

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 743
DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. ANDRÉ MENDONÇA
REDATOR	DO: MIN. FLÁVIO DINO
ACÓRDÃO	
REQTE.(S)	: REDE SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S)	: RAPHAEL SODRE CITTADINO E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: ESTADO DO ACRE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE
INTDO.(A/S)	: ESTADO DO AMAPÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
INTDO.(A/S)	: ESTADO DO AMAZONAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS
INTDO.(A/S)	: ESTADO DE MATO GROSSO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO
INTDO.(A/S)	: ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
INTDO.(A/S)	: ESTADO DO MARANHÃO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO
INTDO.(A/S)	: ESTADO DO PARÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ
INTDO.(A/S)	: ESTADO DE RONDÔNIA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
INTDO.(A/S)	: ESTADO DE RORAIMA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA
INTDO.(A/S)	: ESTADO DO TOCANTINS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS
AM. CURIAE.	: LABORATÓRIO DO OBSERVATÓRIO DO CLIMA - OC
ADV.(A/S)	: FABIO TAKESHI ISHISAKI
ADV.(A/S)	: NAUE BERNARDO PINHEIRO DE AZEVEDO

ADPF 743 / DF

ADV.(A/S)	: CAMILA BARROS DE AZEVEDO GATO
ADV.(A/S)	: VIVIAN MARIA PEREIRA FERREIRA
ADV.(A/S)	: PAULO EDUARDO BUSSE FERREIRA FILHO
ADV.(A/S)	: SUELY MARA VAZ GUIMARAES DE ARAUJO E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: WWF - BRASIL
ADV.(A/S)	: ALESSA SUMIE NUNES NOGUCHI SUMIZONO
AM. CURIAE.	: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL
ADV.(A/S)	: MAURICIO GUETTA
AM. CURIAE.	: ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL - APIB
ADV.(A/S)	: LUIZ HENRIQUE ELOY AMADO
AM. CURIAE.	: INSTITUTO ALANA
ADV.(A/S)	: PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG
AM. CURIAE.	: GREENPEACE BRASIL
ADV.(A/S)	: DANIELA MALHEIROS JEREZ
ADV.(A/S)	: ANGELA MOURA BARBARULO
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO DIREITOS HUMANOS EM REDE
ADV.(A/S)	: GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO ARTIGO 19 BRASIL
ADV.(A/S)	: DENISE DOURADO DORA
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO CIVIL ALTERNATIVA TERRAZUL
ADV.(A/S)	: RAFAEL ECHEVERRIA LOPES

DECISÃO:

BREVE RETROSPECTIVA

Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental em fase de execução do acórdão proferido por esta Suprema Corte, por meio do qual foram impostas à União e aos Estados integrantes da Amazônia Legal e do Pantanal medidas estruturais destinadas ao aperfeiçoamento das políticas de prevenção e combate a incêndios florestais, de fiscalização ambiental e de gestão territorial, com ênfase na

implementação e na regularização do Cadastro Ambiental Rural (CAR).

São três os planos apresentados pela União, homologados por decisão judicial (eDOC 1305) e que estão em execução:

1. Plano de ação emergencial de prevenção e enfrentamento aos incêndios florestais na Amazônia legal e Pantanal (eDOC 1054);
2. Plano de fortalecimento institucional para o controle dos incêndios florestais na Amazônia e no Pantanal (eDOC 1053) e;
3. Plano de integração de dados e aprimoramento dos sistemas federais de gestão ambiental.

Determinei a intimação do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, assim como do Ministério do Planejamento (eDOC 1707), para prestarem informações detalhadas sobre a previsão orçamentária para o exercício de 2026 referente aos órgãos federais de proteção ambiental. A Advocacia-Geral da União apresentou manifestação conjunta no eDOC 1759.

Determinei, também, ofício ao Diretor-Geral da Polícia Federal (eDOC 1707) para informar o número de inquéritos instaurados com o fim de apurar os incêndios ocorridos em 2024, bem como quantos foram concluídos. A informação foi juntada no eDOC 1735.

Em cumprimento ao despacho eDOC 1707, o Ministério da Gestão e da Inovação encaminhou parcialmente os dados referentes ao número de registros homologados no âmbito do CAR por Estado, até outubro de 2025.

Foram oficiados todos os Secretários de Estado do Meio Ambiente das unidades integrantes da Amazônia Legal e do Pantanal para informar o quantitativo de pedidos de Cadastro Ambiental Rural homologados até outubro de 2025. Todos responderam, com exceção do Estado de Rondônia, que permaneceu inerte.

A Advocacia-Geral da União também foi intimada para se manifestar acerca da petição apresentada pela ONR e atendeu ao chamado judicial no eDOC 1759.

Em razão do que foi debatido nas reuniões técnicas de setembro do

corrente ano, determinei, por decisão (e DOC1707), a elaboração de nota técnica pelo Núcleo de Processos Estruturais Complexos desta Corte - NUPEC, de modo a sistematizar as informações dos planos apresentados pela União e pelos Estados, com o objetivo de viabilizar a aferição de seus cumprimentos e impulsionar as medidas faltantes para o alcance do que foi determinado no acórdão.

Posteriormente, designei uma nova reunião técnica (eDOC 1792), realizada em dezembro de 2025 (eDOC 1888-1891). Na sequência, a União apresentou informações complementares ao 3.º relatório de monitoramento dos planos homologados (eDOC 1919), em decorrência do vencimento do prazo anteriormente fixado.

A União requereu, em síntese: (i) a homologação das ações do PREVFOGO consideradas concluídas, totalizando 13 ações; (ii) a prorrogação do prazo para a conclusão das ações: 1.19; 4.7; 4.9; 13; e (iii) a readequação da meta da ação 3.5, para fins de reconhecimento de cumprimento mediante a formação de 21 peritos para a investigação de causas e origens de incêndios florestais.

Renovei a intimação do Estado de Rondônia (eDOC 1885) para informar o quantitativo de registros homologados no CAR; contudo, novamente deixou de responder.

A nota técnica do NUPEC 01/2026, juntada no evento eDOC 1944, apresentou análises especializadas relevantes para a aferição dos cumprimentos das determinações judiciais, identificação de entraves e proposição de medidas à implementação integral do acórdão estrutural, temas que serão analisados no tópico seguinte.

DOS AVANÇOS DECORRENTES DAS MEDIDAS ESTRUTURAIS AMBIENTAIS FIXADAS

Como destaquei quando proferi meu voto no mérito da ADPF, o objetivo das demandas de natureza estrutural como esta é o de promover a retomada e a reformulação de políticas de proteção ao meio ambiente,

assegurando-lhes efetividade. Trata-se de objetivo compartilhado por todos os atores processuais. Nesses casos, não se verifica, em regra, o dissenso clássico das demandas tradicionais, mas sim um esforço conjunto voltado à construção de um estado de coisas satisfatório, ainda que não plenamente ideal.

Os processos estruturais são marcados pela multipolaridade, pela coletividade e pela complexidade, características inerentes à magnitude dos problemas enfrentados. Tais elementos exigem da Corte Suprema um contínuo e intenso diálogo interinstitucional, a fim de que, por meio de ações coordenadas, se alcance situação compatível com a ordem constitucional.

Nesta fase de execução, incumbe ao Poder Judiciário conduzir a construção dialógica do caminho destinado à concretização do direito fundamental violado, estabelecendo diretrizes que forneçam o impulso necessário à implementação dos planos de ação apresentados.

Reconheço, contudo, que a transformação de realidades institucionalizadas demanda tempo, ainda que deva ser orientada à sua conclusão. A efetivação do remédio estrutural proposto precisa e deve ocorrer dentro de lapso temporal razoável e proporcional à gravidade da violação constitucional identificada.

