

Aos Ministros do Supremo Tribunal Federal, um pedido diretamente do Pantanal

Em 25.8.2023, esta Suprema Corte retomou um julgamento bastante paradigmático. Embora não tenha ocupado as manchetes dos jornais Brasil afora, o indicativo de decisão a ser adotada por este Pretório Excelso merece atenção geral, pois trata de um instituto muito caro à proteção dos biomas existentes no Brasil, a compensação ambiental. Trata-se do julgamento do terceiro embargos de declaração na Ação Declaratória de Constitucionalidade 42 e processos conexos.

De acordo com o voto do Excelentíssimo Relator, que configura até o momento o voto mais acompanhado no Plenário Virtual, a compensação ambiental só seria válida mediante a adoção de critério de identidade ecológica, nos seguintes termos:

Afigura-se razoável o esclarecimento de que o requisito da identidade ecológica para a análise de equivalência das áreas considera critérios mais específicos, a exemplo de 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**.

Ressalto que esse esclarecimento preserva o escopo de impossibilitar a compensação ambiental entre áreas com ecossistemas distintos, ao mesmo tempo que afasta eventual alegação de indefinição do conceito de identidade ecológica (p. 22 do voto do Relator, negritamos).

Não se intenta aqui fazer qualquer juízo de valor a respeito do critério adotado pelo Eminentíssimo Relator, mas sim chamar atenção para um ponto muito importante: o Pantanal pode sofrer sérias consequências a depender do desfecho deste julgamento.

O Pantanal é uma das maiores extensões úmidas contínuas do planeta, e está localizado no centro da América do Sul, na região hidrográfica do Paraguai. Sua área é de 138.183 km², com 65% de seu território no estado de Mato Grosso do Sul e 35% no Mato Grosso. É um ambiente sazonal que possui uma rica biodiversidade, incluindo espécies

ameaçadas de extinção. É também o mais conservado e o menor bioma brasileiro, ocupando apenas 1,65% do território nacional.

A importância do Bioma Pantanal como área prioritária para conservação é caracterizada pela formação vegetacional que é constituída por plantas migradas do Cerrado, da Amazônia, do Chaco e da Mata Atlântica, ocorrendo raras espécies exclusivas (endêmicas), formando mosaicos de paisagens em arranjos diversos. Por isso, é possível identificar diversas topografias e mosaicos de paisagens, que incluem baías, cordilheiras, cambarazais, campos, capões, carandazais, corixos, salinas e etc.

A riqueza e diversidade ecológica desta região abriga nas áreas de sua planície, além do Bioma Pantanal, os Biomas Cerrado e Mata Atlântica, fazendo com que porções desses três biomas estejam presentes no território da maior planície alagada do mundo. A existência dos três biomas dentro do território pantaneiro, torna-o excepcionalmente atrativo e propício para receber os mecanismos de compensação posto que ali, conforme o *locus* abrangido, todos os três biomas podem ser compensados.

A transformação no uso da terra, em especial o desmatamento, é um dos fatores que mais ameaçam o equilíbrio ambiental do Pantanal. Neste contexto, considerando o fato de ser o bioma área prioritária para a conservação, o estado do Mato Grosso do Sul foi pioneiro ao estabelecer que o bioma seja utilizado de maneira prioritária na compensação de reserva legal, fixando em 2023 por meio da Lei n. 6.128 do Mato Grosso do Sul. Esta medida contribuiu para que a região do Pantanal pudesse guardar em seu interior os melhores índices de preservação dos biomas nele existentes.

Este fator torna a compensação ambiental essencial para que o Pantanal seja mantido como uma região produtiva, conservada, e com a garantia de sustentabilidade dos recursos naturais. Portanto, qualquer medida que venha a impactar este instituto em sentido amplo precisa considerar o impacto no bioma Pantanal e toda a sua região.

Em nosso sentir, portanto, o entendimento que vem se firmando nesta Corte Suprema para alterar o critério do bioma pelo da identidade ecológica desconsiderou que o Código Florestal também previa o critério de áreas prioritárias, e vai funcionar, na prática, como um verdadeiro entrave aos instrumentos de compensação da reserva legal instituídos pelo Código Florestal.

