

JULGAMENTO NO STF IMPACTA O CÓDIGO FLORESTAL

O CRITÉRIO DE IDENTIDADE ECOLÓGICA PODE SER ESTENDIDO PARA TODAS AS FORMAS DE COMPENSAÇÃO DE RESERVA LEGAL



CLIMATE
POLICY
INITIATIVE



NOTA TÉCNICA
AGOSTO 2023

O Código Florestal de 2012 foi objeto de quatro ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs nº 4901/DF; 4902/DF; 4903/DF; e 4937/DF) que demoraram cerca de seis anos para serem julgadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

Cinco anos após o julgamento das ADIs, o STF está julgando os embargos de declaração¹ que foram apresentados, porque a decisão foi contraditória com relação aos dispositivos que tratam da compensação de Reserva Legal.² Os embargos estão sendo julgados em sessão virtual prevista para terminar em 1º de setembro de 2023.³

Até o momento, apenas os ministros Luiz Fux (relator) e Gilmar Mendes apresentaram seus votos. Pesquisadoras do Climate Policy Initiative/ Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (CPI/PUC-Rio) analisaram o impacto desses votos e concluíram que **a ampliação do critério da identidade ecológica para todas as modalidades de compensação de Reserva Legal traz graves implicações para a agenda do Código Florestal, com impactos relevantes especialmente para os estados, para a regularização fundiária de unidades de conservação (UC) federal e estadual e para os produtores que já promoveram a regularização da Reserva Legal por meio da compensação.**

Estabelecer critérios ecológicos em mecanismos de compensação ambiental é fundamental para garantir a preservação dos processos e serviços ambientais. Entretanto, uma decisão que institui o critério da identidade ecológica para todos os mecanismos de compensação de Reserva Legal, 11 anos após a edição da lei, sem fazer uma modulação dos efeitos da decisão, traz uma série de impactos na implementação do Código.

Esta nota técnica (i) explica a contradição presente na decisão do STF sobre a compensação de Reserva Legal; (ii) traz os principais elementos do voto do Ministro relator Luiz Fux e (iii) descreve os principais impactos que a decisão dos embargos de declaração pode ter na implementação do Código Florestal.

¹ Os embargos de declaração são uma espécie de recurso por meio do qual a parte pede que o juiz ou tribunal esclareça contradição ou omissão verificada na decisão proferida.

² Além da discussão sobre a aplicação do critério de identidade ecológica, os embargos alegam contradição e omissão quanto (i) à interpretação da expressão “gestão de resíduos” e instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais e internacionais como utilidade pública; e (ii) à necessidade de recomposição, compensação ou regeneração de áreas com supressão de vegetação nativa que respeitaram os percentuais de Reserva Legal previstos à época da supressão.

³ Agendamento previsto na consulta ao website do STF das ADIs nº 4901/DF; 4902/DF; 4903/DF; e 4937/DF. Data de acesso: 29 de agosto de 2023. bit.ly/47UWle0.

8 IMPACTOS DO VOTO DO MINISTRO LUIZ FUX NA IMPLEMENTAÇÃO DO CÓDIGO FLORESTAL

1. Revisão e/ou edição de novas regulamentações sobre compensação de Reserva Legal por 17 unidades federativas.
2. Revisão e/ou edição de nova regulamentação da Cota de Reserva Ambiental (CRA) pelo governo federal e pelo estado de Mato Grosso do Sul.
3. Revisão e/ou edição de nova regulamentação da regularização fundiária de unidades de conservação federal por meio de compensação de Reserva Legal pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).
4. Insegurança jurídica com relação à regularização fundiária de UCS federais e estaduais que foram feitas pelo mecanismo de doação de área para compensação de Reserva Legal.
5. Insegurança jurídica com relação às compensações de Reserva Legal que foram realizadas no país, por meio de qualquer um dos quatro mecanismos previstos no Código Florestal: (i) aquisição de CRA federal ou estadual; (ii) cadastramento de uma área equivalente em outro imóvel do mesmo proprietário; (iii) arrendamento de uma área sob regime de servidão ambiental; e (iv) doação ao poder público de imóvel rural localizado em UC federal ou estadual pendente de regularização fundiária.
6. Penalização dos produtores que buscaram a adequação ambiental de seus imóveis rurais por meio da compensação de Reserva Legal, com uma sinalização negativa para o setor.
7. Judicialização por parte dos proprietários rurais que tiveram as suas compensações revisadas/anuladas.
8. Atraso na implementação do Código Florestal e na regularização ambiental dos imóveis rurais.