A partir das constatações supra, reputo essencial enumerar os avanços concretamente alcançados em decorrência do cumprimento das determinações estabelecidas nesta fase executiva, o que reforça a importância do processo estrutural.

Conforme apontou a Nota Técnica do NUPEC (eDOC 1944), o monitoramento das ordens judiciais evidencia que as medidas determinadas por esta Corte resultaram em avanços importantes na proteção ambiental, **especialmente na expressiva redução dos focos de incêndio e no controle do desmatamento.**

Combate a incêndios

O país alcançou o menor índice de focos de calor nos últimos 25 anos. O resultado relaciona-se diretamente à ampliação do orçamento federal destinado ao combate a incêndios, que mais que dobrou, passando de R\$ 57,4 milhões em 2021 para R\$ 111,3 milhões em 2024, além de aportes extraordinários.

Foram aprovadas e instituídas as Leis n.ºs. 14.944/2024 e 15.143/2025, marcos normativos que estabeleceram a Política Nacional de Manejo Integrado do Fogo, prevendo relevante colaboração financeira entre os entes federativos. Foram criados instrumentos essenciais, como o SISFOGO - Sistema Integrado de Notificação de Incêndios, o COMIF - Comitê Nacional de Manejo Integrado do Fogo, e o PAINEL Dinâmico de Monitoramento no ICMBio, ferramenta de transparência e gestão que disponibiliza importantes informações institucionais, ambientais e gerenciais.

Também houve expansão da capacidade operacional de atendimento e prevenção, com a **contratação de aproximadamente 3.000 brigadistas devidamente capacitados, que formam o maior contingente dos últimos trinta anos**. As brigadas passaram de 105 para 150, e houve reforma de bases situadas em terras indígenas. Ademais, o **Fundo Amazônia** destinou expressivos R\$ 505 milhões aos Corpos de Bombeiros dos Estados da Amazônia legal, além de R\$ 150 milhões aos Estados do Cerrado e Pantanal.

Medidas com impacto direto

A estratégia de fiscalização preventiva foi redesenhada, ampliando sua eficácia. **A notificação de 2.297 propriedades no Pantanal com histórico de incêndios resultou na relevantíssima marca de ZERO novas ignições nessas áreas.**

As medidas de embargo remoto de 3.543 polígonos, totalizando 57

mil hectares, **reverteram a tendência de aumento projetado de 25% no desmatamento e geraram, segundo dados apresentados pelo INPE, redução efetiva de 11,5%.**

Apuração penal dos incêndios

Os relatórios da Polícia Federal demonstraram melhoria contínua nos indicadores de apuração dos incêndios florestais. Dos 143 inquéritos instaurados em 2024, 97 estão relatados, o que representa 68%. A duração média das investigações é de 258 dias, inferior à média geral de 451 dias. A taxa de resolução dessas demandas alcançou 81,3% em 2025.

Houve aumento do número de operações e medidas cautelares: em 2025 foram deflagradas 15 operações, expedidos 17 mandados de busca e apreensão e decretadas 2 prisões preventivas.

Esse avanço decorre do reforço das equipes nos Estados críticos e do uso ampliado de tecnologia com imagens de satélite para a coleta de provas.

Gestão territorial e ambiental (CAR/SICAR)

Neste eixo, especialmente complexo, por envolver regularização fundiária, uniformização de dados e elevado nível de integração entre os órgãos envolvidos, também há avanços importantes.

A criação do Comitê de Governança instituiu reuniões mensais entre órgãos federais e bimestrais com os estados, o que influenciou positivamente o diálogo interestadual.

A capacidade de análise do Sistema Nacional de Cadastro ambiental Rural (SICAR) ampliou-se em mais de quatro vezes em relação a março de 2025, atingindo atualmente mais de 20.000 análises de cadastros ambientais rurais (CAR) realizadas por dia. Houve um aumento de 41% no número de CARs com análises iniciadas entre novembro/2024 e setembro/2025.

A União desenvolveu a funcionalidade do “CAR Pré-preenchido”, com vinculações obrigatórias entre CPF, bases fundiárias e dados geoespaciais, lançado em 11/2025, integrando cinco bases de dados oficiais. **Foram realizadas 390 mil análises dinamizadas em 2025, contra apenas 47 mil em 2024, proporcionando um aumento superior 8 vezes nesta atividade.**

Implementou-se, ainda, o bloqueio automático de novos cadastros que sejam sobrepostos a terras indígenas e unidades de conservação. Criou o aplicativo “Meu Imóvel Rural” com o objetivo de integrar as informações do CAR, SNCR, SIGEF e CAF.

O **Governo Federal** informou que o ano de 2025 foi dedicado à padronização de conceitos e ao arranjo das bases; **2026 e 2027 serão destinados à execução técnica plena.**

Após a exposição dos avanços diretamente decorrentes da execução do acórdão desta ADPF, passo a apontar as principais dificuldades remanescentes e os pontos críticos que exigem prioridade na continuidade da execução estrutural.

DOS PONTOS CRÍTICOS QUE DEMANDAM A EXPEDIÇÃO DE NOVOS COMANDOS

a. Orçamento e sustentabilidade financeira

Por meio do despacho constante no eDOC 1707 determinei a expedição de ofício aos Ministros do Meio Ambiente e Clima e do Planejamento, a fim de que informassem e detalhassem a previsão orçamentária para o exercício de 2026 destinadas aos órgãos de proteção ambiental.

A determinação foi cumprida pela Advocacia-Geral da União (eDOC 1759), em nome de ambos os Ministérios. **A AGU informou que não houve redução estrutural na dotação orçamentária e que a aparente diminuição decorre das suplementações realizadas ao longo de 2025.**

Destacou que o Ministério do Planejamento e Orçamento ampliou o referencial monetário para 2026 em R\$ 137.458.434,00, especificamente para o atendimento das decisões judiciais. Extraio da petição:

Põe-se em destaque a orientação específica ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança Climática - MMA, contida no Ofício SEI nº 4314/2025/MPO, quanto à priorização de recursos para atendimento das ADPFs ambientais, como se expressa na aludida peça técnica. A propósito, confirmam-se os trechos pertinentes:

12. Cumpre, adicionalmente, informar que o Ofício SEI Nº 4314/2025/MPO (55143285) de 17 de julho de 2025, anexo, relativo ao Referencial monetário para a captação da Proposta Orçamentária Quantitativa Setorial para 2026, foi explícito ao dar a orientação específica ao MMA no sentido da priorização de recursos para o atendimento das ADPFs ambientais: (55143385). “Anexo I – Fase Quantitativa do PLOA-2026 – Orientações Adicionais ao Órgão 44.000 – MMA (...) Cumpre esclarecer que estão incluídos, e devem ser priorizados na alocação do Referencial Monetário indicado no Ofício, os recursos necessários ao atendimento da decisão judicial no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF nº 760, e da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão – ADO nº 54, de 2024, no âmbito do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) e ao atendimento da decisão judicial no âmbito das ADPFs nº 743, 746 e 857, na gestão ambiental da execução de Planos de Prevenção e Controle do Desmatamento de Queimadas no Bioma Pantanal e na Amazônia. 13. Da mesma forma, o Ofício SEI Nº 4998/2025/MPO (55143467), de 21 de agosto de 2025, anexo, que tratou da expansão de recursos ao referencial monetário inicial da captação da proposta de 2026, foi definitivo ao direcionar tal expansão especificadamente para o

atendimento das decisões judiciais relativas às ADPFs nº 760 e da ADO nº 54, no âmbito do PPCDAm, e das ADPFs nº 743, 746 e 857, na gestão ambiental da execução de Planos de Prevenção e Controle do Desmatamento de Queimadas no Bioma Pantanal e na Amazônia, no valor de R\$ 137.458.434,00 (cento e trinta e sete milhões, quatrocentos e cinquenta e oito mil, quatrocentos e trinta e quatro reais).” (destacou-se)

