

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Trata-se de Embargos de Declaração opostos contra o julgamento conjunto da ADC 42 e das ADIs 4.901, 4.902, 4.903 e 4.937, em sede das quais a CORTE apreciou a constitucionalidade da Lei 12.651/2012, Código Florestal.

O Partido Progressista recorre somente nos autos da ADC 42 e a Advocacia-Geral da União apresenta recurso de idêntico teor nos autos de todas as ações julgadas conjuntamente.

O PP sustenta a existência de contradição relativamente à declaração de inconstitucionalidade da expressão “*gestão de resíduos*”, contida no art. 3º, VIII, “b”, da Lei 12.651/2012, sob o fundamento de que essa atividade é também voltada para a preservação do meio ambiente, sendo, inclusive, abrangida pelo termo “*saneamento básico*”, contido no mesmo preceito legal e que não foi declarado inconstitucional. Ressalta que a Lei 11.445/2007, que estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico, nos termos do que dispõe o seu art. 3º, I, “c”, incluiu as atividades de gestão de resíduos sólidos na definição de saneamento básico, abaixo transcrito em sua redação original, vigente ao tempo do julgamento das ações de controle concentrado:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I – saneamento básico: conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de:

(...)

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;”

Nesse contexto, defende que não se pode confundir aterros sanitários com “lixões”, pois os primeiros constituem “(...) método para disposição final dos resíduos sólidos urbanos, sobre terreno natural, através do seu confinamento em camadas cobertas com material inerte, geralmente solo, segundo normas operacionais específicas, de modo a evitar danos ao meio ambiente, em particular à saúde e à segurança pública”, que seguem regras rígidas de licenciamento ambiental, sujeito a fiscalização dos órgãos de controle ambiental, enquanto os segundos são “(...) vazadouros a céu aberto,

que não fornecem nenhum tratamento adequado para o lixo”.

A parte Embargante sustenta ainda a existência de contradição na atribuição de interpretação conforme à Constituição ao art. 48, § 2º, para restringir a compensação por meio de Cota de Reserva Ambiental exclusivamente entre áreas com a mesma “*identidade ecológica*”, ao invés de “*mesmo bioma*”, como previsto originalmente pelo legislador. A contradição estaria em que o acórdão embargado admitiu a compensação de Reserva Legal entre áreas localizadas no mesmo bioma, ao declarar a constitucionalidade do art. 66, § 6º. Acrescenta, ainda, que “*(...) o conceito de identidade ecológica não está definido na literatura científica ou em qualquer outra legislação*”.

Além disso, o Embargante questiona a conclusão do julgamento a respeito do art. 68 da Lei 12.651/2012, declarado constitucional, que não teria eliminado os questionamentos sobre a matéria, a exemplo de decisão judicial que menciona, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Nesse julgado, teria sido exigido, para a dispensa da formação de Reserva Legal conforme os percentuais exigidos pela lei nova, que a supressão de vegetação nativa, ainda que de acordo com os limites legais exigidos ao terno da ação, fosse precedida de autorização administrativa.

Requer quanto este ponto específico, a complementação do acórdão embargado para assentar que: (a) da norma referida prescinde de prévia autorização do órgão ambiental para a supressão; (b) o termo inicial de proteção ao Cerrado é a entrada em vigor da Lei 7.803/1989; e (c) o termo inicial de proteção para todas as outras formações vegetais nativas é entrada em vigor da MP 2.1666/2001.

Ao final, requer sejam atribuídos efeitos infringentes aos Embargos de Declaração para: (a) declarar a constitucionalidade da expressão “*gestão de resíduos*” contida no art. 3º, VIII, “b”, da Lei 12.651/2012; ou (b) que lhe seja dada interpretação conforme à Constituição para determinar que a inconstitucionalidade declarada no acórdão embargado alcança apenas lixões e estruturas similares; e (c) que os *aterros sanitários* sejam excluídos da declaração de inconstitucionalidade, por se inserirem entre as atividades de saneamento.

