

Supremo julga critérios para compensação de reserva legal na ADC 42

Segue em sessão de julgamento virtual no Supremo Tribunal Federal entre os dias 02/02/2024 e 09/02/2024, Embargos de Declaração, na Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 42, quanto aos critérios admissíveis para fins de compensação da reserva legal.

Spacca

A compensação de reserva legal é instrumento criado pela Lei 12.651/12 que cria alternativa aos proprietários de imóveis com déficit de vegetação nativa a título de reserva legal, oriunda de desmatamento além do limite legal, anterior a 22/07/2008.

Para fins de compensação de reserva legal, o texto original do Código Florestal utiliza-se do critério “bioma”, o que significa que quem possui déficit de reserva legal pode compensar o que falta, por meio de servidão de uma outra área, fora do próprio imóvel, desde que no mesmo bioma.

Ao analisar a constitucionalidade desses dispositivos do Código Florestal, o STF decidiu no âmbito da ADC 42 que o critério adequado não seria o bioma, mas sim a identidade ecológica para os casos de compensação de reserva legal por meio de Cotas de Reserva Ambiental (CRA). Na mesma decisão, o STF admitiu o critério do bioma em todas as demais modalidades de compensação de reserva legal.

Registre-se que a ADC 42, julgada em 13/08/2019, tratou da análise de constitucionalidade de vários dispositivos do Código Florestal (Lei 12.651/2012) e desde então pende decisão nos Embargos de Declaração interpostos. Em pauta, a declaração de constitucionalidade dos arts. 48, §2º [1](#) e art. 66, §§5º e 6º [2](#) da Lei 12.651/12 questionado nos Embargos de Declaração, em razão de uma possível contradição existente em se exigir identidade ecológica para uma das modalidades de compensação de reserva legal e não para todas.

Na versão original do texto do Código Florestal, todas as modalidades de compensação de reserva legal (art. 66 §5º) estavam circunscritas a localização no mesmo bioma, o que foi alterado pelo STF, nos seguintes termos de julgamento:

i) por maioria, foi dada interpretação conforme a Constituição ao art. 48, § 2º, do Código Florestal, para permitir compensação, por meio da CRA, apenas entre áreas com identidade ecológica;



ii) por maioria, foi reconhecida a constitucionalidade do art. 66, § 5º, do Código Florestal que define as modalidades de compensação de reserva legal;

iii) por maioria, foi reconhecida a constitucionalidade do art. 66, § 6º, do Código Florestal, que prevê o critério de bioma como o aplicável para a compensação de reserva legal;

Iniciado o julgamento dos Embargos de Declaração, os ministros Luiz Fux (relator) e as ministras Rosa Weber e Cármen Lúcia manifestaram o entendimento de que o critério da identidade ecológica também deveria ser estendido para todas as demais modalidades de compensação de reserva legal previstas no art. 66 §5º do Código Florestal, quer seja, (i) arrendamento de área sob regime de servidão; (ii) doação ao poder público de área localizada no interior de unidade de conservação e (iii) cadastramento de outra área equivalente e excedente à Reserva Legal, em imóvel de mesma titularidade ou adquirida em imóvel de terceiro, com vegetação nativa estabelecida, em regeneração ou recomposição.

Os Embargos de Declaração portanto demonstram a contradição existente no acórdão de julgamento da ADC 42 e, a essa altura do julgamento, discute-se se todas as modalidades de compensação de reserva legal precisam atender ao critério da identidade ecológica ou se, se mantém a declaração de constitucionalidade da redação original do Código Florestal, no que toca aos artigos em discussão.

Voto do ministro Luis Roberto Barroso disponibilizado no dia 02/02/24 confere efeitos infringentes aos embargos reconhecendo contradição no julgado, ante o fato de ser inconciliável a exigência de observância do critério da identidade ecológica para a compensação por meio de CRA e, ao mesmo tempo, o critério do bioma como parâmetro genérico para todas as demais modalidades de compensação de Reserva Legal.

