider Van Der Broecke e Katya Kozicki. *Litígios estruturais e controle judicial de políticas públicas no Brasil: do monólogo ao diálogo*. Suprema: Revista de Estudos Constitucionais, v. 5, n. Especial, p. 137-173, 2025.

3 Mendes, Conrado Hübner. *Política da justiça no Brasil*. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Brasil, 2021.

4 Barroso, Luís Roberto. *Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática*. Anuario iberoamericano de justicia constitucional, n. 13, p. 17-32, 2009.

Principais Mensagens

1. A ADPF 743 ilustra como decisões do STF podem influenciar a implementação de políticas públicas. Embora a ação tenha sido proposta com foco no combate ao desmatamento e aos incêndios florestais, sua execução passou a envolver ajustes na organização e na implementação de instrumentos de política pública, além de mecanismos de coordenação entre diferentes órgãos do Estado.

2. A fase de execução da decisão transformou a ação em um processo de acompanhamento institucional contínuo. A execução passou a incluir audiências sucessivas, decisões interlocutórias, reuniões técnicas, homologação de planos e monitoramento periódico, com participação de diferentes órgãos federais, estados e estruturas do próprio Poder Judiciário.

3. A integração de bases de dados territoriais passou a constituir uma dimensão relevante da execução da decisão. O STF determinou a apresentação de plano para aprimoramento e integração de sistemas de gestão territorial, envolvendo bases ambientais, fundiárias e registrais, como CAR, SICAR, SIGEF e SNCR e a infraestrutura eletrônica de registro de imóveis. O Supremo destacou que a ausência de regularização fundiária adequada, a existência de extensas áreas públicas não destinadas e a fragmentação cadastral constituem fatores estruturais associados ao avanço do desmatamento. Nesse contexto, o cadastramento adequado das terras e a integração dessas informações com outras bases de dados são apresentados como etapa fundamental da administração fundiária.

4. A execução da ADPF induziu a coordenação institucional entre órgãos que historicamente operavam de forma fragmentada. A implementação do Plano de Integração de Dados e Aprimoramento dos Sistemas Federais de Gestão Ambiental e Territorial resultou na criação de instâncias de coordenação administrativa, como comitês gestores e grupos de trabalho interfederativos, além de rotinas de monitoramento e prestação de informações.

5. A integração de dados territoriais envolve desafios técnicos e institucionais complexos. A interoperabilidade entre sistemas exige definição de padrões técnicos, hierarquia entre bases de dados e coordenação entre órgãos com competências distintas, além de articulação com a infraestrutura registral, cuja lógica institucional e regime jurídico diferem da administração pública federal.

6. A experiência da ADPF 743 mostra que decisões judiciais podem atuar como catalisadoras de iniciativas institucionais relevantes para a governança de terras. Ao exigir planos, cronogramas e acompanhamento periódico, o STF contribuiu para acelerar iniciativas de integração de dados territoriais e de cooperação entre órgãos responsáveis pela gestão dessas informações, que já estavam em debate na administração pública, mas enfrentavam dificuldades de coordenação e implementação.

7. A consolidação das rotinas de cooperação interinstitucional e interoperabilidade entre sistemas dependerá de sua institucionalização administrativa. As práticas estabelecidas durante a execução da decisão judicial precisarão se converter em rotinas administrativas permanentes para se manterem após o encerramento da supervisão judicial.

Glossário

Acórdão: Decisão tomada de forma colegiada por um tribunal.

ADPF (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental): Ação de controle de constitucionalidade julgada pelo STF destinada a proteger preceitos fundamentais da Constituição.

AGU (Advocacia-Geral da União): Órgão responsável pela representação jurídica do Poder Executivo federal.

Amici curiae: Expressão em latim que significa “amigos da Corte”. Refere-se a pessoas, instituições ou organizações que não são partes no processo, mas são autorizadas a participar para apresentar informações técnicas, dados ou argumentos que possam auxiliar o tribunal na decisão.

CAR (Cadastro Ambiental Rural): Registro eletrônico obrigatório de imóveis rurais criado pelo Código Florestal para controle ambiental e monitoramento do uso da terra.

CNJ (Conselho Nacional de Justiça): Órgão responsável pelo controle administrativo e disciplinar do Poder Judiciário.

Decisão interlocutória: Decisão judicial proferida durante o andamento do processo para resolver questões específicas sem encerrar o julgamento do caso.

Governança de terras: Conjunto de instituições, normas e sistemas utilizados para administrar o uso, a ocupação e a titularidade das terras, incluindo cadastros territoriais, registro de imóveis e instrumentos de controle ambiental.