CONTRADIÇÃO NA DECISÃO DO STF SOBRE COMPENSAÇÃO DE RESERVA LEGAL

O Código Florestal adotou o critério do bioma para fins de compensação de Reserva Legal, isto é, as áreas a serem utilizadas para compensação devem estar localizadas no mesmo bioma da área de Reserva Legal a ser compensada. Entretanto, esse critério foi objeto de impugnação perante a suprema corte, na ocasião do ajuizamento das ADIs, em dois dispositivos: o parágrafo 2º do artigo 48 (que trata exclusivamente da CRA) e o parágrafo 6º do artigo 66 (que dispõe sobre as regras de compensação de Reserva Legal em todas as modalidades).

Com relação ao **parágrafo 2º do artigo 48**, os ministros consideraram que o critério do bioma seria excessivamente abrangente e decidiram **pela interpretação conforme a Constituição**, de modo a permitir o **uso de CRA para a compensação de Reserva Legal apenas entre áreas com “identidade ecológica”**.

Entretanto, **o parágrafo 6º do artigo 66**, que também adota o **critério do bioma para fins de compensação de Reserva Legal, foi considerado constitucional** pela maioria dos ministros. O parágrafo 6º do artigo 66 faz referência a todas as formas de compensação, entre as quais a CRA.

A decisão do STF trouxe uma insegurança jurídica com relação ao uso das CRAs para fins de compensação de Reserva Legal, pois não estava claro qual critério geográfico/ambiental deveria ser aplicado na sua implementação – se o critério da identidade ecológica ou o critério do bioma.⁴ Já as demais modalidades de compensação de Reserva Legal foram implementadas em vários estados seguindo o critério do bioma.⁵ Havia uma grande expectativa pelo julgamento dos embargos de declaração para que essa contradição fosse resolvida.

DECISÃO DO MINISTRO RELATOR LUIZ FUX

O Ministro Luiz Fux é o relator das ADIs do Código Florestal; seu voto nos embargos de declaração tende a orientar os demais votos. Um exemplo é que o Ministro Gilmar Mendes, apesar de ter discordado da decisão do mérito das ADIs, por razões de coerência da decisão e em respeito à decisão do Colegiado, ele segue o ministro relator com relação à decisão sobre a identidade ecológica. Nesse sentido, é crucial analisar o voto do relator, antes mesmo do término do julgamento e entender os seus impactos.

AMPLIAÇÃO DO CRITÉRIO DE IDENTIDADE ECOLÓGICA PARA TODAS AS MODALIDADES DE COMPENSAÇÃO DE RESERVA LEGAL

Em seu voto, o ministro relator Luiz Fux reconhece a contradição existente na decisão sobre compensação de Reserva Legal e decide que a interpretação conforme a Constituição, conferida ao parágrafo 2º do artigo 48, também deve ser aplicada aos parágrafos 5º e 6º do artigo 66 do Código Florestal para exigir identidade ecológica a todas as modalidades de compensação de Reserva Legal.

4 Chiavari, Joana e Cristina L. Lopes. *Decisão do STF sobre o novo Código Florestal enfraquece a Cota de Reserva Ambiental (CRA)*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2018. bit.ly/3szhoTj.

5 Lopes, Cristina L., Lourdes Machado e Joana Chiavari. *Onde Estamos na Implementação do Código Florestal? Radiografia do CAR e do PRA nos Estados Brasileiros - Edição 2022*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2023. bit.ly/OndeEstamosCar.

O ministro não se aprofunda sobre a razão de sua decisão, apenas sustenta que a *ratio decidendi* (os fundamentos da decisão) dos votos de alguns ministros da corte nas ADIs permite a extensão do critério da identidade ecológica a todas as modalidades de compensação de Reserva Legal.

DEFINIÇÃO DO CONCEITO DE IDENTIDADE ECOLÓGICA

Os embargantes também pleitearam um esclarecimento sobre o significado de identidade ecológica, já que não existe um consenso científico e jurídico sobre o termo. Entretanto, o ministro Luiz Fux considerou que, apesar de não haver uma definição de “identidade ecológica”, a expressão se assemelha a “mesmas características ecológicas”, critério adotado pela Lei da Mata Atlântica - LMA (Lei nº 11.428/2006) para a compensação ambiental. A LMA estabelece que a supressão de vegetação deve ser compensada em uma área com “mesmas características ecológicas, na mesma bacia hidrográfica, sempre que possível na mesma microbacia hidrográfica”. Para o relator, a previsão legal (na LMA) de expressão análoga afasta a obscuridade alegada pelos embargantes.