Nesse sentido, declara a necessidade de observância do critério legal do bioma em todas as modalidades de compensação, considerando constitucionais a versão original do art. 48, §2º do Código Florestal. Fundamenta a decisão na circunstância de que *“há de se ter cautela para não impor decisão que careça de exequibilidade e, pior, esvazie as compensações ambientais”* tornando-se inefetivas.

A análise dos textos quanto a sua constitucionalidade deve passar sim por seus aspectos técnicos e práticos que envolvem a compensação de reserva legal como bem elucidou o ministro Barroso em seu voto.

De fato, o déficit de vegetação nativa nos imóveis a título de reserva legal, que decorreram de desmatamentos anteriores a 22/07/2008, precisam, por força de lei, serem restituídos, seja por meio da restauração da área, seja por meio da compensação de reserva legal que se dá em áreas excedentes as áreas de reservas legais, situadas em outros imóveis.

Nesse sentido, foram criadas no Código Florestal, modalidades de compensação de reserva legal para servir como instrumento dessa estratégia de manter porções do território, destinadas para conservação, como é o caso da Cota de Reserva Ambiental (CRA), servidão e doação de área em imóvel localizado em unidade de conservação de domínio público.

A compensação de reserva legal, em qualquer hipótese, sempre irá ocorrer em áreas ou imóveis que



detenham vegetação excedente ao mínimo legal e tem se mostrado um excelente instrumento, na prática, eis que, não só permitem que as áreas produtivas outrora desmatadas continuem em produção como também permitem que áreas maiores sejam destinadas a conservação, evitando a fragmentação e o isolamento ecológico de pequenas porções em cada imóvel, distantes uns dos outros.

A viabilidade e vantagem ambiental da compensação ambiental não entrou em discussão no STF. Como instrumento de regulação e transação para solução de passivos ambientais, a compensação de reserva legal foi tida por constitucional desde início.

O que se discute é a identidade ecológica entre as áreas a serem compensadas, certamente, com a intenção subjacente de que se tenham as amostras ambientais, devidamente representadas, de todos os biomas, fitofisionomias e sistemas ecológicos.

Nesse sentido, a interpretação conforme a Constituição assentada pelo STF no acórdão de origem do julgamento da ADC 42 tem mérito relevante pois, em outras palavras, diz que todos os ecossistemas, sejam os de maior ou de menor representatividade ecológica e os mais ou menos biodiversos devem ser mantidos nas proporções legais definidas.

Contudo, na prática isso não é simples. Isso porque, o conceito de identidade ecológica parece impor um requisito incerto e inaplicável.

Incerto porque, de fato, não existe o conceito técnico ou jurídico do que seja identidade ecológica. Ele não está definido na literatura científica. E, em se tratando de ecossistemas, muitos aspectos dos meios físico, químico e biótico se interrelacionam para definir uma identidade, as vezes única. Solo, clima, umidade, espécies de flora e fauna, declividade, altitude, temperatura, isothermalidade, precipitação de chuvas, enfim, um número indeterminado de variáveis que criam ecossistemas associados que nem sempre se replicam.

Além de incerto, o critério da identidade ecológica é de todo inaplicável. Isso porque, tratar-se-ia de comparar duas áreas em que uma, desmatada antes de 22/07/2008 deveria guardar identidade (e não similitude) com a atual, conservada, num cenário em que tais dados simplesmente não existem. Não existem imagens de boa resolução da época que permitam aferir o tipo de ecossistema afetado, nem tampouco o tipo de vegetação ou pelo menos mapeamentos e base cartográfica confiável, para esse fim. Mesmo atualmente isso não é possível ou não tão fácil fazer com imagens de satélite que mostram as copas das árvores mas não o substrato. Vistorias *in loco* pouco ou de nada ajudariam haja vista que a vegetação e os demais componentes biológicos foram eliminados há mais de 15 anos e é exatamente por isso que se realiza a compensação.