Infraestrutura cadastral: Conjunto de sistemas e bases de dados utilizados para identificar e administrar informações sobre parcelas territoriais.

Interoperabilidade: Capacidade de diferentes sistemas de informação trocarem dados entre si de forma integrada e compatível.

NUPEC (Núcleo de Processos Estruturais e Complexos do STF): Estrutura do STF criada para apoiar a condução de processos judiciais que envolvem políticas públicas complexas.

ONR (Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis): Entidade responsável pela gestão nacional do sistema eletrônico de registro de imóveis.

Preceitos fundamentais: Normas constitucionais essenciais que incluem direitos e garantias fundamentais como o direito à vida, à liberdade, à igualdade e ao meio ambiente, além de princípios estruturantes, como a separação de poderes e a forma federativa de Estado.

Processo estrutural: Processo judicial voltado à solução de problemas institucionais complexos, frequentemente envolvendo políticas públicas e múltiplos órgãos do Estado.

SIGEF (Sistema de Gestão Fundiária): Sistema do Incra utilizado para certificação de imóveis rurais georreferenciados.

SICAR (Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural): Plataforma que integra os cadastros ambientais rurais dos estados.

SNCR (Sistema Nacional de Cadastro Rural): Cadastro administrado pelo Incra que reúne informações sobre imóveis rurais no país.

SREI (Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis): Infraestrutura nacional de prestação eletrônica de serviços registrais imobiliários.

Trânsito em julgado: Momento em que uma decisão judicial se torna definitiva, não sendo mais possível apresentar recursos.

STF (Supremo Tribunal Federal): Corte constitucional responsável pela guarda da Constituição Federal no Brasil.

Histórico da ADPF 743

Origem da Ação e Contexto Institucional

A ADPF 743 foi ajuizada em setembro de 2020 pelo Partido Rede Sustentabilidade, em um contexto de aumento expressivo do desmatamento e dos incêndios nos biomas Amazônia e Pantanal. A petição inicial sustentava a existência de falhas sistemáticas na atuação do poder público na proteção ambiental, atribuídas tanto à omissão na fiscalização quanto ao enfraquecimento de políticas públicas estruturantes.⁵

O autor argumentou que esse quadro configurava violação ampla e continuada de direitos fundamentais, especialmente do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, com repercussões diretas sobre a vida, a saúde e a integridade das populações afetadas. Com base nesses fundamentos, requereu que o Supremo reconhecesse a existência de um “estado de coisas inconstitucional”⁶ na gestão ambiental brasileira.

A ação não se limitava a denunciar falhas administrativas pontuais, mas buscava o reconhecimento de um problema estrutural de governança. Entre os pedidos formulados estavam a apresentação de plano de prevenção e combate a incêndios na Amazônia e no Pantanal; a retomada do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm); a recuperação da capacidade operacional do Centro Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais (PREVFOGO); a transparência quanto à execução orçamentária do Ministério do Meio Ambiente (MMA); e a publicidade das autorizações de supressão de vegetação. O autor também requereu a realização de audiência pública com participação de órgãos governamentais e da sociedade civil.⁷

Ao longo da tramitação, diversas organizações da sociedade civil ingressaram como *amici curiae*, apresentando dados técnicos e estudos sobre desmatamento, incêndios e estrutura administrativa da política ambiental.

Entre o ajuizamento da ação e o julgamento do mérito houve mudança de governo federal, o que alterou o contexto institucional da controvérsia.

A análise apresentada a seguir adota como recorte específico a agenda de governança de terras. Embora a ADPF 743 e as medidas adotadas em sua execução abranjam um conjunto mais amplo de temas — como prevenção e combate a incêndios, desmatamento e a implementação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) — o texto a seguir destaca apenas os elementos que se relacionam diretamente à organização institucional das bases de dados territoriais e à coordenação entre sistemas ambientais, fundiários e registrais.

⁵ A petição inicial e todas as demais peças da ADPF 743 podem ser acessadas na página de consulta do processo eletrônico, no link: bit.ly/47etP8F.

⁶ O chamado “estado de coisas inconstitucional” é uma técnica decisória desenvolvida pela Corte Constitucional da Colômbia para situações de violação massiva e continuada de direitos fundamentais associada a falhas estruturais do poder público.

⁷ STF, ADPF 743, Petição Inicial, set. 2020.

Julgamento de Mérito e Determinações do STF

O julgamento da ADPF 743 ocorreu em março de 2024 e o STF julgou parcialmente procedentes os pedidos. A corte rejeitou o reconhecimento formal de estado de coisas inconstitucional, mas reconheceu a existência de falhas persistentes na política ambiental e determinou medidas voltadas à reorganização de instrumentos administrativos, superando a lógica de simples correção de ilegalidades pontuais.⁸

No curso da ação, a Advocacia-Geral da União (AGU) sustentou que a mudança de governo e a adoção de novas medidas administrativas teriam esvaziado o objeto da ação, argumentando que as providências já implementadas seriam suficientes para enfrentar o quadro descrito na petição inicial.