Após muitos estudos e assembleias, a edição do Novo Código Florestal foi um complexo sistema que analisou a realidade ambiental fundiária do país, criando conceitos e mecanismos de compensação e equivalência, bem como limites e critérios para que se atingisse um equilíbrio ecológico e tornasse possível a regularização em várias searas, inclusive das áreas de reserva legal.

Desta forma ao ser alterado um ponto específico, e no caso está a se falar do critério para compensação de reserva legal, outros dispositivos, que sequer foram objeto de judicialização, acabam sendo frontalmente atingidos, a exemplo do disposto no inciso III do §6º. do art. 66 do Código Florestal que trata sobre a compensação entre Estados.

Tal disposição já tem um elevado nível de exigência para ser implementado ao passo que além de exigir que os dois Estados (onde está localizado o passivo onde está o ativo) estejam de acordo, posto que depende da aprovação dos dois órgãos ambientais, ela só pode ser realizada desde que o ativo compensável esteja no interior de áreas identificadas como prioritárias pelos respectivo Estado ou pela União.

Se mantida a condição indicada no voto do Exmo. Ministro de que as áreas precisariam estar na mesma bacia ou micro bacia e no mesmo Estado, sendo este apenas um dos inúmeros efeitos que se observaria ao alterar o critério positivado. Logo, o mecanismo que foi criado com o intuito de proteger áreas ambientalmente mais ricas e/ou sensíveis e que não é objeto de julgamento no caso presente seria completamente extirpado por efeito rebote

Dito isto, o Pantanal, que já é área prioritária e patrimônio nacional, por previsão constitucional (art. 225, § 4º da CF), e também considerado polo prioritário para a proteção ambiental pelas Constituições Estaduais (art. 224 – MS e art. 273 – MT), o que é reforçado também no ordenamento infraconstitucional (Lei n. 6.160, de 2023/MS e Lei n. 8.830, de 2008/MT), seria gravemente afetado caso se altere os critérios de compensação, passando a estar sujeito ao desmatamento e antropização.

As regras para a identificação das Áreas e Ações Prioritárias foram instituídas formalmente pelo Decreto n. 5092 de 21.05.2004 no âmbito das atribuições do MMA. Cabe ao MMA disponibilizar os meios e os instrumentos necessário à atualização das Áreas e Ações Prioritárias, garantindo a participação da sociedade. A definição de áreas

e ações prioritárias para conservação e uso sustentável se baseia na metodologia de Planejamento Sistemático da Conservação (PSC), instrumento de política pública utilizado na tomada de decisão no planejamento e implementação de medidas adequadas à conservação, à recuperação e ao uso sustentável de ecossistemas.

É importante ressaltar que o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, em 2018, apresentou a 2ª Atualização das Áreas Prioritárias para Conservação da Biodiversidade, onde grande parte da planície pantaneira foi considerada de prioridade biológica “Extremamente Alta” e “Muito Alta”, em consonância com o Governo do estado do Mato Grosso do Sul que considera o Pantanal como área prioritária para conservação.