Mas o ministro Luiz Fux vai além. Mesmo reconhecendo que definir um rol de parâmetros judiciais feriria a capacidade institucional da Corte, o ministro argumenta que é oportuno delimitar com a maior clareza possível o critério de identidade ecológica. Ele sustenta que os parâmetros “bacia hidrográfica” e “microbacia” não podem ser considerados equivalentes semânticos de identidade ecológica, posto que uma bacia hidrográfica pode abranger vários estados.

Assim, o ministro afirma que o órgão competente deve considerar “elementos abióticos, como solo e umidade; biodiversidade; fitofisionomia; estágio sucessional; ocorrência de espécies invasoras; indicadores de degradação ambiental e o critério geográfico, segundo o qual as áreas devem estar localizadas na mesma microbacia hidrográfica; e, na impossibilidade de compensação dentro da mesma microbacia hidrográfica, devem estar o mais próximo possível, na mesma bacia hidrográfica e no mesmo Estado”.

Ou seja, **o ministro Luiz Fux define os critérios que o poder executivo deve adotar na regulamentação do conceito de identidade ecológica para fins de compensação de Reserva Legal.**

MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO

O ministro Luiz Fux não faz uma modulação dos efeitos da decisão, isto é, não faz uma ponderação sobre os impactos da sua decisão e seus efeitos aos casos concretos de modo a garantir a segurança jurídica das compensações já realizadas que seguiram o critério do bioma. O ministro desconsidera que vários imóveis rurais já compensaram seus passivos de Reserva Legal por meio dos diferentes mecanismos previstos no Código Florestal. Nesse sentido, caso o voto do relator seja acompanhado pelos demais ministros, os impactos serão significativos não só para as situações concretas já consolidadas, mas para toda a agenda do Código Florestal. .

IMPACTOS DA DECISÃO DOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DO CÓDIGO FLORESTAL

REVISÃO E/OU EDIÇÃO DE NOVAS REGULAMENTAÇÕES SOBRE COMPENSAÇÃO DE RESERVA LEGAL PELOS ESTADOS

18 unidades federativas (17 estados e o Distrito Federal) já regulamentaram a compensação de Reserva Legal, seguindo as regras do Código Florestal; apenas o Ceará adotou critérios que se assemelham ao conceito de identidade ecológica. A maioria dos estados não permite a compensação de Reserva Legal fora do território estadual e, mesmos nos estados em que a compensação em outro estado está prevista na legislação, não há, até o momento, nenhum convênio firmado.⁶

Ressalta-se que, de acordo com a redação original do Código Florestal, a compensação de Reserva Legal em outro estado precisa seguir três parâmetros: (i) ter área equivalente; (ii) estar localizada no mesmo bioma e (iii) estar localizada em áreas identificadas como prioritárias pela União ou pelos estados. Em seu voto, o relator argumenta que não poderia manter o critério do bioma para não permitir a compensação entre áreas de estados tão distantes quanto o Paraná e o Maranhão, mas, aparentemente, não leva em consideração que, além do bioma, o Código prevê também o critério de áreas prioritárias.

Se a decisão final do STF estabelecer a interpretação conforme aos dispositivos que tratam de compensação de Reserva Legal (art. 48, §2º e art. 66, §§ 5º e 6º da Lei 12.651/2012), substituindo o critério do bioma pelo critério da identidade ecológica, ela vai obrigar a revisão e/ou adoção de novas regulamentações por todos os estados, mesmo aqueles que não permitem a compensação de Reserva Legal em outro estado.

REVISÃO E/OU EDIÇÃO DE NOVA REGULAMENTAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA CRA EM ÂMBITO NACIONAL E PELO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL

A CRA foi regulamentada pelo Decreto Federal nº 9.640/2018 que instituiu regras para a emissão, o registro, a transferência, a utilização e o cancelamento de CRA, considerando o critério do bioma para fins de compensação de Reserva Legal. Antes mesmo da regulamentação federal, o estado de Mato Grosso do Sul já tinha regulamentado e implementado a Cota de Reserva Ambiental Estadual (CRAE) por meio do Decreto Estadual nº 13.977/2014 e de outras normas infralegais, considerando o bioma como critério de compensação de Reserva Legal.

Assim, se decisão final do STF confirmar o critério da identidade ecológica para a CRA, isso implicará na revisão e/ou edição de nova regulamentação pelo governo federal e pelo estado de Mato Grosso do Sul.