O relator rejeitou essa tese e assinalou que eventual mudança de orientação política não elimina, por si só, a necessidade de avaliar se a estrutura institucional é adequada e suficiente para assegurar a proteção ambiental. Considerou, ainda, dados atualizados apresentados nos autos, inclusive por *amici curiae*, que indicavam a persistência de desafios relevantes.⁹

Com essa decisão, a ADPF 743 deixou de se circunscrever como reação a uma conjuntura específica e passou a assumir caráter institucional, voltado à organização estrutural da política ambiental.

O voto do relator adotou abordagem que, para além do exame imediato das medidas ambientais, incluiu considerações sobre a governança fundiária no Brasil. Antes de analisar os dados sobre desmatamento e incêndios, sustentou que a ausência de regularização fundiária adequada, a existência de extensas áreas não destinadas e a fragmentação cadastral constituem fatores estruturais associados ao avanço do desmatamento.¹⁰ Acrescentou ainda que políticas ambientais eficazes dependem de base territorial confiável e que o cadastramento adequado das terras representa etapa fundamental da administração fundiária. Embora essa discussão não integrasse diretamente os pedidos formulados na petição inicial, serviu como enquadramento para a compreensão das causas estruturais do problema ambiental.

Nas determinações finais, a decisão concentrou-se nas questões ambientais. O Supremo impôs um conjunto de medidas com impacto institucional significativo: determinou a apresentação de plano de prevenção e combate a incêndios na Amazônia e no Pantanal; a recuperação da capacidade operacional do PREVFOGO; a divulgação de informações detalhadas sobre execução orçamentária ambiental; a publicidade de autorizações de supressão de vegetação; e a complementação do PPCDAm, com apresentação periódica de relatórios. Instituiu, ainda, modelo de monitoramento continuado, com participação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) por meio do Observatório do Meio Ambiente do Poder Judiciário.¹¹

8 STF, ADPF 743, Acórdão, mar. 2024.

9 STF, ADPF 743, Acórdão, mar. 2024.

10 STF, ADPF 743, Voto do Relator no Acórdão, mar. 2024.

11 STF, ADPF 743, Acórdão, mar. 2024.

No que se refere à governança de terras, a decisão determinou que o Poder Executivo apresentasse medidas voltadas ao processamento das informações do CAR e à integração entre sistemas de monitoramento do desmatamento, titularidade fundiária e autorizações de supressão de vegetação. Essas medidas foram qualificadas como obrigações de meio, destinadas a reorganizar os instrumentos de controle do desmatamento ilegal.¹²

A inclusão desse comando decorreu de sugestão apresentada no âmbito do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC), vinculado à Presidência do STF, e conferiu à decisão alcance institucional sobre a organização administrativa da política ambiental, ao introduzir exigência de integração entre sistemas, não explicitamente prevista nos pedidos iniciais.

Síntese da Decisão de Mérito

- Rejeita o reconhecimento formal de estado de coisas inconstitucional.
- Reconhece insuficiências persistentes na política ambiental.
- Impõe medidas estruturais de planejamento, transparência e coordenação.
- Institui monitoramento continuado com participação do CNJ.
- Determina a integração entre CAR, monitoramento do desmatamento e bases de dados fundiários.

Abertura da Fase de Execução e Configuração do Processo Estrutural

Dinâmica Processual da Fase Executiva

Com o trânsito em julgado do acórdão em 19 de junho de 2024, o relator Ministro Flávio Dino designou audiência de conciliação para tratar do cumprimento integral da decisão, dando início à fase executiva da ação.¹³ No despacho, qualificou expressamente a ADPF como “processo estrutural”, afirmou que sua execução demandaria diálogo constante e interinstitucional, e convocou a participação do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL) e do NUPEC do próprio STF.

A etapa de execução não se limitou à verificação formal do cumprimento do acórdão. Passou a ser conduzida por meio de audiências sucessivas, decisões interlocutórias e reuniões técnicas, com formulação de determinações adicionais e progressivas ajustadas às informações e dificuldades apresentadas pelas partes.