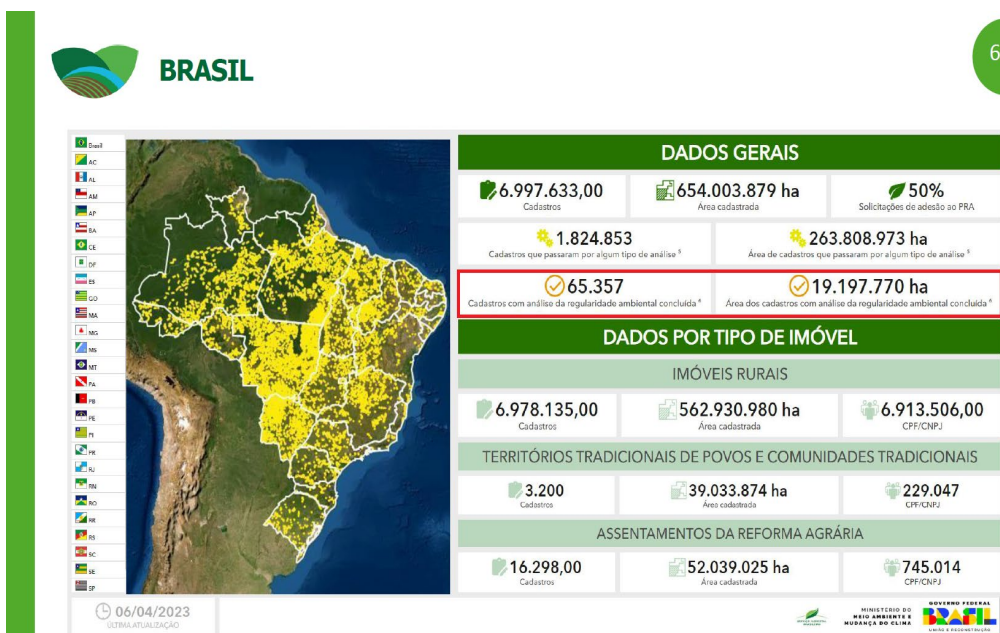
É importante ressaltar que o Pantanal tem uma importante porção na área de transição de biomas, o que faz ser possível visualizar aspectos ecológicos de diversos ecossistemas diferentes, entre eles o Cerrado e a Amazônia, dentro de seu perímetro, sendo este primeiro predominante. Neste aspecto, qualquer medida que envolva o critério válido para garantir a compensação ambiental no Pantanal deve levar em consideração a diversidade de vegetações e identidades existentes dentro do perímetro da Bacia do Alto Paraguai que inclua o Pantanal.

De igual forma, é preciso considerar a diversidade existente inclusive dentro de áreas de microbacias. O déficit de reserva legal decorre da ocupação socioeconômica da terra. Tem-se como consectário lógico que nas micro bacias onde há déficit de reserva não há excedentes compensáveis, portanto, exigir que a compensação se dê no interior desta mesma micro bacia equivale a inviabilizar o instituto da compensação. Vale lembrar que a legislação brasileira anterior ao atual Código Florestal já previa esse mesmo critério restritivo localizacional (micro bacias), não tendo atingido seus objetivos. Esta foi a razão pela qual foi afastado na redação em vigor.

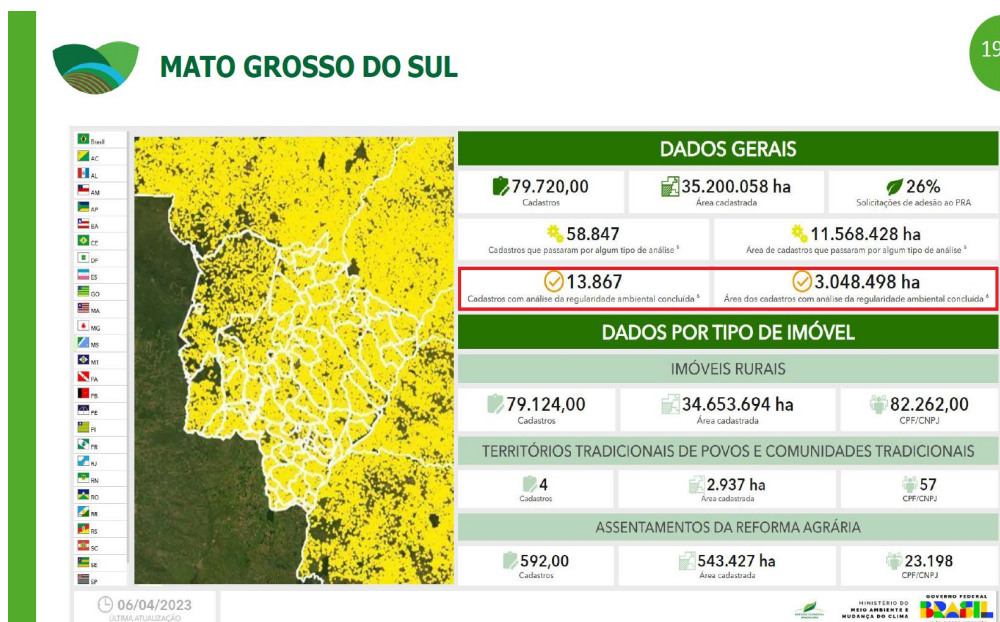
A compensação aplica-se exclusivamente às Áreas de Reserva Legal (RL) suprimidas até 22/07/2008 conforme informações inseridas no Cadastro Ambiental Rural, não se podendo converter novas áreas desde aquele marco temporal. Os dados inseridos no Cadastro Ambiental Rural tem como finalidade integrar as informações ambientais referentes à situação das Áreas de Preservação Permanente, das áreas de Reserva Legal,

dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Uso Restrito e das áreas consolidadas das propriedades e posses rurais do país.