38. Transcrevem-se, ainda, as alterações nas expressões orçamentárias ligadas à implementação dos planos estruturais desta ação, in verbis:

“16. Em relação ao PLOA-2025, nota-se que houve priorização por parte do órgão setorial, com acréscimos, em especial: na Administração direta, ação “2000 - Administração da Unidade (+ R\$ 15,0 mi) e a ação “20VP Apoio à Conservação Ambiental e à Erradicação da Extrema Pobreza - Bolsa Verde” (+ R\$ 43,0 mi); no IBAMA, a ação nova “168N - Fortalecimento da Fiscalização Ambiental Para o Controle do Desmatamento Ilegal na Amazônia”, com doações do Fundo Amazônia (+ R\$ 57,7 milhões) e a ação “2000 - Administração da Unidade” (+ R\$ 25,0 mi). Por outro lado, houve reduções: no IBAMA, na ação “214M - Prevenção e Controle de Incêndios Florestais nas Áreas Federais Prioritárias” (- R\$ 54,0 mi), e na ação 214N - Controle e Fiscalização Ambiental” (- R\$ 39,8 mi); e no ICMBio, na ação “20WM - Apoio à Criação, Gestão e Implementação das Unidades de Conservação Federais” (- R\$ 57,3 mi). 17. Mesmo com o quadro de restrição orçamentária e fiscal que atinge todo o Orçamento da União, preservou-se o limite global de alocação discricionária para o MMA, que por sua vez, distribuiu de acordo com a priorização de suas políticas.” (pp. 9 e 10 do eDOC 1759).

O NUPEC, por sua vez, na última Nota Técnica juntada aos autos (eDOC 1944), ressaltou que a Lei Orçamentária Anual de 2026 registrou

reduções nominais significativas nas dotações destinadas aos principais órgãos federais de proteção ambiental, em comparação com o exercício de 2025. **Apontou que o IBAMA sofreu decréscimo de 17,2%, enquanto o ICMBio teve redução de 22,9%.**

A observação central do NUPEC consiste no reconhecimento de que o próprio Governo Federal admite ter reduzido verbas destinadas a ações específicas, a exemplo da Ação 214M (Prevenção e Controle de Incêndios Florestais), sob a justificativa de que tais despesas seriam compensadas por doações provenientes do Fundo Amazônia.

Ademais, o NUPEC apontou, que, além da menor previsão orçamentária para os órgãos ambientais, a LOAS 2026 apresenta expressiva reserva de contingência no âmbito do Fundo Nacional do Meio Ambiente, termos transcritos a seguir, cuja literalidade se mantém em razão de sua relevância (eDOC 1944, pp. 15-17):

22. Houve reduções nominais em determinadas ações finalísticas estratégicas (como fiscalização e prevenção de incêndios). O orçamento do IBAMA para 2026 na LOA foi reduzido em 17,2% e o do ICMBio em 22,9% em relação a 2025.

23. A União, em sua manifestação de 6/11/2025 (edoc 1760), argumenta que não houve redução orçamentária efetiva para o IBAMA, ICMBio e demais órgãos ambientais na LOA 2026, comparando-se ao PLOA 2025. Sustenta que eventuais diferenças resultam de créditos suplementares e extraordinários abertos ao longo do exercício de 2025, e que a execução orçamentária permanece dinâmica, podendo ser ajustada conforme necessidade. Além disso, invoca orientações do Ministério do Planejamento para priorização dos recursos destinados às ADPFs ambientais 743, e cita o acréscimo de R\$ 137,4 milhões nas despesas discricionárias para cumprimento das decisões do STF.

24. No mesmo documento, reconhece-se, todavia, redução em

ações específicas do IBAMA e do ICMBio — por exemplo, na ação 214M (Prevenção e Controle de Incêndios Florestais) e na ação 20WM (Unidades de Conservação) —, justificadas como ajustes internos, compensadas por novos programas e doações do Fundo Amazônia.

25. Em outras palavras, houve redução de parte dos recursos orçamentários dos órgãos, porque estão recebendo mais recursos do Fundo Amazônia.

26. A decisão do STF na ADPF 743 fixou a necessidade de assegurar a execução plena das políticas ambientais estruturantes, e vedou contingenciamentos ou limitações de execução dos recursos de fundos ambientais, por reconhecer seu caráter vinculante e finalístico. Essa diretriz aplica-se, em especial, ao FNMA e ao Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC).

Órgão / Fundo	Dotação 2025 (R\$)	LOA 2026 (R\$)	Variação (%)
IBAMA	798.591.707	661.144.074	-17,2%
ICMBio	674.376.478	519.458.434	-22,9%
MMA (Administração Direta)	284.558.401	302.807.684	+6,4%
FNMA	14.000.000	18.000.000	+28,6%
Fundo Clima	4.000.000	6.000.000	+50%
Total Ambiental	1.851.516.558	1.594.781.218	-13,9%

27. Além da menor previsão orçamentária para os órgãos, há previsão de expressiva reserva de contingência no Fundo Nacional do Meio Ambiente. Nota-se que a estimativa de arrecadação do FNMA para 2026 é de cerca de R\$ 274 milhões. Contudo, o previsto para 2026 é de apenas 18 milhões. Logo, o FNMA permanece sujeito à limitação de empenho, mesmo com receitas vinculadas, o que configura limitação orçamentária de 94% do valor arrecadado no fundo.

Unidade Orçamentária	Categoria Econômica / Grupo de Despesa	Fonte / Especificação	Valor (R\$)
44901 – Fundo Nacional do Meio Ambiente – FNMA	3 – Outras Despesas Correntes	1069 – Recursos Arrecadados em Pagamento de Multas por Infração Ambiental a Serem Revertidos a Fundos	9.075.000
	4 – Investimentos	1069 – Recursos Arrecadados em Pagamento de Multas por	8.925.000

		Infração Ambiental a Serem Revertidos a Fundos	
	9 – Reserva de Contingência	1069 – Recursos Arrecadados em Pagamento de Multas por Infração Ambiental a Serem Revertidos a Fundos	256.326.276
Total Geral			274.326.276

Fonte: PLOA 2026, disponível em <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamentos-anuais/2026/ploa/volume2ploa2026.pdf>

No ponto, cumpre enfatizar que **o acórdão ora em execução vedou o contingenciamento de fundos ambientais justamente para impedir o seu esvaziamento institucional e financeiro**. Mostra-se imprescindível que recursos de natureza obrigatória não sejam substituídos por verbas oriundas de doação.

Assim, ainda que razoáveis os argumentos relativos ao maior uso de recursos do Fundo Amazônia, o mesmo não se dá em relação ao incabível contingenciamento do Fundo Nacional do Meio Ambiente.

Diante desse cenário, a União será intimada para que se manifeste em 10 (dez) dias sobre este contingenciamento.

Gestão territorial e regularização ambiental

Persistem divergências relevantes entre a União e os Estados, conforme se evidenciou tanto com o avanço do trâmite processual quanto a partir das reuniões técnicas realizadas no curso da execução.

As controvérsias concentram-se, em especial, em dúvidas jurídicas sobre: **a. o tratamento a ser conferido às hipóteses de sobreposição de registros de CAR em terras indígenas; b. as modalidades de notificação**

dos declarantes e as consequências jurídicas decorrentes da eventual inércia após o chamamento administrativo; c. a possibilidade (ou não) de reabertura da análise de cadastros que apresentem pendências meramente formais e; d. os mecanismos mais eficientes para a correção dos dados declaratórios inconsistentes.