Pede, ainda, que “*seja sanada a contradição no que diz respeito à interpretação conforme à Constituição atribuída ao art. 48, § 2º, para se declarar que, em congruência com a constitucionalidade do art. 66, somente seja exigida equiparação de biomas para que seja feita a compensação de Reserva Legal via CRA*”.

De outro lado, a Advocacia-Geral da União sustenta a existência de

erro material no acórdão embargado, quando à proclamação do resultado no sentido de ter-se dado interpretação conforme ao art. 48, § 2º, para permitir a compensação apenas entre áreas com a mesma identidade ecológica. Afirma que teriam sido pronunciados apenas quatro votos no sentido da proclamação, ao invés de seis, como exigido pelo art. 23 da Lei 9.868/1999.

Sustenta, ainda, quanto ao exame da constitucionalidade do art. 48, § 2º, e do art. 66, §§ 5º e 6º, a existência de contradição no acórdão embargado, que *“(...) encerra, portanto, tratamento diferenciado para dispositivos que tratam, em essência, de idêntico instituto, que é a compensação de reserva legal, não se podendo admitir que apenas em relação às atividades subsumidas ao artigo 66 do Código Florestal a referida compensação deva se realizar no mesmo bioma”*, acrescentando que a mesma *“conclusão deve, por medida de coerência, estender-se, também, ao artigo 48, § 2º, do Código Florestal, sanando-se a contradição neste julgado”*.

Argumenta que a decisão embargada apresenta obscuridade, na medida que não haveria na literatura científica uma definição consolidada para *“identidade ecológica”* e nem houve, no julgamento recorrido esclarecimento sobre o conteúdo e o alcance a ser imprimido ao esse conceito.

Aponta a existência de contradição entre a declaração de inconstitucionalidade da expressão *“gestão de resíduos”* e a manutenção da validade constitucional da expressão *“saneamento”*, previstas no art. 3º, VIII, “b”, do Código Florestal, sendo *“(...) necessário esclarecer que a gestão de resíduos declarada inconstitucional por esse Supremo Tribunal Federal representa a forma mais tóxica de descarte de materiais, realizada nos lixões”*.

Defende que, sendo legítima a aplicação do regime jurídico de utilidade pública para as obras de infraestrutura destinadas aos serviços públicos de saneamento, nos quais estão incluídas as instalações de tratamento e destino final dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbana, nos termos do que dispõe a Lei 11.445/2007, a declaração de inconstitucionalidade da expressão *“gestão de resíduos”* seria contraditória, com implicações nocivas para o desenvolvimento da Política Nacional de Saneamento, com risco de paralisação de empreendimentos cuja viabilidade ambiental já foi declarada por meio de licença prévia ou de instalação. A preservação dos aterros sanitários já implantados ou em vias de implantação constituiu medida de segurança jurídica que prestigia a estabilidade das políticas públicas de saneamento para as quais já houve dispêndio.

Alega que igual entendimento, também por razões de segurança jurídica, idêntico entendimento “(...) *deve ser aplicado em relação às instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais, pois as autorizações proferidas para esses empreendimentos também obedeceram ao comando legal, não se devendo imputar aos administrados os prejuízos advindos da alteração normativa promovida pela superveniência desta decisão*”.