Neste contexto, segundo o Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR), foram regularizados em nível nacional até 06/04/2023 65,3 mil Cadastro Ambiental Rural, totalizando pouco mais de 19,1 milhões de hectares.



O Mato Grosso do Sul foi o que mais avançou nas análises dos CARs. Dos 65,3mil cadastros concluídos no País, 13,8mil foram no MS (21%) ou 3 milhões de hectares com análise concluída no MS x 19 milhões em todo o Brasil (15% do total).



Da área já regularizada, muito se avançou na regularização dos passivos graças às áreas nativas existentes no interior do Pantanal e sua condição prioritária, estimando-se que mais de 200 mil hectares de áreas localizadas no interior do Pantanal já foram destinadas as compensação já efetivadas, garantindo-se a preservação perpétua de tais áreas.

Com o objetivo de obter dados para se estudar os efeitos da eventual alteração do critério para compensação de reserva legal, solicitou-se ao renomado e isento instituto Mapbiomas o levantamento dos dados envolvendo o critério bacia hidrográfica e bioma, com enfoque no Estado de Mato Grosso do Sul para que servisse de amostragem dos efeitos que possivelmente poderiam advir também nas demais regiões do Brasil.

O completo e rico estudo foi apresentado através da Nota Técnica (NT) denominada de “Conservação da Planície e do Planalto do Bacia Hidrográfica do Alto Paraguai” e segue anexo a esta carta.

Referida Nota Técnica (NT) revela números interessantes e permite conclusões tecnicamente ricas, as quais se passa a reproduzir:

1.1. Áreas Antrópicas na BAP

Em 2022, as áreas antrópicas ocupavam 42% da BAP. Desse total, 85% está no planalto e 15% está na planície.

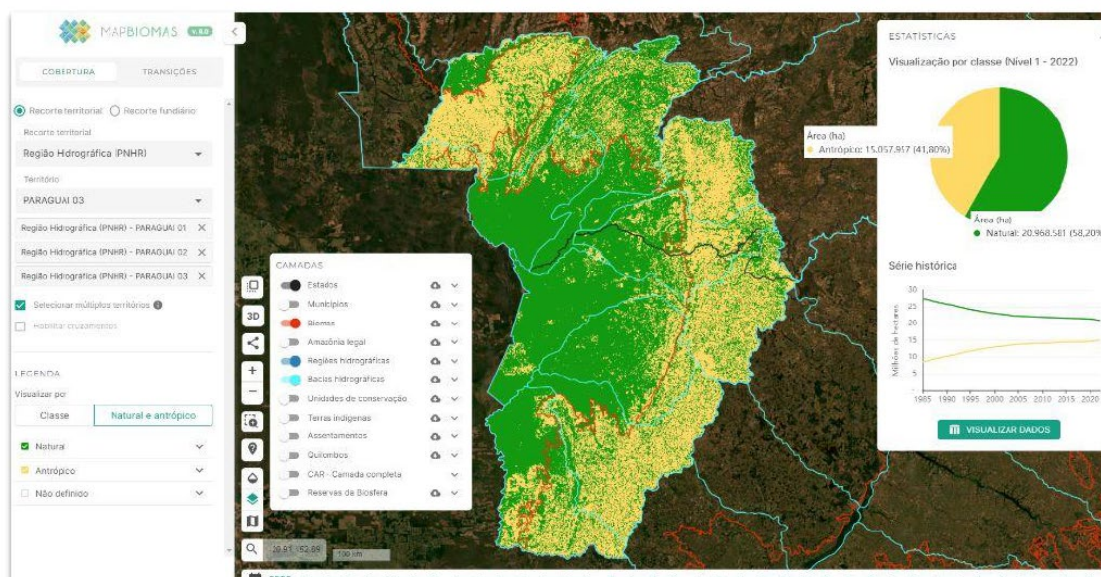


Figura: Áreas naturais e antrópicas da BAPem 2022 (<https://plataforma.brasil.mapbiomas.org>).