⁶ Lopes, Cristina L., Lourdes Machado e Joana Chiavari. *Onde Estamos na Implementação do Código Florestal? Radiografia do CAR e do PRA nos Estados Brasileiros - Edição 2022*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2023. bit.ly/OndeEstamosCar.

REVISÃO E/OU EDIÇÃO DE NOVA REGULAMENTAÇÃO PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE UC FEDERAL E ESTADUAL POR MEIO DO MECANISMO COMPENSAÇÃO DE RESERVA LEGAL

O Código Florestal prevê a possibilidade de compensação de Reserva Legal por meio da doação ao poder público de imóvel rural localizado em UC federal ou estadual pendente de regularização fundiária. Com isso, o ICMBio, órgão gestor das UCs federais, não só regulamentou esse procedimento por meio da Instrução Normativa ICMBio nº 5/2016, como também vem implementando esse mecanismo de forma prioritária.

A compensação de Reserva Legal por meio de doação ao poder público de área em UC de domínio público pendente de regularização fundiária é a modalidade mais implementada nos estados, tendo sido regulamentada por Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo, Goiás e Piauí.

Assim, se decisão final do STF expandir o critério da identidade ecológica para todos os mecanismos de compensação de Reserva Legal, isso implicará na revisão e/ou edição de nova regulamentação para a regularização fundiária de UC federal e estadual, com impactos na gestão das UCs.

INSEGURANÇA JURÍDICA COM RELAÇÃO À REGULIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE UCS FEDERAIS E ESTADUAIS QUE FORAM FEITAS PELO MECANISMO DE DOAÇÃO DE ÁREA PARA COMPENSAÇÃO DE RESERVA LEGAL.

O ICMBio considera a doação de imóveis localizados em UCs por meio da compensação de Reserva Legal como “um importante instrumento para acelerar a regularização fundiária”.⁷ De acordo com os relatórios de gestão do ICMBio, no período de 2013 a 2019, foram regularizados em torno de 100 mil hectares em UCs federais; dos quais, 70% por meio do mecanismo de compensação de Reserva Legal.⁸ Essa estratégia se mantém e, a cada ano, cresce o número de áreas regularizadas em UCs federais por meio da compensação de Reserva Legal.⁹

Com relação à regularização de UCs estaduais por meio da compensação de Reserva Legal, os estados encontram-se em diferentes estágios de implementação, mas o setor privado, a exemplo do que faz com a CRA, também promove a compensação de Reserva Legal por meio de doação de áreas em diferentes UCs em vários estados.¹⁰

Assim, se a decisão final do STF expandir o critério da identidade ecológica para a compensação de Reserva Legal por meio de doação de imóvel em UC pendente de regularização fundiária, isso poderá gerar uma insegurança jurídica com relação a essas doações e à própria regularização fundiária das UCs.

7 Bragança, Daniele. *Parque Nacional Grande Sertão Veredas diminui passivo fundiário*. O Eco. 2015. Data de acesso: 30 de agosto de 2023. bit.ly/44vJU5C.

8 Chiavari, Joana, Cristina L. Lopes e Julia N. de Araujo. *Panorama dos Direitos de Propriedade no Brasil Rural*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2021. bit.ly/PanoramaDireitosDePropriedade.

9 ICMBio. *Relatório de Gestão Integrado*. 2022. bit.ly/44zOn7p.

10 BVRio. *Contribuindo para a implementação do Código Florestal: Atividades 2012-2021*. 2022. bit.ly/3PIF1HG.

INSEGURANÇA JURÍDICA COM RELAÇÃO ÀS COMPENSAÇÕES DE RESERVA LEGAL QUE JÁ FORAM REALIZADAS NO PAÍS

O Código Florestal prevê quatro modalidades de compensação de Reserva Legal: (i) aquisição de CRA federal ou estadual; (ii) cadastramento de uma área equivalente em outro imóvel do mesmo proprietário; (iii) arrendamento de uma área sob regime de servidão ambiental; e (iv) doação ao poder público de imóvel rural localizado em UC federal ou estadual pendente de regularização fundiária.

Essas modalidades estão sendo implementadas em diferentes estágios nos estados, mas muitos proprietários já promoveram a regularização da Reserva Legal por meio de um desses mecanismos.