Passo, assim, ao exame individualizado de cada uma dessas questões, com fundamento na nota técnica elaborada pelo NUPEC, bem como nos demais documentos e informações constantes nos autos.

Sobreposição em terras indígenas e unidades de conservação

Consoante já destaquei, o plano de aprimoramento da governança apresentado pelo Poder Executivo Federal estabeleceu, a partir de 2023, a vedação e o bloqueio de novos cadastros incidentes sobre áreas sobrepostas a terras indígenas e a unidades de conservação. Os cadastros anteriormente efetuados foram requalificados como “pendentes”, sem que, contudo, tenha havido a sua suspensão ou cancelamento automático.

Uma das controvérsias atualmente instaurada entre a União e os Estados diz respeito à definição da competência administrativa para o processamento das medidas de suspensão desses cadastros. Sobre o ponto, o NUPEC apresentou as seguintes ponderações (e-DOC 1944, pp.18-19):

30. De acordo com apresentado em audiência, há atualmente 8.754 registros de Cadastro Ambiental Rural sobrepostos a terras indígenas, **sendo que há forte concentração da área sobreposta por um pequeno número de grandes propriedades rurais, a saber:**

a. 6.616 imóveis (75% dos cadastros sobrepostos) com até 4 módulos fiscais, representando, porém, apenas 3% da área total sobreposta;

b. 2.138 imóveis (25% do total sobreposto) acima de 4

módulos concentram 97% da área em conflito com TIs;

[...]

36. Os órgãos federais indicaram que não houve a suspensão de CAR sobrepostos anteriores por insegurança jurídica, em especial em virtude da Lei 14.701/2023, que preserva o direito de indenização por agricultores, de boa fé, que estavam nas terras indígenas quando da sua criação.

37. **Nas reuniões técnicas realizadas, a União, quando questionada sobre os motivos de não cancelar cadastros anteriores, indicou que a suspensão ou cancelamento de registros sobrepostos a terras indígenas ou unidades de conservação caberia aos Estados.** Explicam que, atualmente, suspensão de cadastro somente pode ser realizada por decisão judicial ou decisão administrativa do órgão competente devidamente justificada, conforme uma norma da Diretoria do Serviço Florestal Brasileiro.

38. **Quando os Estados foram questionados sobre o tema, informaram que a competência seria da União** e que, mesmo que fosse sua, são milhares de registros, e o Sistema apenas permite que se altere a situação de cada um cadastro por vez, o que dificulta lidar com a escala do CAR. Solicitam a possibilidade da alteração em bloco, mas não conseguem implementar a medida porque o SICAR é gerenciado pela União.

Percebe-se, então, que do total de 8.754 Cadastros Ambientais Rurais (CAR) que recaem sobre terras indígenas, **2.138 referem-se a imóveis com área superior a 4 módulos rurais, os quais concentram 97% da área classificada como irregular.**

Segundo o entendimento manifestado pela União no curso das reuniões técnicas, a suspensão ou o cancelamento desses registros estaria condicionado à decisão judicial ou à edição de ato administrativo pelo órgão competente, à luz das disposições da Lei n. 14.701/2023. Referida

norma assegura o direito à indenização dos agricultores de boa-fé que se encontravam em terras indígenas à época de sua constituição (itens 34 e 36, da nota NUPEC).

Os Estados, por sua vez, afirmam que a competência para a adoção de tais providências é da União, mas que ainda que lhes fosse atribuída, não seria viável a suspensão ou cancelamento dos registros em escala, uma vez que o sistema nacional de cadastro (SICAR) não dispõe da funcionalidade, exigindo, ao revés, a instauração de procedimentos individualizados (item 38, da nota NUPEC).

Cumprе recordar que uma das preocupações da decisão de mérito desta ADPF foi, justamente, a existência de registros formalmente válidos sobre terras indígenas, os quais permanecem aptos a ensejar o acesso a créditos agrícolas e outras benesses, em detrimento da implementação de uma política ambiental constitucionalmente adequada e socialmente justa.

Não há motivos razoáveis para a postergação da adoção de medidas de notificação, sobretudo em relação aos grandes proprietários, que concentram 97% da área reputada irregular por sobreposição a terras indígenas. **Ausente manifestação ou, confirmada a irregularidade, impõe-se a suspensão do cadastro.**

Desta maneira, acolho a sugestão constante da nota técnica NUPEC para determinar que a **União promova, no prazo de 60 (sessenta) dias, a notificação dos proprietários detentores de áreas superiores a quatro módulos rurais identificadas como sobrepostas a terras indígenas e unidades de conservação, a fim de que procedam à retificação de seus cadastros ou apresentem informações no prazo subsequente de 30 (trinta) dias, a contar da notificação, sob pena de suspensão do respectivo registro.**

No tocante à inexistência de ferramenta no sistema que permita a suspensão em bloco dos cadastros, **não é razoável** que, até o presente momento, ainda não tenha sido desenvolvida, sobretudo quando essa omissão acarreta paralisação em ponto essencial para o avanço da política

ambiental.

Assim, acolho a recomendação do NUPEC e determino que o **Poder Executivo Federal desenvolva, no âmbito do SICAR, a funcionalidade que permita aos Estados alterar, justificar e movimentar, de forma conjunta (em bloco), os registros cadastrais, viabilizando a notificação, a suspensão ou o cancelamento simultâneo dos registros.**

O prazo para o cumprimento dessa providência pela União é de 60 (sessenta) dias.

Notificação dos declarantes e consequências aos proprietários

Apontado como um dos principais gargalos do Cadastro Ambiental Rural, verifica-se que há, no país, **2,1 milhões de imóveis que receberam a notificação dos Estados sem que tenha havido qualquer resposta por parte dos respectivos proprietários, o que corresponde a 26,7% do total de cadastros existentes.** Alguns Estados despontam na dianteira desta inércia como o Maranhão (70,66%), Roraima (74,17%) e Amazonas (64,63) (item 50 nota NUPEC).

Essa situação de paralisia, segundo informaram a União e os Estados decorre, em muito, da defasagem das informações constantes dos cadastros, tais como correios eletrônicos desatualizados, representantes legais com poderes revogados, dados de localização insuficientes, entre outras inconsistências.

A proposta técnica consiste em, além de validar as intimações pelos canais indicados pelo próprio proprietário e, nos casos de embargos coletivos, por edital, conforme já determinei em decisão anterior, acolher a sugestão apresentada pelo IBAMA e pela Secretaria de Governo do MGI, no sentido de incorporar as notificações do CAR aos canais oficiais de comunicação do cidadão, com destaque para a conta gov.br. Contudo, é imprescindível fixar prazo para a implementação da medida, motivo pelo qual estabeleço 90 dias para a efetiva integração entre os sistemas.

No que se refere às consequências oriundas do não atendimento ao

chamado para a regularização das pendências, não vejo nada mais razoável do que a suspensão do registro no CAR. É evidente que, na ausência de qualquer ônus jurídico, os proprietários não demonstrarão interesse em promover as regularizações necessárias. A experiência e os números descritos reforçam que o preceito secundário (a consequência para o descumprimento) deve ser fortalecido a fim de que se amplie a eficácia do preceito primário (a prescrição da conduta).

A confirmação dessa constatação encontra-se nos expressivos números reproduzidos pelo NUPEC da manifestação do eDOC 1726, que evidenciam a **persistência de elevado contingente de registros pendentes de manifestação dos proprietários nos Estados:**

TABELA 1: QUANTIDADE DE IMÓVEIS E ÁREA POR FASE DA ANÁLISE.

