

Controvérsia entre Lei da Mata Atlântica e Código Florestal

TRF-4 Privilegia Estabilidade no Campo



CLIMATE
POLICY
INITIATIVE



NOTA TÉCNICA
FEVEREIRO 2026

A compatibilização entre a Lei da Mata Atlântica (LMA) (Lei nº 11.428/2006) e o Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) é hoje uma das principais controvérsias jurídicas que afetam a implementação da política de regularização ambiental no Brasil.

A ausência de uma interpretação judicial definitiva e uniforme sobre esses dois regimes legais tem gerado insegurança jurídica, com impactos diretos sobre a análise do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e a execução do Programa de Regularização Ambiental (PRA). Por se tratar de um bioma presente em 17 estados, a falta de uniformização compromete a previsibilidade e os avanços na aplicação do Código Florestal.

No Paraná, uma ação civil pública (ACP) movida pelos Ministérios Públicos Federal (MPF) e do Estado (MPE) tornou-se o principal caso judicial sobre o tema. Em setembro de 2024, a Justiça Federal reconheceu a prevalência da legislação da Mata Atlântica sobre o regime de áreas consolidadas do Código Florestal e adotou como marco temporal o ano de 1990, afastando o marco de 22 de julho de 2008 previsto no código. Essa decisão foi objeto de recurso e, no dia 11 de fevereiro de 2026, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4) deu provimento às apelações para extinguir a ação sem julgamento de mérito.

Nesta nota técnica, pesquisadoras do Climate Policy Initiative/Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (CPI/PUC-Rio) analisam o alcance da decisão do TRF-4 no âmbito da controvérsia jurídica e seus efeitos na implementação do Código Florestal.

Controvérsia Jurídica

O ponto central do debate diz respeito a quais regras incidem sobre as Áreas de Preservação Permanente (APP) e Reserva Legal de imóveis localizados na Mata Atlântica: se o regime jurídico das áreas rurais consolidadas previsto no Código Florestal – que estabelece parâmetros mais flexíveis para a regularização ambiental das áreas ocupadas com atividades agrossilvipastoris antes 22 de julho de 2008 – ou o regime mais restritivo da LMA. Essa definição é decisiva para estabelecer as atividades permitidas nessas áreas e as obrigações de recomposição ou compensação ambiental.

Entre 2019 e 2023, diferentes interpretações foram apresentadas no âmbito do Poder Executivo Federal, tendo a consultoria jurídica do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) e a Advocacia-Geral da União (AGU) emitido pareceres contrários sobre a norma aplicável.

Em 2019, a AGU manifestou-se pela prevalência do Código Florestal, entendendo que o marco de 22 de julho de 2008 também se aplicaria às áreas inseridas na Mata Atlântica. Essa posição foi contestada por entidades ambientalistas e pelos Ministérios Públicos Federal e dos Estados, que ajuizaram ações civis públicas buscando impedir a validação de cadastros ambientais rurais baseados nesse entendimento. As ações sustentam que, nas áreas de Mata Atlântica, deve ser observado o regime mais restritivo previsto no Decreto nº 99.547/1990, anterior à própria LMA.

Em 2023, a controvérsia foi reforçada por parecer da Procuradoria Nacional de Defesa do Clima e do Meio Ambiente (Pronaclima/AGU), que reiterou a interpretação de que o regime de áreas consolidadas do Código Florestal não se aplicaria à Mata Atlântica. O documento adota como referência os Decretos nº 99.547/1990 e nº 750/1993, que definem a proteção temporal e espacial do bioma, e propõe que as áreas desmatadas entre 1990 e 2008 sejam recuperadas integralmente, em razão da natureza especial de proteção atribuída à Mata Atlântica. Embora não vinculante, esse parecer passou a integrar o conjunto de interpretações jurídicas atualmente em disputa e a influenciar o debate jurídico sobre o tema.

Breve Histórico da Batalha Judicial no Paraná

A controvérsia ganhou destaque no Paraná, onde decisões judiciais sucessivas têm oscilado entre os dois regimes legais, impactando diretamente a implementação do CAR e do PRA. O caso paranaense é um exemplo emblemático de uma disputa jurídica e institucional que envolve diferentes órgãos do Executivo e do Judiciário.

