

O julgamento de quatro ações diretas de inconstitucionalidade e uma ação direta de constitucionalidade, todas em face da Lei 12.651/2012 que instituiu o novo Código Florestal, no lugar de trazer segurança jurídica sobre a aplicação da lei, pode transformar a lei florestal em um novo Código “Frankenstal”, resultado das ambiguidades e incoerências dos votos dos ministros da suprema corte.

O STF deveria ter se debruçado sobre a questão principal: **decidir sobre a constitucionalidade do marco temporal de 22 de julho de 2008, que cria o duplo regime jurídico** – o regime geral das Áreas de Preservação Permanente (APP) e Reserva Legal (RL) e o regime especial, com parâmetros mais flexíveis, das áreas consolidadas em APP e Reserva Legal. A partir desta decisão, todos os demais artigos que de maneira direta ou indireta dependem desta questão deveriam seguir a mesma direção.

No entanto, ao julgar a constitucionalidade de cada um dos dispositivos legais impugnados separadamente, os ministros terminaram por proferir decisões bastante contraditórias. A Lei 12.651/2012 é fruto de um duro e longo processo de negociação. Concessões e acordos decorrentes de interesses distintos resultaram em complexidades e contradições no texto da norma. Para compreender a sistemática do novo Código Florestal é necessário entender o histórico da legislação florestal brasileira, as alterações pelas quais a Lei 4.771/1965 (antigo Código Florestal) passou e a evolução dos institutos da APP e da Reserva Legal.

REGIME JURÍDICO DAS ÁREAS CONSOLIDADAS

O Ministro Relator Luiz Fux considerou constitucional o regime jurídico das áreas consolidadas em APP e Reserva Legal, constantes dos artigos 61-A em diante da Lei 12.651/2012. Por definição, área rural consolidada é “área do imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris” (artigo 3º, IV). Isto é, a validade do marco temporal de 22 de julho de 2008 é condição indispensável para a validade do regime jurídico das áreas consolidadas. No entanto, ao julgar o parágrafo 3º do artigo 7º e o parágrafo 3º do artigo 17, o Ministro Relator considerou inconstitucional a expressão “realizada após 22 de julho de 2008”, invalidando os regimes diferenciados de recomposição da vegetação para desmatamentos anteriores e posteriores a 22 de julho de 2008, sob o argumento de que “não há justificativa racional para o marco temporal apresentado pelo legislador”.

Ora, esta decisão do Ministro Fux é visivelmente contraditória. De um lado, ele decide pela obrigatoriedade da suspensão imediata das atividades em área de Reserva Legal desmatadas irregularmente e sua recomposição no próprio imóvel rural, independentemente da data em que a supressão ocorreu (artigo 17, §3º e §4º). De outro lado, ele valida todas as hipóteses de compensação da Reserva Legal para fins de regularização, para desmatamentos anteriores a 22 de julho de 2008 (artigo 66, §5º e §6º). Estas situações são antagônicas: ou o proprietário pode manter atividades agropecuárias na área de Reserva Legal e compensá-la em outro lugar, ou ele é obrigado a suspendê-las e a recompor a vegetação integralmente na sua propriedade.

Outros quatro ministros também declararam a expressão “realizada após 22 de julho de 2008”, constante dos artigos 7º, §3º e 17, §3º, inconstitucionais, reforçando esta importante antinomia. Caberá ao Ministro Celso de Melo o voto decisivo com relação a esta questão.

O curioso é que os votos já proferidos pelos ministros resultam na constitucionalidade dos artigos 61-A, 61-B, 61-C, 63 e 66 que tratam da regularização do regime especial das áreas consolidadas em APP e Reserva Legal. Caso o Ministro Celso de Melo mantenha a inconstitucionalidade da expressão “realizada após 22 de julho de 2008”, constante dos artigos 7º, §3º e 17, §3º, a contradição iniciada pelo voto do Ministro Relator se manterá. Resta saber como aplicar uma lei cujas normas são antagônicas. Afinal, o regime das áreas consolidadas em APP e Reserva Legal será válido ou não?

COTA DE RESERVA AMBIENTAL (CRA)

Mas as contradições não param por aí. Todos os dez ministros que já proferiram seus respectivos votos julgaram pela constitucionalidade do artigo 44, que criou a Cota de Reserva Ambiental (CRA). A CRA foi instituída pelo novo Código Florestal para a regularização ambiental de Reserva Legal de imóveis rurais. A principal função da CRA é servir como mecanismo de compensação de Reserva Legal, isto é, permitir que proprietários que possuam passivo de Reserva Legal fiquem em conformidade com a lei, a um menor custo, e, ao mesmo tempo, recompensar quem preserva vegetação nativa acima dos percentuais exigidos pela lei. Assim, quem tem vegetação excedente pode emitir CRA, e quem tem déficit de Reserva Legal pode compensá-lo comprando CRA de imóveis rurais situados no mesmo bioma.

A compensação de Reserva Legal não é novidade do novo Código Florestal. Este mecanismo foi instituído pela primeira vez pela Medida Provisória 1.736-31/1998, que alterou o artigo 44 da Lei 4.771/1965. Buscava-se uma forma de regularizar as áreas de Reserva Legal que já estavam comprometidas por usos alternativos do solo, permitindo sua compensação em outra área de mesma importância ecológica. Posteriormente, a Medida Provisória 1.956-51/2000 alterou novamente este artigo para permitir a compensação de Reserva Legal

apenas entre áreas com equivalência ecológica e na mesma microbacia. De acordo com a sistemática que vigorava na Lei 4.771/1965, qualquer proprietário que possuísse passivo de Reserva Legal poderia solicitar ao órgão ambiental a sua compensação em outra área.