Estado	# Imóveis	Área (ha)	# Imóveis com Análise Iniciada	% Imóveis com Análise Iniciada	# Imóveis Analisados aguardando proprietário/possuidor	% Imóveis Analisados aguardando proprietário/possuidor	# Imóveis Validados	% Imóveis Validados
AC	54.095	15.236.776,51	9.482	17,53	3.132	5,79	1.557	2,88
AL	138.144	2.440.687	111.388	80,63	96.873	70,12	5.303	3,84
AP	16.208	5.945.507	14.351	88,54	12.741	78,61	903	5,57
AM	94.191	119.094.204	75.255	79,90	60.876	64,63	1.578	1,68
BA	1.236.413	39.813.429	-	-	-	-	-	-
CE	395.414	12.295.724	323.205	81,74	220.682	55,81	65.149	16,48
DF	20.187	926.779	4.207	20,84	3.990	19,77	124	0,61
ES	123.697	3.932.409	96.333	77,88	15.995	12,93	80.338	64,95
GO	230.325	34.314.459	80.514	34,96	80.329	34,88	183	0,08
MA	393.128	37.224.881	290.391	73,87	277.803	70,66	7.675	1,95
MT	194.149	88.319.634	55.644	28,66	18.123	9,33	25.382	13,07
MS	85.797	35.880.167	57.292	66,78	40.605	47,33	13.252	15,45
MG	1.134.282	57.289.606	180.433	15,91	123.711	10,91	37.910	3,34
PA	347.347	87.984.810	188.254	54,20	129.813	37,37	39.730	11,44
PB	210.272	4.660.747	85.993	40,90	85.584	40,70	80	0,04
PR	539.463	19.321.446	173.069	32,08	161.001	29,84	3.949	0,73
PE	422.741	8.177.426	199.263	47,14	199.232	47,13	-	-
PI	322.064	25.408.663	165.410	51,36	164.834	51,18	336	0,10
TJ	66.134	3.102.391,95	14.333	21,67	11.563	17,48	1.307	1,98
RN	112.995	4.381.710,13	56.648	50,13	56.402	49,92	2	0,00
RS	654.601	24.536.907,54	5.493	0,84	5.469	0,84	14	0,00
RO	175.229	16.893.126,88	53.944	30,78	42.076	24,01	10.673	6,09
RR	26.632	8.348.210,35	19.812	74,39	19.752	74,17	30	0,11
SC	413.074	8.782.504,16	129.455	31,34	129.086	31,25	15	0,00
SP	435.124	22.017.627,11	349.924	80,42	135.626	31,17	164.995	37,92
SE	118.388,00	1.959.270,20	58.642	49,53	58.486	49,40	61	0,05
TO	97.604,00	23.295.554,46	481,00	0,49	323,00	0,33	69	0,07
Total	8.057.698,00	711.584.656,69	2.799.216,00	34,74	2.154.107,00	26,73	460.615,00	5,72

Repriso que **aproximadamente 2,1 milhões de imóveis permanecem**

nessa situação injustificável, a qual possui o potencial concreto de comprometer o avanço da política ambiental, caso não enfrentada, com a máxima urgência, pela União e pelos Estados.

A Nota Técnica sugere fazer a distinção entre suspensão automatizada e cancelamento definitivo dos registros, uma vez que as partes manifestaram o caráter temerário de automatizar decisões finais que dependam da análise técnica. Acolho a recomendação e determino que a suspensão, que é medida reversível e precedida de notificação anteriormente mencionada, seja realizada de forma coletiva (em bloco) nos casos de inércia dos declarantes.

Considerando que concedi o prazo de 60 dias para a União desenvolver a ferramenta que viabilize a suspensão em bloco, conforme deliberado no item anterior, **deverão os Estados proceder à notificação e à suspensão dos cadastros não respondidos, assim que disponível a implementação do sistema, sem prejuízo da obrigação já existente de adoção das providências de forma manual**.

O Núcleo de Processos Complexos do STF apontou, ainda, a divergência sobre o prazo concedido pelos Estados para a resposta às notificações e sugeriu a uniformização em 90 dias, com possibilidade de ampliação para até 180 dias, o que considero pertinente e, por isso, acolho.

A possibilidade de suspensão do CAR dos inadimplentes, tal como fixado nesta decisão, deve ser amplamente divulgada pelos meios disponíveis ao Governo Federal e aos Governos Estaduais, inclusive campanhas publicitárias.

Pedidos de reanálises e utilização indevida de expedientes para alteração do *status* cadastral

As partes apontaram que alterações de natureza meramente cadastral vêm sendo utilizadas como expediente para reabrir a análise de Cadastros Ambientais Rurais (CAR) suspensos em razão da existência de

passivos ambientais. Tal prática tem o potencial de deflagrar novos ciclos de avaliação e, inclusive, de permitir que infratores contornem embargos administrativos mediante o registro de novos CAR para o mesmo imóvel ou a parcelas dele.

No curso dos debates técnicos, firmou-se consenso no sentido de que a reabertura de um CAR já validado somente deve ocorrer em hipóteses justificadas, tais como o cumprimento de ordem judicial ou a superveniência de normativa relevante, conforme consignado no item 57 da nota técnica do NUPEC.

Os Estados, contudo, manifestaram insegurança jurídica para adotar essa limitação na ausência de orientação expressa em âmbito federal. Por essa razão, o NUPEC recomendou: (i) a vedação da emissão de novo CAR para imóvel já inscrito e validado, salvo nas hipóteses expressamente normatizadas; (ii) a garantia de que alterações cadastrais de caráter formal não impliquem modificação no *status* do cadastro; e (iii) a permissão para que os Estados procedam à correção automática de cadastros, tendo por parâmetro informações constantes de bases oficiais disponíveis.

A medida revela-se necessária, pois o sistema não pode servir de instrumento para o uso indevido de suas próprias funcionalidades, em evidente desvio de finalidade. A reabertura de análise cadastral restringir-se a situações excepcionais e previamente normatizadas, como, por exemplo, hipóteses de desmembramento do imóvel acompanhado de verificação fundiária, entre outros. **Alterações cadastrais meramente formais, tais como mudança de titularidade, de responsável técnico ou de outros dados periféricos, não devem ensejar a reabertura da análise nem modificar o estado de pendências ambientais já apreciadas.**

Correção automática de dados

O NUPEC constatou que alguns Estados se encontram em estágio mais avançado na análise do Cadastro Ambiental Rural (CAR), a exemplo

de São Paulo e Mato Grosso. De acordo com a nota técnica, as práticas adotadas por esses entes federativos podem ser replicadas pelos demais, de modo a superar entraves operacionais e impulsionar os resultados.

Partindo do diagnóstico amplamente compartilhado acerca da baixa qualidade no preenchimento dos cadastros, o Estado de São Paulo passou a adotar a correção automática de dados com base nas informações disponíveis em seus sistemas estaduais. Em Mato Grosso e São Paulo, o resultado dessa análise é inserido automaticamente no sistema, e cabe ao proprietário, posteriormente, requerer eventual correção. Conforme consignado no item 61 da nota NUPEC, essas condutas permitiram dobrar o percentual de cadastros validados, que saltou de 18% para 42% da base estadual em São Paulo e de 11% para 19% em Mato Grosso.