Conforme se verifica no mapa contido no item 1.1, a BAP tem boa cobertura vegetal e está preservada, o que se observa pela intensidade da cor verde; todavia, as áreas fora

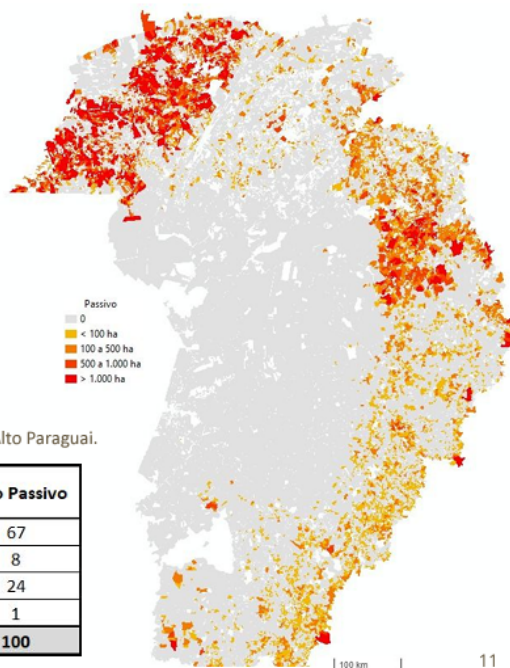
da BAP, localizadas à direita da imagem, predominantemente em amarelo, ilustram que são locais altamente antropizados e onde estão concentrados os passivos, passivos estes que não poderiam ser compensados nos biomas localizados dentro da BAP e no Pantanal caso ocorra a alteração do critério bioma.

4. Resultados

4.1. Passivo de Vegetação Nativa em RL por bioma na BAP - 2022

Passivo ambiental por bioma na BAP:

- 67% na Amazônia
- 24% no Cerrado na Amazônia Legal (MT)
- 8% no Cerrado dentro da BAP (MS)
- 1% no Pantanal



Quantidade de propriedades rurais e área com passivo ambiental por bioma na Bacia do Alto Paraguai.

BAP / BIOMA	Total de Propriedades	Propriedades com Passivo	% das Propriedades em relação ao total	Passivo (Hectares)	% do Passivo
Amazônia	15.974	1.789	11	1.264.741	67
Cerrado	24.812	2.788	11	152.949	8
Cerrado-AL	28.277	2.499	9	459.382	24
Pantanal	7.745	155	2	14.604	1
Total	76.808	7.231	9	1.891.676	100

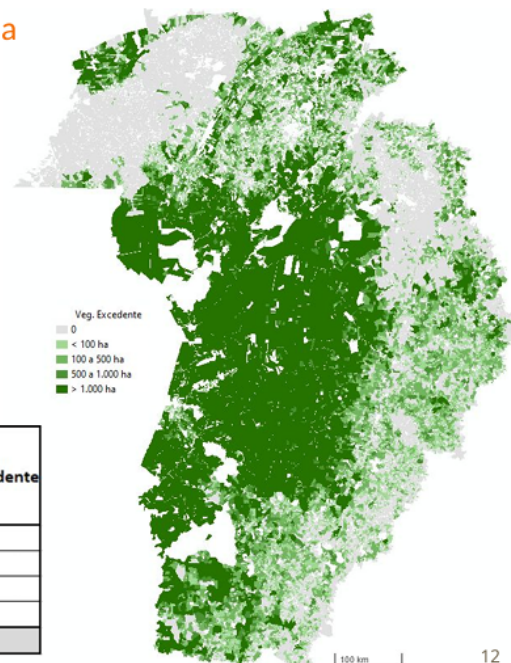
4.2. Excedente de Vegetação Nativa à RL por bioma na BAP - 2022

Excedente de vegetação nativa à RL por bioma na BAP:

- 1% na Amazônia
- 10% no Cerrado na Amazônia Legal (MT)
- 12% no Cerrado dentro da BAP (MS)
- 77% no Pantanal

Quantidade de propriedades rurais e área com excedente de vegetação nativa à Reserva Legal por bioma na Bacia do Alto Paraguai.