O que o novo Código Florestal fez foi instituir um marco temporal a partir do qual não seria mais possível solicitar a compensação de Reserva Legal. Apenas os passivos de Reserva Legal constituídos anteriormente a 22 de julho de 2008 poderiam ser compensados em outras áreas. Após esta data, todos os imóveis rurais deveriam manter a sua Reserva Legal no próprio imóvel.

Assim, só faz sentido manter a validade das normas referentes à CRA se o regime das áreas consolidadas em Reserva Legal for considerado constitucional. A não ser que os ministros queiram voltar a sistemática anterior que garantia o direito de qualquer proprietário de solicitar a compensação de sua Reserva Legal, independentemente da data de sua ocupação, o que não parece fazer sentido.

Ainda sobre a CRA e a compensação de Reserva Legal, há outra questão cujos votos foram contraditórios. O parágrafo 2º do artigo 48 dispõe que a CRA só pode ser utilizada para compensar Reserva Legal de imóvel rural situado no mesmo bioma. Alguns ministros consideraram que o **critério do bioma** é muito 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. Esta questão ainda está indefinida e depende do voto do Ministro Celso de Melo. Entretanto, o parágrafo sexto do artigo 66, que também dispõe sobre o critério do bioma para fins de compensação de Reserva Legal, foi considerado constitucional pela maioria dos ministros.

Assim, caso o Ministro Celso de Melo confirme o critério da identidade ecológica para compensação de Reserva Legal por meio de CRA (artigo 48, §2º), todas as demais formas de compensação (quais sejam, o arrendamento de área sob regime de servidão ambiental, a doação ao poder público de área localizada no interior de unidade de conservação de domínio público pendente de regularização fundiária e o cadastramento de uma área equivalente em outro imóvel do mesmo proprietário) poderão seguir o critério menos restritivo do bioma. Essa decisão enfraqueceria o mercado de CRA já que as demais alternativas para compensar Reserva Legal teriam um critério de aplicação menos restrito. Além disso, o uso de critérios distintos para a compensação de Reserva Legal poderá acarretar muitas dúvidas em sua aplicação pelos produtores rurais e órgãos ambientais.

ANISTIA ÀS INFRAÇÕES E CRIMES PRATICADOS ANTES DE 22 DE JULHO DE 2008

Por fim, há uma outra inconsistência em jogo decorrente da votação de cada dispositivo legal separadamente. O artigo 59 do novo Código Florestal instituiu o Programa de Regularização Ambiental (PRA) e estabeleceu nos parágrafos 4º e 5º o que está sendo considerado uma anistia às infrações praticadas antes de 22 de julho de 2008. O artigo 60, em seguida, dispõe sobre a suspensão e extinção da punibilidade dos crimes associados.

A maioria dos ministros julgou pela constitucionalidade do parágrafo 5º do artigo 59 e do artigo 60. Assim, não é a integralidade do artigo 59 que está em jogo na próxima quarta-feira, que trata da chamada anistia, mas tão somente o parágrafo 4º, que impede os produtores rurais de serem autuados pelas infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008. Isso é resultado do voto do Ministro Marco Aurélio, que considerou o parágrafo 4º do artigo 59 inconstitucional, porém, considerou o parágrafo 5º do artigo 59 e o artigo 60 constitucionais. A decisão do Ministro Celso de Melo pode fazer com que apenas parte do artigo 59 seja considerada inconstitucional, o que faz com que a aplicação das regras referentes ao PRA fiquem bastante obscuras.

O STF perdeu a oportunidade de decidir de forma coerente, com profundidade e responsabilidade sobre as regras do novo Código Florestal. Se a sua implementação, passados quase seis anos da promulgação da lei, ainda anda lentamente, após a decisão do Supremo há um risco de total paralisação, devido à criação de um verdadeiro Frankenstein. Não sabemos quem ganhará com esta decisão, certamente não será o meio ambiente.

AUTORAS

Joana Chiavari

Climate Policy Initiative (CPI) & Núcleo de Avaliação de Políticas Climáticas da PUC-Rio (NAPC/PUC-Rio)
joana.chiavari@cpirio.org

Cristina Leme Lopes

Climate Policy Initiative (CPI) & Núcleo de Avaliação de Políticas Climáticas da PUC-Rio (NAPC/ PUC-Rio)
cristina.leme@cpirio.org

Comunicação

Mariana Campos
mariana.campos@cpirio.org

www.inputbrasil.org

Citação Sugerida

CHIAVARI, Joana; LOPES, Cristina Leme. Nota Técnica. **O novo código "Frankental"**. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2018.

Fevereiro/ 2018

*O projeto **Iniciativa para o Uso da Terra (INPUT)** é composto por uma equipe de especialistas que trazem ideias inovadoras para conciliar a produção de alimentos com a proteção ambiental. O INPUT visa avaliar e influenciar a criação de uma nova geração de políticas voltadas para uma economia de baixo carbono no Brasil. O trabalho produzido pelo INPUT é financiado pela Children's Investment Fund Foundation (CIFF), através do Climate Policy Initiative (CPI).*