O NUPEC apontou, ainda, que embora os atores envolvidos reconheçam como tecnicamente viável a adaptação do sistema para a adoção dessa estratégia nos demais Estados, persiste divergência quanto à definição da competência para a implementação das alterações necessárias:

62. Quando o ponto foi questionado na reunião técnica com o Governo Federal, os representantes do Poder Executivo Federal explicaram que não haveria óbices técnicos ou jurídicos, mas seria uma competência dos Estados ou seria necessária uma alteração legal ou determinação judicial neste sentido para que os sistemas nacionais realizassem alterações automaticamente com base nos dados já consolidados. Quando o representante da ABEMA foi questionado sobre a resposta favorável a sua demanda, indicou que, por usarem o SICAR Nacional, seria a União a responsável pela alteração. Como nos demais pontos, há um movimento circular e o problema não encontra solução.

Assim, sem outras digressões, é inequívoco que, sendo da União a gestão do SICAR, incumbe-lhe promover as adequações necessárias na

arquitetura do sistema, de modo a viabilizar que os Estados procedam retificações automáticas de informações inconsistentes, providência que se revelou eficaz para ampliar a validação dos cadastros.

Deve a União, portanto, implementar no prazo de 60 dias, funcionalidade que permita aos Estados a retificação automática de dados cadastrais inconsistentes, de acordo com as informações disponíveis nas bases estaduais e federais, tais como as do INCRA, do SIGEF e Receita Federal, entre outras.

Situação crítica dos Estados na análise do CAR - Planos Estaduais

Conforme já narrei em diversas passagens desta decisão, o acórdão proferido nesta ADPF 743 tem desempenhado papel fundamental para o enfrentamento dos incêndios florestais e a recomposição do meio ambiente, impondo, por sua natureza estrutural, a necessidade de continuar o diálogo institucional e formular medidas capazes de assegurar a implementação de políticas públicas compatíveis com as obrigações previstas no art. 225 da Constituição Federal.

Para o Governo Federal, o ano de 2025 destinou-se à padronização de conceitos e à organização das bases operacionais; os exercícios de 2026 e 2027, por sua vez, deverão marcar a fase de execução técnica plena.

A partir da análise dos dados apresentados pelo Ministério de Gestão e Inovação (eDOC 1759), pelos Estados do Maranhão (eDOC 1738), Roraima (eDOC 1756), Acre (eDOC 1766), Mato Grosso (eDOC 1768), Pará (eDOC 1771), Amazonas (eDOC 1787), Tocantins (eDOC 1789), Mato Grosso do Sul (eDOC 1805), Amapá (eDOC 1909/1910), bem como pela Nota Técnica do NUPEC (eDOC 1944), percebo **acentuada disparidade entre as unidades federativas** no cumprimento dos objetivos determinados em lei e nas decisões do STF.

Enquanto alguns Estados avançam com soluções próprias, aptas a conferir celeridade e eficiência à análise do Cadastro Ambiental Rural,

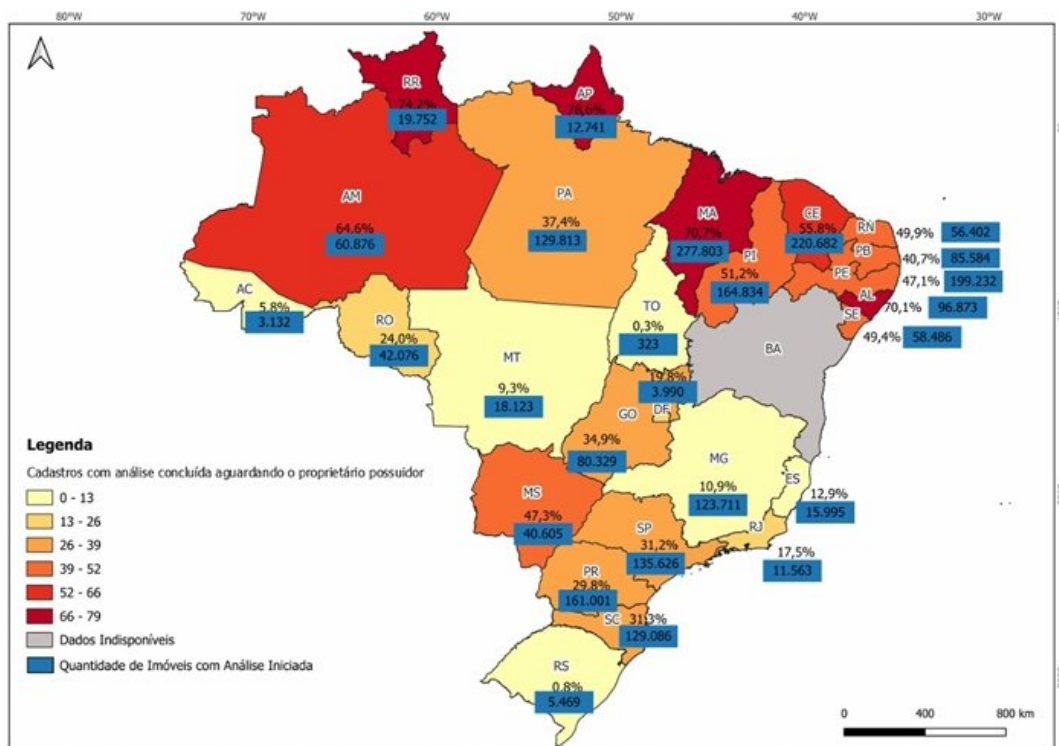
outros permanecem praticamente inertes. As próprias administrações estaduais reconhecem enfrentar severas limitações e apresentam panoramas pessimistas sobre suas capacidades de análises, citando escassez orçamentária, tecnológica, técnica, entre outras.

O Estado de Roraima, por exemplo, informou em set/2024 que sequer havia iniciado a etapa de análise das inscrições do CAR por “não possuir insumos necessários em escala mínima”. Mais de um ano depois, comunicou que, até 11/2025 havia analisado apenas 386 cadastros, correspondentes a 0,09% do total (eDOC 1707).

Tocantins iniciou à análise de apenas 0,49% de seus cadastros e validou 0,07% (eDOC 1762, p. 2). Acre registra 2,88% de análises concluídas (eDOC 1762, p.2). No Maranhão apenas 1,95% dos registros foram validados e há mais de 70% pendentes de manifestação dos proprietários (eDOC 1762, p.2).

Nos Estados da Amazônia Legal e em Mato Grosso do Sul apenas 3,8% dos 1,5 milhão de cadastros foram concluídos. Há 1.056.746 imóveis que sequer ingressaram na etapa de análise e representam 66,9% do total. Outros 286.890 (18,2%) aguardam resposta às notificações administrativas.

O mapa dos cadastros **validados**, disponibilizado pelo Ministério da Gestão e Inovação (eDOC 1762), bem ilustra essa **indesejada assimetria** entre os Estados:



MAPA DOS CADASTROS VALIDADOS.

As constatações apresentadas pelo NUPEC convergem na mesma direção. Após a exposição dos dados estaduais, exemplificados anteriormente por amostragem, **a unidade técnica recomenda a elaboração de planos estaduais, estruturados com objetivos e metas claramente definidos, acompanhados de indicadores de monitoramento e de relatórios periódicos.** Sugere, ainda, a implementação de estratégias para a transferência de conhecimento e de boas práticas dos Estados que se encontrem em estágios mais avançados, considerando-se, igualmente, as medidas já determinadas à esfera federal, de modo a otimizar as atividades propostas:

65. A análise dos dados oficiais revela disparidades críticas na capacidade de análise entre os estados. Enquanto Mato Grosso do Sul conseguiu concluir 16,1% de suas análises e o Pará 7,9%, estados como Roraima (0,09%), Tocantins (0,05%) e Acre (0,16%) apresentam taxas próximas à paralisia

operacional. Esta discrepância evidencia a necessidade urgente de transferência de conhecimento e boas práticas dos estados mais avançados para aqueles com menor capacidade institucional.