Nas audiências realizadas em setembro de 2024, a execução passou a incorporar dimensão relacionada à governança de terras. Além das medidas voltadas ao combate aos incêndios, o STF determinou que o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) apresentasse plano de aprimoramento e integração dos sistemas de gestão territorial, com referência expressa ao CAR e aos sistemas relacionados à autorização de supressão de vegetação.¹⁴

12 STF, ADPF 743, Acórdão, mar. 2024

13 STF, ADPF 743, Despacho, ago. 2024.

14 STF, ADPF 743, Termo de Audiência de Conciliação, set. 2024.

O plano apresentado pelo MGI incorporou medidas adicionais relacionadas à integração entre bases de dados ambientais, fundiárias e registrais. A integração deixou de ser tratada apenas como aperfeiçoamento do CAR e passou a ser concebida como reorganização do ecossistema de dados territoriais, envolvendo bases fundiárias e registrais e prevendo interoperabilidade entre sistemas como o Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR), o Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF) e o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR).

Na sequência, o Supremo passou a exigir, além da apresentação do plano, a demonstração das condições institucionais para sua implementação¹⁵ e determinou a criação pela União de estrutura de governança específica para executar o plano, com a participação dos estados, e com um maior detalhamento dos dados, dos objetivos e da integração.

A decisão interlocutória de janeiro de 2025 consolida esse movimento. Nela, o plano de integração deixa de ser apenas uma proposta administrativa e passa a ser incorporado como parâmetro de cumprimento judicial. A execução assume de forma explícita a integração entre bases ambientais e fundiárias como condição para o controle do desmatamento, reforçando a centralidade da governança de dados territoriais no interior da ADPF.¹⁶

A audiência realizada em março de 2025 homologou os planos apresentados pela União — Plano de Recuperação da Capacidade Operacional do PREVFOGO, Plano de Ação Emergencial de Prevenção e Enfrentamento aos incêndios florestais na Amazônia Legal e no Pantanal e o Plano de Integração de Dados e Aprimoramento dos Sistemas Federais de Gestão Ambiental e Territorial (“Plano de Integração de Dados”) — e organizou o acompanhamento em torno de metas, cronogramas e reuniões periódicas de monitoramento.¹⁷

Em momento posterior, o Supremo solicitou ao CNJ informações sobre o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI) e notificou o Operador Nacional do Registro (ONR) para apresentar esclarecimentos sobre a prestação eletrônica de dados pelos cartórios. As determinações passaram, assim, a abranger também o sistema registral, reconhecido como componente relevante para a qualificação das bases fundiárias utilizadas pelas políticas ambientais.

Nesse contexto, foi formalizado o Acordo de Cooperação Técnica (ACT) nº 32/2025 entre ONR, Incra, CNJ e órgãos do Poder Executivo federal, com o objetivo de viabilizar a interoperabilidade entre sistemas de regularização fundiária e o registro de imóveis. O acordo prevê o compartilhamento estruturado de informações registrais e o desenvolvimento de interfaces de integração entre as bases fundiárias e os sistemas administrativos federais, ampliando o escopo da integração de dados para além das bases estritamente ambientais. Como parte dessa iniciativa, a ONR apresentou plano de ação voltado à recepção, estruturação e disponibilização de dados registrais pelos cartórios, com foco na padronização das informações e na sua disponibilização por meio de interfaces de programação (APIs) para uso pelos órgãos federais.¹⁸

15 STF, ADPF 743, Termo de Audiência de Contextualização, nov. 2024.

16 STF, ADPF 743, Decisão Interlocutória, jan. 2025.

17 STF, ADPF 743, Termo de Audiência de Contextualização, mar. 2025.

18 STF, ADPF 743, Ofício ONR.PR nº 337/2025, out. 2025.

A decisão monocrática proferida em março de 2026 incorporou de forma mais explícita a dimensão registral à execução da ADPF.¹⁹ Com base em nota técnica elaborada pelo NUPEC, o relator reconheceu avanços institucionais — como a ampliação da infraestrutura dos cartórios para operação do registro eletrônico, iniciativas de capacitação conduzidas pelo CNJ e o desenvolvimento, pela ONR, de ferramentas tecnológicas voltadas à interpretação de certidões e análise da dominialidade —, mas identificou limitações relevantes na qualidade dos dados compartilhados com o Poder Executivo. Segundo a nota técnica, mais de 96% dos registros encaminhados no âmbito do acordo de cooperação apresentam informações incompletas, comprometendo sua integração com sistemas administrativos como o CAR.