Além disso, mesmo que existissem esses dados, isso inviabilizaria a ação dos órgãos ambientais estaduais, hoje com a atribuição de avaliar o Cadastro Ambiental Rural (CAR) onde as compensações de reserva legal são registradas. Isso porque cada compensação de reserva legal requerida demandaria uma análise aprofundada para que o órgão pudesse aferir a existência de identidade ecológica, o que dependeria de laudos, vistorias, debates técnicos, recursos, para ao final, na imensa maioria dos casos, ser concluído pela impossibilidade de se aferir a identidade ecológica.

Por ademais, é certo que o Brasil tem definidos e mapeados seis biomas, com cartas georreferenciadas



que delimitam bem esses espaços, tendo esse critério como definidor de inúmeras políticas públicas, inexistindo qualquer dúvida sobre a aplicabilidade da norma se considerado esse elemento (bioma); que, por sua vez, tem total vínculo com o objetivo de manter a biodiversidade, o que foi orientador das discussões do Código Florestal.

O IBGE, ao conceituar o bioma, evidencia que se trata de um conjunto de vida vegetal e animal, constituído pelo agrupamento de tipos de vegetação que são próximos e que podem ser identificados em nível regional, com condições de geologia e clima semelhantes e que, historicamente, sofreram os mesmos processos de formação da paisagem, resultando em uma diversidade de flora e fauna própria [3](#).

A manutenção desses espaços que possuem grau elevado de similitude é algo exequível de imediato e que garante preservação da biodiversidade. Por outro lado, exigir que sejam atendidos critérios incertos e de difícil aplicação poderá representar retrocesso na implementação dos principais instrumentos trazidos pelo Código Florestal para regularizar os imóveis já consolidados, ao mesmo passo que compromete ainda a regularização fundiária das unidades de conservação e o desmatamento evitado.

Com a palavra, o Supremo Tribunal Federal que, até o dia 09 de fevereiro de 2024, deve apresentar sua decisão final sobre o destino da eficácia do Código Florestal Brasileiro no que diz respeito a aplicação do instituto da compensação de reserva legal. Manter a pureza e integridade de um conceito, por amor ao ideal, pode e certamente irá comprometer a aplicabilidade de um dos instrumentos mais importantes da política ambiental brasileira.

[1](#) **Art. 48.** A Cota de Reserva Ambiental – CRA pode ser transferida, onerosa ou gratuitamente, a pessoa física ou a pessoa jurídica de direito público ou privado, mediante termo assinado pelo titular da CRA e pelo adquirente.

[...]

§ 2º A CRA só pode ser utilizada para compensar Reserva Legal de **imóvel rural situado no mesmo bioma** da área à qual o título está vinculado.

[2](#) **Art. 66.** O proprietário ou possuidor de imóvel rural que detinha, em 22 de julho de 2008, área de Reserva Legal em extensão inferior ao estabelecido no art. 12, poderá regularizar sua situação, independentemente da adesão ao PRA, adotando as seguintes alternativas, isolada ou conjuntamente:

[...]

§ 5º A compensação de que trata o inciso III do caput deverá ser precedida pela inscrição da propriedade no CAR e poderá ser feita mediante:

I – aquisição de Cota de Reserva Ambiental – CRA;

II – arrendamento de área sob regime de servidão ambiental ou Reserva Legal;



III – doação ao poder público de área localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público pendente de regularização fundiária;

IV – cadastramento de outra área equivalente e excedente à Reserva Legal, em imóvel de mesma titularidade ou adquirida em imóvel de terceiro, com vegetação nativa estabelecida, em regeneração ou recomposição, **desde que localizada no mesmo bioma.**

§ 6º As áreas a serem utilizadas para compensação na forma do § 5º deverão:

I – ser equivalentes em extensão à área da Reserva Legal a ser compensada;

II – **estar localizadas no mesmo bioma** da área de Reserva Legal a ser compensada;

III – se fora do Estado, estar localizadas em áreas identificadas como prioritárias pela União ou pelos Estados.

3

<https://educa.ibge.gov.br/criancas/brasil/nosso-territorio/19635-ecossistemas.html#:~:text=Bioma%20%C3%A9%20um%20conjunto%20de,resultando%20em%20uma%2>

Autores: Andrea Vulcanis