66. O desafio da regularização ambiental via CAR permanece imenso. Dos 1.579.733 imóveis cadastrados nos Estados da Amazônia Legal e Mato Grosso do Sul, apenas 59.690 (3,8%) tiveram suas análises concluídas. Outros 1.056.746 imóveis (66,9%) ainda aguardam início de análise, e 286.890 (18,2%) aguardam resposta dos proprietários após notificação. Estes números demonstram que, mantido o ritmo atual, seriam necessárias décadas para sanear o passivo do CAR nestas regiões críticas.

67. Nota-se, após mais um ano do curso da ADPF 743, alguns Estados pouco avançaram na análise do CAR. Roraima, por exemplo, em 14/09/2024, informou que: “O Estado de Roraima, não iniciou a etapa de análise das inscrições do CAR, por não possuir os insumos necessários em escala mínima para realizar a análise dos registros de forma adequada. Essa questão está sendo sanada com o apoio do Serviço Florestal Brasileiro (SFB), que, por meio de um projeto financiado pelo BNDES, contratou a Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável (FBDS) para realizar o mapeamento necessário. A previsão é que a FBDS disponibilize os dados até outubro de 2024, permitindo que o estado inicie a etapa de análise das inscrições no CAR a partir de janeiro de 2025, viabilizando a validação dos registros. ...” O Cadastro Ambiental Rural (CAR) em Roraima conta atualmente com 26.493 imóveis rurais cadastrados, dos quais 24.388 registros estão ativos (356 suspensos e 1.749 cancelados” (edoc 465.)

68. Agora, em resposta ao pedido de informações (edoc 1707), em novembro de 2025, o Estado de Roraima informou que havia 26.417 pedidos de CAR aguardando análise e apenas

386 foram analisados. Logo, praticamente, não houve nenhum avanço. O Acre informou que analisou 14.683 CAR, com a conclusão de 2.618, ou seja, o 26 restante ainda está com pendências ou aguardando resposta dos declarantes. (edoc 1766)

69. No caso do Estado do Maranhão, informou-se que houve 7.661 cadastros homologados, sem informações sobre o avanço no último ano ou o total de pedidos (edoc 1739). Quando consideramos os dados juntados pela União sobre situação geral do CAR (edoc 1762), nota-se que, no Maranhão, apenas 2% dos registros foram validados e mais de 70% dos registros analisados aguardam a manifestação do proprietário, que ainda está pendente de resposta.

70. **Em estudo concluído em agosto de 2025 pela Climate Policy Initiative, em conjunto com a PUC-Rio, identifica-se que, no último ano, houve avanços no CAR nos Estados que implementaram sistemas próprios, com automação da análise, como São Paulo, Mato Grosso, Pará, Alagoas, Amapá, Ceará, Minas Gerais e Rio de Janeiro.** Os principais entraves se tornam a falta de informações fundiárias confiáveis. Nos Estados da Amazônia e Pantanal, a exceção dos citados acima, não houve avanços. Nas palavras do estudo: “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... 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.

[...]

71. 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, com 1,6 milhões de cadastros analisados, ou 20% da base nacional. No entanto, na maioria dos Estados, houve identificação de pendências, os proprietários foram notificados e não responderam.

76. Para poder avançar, seguindo a metodologia dos processos estruturais, recomenda-se que os Estados passem a ter obrigações mais concretas no curso da ação. Assim, sugere-se que cada Estado apresente um plano de estruturação da política pública do avanço do Cadastro Ambiental Rural,

indicando objetivos para sanar o passivo dos cadastros em análise, com metas críticas intermediárias, indicadores de monitoramento e avaliação e relatórios semestrais dos avanços, tal como decidido no acórdão da ADPF 743 em relação à União. Este plano deve levar em conta a implementação do Plano do Poder Executivo Federal apresentado nos autos, para evitar retrabalho e otimizar recursos.

Constato que, além das alegadas barreiras severas de infraestrutura, pessoal e orçamento, subsistem obstáculos transversais, de natureza externa, tais como dificuldades jurídicas, limitações de sistema e a ausência de resposta por parte de proprietários rurais aos chamados administrativos. Consigno que muitas dessas questões já foram identificadas e solvidas ao longo desta decisão, mediante determinações específicas e prazos definidos para seu cumprimento.

Para os Estados da Amazônia Legal e do Pantanal, que constituem a prioridade deste processado, determino a elaboração de plano de estruturação da política pública voltada ao avanço do Cadastro Ambiental Rural, contendo: (a) objetivos destinados à superação do passivo dos cadastros pendentes de análise; (b) metas críticas intermediárias; (c) indicadores de monitoramento e avaliação; (d) relatórios semestrais de evolução.

O referido plano deverá ser apresentado no prazo de 60 dias, contados de suas intimações e ser estruturado nos mesmos moldes adotados pela União e homologados por decisão, assegurando-se coerência metodológica, transparência, previsibilidade e plena integração com as medidas federais já determinadas nos autos. Desde logo, acentuo que a ultrapassagem do prazo mencionado ensejará a aplicação das medidas previstas no art. 139 do CPC.

Problemas nos registros de imóveis (ONR/Cartórios)

Constatei, a partir da nota técnica, que **93% dos cartórios dispõem de infraestrutura adequada para a operação dos sistemas de registro eletrônico**, com acesso à internet e equipamentos homologados pelo CNJ, havendo, inclusive, apoio financeiro e logístico para as serventias deficitárias.

A ONR desenvolveu solução de inteligência artificial capaz de interpretar certidões e dados integrados (Projeto IARI), de modo a atender o escopo mínimo exigido no Provimento 143/2023; além de promover avanços na interoperabilidade dos sistemas, conferindo maior precisão à análise da dominialidade dos imóveis. Destaca-se, ainda, a capacitação de mais de 1.200 registradores pelo CNJ.

Não obstante tais progressos, os dados do Acordo de Cooperação Técnica (ACT), apresentados no item 79 da nota, revelam persistirem mais de 96% dos registros contendo informações incompletas, os quais são dessa maneira encaminhados ao Poder Executivo Federal, inviabilizando a integração com o CAR. Muitos cartórios deixam de alimentar corretamente o banco de dados com elementos fundamentais, como localização georreferenciada, dominialidade e histórico registral, além de haver 29 serventias inadimplentes apenas nas áreas da Amazônia e Pantanal.

A ONR apresentou resposta nos autos ao ofício 336/2025 (eDOC 1705), propondo plano de ação específico:

ADPF 743 / DF

Frente 1 - APIs para dados já existentes (abrangência nacional):

Serviço	Documentação API	Disponibilização
Visualização da imagem da matrícula	Imediata	Imediata
Pesquisa Prévia (Indicador Pessoal)	10/11/2025	22/12/2025
Indicador Real	15/11/2025	15/12/2025

Frente 2 - Dados estruturados conforme ACT 32:

Fase	Principais ações	Prazo final
Etapa 1	Criação JSON, documentação API, comunicação às serventias, ITN	30/11/2025
Etapa 2	Arquitetura, infraestrutura, validação segurança	28/12/2025
Etapa 3	Desenvolvimento, testes, publicação módulo e API	09/03/2026

A União manifestou concordância com a proposta apresentada e ratificou sua anuência (item 68 do eDOC 1759). O Ministério da Gestão, por sua vez, sugeriu a inclusão de dados adicionais, conforme nota técnica juntada ao eDOC 1763.

A Nota técnica do NUPEC recomenda medidas complementares para assegurar o cumprimento dos Provimentos CNJ n.º 143/2023 e 195/2025, além dos cronogramas do ACT 32/2025.