Por exemplo, embora o decreto regulamentando a CRA tenha ficado “no papel” e não tenha impulsionado um mercado formal para as cotas, o setor privado tem viabilizado o uso de CRA por meio de mecanismos contratuais, que acomodem “expectativas de direitos” relacionados à transação da cota.¹¹ Cita-se como exemplo a plataforma de CRA da BVRio, que envolve mais de 1.600 participantes, com mais de 580 ofertas de CRAs em diferentes biomas, cobrindo uma área de aproximadamente 5 milhões de hectares de áreas protegidas.¹²

Já o estado de Mato Grosso do Sul não só regulamentou a CRA estadual como o sistema que opera as cotas está em plena operação. O órgão ambiental estadual já aprovou a emissão de, aproximadamente, 250 Termos de Cota de Reserva Ambiental Estadual (TCRAE) e, em 2021, estava analisando mais de 1.450 pedidos. Em torno de 60 contratos de compra e venda de TCRAE já foram firmados para a compensação de mais de 70 mil hectares de Reserva Legal.¹³

Como mencionado, vários produtores rurais doaram áreas em UCs federais e estaduais, pendentes de regularização fundiária, para fins de compensação de Reserva Legal. Em Mato Grosso do Sul, apesar da legislação estadual vedar, houve decisão judicial determinando que o órgão ambiental aprovasse a regularização de compensações efetuadas em outros estados, mediante a doação de áreas no interior de UCs geridas pelo ICMBio.¹⁴

Além disso, a implementação do Programa de Regularização Ambiental (PRA) no Pará e em Rondônia já conta com termos de compromisso que preveem a regularização de Reserva Legal por meio da compensação de, aproximadamente, 66 mil hectares no Pará e 13 mil hectares em Rondônia.¹⁵

Se a decisão final dos embargos de declaração estender o critério da identidade ecológica para todas as modalidades de compensação de Reserva Legal, sem a modulação dos efeitos da decisão, isso trará uma enorme insegurança jurídica com relação às compensações já realizadas ou em vias de implementação, podendo gerar nova onda de judicialização por parte dos produtores.

¹¹ Lopes, Cristina L., Lourdes Machado e Joana Chiavari. *Impactos das Controvérsias Jurídicas na Implementação do Código Florestal*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2022. bit.ly/ControvérsiasCF.

¹² BVRio. *Contribuindo para a implementação do Código Florestal: Atividades 2012-2021*. 2022. bit.ly/3PIF1HG.

¹³ Chiavari, Joana, Cristina L. Lopes e Julia N. de Araujo. *Panorama dos Direitos de Propriedade no Brasil Rural*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2021. bit.ly/PanoramaDireitosDePropriedade.

¹⁴ TJMS/Comarca de Campo Grande. *Mandado de Segurança 0829688-34.2018.8.12.0001*. Juíza de Direito Liliana de Oliveira Monteiro. 2022. bit.ly/3Pk3WeZ.

¹⁵ Chiavari, Joana, Cristina L. Lopes e Julia N. de Araujo. *Panorama dos Direitos de Propriedade no Brasil Rural*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2021. bit.ly/PanoramaDireitosDePropriedade.

OUTROS IMPACTOS

Além dos impactos já mencionados, ressalta-se que essa decisão traz uma sinalização negativa aos produtores rurais, penalizando aqueles que buscaram a adequação ambiental de seus imóveis rurais por meio da compensação de Reserva Legal, o que, de certa forma, beneficia aqueles produtores que se mantiveram inertes.

Essa situação de insegurança jurídica sobre as compensações que já foram realizadas pode levar a uma onda de judicialização por parte dos proprietários rurais que tiverem as suas compensações revisadas/anuladas.

Por fim, esse conjunto de impactos que atinge do privado ao público, incluindo tanto as esferas estaduais como federais, promove um atraso na implementação do Código Florestal e sobretudo na tão almejada regularização ambiental dos imóveis rurais.

AUTORAS

CRISTINA LEME LOPES

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

MARIA EDUARDA SEGOVIA

Analista Legal Júnior, CPI/PUC-Rio

JOANA CHIAVARI

Diretora de Pesquisa, CPI/PUC-Rio

Citação sugerida

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

AGOSTO 2023

O Climate Policy Initiative (CPI) é uma organização com experiência internacional em análise de políticas públicas e finanças, que possui seis escritórios ao redor do mundo. No Brasil, é afiliado à PUC-Rio. O CPI/PUC-Rio apoia políticas públicas climáticas no país, através de análises baseadas em evidência e parcerias estratégicas com membros do governo e da sociedade civil. Este trabalho é financiado por Norway's International Climate and Forest Initiative (NICFI) e Instituto Clima e Sociedade (iCS). Nossos parceiros e financiadores não necessariamente compartilham das posições expressas nesta publicação.

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.