Em agosto de 2020, no âmbito de uma ação civil pública ajuizada pelo MPF e pelo MPE, foi concedida decisão liminar que obrigou o estado a aplicar o marco de 1990 e suspendeu a homologação dos cadastros ambientais rurais.¹ A decisão paralisou as análises do CAR no estado, interrompendo por quase um ano um processo de implementação do Código Florestal que vinha avançando de forma estruturada.

Em 2021, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) suspendeu os efeitos dessa liminar, ao reconhecer o risco de grave lesão à ordem administrativa decorrente da paralisação das análises do CAR, e permitiu que o estado retomasse a validação dos cadastros com base nas regras do Código Florestal.² Em agosto de 2024, a Corte Especial do STJ reviu essa decisão e restabeleceu a eficácia da liminar favorável à aplicação do regime da Mata Atlântica. O acórdão até hoje não foi publicado, mas perdeu eficácia diante da decisão de mérito proferida em primeira instância em setembro de 2024 pela Justiça Federal do Paraná.³

A decisão de primeira instância determinou que as análises do CAR observassem o regime jurídico da Mata Atlântica.⁴ No entanto, o TRF-4 suspendeu seus efeitos em junho de 2025, reconhecendo risco de grave lesão à ordem e à economia pública, e permitiu que o estado retomasse as análises do CAR com base no Código Florestal.⁵ Paralelamente, a decisão de primeira instância foi objeto de recursos de apelação, recentemente apreciados pelo TRF-4.

1 TJPR - ACP nº 5023277-59.2020.4.04.7000/PR, julgado em 05.08.2020. Decisão disponível em: bit.ly/4ccylCy.

2 STJ - SLS 2950/PR (2021/0170590-0), julgado em 02.06.2021. Decisão disponível em: bit.ly/42sMgno.

3 Vital, Danilo. *STJ restabelece liminar que barra regularização em área de Mata Atlântica no PR*. Consultor Jurídico. 2024. Data de acesso: 1 de fevereiro de 2026.

4 TJPR - ACP nº 5023277-59.2020.4.04.7000/PR, julgado em 12.09.2024. Sentença disponível em: bit.ly/4tHNgjN.

5 TRF-4 - SLS nº 5015462-83.2025.4.04.0000/PR, julgado em 09.06.2025. Decisão disponível em: bit.ly/3OggQwn.

O Alcance e os Efeitos da Decisão do TRF-4

Em 11 de fevereiro de 2026, a 4ª Turma do TRF-4, por unanimidade, deu provimento às apelações e extinguiu a ação civil pública sem julgamento de mérito. O tribunal entendeu que a controvérsia sobre a aplicação da LMA e do Código Florestal não poderia ser resolvida naquela via processual. Com isso, não houve definição sobre qual norma deve prevalecer no caso concreto.⁶

Embora o alcance jurídico da decisão seja limitado, seus efeitos institucionais são relevantes. O TRF-4 preserva a aplicação do regime de áreas consolidadas previsto no Código Florestal e evita a alteração imediata dos critérios utilizados na regularização ambiental.

A seguir, detalham-se os principais desdobramentos da decisão.

1. O Código Florestal como Política Estruturante

A decisão reconhece que o regime das áreas rurais consolidadas já foi declarado constitucional pelo Supremo Tribunal Federal e integra a política nacional de regularização ambiental. O TRF-4 afirma que o Código Florestal permite a continuidade da produção sob novas regras ambientais, condicionada à inscrição no CAR e à adesão ao PRA. Nesse sentido, a decisão enxerga o Código Florestal como uma política pública estruturante que concilia a proteção florestal e atividades agropecuárias.

Embora o caso tenha origem no Paraná, a controvérsia envolve a aplicação do código em área abrangida pelo bioma Mata Atlântica, presente em 17 estados. A decisão reduz o risco de fragmentação na implementação do Código Florestal no país, ao evitar uma interpretação específica para o Paraná que não reconhecesse o regime especial das áreas rurais consolidadas.

2. Estabilidade e Previsibilidade na Implementação do Código Florestal

A decisão faz referência aos artigos 21 e 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que exigem que decisões judiciais considerem seus efeitos sobre a gestão pública e, quando alteram interpretações adotadas pela administração, prevejam regras de transição. A referência à LINDB reforça que mudanças em políticas públicas em execução devem considerar seus impactos concretos.