BAP / BIOMA	Total de Propriedades	Propriedades com Excedente (Maior 5ha)	% das Propriedades em relação ao total	Excedente (Hectares)	% do Excedente
Amazônia	15.974	142	1	16.946	1
Cerrado	24.812	7.789	31	1.227.321	10
Cerrado-AL	28.277	9.973	35	1.647.197	12
Pantanal	7.745	5.187	67	9.891.113	77
Total	76.808	23.091	30	12.782.577	100



4.3. Vegetação Nativa em Reserva Legal por bioma na BAP - 2022

Na Amazônia:

- 1.789 imóveis rurais, 11% das propriedades possuem um passivo ambiental de 1,2 milhões de hectares;
- 142 imóveis rurais, 1% das propriedades possuem um excedente de reserva legal, que totaliza 17 mil hectares.

No Cerrado (MS):

- 2.788 imóveis rurais, 11% das propriedades possuem um passivo ambiental de 153 mil hectares;
- 7.789 imóveis rurais, 31% das propriedades possuem um excedente de reserva legal, que totaliza 1,2 milhões hectares.

No Cerrado dentro da Amazônia Legal:

- 2.499 imóveis rurais, 9% das propriedades possuem um passivo ambiental de 459 mil hectares;
- 9.973 imóveis rurais, 35% das propriedades possuem um excedente de reserva legal, que totaliza 1,6 milhões hectares.

No Pantanal:

- 155 imóveis rurais, 2% das propriedades possuem um passivo ambiental de 14 mil hectares;
- 5.187 imóveis rurais, 67% das propriedades possuem um excedente de reserva legal, que totaliza 9,9 milhões hectares.

Quantidade de propriedades rurais e área com passivo ambiental e excedente de vegetação nativa em Reserva Legal por bioma na Bacia do Alto Paraguai.

BAP / BIOMA	Total de Propriedades	Propriedades com Passivo	% das Propriedades em relação ao total	Passivo (Hectares)	Propriedades com Excedente (Maior 5ha)	% das Propriedades em relação ao total	Excedente (Hectares)	Saldo entre Excedente e Passivo
Amazônia	15.974	1.789	11	1.264.741	142	1	16.946	-1.247.795
Cerrado	24.812	2.788	11	152.949	7.789	31	1.227.321	1.074.372
Cerrado-AL	28.277	2.499	9	459.382	9.973	35	1.647.197	1.187.815
Pantanal	7.745	155	2	14.604	5.187	67	9.891.113	9.876.509
Total	76.808	7.231	9	1.891.676	23.091	30	12.782.577	10.890.901

13

Analisando as informações contidas no item 4.3, que contempla as informações dos itens 4.1 e 4.2, que conclui-se que na BAP há excedente de vegetação nativa apta para compensar os passivos existentes tanto na própria BAP, de modo integral, quanto por biomas inseridos na referida BAP (Pantanal, Cerrado e Mata Atlântica), havendo ainda excedente de vegetação nativa que poderia ser destinada a compensação ambiental de áreas de mesmo bioma localizadas fora da BAP.

Embora não seja o escopo da presente carta tratar sobre outros biomas, a informação contida na NT torna importante fazer um recorte de que, contraditoriamente, enquanto na BAP estão localizados os grandes ativos preservados dos biomas Cerrado e Pantanal, em relação ao bioma Amazônico a realidade é outra. Nota-se que a BAP tem um passivo expressivo (1.247.795ha), passivo este que poderia ser compensado no remanescente amazônico fora da BAP, todavia, se alterando o critério, tal possibilidade estaria inviabilizada, o que resultaria na perda de área muito relevante do referido bioma.