Diante desse diagnóstico, a decisão acolheu o plano de ação apresentado pela ONR, incorporando contribuições formuladas pela União e sugestões adicionais do MGI, além de recomendações técnicas do NUPEC. Entre as medidas determinadas estão o cumprimento integral dos Provimentos CNJ nº 143/2023 e nº 195/2025, a regularização imediata de cartórios inadimplentes nas regiões abrangidas pela ação, a alimentação obrigatória de dados estruturados mínimos relativos ao acervo registral e a priorização da qualificação de matrículas consideradas críticas, como imóveis situados em áreas de desmatamento recente ou com embargos ambientais ativos. A decisão também prevê a implementação de mecanismos de monitoramento público da qualidade das informações registrais e estabelece prazos de observância obrigatória para a execução dessas medidas.²⁰

A execução da ADPF 743 consolidou modelo processual baseado em audiências sucessivas, decisões interlocutórias complementares, exigência e homologação de planos, reuniões técnicas e grupos de trabalho interfederativos, além de monitoramento periódico com apoio técnico interno ao próprio STF. O processo deixou de se restringir a medidas emergenciais a incêndios e desmatamento e passou a funcionar como espaço de coordenação da implementação de instrumentos estruturantes da política ambiental e territorial.

Coordenação Institucional e Acompanhamento

Com a homologação dos planos, a execução passou a contar com instâncias formais de coordenação administrativa e rotinas periódicas de acompanhamento.

No âmbito do Poder Executivo federal, a exigência de que o plano fosse acompanhado de condições institucionais para sua implementação resultou na edição da Portaria Conjunta MGI/MMA/MDA/AGU nº 14/2025, que instituiu Comitê Gestor responsável pela coordenação do Plano de Integração de Dados.²¹ A Portaria definiu composição interministerial e atribuições relacionadas à integração de bases de dados, definição de cronogramas e acompanhamento das entregas previstas no plano.

Paralelamente, foram instituídos grupos de trabalho interfederativos voltados à implementação do CAR e à regularização ambiental nos Estados da Amazônia Legal e do Pantanal.²² Esses grupos passaram a tratar de parâmetros técnico-operacionais, fluxos de informação e divisão de responsabilidades entre União e Estados.

¹⁹ STF, ADPF 743, Decisão, mar. 2026.

²⁰ STF, ADPF 743, Decisão, mar. 2026.

²¹ Portaria Conjunta MGI/MMA/MDA/AGU nº 14/2025.

²² STF, ADPF 743, Manifestação, jun. 2025, e Manifestação, ago. 2025.

A execução incluiu reuniões técnicas periódicas para apresentação de resultados, esclarecimento de dados e verificação do cumprimento das metas estabelecidas.²³ A União apresentou relatórios sucessivos de monitoramento dos planos homologados,²⁴ enquanto os estados juntaram informações sobre a execução do CAR e medidas de regularização ambiental.²⁵

No âmbito do Poder Judiciário, o CNJ foi instado a prestar informações sobre a implementação do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis e o ONR sobre a obrigação de prestação eletrônica de dados pelos cartórios.²⁶ O Observatório do Meio Ambiente do Poder Judiciário passou a acompanhar processos relacionados a desmatamento e incêndios, integrando o modelo de monitoramento.²⁷ O NUPEC atuou na sistematização das informações relativas ao cumprimento das determinações, elaborando nota técnica consolidada sobre avanços e pendências.²⁸

A execução passou a combinar atos judiciais de supervisão — como decisões interlocutórias, despachos e audiências — com mecanismos administrativos de coordenação interinstitucional, articulando órgãos federais, estados e estruturas do próprio Poder Judiciário no acompanhamento das medidas determinadas.

Esse percurso — que parte do reconhecimento de insuficiências institucionais, avança para a imposição de planos estruturados e culmina na reorganização de instrumentos administrativos e na criação de rotinas de monitoramento — evidencia que a ADPF 743 reúne elementos típicos de processos estruturais. A decisão determina a formulação de planos com metas e cronogramas, estabelece acompanhamento continuado e envolve coordenação entre múltiplos órgãos e entes federativos. A execução desenvolve-se de forma progressiva, com decisões sucessivas de ajuste e acompanhamento técnico, inclusive com debate instaurado acerca dos critérios para seu encerramento, o que revela a centralidade da dimensão institucional da intervenção judicial. Nesse processo, temas originalmente periféricos à ação — como a integração de bases ambientais e fundiárias — passaram a ocupar posição central na implementação das medidas determinadas.

Encerramento da Execução

No final de 2025, a União pediu o encerramento da fase executiva da ADPF 743, sustentando que as medidas implementadas já teriam restabelecido condições institucionais suficientes para a condução autônoma da política pública.²⁹

Nos relatórios de monitoramento apresentados nesse período, indicou que as principais frentes de reorganização administrativa encontravam-se em curso. A elaboração e homologação dos planos, a instalação de instâncias de coordenação e o avanço nas medidas de integração de dados foram apontados como evidências de consolidação institucional. A União também ressaltou que processos dessa natureza não se destinam a perdurar indefinidamente e que seria necessário estabelecer critérios objetivos para a conclusão da supervisão judicial.