Em síntese, propõe:

- Cumprimento integral dos Provimentos CNJ n.º 143/2023 e 195/2025, com regularização imediata dos 29 cartórios inadimplentes nas áreas da ADPF 743 (19 na Amazônia Legal + 10 no Pantanal);
- Alimentação obrigatória pelos cartórios dos dados estruturados mínimos do legado (16 campos essenciais identificados pela União), no prazo de 180 dias;
- Priorização absoluta de matrículas críticas (imóveis em polígonos de desmatamento PRODES 2023-2025, com embargos ativos, acima de 1.000 hectares ou em áreas de sobreposição), com saneamento em 90 dias;
- Implementação de painel público de monitoramento e auditoria técnica independente periódica sobre qualidade dos dados.

Os detalhamentos técnicos encontram-se minuciosamente descritos nos itens 87 a 90 da nota técnica (eDOC 1944), cuja extensão desaconselha sua reprodução neste momento. Certo é que as medidas propostas pelo NUPEC, somadas às apresentadas pela ONR e às complementações sugeridas pelo Ministério da Gestão e Inovação, mostram-se indispensáveis para garantir base de dados confiável, condição essencial para o avanço do CAR nos Estados.

Assim, acolho o plano de ação apresentado pela ONR, com as contribuições formuladas pela União (eDOC 1759) e Ministério da Gestão e Inovação (eDOC 1763), acrescido, ainda, das recomendações técnicas propostas pelo NUPEC (eDOC 1944). Friso que os prazos são de observância obrigatória, ensejando as medidas cabíveis em caso de inadimplência, inclusive quanto aos titulares dos Cartórios.

DELIBERAÇÕES

Ante o exposto:

- a) **Postergo** a homologação do cumprimento do Plano PREVFOGO em relação às ações 1.13; 1.17; 1.25; 2.11; 2.19; 2.21; 2.23; 3.2; 3.3; 3.4; 3.6 e 3.10 para após a próxima reunião técnica;
- b) **Prorrogo** os prazos de conclusão das seguintes ações do Plano de Ação Emergencial de Prevenção e Enfrentamento aos Incêndios Florestais na Amazônia Legal e no Pantanal - PREVFOGO:
 - a) Ação **1.19**: prazo estendido até **março de 2026**;
 - b) Ações **4.7 e 4.9**: prazo ampliado para **junho de 2026**.
- c) **Realinho** a meta relativa à ação **3.5** do referido plano e a **considero concluída** com a formação de 21 peritos destinados à investigação das causas e origens de incêndios florestais;
- d) **Prorrogo** o prazo para o cumprimento da ação **13** do Plano de Recuperação da Capacidade Operacional - Prevfogo para **março de 2026**.

e) **Determino** que a União se manifeste, no prazo de 10 dias, sobre o **contingenciamento de recursos** do Fundo Nacional do Meio Ambiente, nos termos da fundamentação;

f) **Determino** que a União, no prazo de 60 dias, **notifique todos os 2.138 titulares de CAR** com área superior a quatro módulos rurais e identificados como sobrepostos a terras indígenas e unidades de conservação, para que retifiquem seus cadastros ou apresentem informações no prazo subsequente de 30 dias, a contar da notificação, **sob pena de suspensão imediata do registro**;

g) **Determino** que a União desenvolva, no SICAR, a funcionalidade técnica que permita aos Estados alterar, justificar e movimentar registros em bloco, viabilizando a notificação e suspensão simultânea de múltiplos cadastros. Prazo: 60 dias.

h) **Determino** que a União desenvolva, também no SICAR, ferramenta que permita aos Estados a retificação automática de dados cadastrais inconsistentes, de acordo com as informações disponíveis nas bases estaduais e federais, tais como as do INCRA, do SIGEF e Receita Federal, no prazo de 60 dias;

i) **Determino** que os Estados **procedam à notificação dos proprietários cujos CAR estejam pendentes de informações, concedendo o prazo de 90 dias para a resposta, e que suspendam imediatamente os registros não respondidos**, tão logo esteja disponível a ferramenta de notificação em bloco desenvolvida pela União, **sem prejuízo da obrigação já existente de proceder manualmente às notificações**;

j) **Determino** a ampla divulgação, por União e Estados, da possibilidade de suspensão do CAR dos inadimplentes, tal como fixado nesta decisão, inclusive por campanhas publicitárias;

k) **Vedo** aos Estados a reabertura de análises de CAR de imóveis já inscritos e validados por simples atualizações cadastrais, ressalvadas as hipóteses expressamente normatizadas;

l) **Determino** à União que promova a integração das

notificações do CAR aos canais oficiais de comunicação do cidadão, com destaque para a conta gov.br no prazo de 90 dias;

m) **Determino** aos Estados da Amazônia Legal e do Pantanal que elaborem, **no prazo de 60 dias, Plano Estadual de Estruturação da Política Pública de Avanço do Cadastro Ambiental Rural, nos mesmos moldes adotados pela União e homologados por decisão e com os seguintes termos:** 1) prazo global de 24 meses; 2) metas trimestrais progressivas; 3) Diagnóstico de base; 4) Indicadores de monitoramento; 5) Equipe responsável; 6) Descrição da tecnologia disponível; 7) Obstáculos identificados; e 8) Relatórios semestrais. **Acentuo** que a ultrapassagem do prazo mencionado ensejará a aplicação das medidas previstas no art. 139 do CPC.

n) **Acolho** o pedido de desistência formulado na petição eDoc 1892 e **defiro** o desentranhamento da peça, conforme solicitado;

o) **Acolho** o plano de ação apresentado pela ONR (eDOC 1705), com as contribuições formuladas pela União (eDOC 1759) e pelo Ministério da Gestão e Inovação (eDOC 1763), acrescido, ainda, das recomendações técnicas propostas pelo NUPEC (eDOC 1944) e determino o seu cumprimento. **Friso** que os prazos são de observância obrigatória, ensejando as medidas cabíveis em caso de inadimplência, inclusive quanto aos titulares dos Cartórios;

p) **Intime-se novamente o Estado de Rondônia** - pela terceira vez - para que cumpra a determinação constante do despacho eDOC 1885, em 5 dias, sob pena de multa diária de R\$ 100.000,00, além da abertura do Inquérito Policial, na Polícia Federal;

Intime-se a Procuradoria-Geral do Estado de Rondônia e oficie-se ao governador para ciência pessoal;

q) **Designo reunião técnica para o dia 14 de abril de 2026, às 9h**, na Sala de Audiências desta Suprema Corte, localizada no 2º andar do Anexo II, **a ser conduzida pela Juíza Auxiliar do meu Gabinete, Camila Murara**, com o objetivo de dar continuidade ao acompanhamento da execução.

A Advocacia-Geral da União deverá juntar aos autos, até o dia 18 de março, relatórios e documentos comprobatórios da execução dos planos, a fim de permitir a análise prévia pela Juíza Auxiliar deste Gabinete, bem como pela equipe do Núcleo de Processos Estruturais Complexos do Supremo Tribunal Federal– NUPEC.

Intime-se a Advocacia-Geral da União para que compareça à reunião acompanhada de técnicos responsáveis pela implementação dos mencionados planos, especialmente representantes da DATAPREV.

Intimem-se, ainda, a Procuradoria-Geral da República, os partidos autores da ação e os *amici curiae*;

Intimem-se os Estados da Amazônia Legal e do Pantanal para que compareçam à reunião por meio de representantes e técnicos responsáveis pela elaboração dos planos estaduais ora determinados.

Os intimados deverão informar nos autos até 18 de março de 2026 o nome de seus representantes para a organização administrativa do ato.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 2 de março de 2026.

Ministro FLÁVIO DINO

Relator

Documento assinado digitalmente