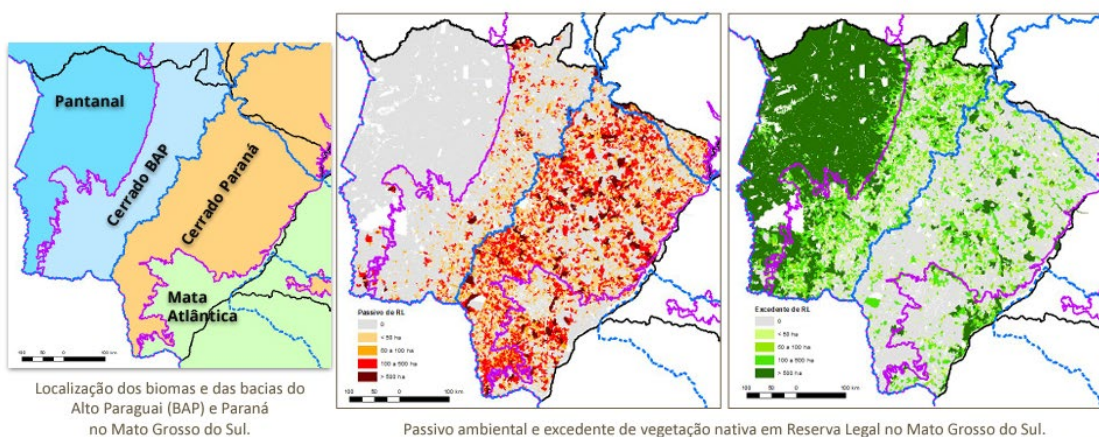
A eventual adoção do critério bacia hidrográfica tornaria impossível a utilização deste excedente de vegetação nativa para a compensação de áreas de mesmo bioma inseridas em outras bacias onde não há excedentes compensáveis, como também tornaria as áreas altamente preservadas do bioma Pantanal e bioma cerrado, dentro da BAP, sujeitas ao desmatamento, visto que o regime jurídico de reserva legal para as mesmas observa os

limites contidos no item 3.2 da NT, sendo de apenas 20% para o bioma Pantanal, permitindo que 80% desta extensão hoje preservada fique sujeita a antropização.

O item 4.3 demonstra que os biomas Cerrado e Pantanal inseridos na BAP teriam excedente de vegetação nativa de 2.262.187ha (Cerrado) e 9.876.509ha (Pantanal) que hoje podem ser destinados a compensação de idênticos biomas em áreas localizadas fora da BAP. Com a alteração do critério de compensação não poderia ocorrer esta destinação, e boa parte dessas áreas estaria sujeita a desmatamento, porque excedentes ao critério legal.

4.5. Excedente e Passivo de RL no Mato Grosso do Sul por Bioma e Bacia Hidrográfica

Especificamente para o estado do Mato Grosso do Sul foi calculado o passivo ambiental e excedente de vegetação nativa em Reserva Legal por bioma e nas bacias do Alto Paraguai (BAP) e Paraná.



Localização dos biomas e das bacias do Alto Paraguai (BAP) e Paraná no Mato Grosso do Sul.

Passivo ambiental e excedente de vegetação nativa em Reserva Legal no Mato Grosso do Sul.

15

4.5. Excedente e Passivo de RL no Mato Grosso do Sul por Bioma e Bacia Hidrográfica

O Mato Grosso do Sul (MS) possui 6,2 milhões de hectares do saldo de excedente de vegetação nativa em Reserva Legal dentro do Pantanal e 1,2 milhões de hectares do saldo de excedente dentro do Planalto (Cerrado) da BAP.

A área de Cerrado na Bacia do Paraná no MS, possui um saldo negativo de aproximadamente 400 mil hectares de vegetação nativa em Reserva Legal. A área de passivo na Bacia do Paraná é 746 mil hectares, enquanto o excedente de vegetação nativa é de 347 mil hectares.

Quantidade de propriedades rurais e área com passivo ambiental e excedente de vegetação nativa em Reserva Legal por bioma nas bacias do Alto Paraguai e do Paraná em 2022 no estado do Mato Grosso do Sul.

Mato Grosso do Sul / Bioma	Total de Propriedades	Propriedades com Passivo	% das Propriedades em relação ao total	Passivo (Hectares)	Propriedades com Excedente (Maior 5ha)	% das Propriedades em relação ao total	Excedente (Hectares)	Saldo entre Excedente e Passivo
Cerrado Paraná	29.124	9.959	34	745.731	4.062	14	346.960	-398.771
Cerrado BAP	25.142	2.781	11	148.541	8.029	32	1.365.709	1.217.168
Mata Atlântica	24.519	2.439	10	178.786	1.444	6	260.881	82.095
Pantanal	3.464	90	3	11.607	2.739	79	6.231.088	6.219.481
Total	82.249	15.269	19	1.084.665	16.274	20	8.204.638	7.119.973

16

Fazendo um comparativo dentro do Estado de Mato Grosso do Sul, o item 4.5 da NT revela que na Bacia do Paraná há um saldo negativo de 398.771ha para o bioma Cerrado, ou seja, o excedente nativo naquela bacia (Paraná) é muito insuficiente (aprox. 400.000ha) para compensar todo o passivo já existente, passivo este que poderia ser compensado na BAP (Bacia do Paraguai), inclusive na região do Pantanal na parte em que há identidade do referido bioma cerrado.