23 STF, ADPF 743, Ata da Reunião Técnica, set. 2025.

24 STF, ADPF 743, 1º, 2º e 3º Relatórios de Monitoramento, jun., set. e dez. 2025, respectivamente.

25 STF, ADPF 743, Manifestações Estaduais entre out. 2025 e dez. 2025.

26 STF, ADPF 743, Decisão Monocrática, abr. 2025.

27 STF, ADPF 743, Acórdão, mar. 2024.

28 STF, ADPF 743, Petição - Nota Técnica 01/2026/NUPEC/SG/STF, fev. 2026.

29 STF, ADPF 743, 3º Relatório de Monitoramento, dez. 2025.

As organizações que atuam como *amici curiae* adotaram posição diversa. Em manifestação recente,³⁰ destacaram a persistência de fragilidades relevantes — especialmente quanto à programação orçamentária projetada para exercícios seguintes, ao baixo índice de validação do CAR e à manutenção de registros com sobreposição a áreas protegidas. Sustentaram que as medidas implementadas ainda demandariam acompanhamento para assegurar estabilidade e continuidade das mudanças promovidas.

A controvérsia desloca o debate para a definição de parâmetros objetivos nos processos estruturais: em que momento se pode considerar consolidada a capacidade institucional reorganizada no âmbito de um processo dessa natureza?

A complexidade da resposta decorre do próprio desenho da execução. A ADPF passou a abranger frentes distintas — prevenção e combate a incêndios, fortalecimento institucional, integração de bases ambientais e fundiárias e articulação com o sistema registral — que apresentam estágios diferenciados de implementação. Enquanto algumas medidas já se encontram estruturadas em planos e rotinas administrativas, outras ainda dependem de maturação técnica e institucional.

Até o momento, não há definição judicial acerca do encerramento da fase executiva. A decisão de março de 2026 mantém a lógica de acompanhamento progressivo e amplia as exigências de informação e coordenação interinstitucional. A dinâmica adotada indica continuidade e aprofundamento da supervisão judicial, sem sinalização de encerramento próximo da execução.

Plano de Integração de Dados e Governança Territorial: a Governança de terras no centro da execução da ADPF

Interrelação entre Governança Ambiental e Fundiária

A incorporação da dimensão fundiária à ADPF 743 não ocorreu apenas na fase de execução. Ela já estava presente no voto do relator da decisão de mérito. Antes de examinar os dados sobre desmatamento e incêndios, o relator apresentou considerações sobre a estrutura da governança fundiária no Brasil e sua relação com a política ambiental.³¹

O voto parte da premissa de que o desmatamento ilegal, a grilagem de terras e outras atividades ilícitas em áreas públicas e privadas estão associados à ausência de regularização fundiária adequada e à fragmentação das bases cadastrais. Destaca a existência de extensas áreas não destinadas, inconsistências entre cadastros e sobreposição de registros, além da baixa qualidade e falta de integração de dados territoriais.

30 STF, ADPF 743, Manifestação *Amici Curiae*, jan. 2026.

31 STF, ADPF 743, Voto do Relator no Acórdão, mar. 2024.

A partir desse diagnóstico, sustenta que políticas ambientais eficazes dependem de uma base territorial confiável. O cadastramento adequado das terras é apresentado como etapa fundamental da administração fundiária, condição para o registro, o controle do uso e a responsabilização por ilícitos ambientais. O voto menciona, ainda, a necessidade de transição para um modelo de cadastro territorial multifinalitário, capaz de integrar dimensões fiscais, ambientais e dominiais.

Embora as determinações finais do acórdão tenham se concentrado na política ambiental, esse enquadramento inicial deslocou o debate para além das medidas de comando e controle. Ao associar a efetividade da política ambiental à integridade da infraestrutura cadastral e registral, o STF contribuiu para que a execução da decisão incorporasse instrumentos tradicionalmente situados no campo da governança fundiária.

A exigência de processamento qualificado do CAR e de integração entre sistemas de monitoramento ambiental e de gestão fundiária decorre desse enquadramento. A questão territorial, ainda que não constitua o objeto principal da ação, passou a integrar o conteúdo das obrigações estabelecidas na fase de execução.

Arranjo Institucional do Plano de Integração de Dados

Com a homologação do Plano de Integração de Dados, sua implementação passou a depender não apenas de soluções tecnológicas, mas de coordenação administrativa entre órgãos com competências distintas e, em parte, concorrentes.

A Portaria Conjunta MGI/MMA/MDA/AGU nº 14/2025 instituiu Comitê Gestor responsável pela coordenação do plano, com composição interministerial e atribuições voltadas à definição de prioridades, acompanhamento de entregas e articulação técnica entre órgãos federais. O ato estabelece instância colegiada responsável por organizar cronogramas, destravar interfaces e tratar da integração entre bases ambientais e territoriais.