A decisão também menciona que afastar o regime das áreas rurais consolidadas e exigir a recomposição integral do passivo ambiental geraria insegurança jurídica e afetaria as análises do CAR já realizadas pelo órgão ambiental estadual, bem como os produtores que aderiram ao PRA com base no regime vigente.

Nesse contexto, o TRF-4 evidencia a preocupação com a continuidade da política nacional de regularização ambiental e com os efeitos concretos de uma mudança abrupta do regime aplicável.

⁶ TJPR, Apelação nº 5023277-59.2020.4.04.7000/PR, julgado em 11.02.2026 e publicado em 13.02.2026. Acórdão e Relatório do voto disponíveis em: bit.ly/4rap5bS e bit.ly/466jM4Z.

3. Manutenção da Implementação do Código Florestal no Paraná

Os efeitos mais diretos da decisão são sentidos no próprio estado do Paraná. Ao extinguir a ação, o TRF-4 afasta a sentença de primeira instância que determinava a aplicação do marco temporal de 1990 para imóveis inseridos no bioma Mata Atlântica. Com isso, preserva-se a aplicação do regime das áreas rurais consolidadas previsto no Código Florestal.

Na prática, a decisão mantém os critérios atualmente utilizados pelo órgão ambiental estadual para análise e validação do CAR e para a adesão ao PRA. Evita-se a revisão de cadastros já analisados e de compromissos firmados com base no regime vigente.

Esse ponto é particularmente relevante diante do estágio atual de implementação da política no estado. O Paraná vem investindo na automação das análises e validação dos cadastros ambientais rurais, tendo alcançado avanço expressivo em 2025.⁷ Decisões anteriores já paralisaram as atividades relacionadas ao CAR no estado, e uma eventual confirmação da aplicação do marco temporal de 1990 para a Mata Atlântica teria impacto significativo sobre a regularização ambiental.

4. Harmonização Institucional e Coerência Jurisprudencial no Âmbito do TRF-4

A decisão também dialoga com entendimento anterior do próprio TRF-4 em caso semelhante envolvendo o estado de Santa Catarina. Ao adotar a mesma orientação, evita-se tratamento distinto para controvérsia idêntica no âmbito da mesma região.

A uniformização do entendimento contribui para maior previsibilidade na aplicação de norma federal em estados inseridos no bioma Mata Atlântica e reduz o risco de soluções divergentes dentro da jurisdição do tribunal.

5. O Mérito da Controvérsia Permanece em Aberto

Como a ação foi extinta sem julgamento de mérito, o TRF-4 não definiu se deve prevalecer o regime da Mata Atlântica ou o regime de áreas consolidadas do Código Florestal. A controvérsia, portanto, permanece aberta.

No âmbito do Superior Tribunal de Justiça, a matéria já foi objeto de decisões em sentidos distintos. Em 2021, a suspensão da liminar foi fundamentada no risco de lesão à ordem administrativa decorrente da paralisação das análises do CAR. Posteriormente, a Corte Especial restabeleceu a liminar, ao entender que o risco estaria na continuidade da aplicação do regime de áreas consolidadas em áreas de Mata Atlântica.

O histórico recente demonstra que não há entendimento unificado sobre o tema e que o posicionamento hoje adotado pelo TRF-4 quanto ao regime jurídico aplicável às áreas de Mata Atlântica poderá ser alterado nos tribunais superiores.

⁷ Lopes, Cristina L., Nina Didonet e Joana Chiavari. *Onde Estamos na Implementação do Código Florestal? Radiografia do CAR e do PRA nos Estados Brasileiros - Edição 2025*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2025. <https://bit.ly/3ZDyfSa>.

Autoria

CRISTINA LEME LOPES

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

NINA AMIR DIDONET

Pesquisadora Sênior, CPI/PUC-Rio

JOANA CHIAVARI

Diretora de Pesquisa, CPI/PUC-Rio

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

As autoras gostariam de agradecer a Meyrele Nascimento pelo trabalho de design gráfico.

Citação sugerida

Lopes, Cristina Leme, Nina Amir Didonet e Joana Chiavari. *Controvérsia entre Lei da Mata Atlântica e Código Florestal: TRF-4 privilegia estabilidade no campo*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2026. bit.ly/Nota-TRF-4.

FEVEREIRO 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.