Logo, enquanto o Estado de Mato Grosso do Sul teria no seu interior área suficiente a compensar todo o passivo existentes em todos os biomas presentes no Estado mantendo-se o critério “bioma”, ele por si só não conseguirá promover a compensação caso se altere o critério para bacia e/ou micro bacia, tornando altamente suscetível ao desmatamento e antropização as áreas hoje preservadas e criando um desequilíbrio entre os biomas presentes em seu interior, um efeito nefasto e severo de eventual alteração de critério.

É improvável acreditar que proprietários que já tenham áreas antropizada há mais de 20, 30, 40 ou 50 anos e que não consigam regularizar-se compensando seus passivos por inexistência de áreas disponíveis que atenda aos critérios fixados no presente julgamento, irão destinar área hoje produtiva para regeneração ou recuperação (formas alternativas de regularização), posto que isso lhe traria enorme prejuízo econômico ou inviabilizaria sua produção. Referidos proprietários irão se agarrar em inúmeras ações judiciais para fazer valer o “direito anteriormente garantido” dada a antropização pretérita de suas áreas ou apostar em futuras intervenções legislativas que lhes socorra.

Ao mesmo tempo, proprietários que conscientemente já se regularizaram de acordo com o novo regramento contido na lei vigente estarão em total insegurança jurídica e poderão ser penalizados caso se altere o critério, e o que pior, produtores que hoje estão apostando na compensação como forma de remunerar as áreas preservadas que possuem, perderam tal alternativa e estarão fadados a desmatar e antropizar suas propriedades como forma derradeira de exploração, o que se pretende evitar através deste clamor.

Portanto, a alteração do critério de compensação ambiental poderia tornar inviável a aplicação do mecanismo em bacias com elevado passivo e desprovidas de excedente, e,

ao mesmo tempo, exporia a antropização áreas que hoje estão preservadas, porém sujeitas ao desmatamento porque excedentes ao regime jurídico de 20% de reserva legal.

Traçado este paralelo sobre os dados contidos na NT, sugerimos também que considerem os seguintes dados para a tomada de decisões: dentro dos 65,3 mil Cadastros Ambientais Rurais regularizados em nível nacional (o que totaliza cerca de 19,1 milhões de hectares), 13,8 mil correspondem ao Mato Grosso do Sul. Contribui para este número a possibilidade de utilização do Pantanal enquanto instrumento de compensação de áreas de Reserva Legal dos biomas existentes no seu interior, facilitando a regularização ambiental rural e promovendo a sua proteção.

Por isso, considerando todo o contexto, caso se adote conceito mais restritivo para a compensação, a decisão vai desestimular o seu uso e punir na esteira o estado de Mato Grosso do Sul, que foi o Estado que mais avançou na regulamentação infralegal. E, lamentavelmente, vai punir também o ecossistema mais preservado do Brasil – o Pantanal -, que tem na sua vocação os Pagamentos por Serviços Ambientais ou comercialização e arrendamento de CRA's (Cotas de Reserva Ambiental).

Assim sendo, pedimos atenção a esta Suprema Corte para os riscos enormes de alterar, após mais de 11 anos, as regras vigentes de uma Lei que deve avançar para o bem do meio ambiente do Brasil, ainda mais se valendo de critério abstrato e não existente na literatura. Não pretendemos aqui falar de todos os biomas do Brasil, mas rogamos ao Supremo Tribunal Federal: por favor, lembrem do Pantanal.

Instituto SOS Pantanal

Observatório do Pantanal*

Instituto de Conservação de Animais Silvestres (ICAS)

***Rede formada por 46 organizações atuantes no bioma**