Esse desenho é relevante porque a integração de sistemas, por si só, não resolve conflitos institucionais típicos da governança territorial, como: precedência de dados; padrões de interoperabilidade; acesso a bases; responsabilidades pela qualificação e saneamento de informação; e definição de “dado mestre”. Na prática, esses pontos exigem uma instância de coordenação com capacidade de arbitrar prioridades e induzir cooperação entre órgãos que não se subordinam hierarquicamente entre si.

Assim, o Comitê Gestor e os fóruns técnicos vinculados ao plano passaram a funcionar como espaço institucionalizado de articulação interministerial. A exigência de cronogramas, entregas e relatórios periódicos reforça essa coordenação, criando incentivos para o alinhamento entre áreas que, embora reconhecessem a necessidade de integração de dados territoriais, historicamente operavam de forma segmentada.

A integração entre sistemas ambientais, fundiários e registrais não constitui agenda nova na administração federal. O que se observa, contudo, é que a ADPF atuou como fator de aceleração dessa pauta, ao converter um objetivo técnico já discutido em obrigação concreta sujeita a acompanhamento externo. A exigência judicial reduziu margens de postergação e tornou a cooperação interinstitucional condição para o cumprimento da decisão.

No plano interfederativo, os grupos de trabalho destinados a detalhar soluções comuns para implementação do CAR e regularização ambiental passaram a discutir parâmetros técnicos e fluxos operacionais, aproximando decisões de tecnologia da informação dos problemas concretos de implementação. Esse componente é relevante porque evita que a integração fique restrita ao nível federal, onde muitas vezes se concentram as bases e os padrões, mas não necessariamente a capacidade operacional na prática.

Por fim, o arranjo levanta questão institucional que se projeta para além do período de execução: em que medida a cooperação induzida por esse tipo de coordenação se sustenta no tempo. A continuidade do Comitê Gestor, a permanência das rotinas interministeriais e a consolidação de práticas de interoperabilidade tendem a depender de uma institucionalização administrativa própria — e não apenas da dinâmica de cumprimento judicial. Esse ponto é central para avaliar se o plano produz aprendizado e rotinas estáveis, ou se parte da coordenação permanece atrelada ao estímulo externo de curto prazo.

Infraestrutura Cadastral e Desafios Estruturais

O Plano de Integração de Dados desloca o debate da governança territorial para a infraestrutura que sustenta a produção e o uso das informações. A integração entre bases envolve não apenas aspectos tecnológicos, mas a definição de parâmetros técnicos, a hierarquização de fontes e a adoção de critérios de validação de dados.

O fato de o plano ter sido inicialmente estruturado em torno do CAR como eixo organizador suscitou questionamentos sobre o papel desse cadastro no sistema cadastral brasileiro. Embora constitua instrumento central do Código Florestal para fins de controle ambiental, o CAR possui natureza autodeclaratória e foi concebido com finalidade ambiental específica, não como cadastro dominial ou geodésico de referência.

A manifestação técnica apresentada pelo Grupo Multidisciplinar de Políticas de Governança de Terras sustenta que a integração de sistemas exige a definição explícita de um cadastro-base capaz de exercer a função de “dado mestre” da parcela territorial.³² Nesse sentido, propõe o SIGEF como eixo estruturante do plano, por reunir parcelas certificadas com correspondência à unidade territorial do registro de imóveis e integração com dados fiscais. A escolha do sistema de referência não é apenas tecnológica: ela condiciona a forma como as demais bases, ambientais, tributárias e produtivas, serão articuladas e validadas.

³² Grupo de Monitoramento de Políticas de Governança de Terras (GMPGT). *Manifestação do Grupo de Monitoramento de Políticas de Governança de Terras sobre o Plano de Integração de Dados e Aprimoramento dos Sistemas de Gestão Ambiental e Territorial*. 3 set. 2025.

A discussão revela uma tensão de desenho institucional: ampliar rapidamente a interoperabilidade entre bases heterogêneas para reforçar a capacidade de controle do desmatamento ou, previamente, consolidar critérios técnicos de precedência e saneamento cadastral. O plano avança na criação de filtros automatizados, cruzamentos de dados e mecanismos de rastreabilidade, mas sua efetividade depende da qualidade, consistência e hierarquização das bases integradas.

Do ponto de vista operacional, a integração entre sistemas ambientais, fundiários e registrais amplia a capacidade de identificação de titularidade, de verificação de autorizações e de rastreamento de ilícitos. A interoperabilidade com dados registrais e com bases fundiárias federais tende a reduzir lacunas informacionais que historicamente dificultaram a responsabilização por desmatamento ilegal.

A dimensão registral introduz elemento adicional à discussão sobre integração de bases. A interoperabilidade com o sistema de registro de imóveis, especialmente por meio do SREI e da atuação do ONR, é condição para identificação segura de titularidade e consolidação de informações dominiais.

Ao mesmo tempo, a exigência de cronogramas e relatórios periódicos pode induzir soluções tecnológicas progressivas, implementadas em ciclos curtos de entrega. Isso não invalida os avanços, mas exige atenção à compatibilidade entre metas fixadas no contexto da ação e o tempo necessário para consolidação de infraestrutura cadastral robusta.

No curso da execução, o Supremo solicitou informações ao CNJ sobre o estágio de implementação do SREI e determinou que o ONR apresentasse esclarecimentos sobre a prestação eletrônica de dados pelos cartórios.³³ Posteriormente, foi formalizado acordo envolvendo ONR, Incra, CNJ e ministérios federais, prevendo mecanismos de interoperabilidade por meio de APIs.³⁴

Esse movimento revela aspecto sensível da governança territorial brasileira: os dados dominiais estão concentrados em estrutura que não integra diretamente a administração federal. A efetividade da integração entre bases ambientais e fundiárias depende, portanto, da cooperação com a infraestrutura registral. A atuação judicial, ao inserir o tema no âmbito da ADPF, conferiu visibilidade institucional à necessidade de compartilhamento estruturado de dados registrais.

Ao mesmo tempo, a integração com o sistema registral envolve limites jurídicos próprios, relacionados à proteção de dados, sigilo registral e regime constitucional da atividade notarial e de registro. A convergência entre sistemas administrativos e registrais exige, assim, compatibilização normativa e técnica que ultrapassa a mera conexão tecnológica.

A integração de dados territoriais envolve escolhas técnicas com implicações jurídicas e administrativas, especialmente quanto à precedência de bases, aos critérios de validação e aos efeitos sobre a regularização fundiária e ambiental. A governança de dados territoriais no Brasil exige, além da articulação entre sistemas ambientais e fundiários federais, integração com a infraestrutura registral, cuja lógica institucional e regime jurídico são distintos. Ao inserir essa agenda no âmbito de processo judicial, a ADPF 743 fez com que questões técnicas, já presentes no debate administrativo, passassem a integrar o parâmetro de cumprimento da decisão, assumindo papel central na implementação da política ambiental.

33 STF, ADPF 743, Decisão Monocrática, abr. 2025.

34 STF, ADPF 743, Ofício ONR.PR nº 337/2025, out. 2025.

Conclusão

A análise da ADPF 743 evidencia como decisões do Supremo Tribunal Federal podem influenciar a implementação de políticas públicas para além do conteúdo imediato das determinações judiciais. Embora a ação tenha sido proposta com foco na política ambiental, sua execução passou a incorporar instrumentos e debates típicos da governança territorial, especialmente no campo da integração de dados ambientais, fundiários e registrais.

Nesse contexto, o STF atuou menos como formulador de políticas e mais como catalisador institucional. Ao exigir planos, estabelecer rotinas de acompanhamento e induzir cooperação entre órgãos com competências distintas, a fase de execução da ADPF contribuiu para acelerar agendas administrativas já existentes, mas que historicamente enfrentavam dificuldades de coordenação.

O caso demonstra que a governança de terras no Brasil depende da qualidade e da integração das bases de dados territoriais. A incorporação desse tema no âmbito da ADPF 743 conferiu visibilidade institucional à infraestrutura cadastral e registral necessária para a implementação da política ambiental. Ao mesmo tempo, a experiência sugere que a consolidação dessas iniciativas dependerá da institucionalização administrativa das rotinas de cooperação interinstitucional e interoperabilidade, para além do contexto específico da supervisão judicial.

Autoria

CRISTINA LEME LOPES

Gerente Sênior de Pesquisa, CPI/PUC-Rio

cristina.leme@cpiglobal.org

A autora gostaria de agradecer Nina Didonet, Pesquisadora Sênior do CPI/PUC-Rio, pelo suporte à pesquisa e revisão do documento e Joana Chiavari, Diretora de Pesquisa do CPI/PUC-Rio, pela revisão e sugestões ao documento. Também gostaria de agradecer a Nina Oswald Vieira pelo trabalho de design gráfico.

Citação sugerida

Lopes, Cristina L. *Impactos das Decisões do STF em Políticas de Governança de Terras: Estudo de Caso da ADPF 743*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2026.

MARÇO 2026

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

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

www.climatepolicyinitiative.org



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