Requer, por fim, o acolhimento dos Embargos de Declaração para: (a) reconhecer o erro material quanto ao alegado não atingimento do quórum necessário para a adoção do critério de identidade ecológica, proclamando-se, em consequência, a constitucionalidade o art. 48, § 2º, do Código Florestal; (b) subsidiariamente, seja sanada a contradição apontada no acórdão impugnado, para estender ao art. 48, § 2º, do Código Florestal, a regra referente à compensação de reserva legal do artigo 66, §§ 5º e 6º; ou (c) seja esclarecido o conteúdo da expressão “*identidade ecológica*”; (d) seja esclarecido que a expressão “*gestão de resíduos*” (ao art. 3º, VIII, “b”) alcança apenas os lixões e não aterros sanitários e demais atividades de gestão de resíduos que compõem o saneamento básico; e (e) sejam modulados os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, para preservar a validade das autorizações de supressão de vegetação, bem como as licenças ambientais expedidas até o trânsito em julgado do acórdão, e que tenham se fundado no artigo 3º, inciso VIII, alínea “b”, do Código Florestal.

A AGU ainda traz aos autos (Pet. STF 61.644/2019) informações do Ministério do Meio Ambiente e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, a existência de, pelo menos, dezoito unidades de aterros sanitários instalados em áreas de preservação permanente, vários dos quais em grandes metrópoles.

Por fim, a Procuradoria-Geral da República manifestou-se pelo provimento parcial do recurso, para: (a) “*modular os efeitos da decisão, fixando-se o prazo razoável de 10 anos para que o Poder Público providencie a progressiva desativação dos aterros sanitários localizados em APPs*”; e (b) “*afastar obscuridade em relação à interpretação conferida ao art. 48, § 2º, do Código Florestal (item “xxiii” do acórdão), tendo em vista a imprecisão e a ausência de definição legal relativamente à expressão identidade ecológica*”.

É o breve relatório.

De início, conheço dos Embargos Declaratórios opostos pelo Advogado-Geral da União, eis que o recurso foi interposto por

autoridade que, atuando como curador da norma impugnada em sede de controle concentrado de constitucionalidade, tem legitimidade para a prática desse ato processual, como reconhece a Jurisprudência da CORTE: ADI 3150-ED, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 20/4/2020, DJe de 20/5/2020; ADI 4874-ED, Rel. Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 9/3/2022, DJe de 17/3/2022, ADI 5766-ED, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, julgado em 21/6/2022, DJe 29/6/2022.

De outro lado, os Embargos de Declaração opostos pelo Partido Progressista são incognoscíveis no que concerne à pretensão de complementação do acórdão embargado no ponto em que declarou a constitucionalidade do art. 68 do Código Florestal.

É que, como se sabe, de acordo com o estatuído no art. 1.022 do Código de Processo Civil, os embargos de declaração são cabíveis para fins de aperfeiçoamento da prestação jurisdicional. Trata-se de instrumento colocado à disposição das partes com o fito de eliminar do julgado omissões, contradições, obscuridades ou erros materiais.

Todavia, não se verifica a existência de quaisquer das deficiências em questão, pois o acórdão embargado enfrentou e decidiu, de maneira integral e com fundamentação suficiente, toda a controvérsia constitucional a propósito da validade constitucional da disposição normativa em questão.

Assim, tendo o acórdão impugnado assentado, sem qualquer ressalva, a constitucionalidade do preceito normativo inscrito no art. 68 do Código Florestal, revela-se inviável o pedido para que este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL explicita o sentido e o alcance da regra inserta no referido dispositivo legal, principalmente nas situações em que o acolhimento da pretensão demande o prévio confronto do seu conteúdo normativo com a legislação infraconstitucional vigente em épocas distintas, como ocorre no presente caso, providência alheia ao domínio temático das ações processadas em sede de jurisdição constitucional abstrata, ainda mais quando a dúvida é suscitada a partir de decisão proferida em processo subjetivo em tramitação em instância inferior.

Portanto, CONHEÇO dos Embargos opostos pela AGU, e CONHEÇO PARCIALMENTE dos Embargos opostos pelo Partido Progressista.

Passo a examinar as alegações de contradição no acórdão embargado quanto à declaração de inconstitucionalidade de disposições contidas no art. 3º, VIII, "b", do Código Florestal.

Observo que, para fins de acolhimento dos embargos declaratórios, a contradição que fundamenta o pedido da parte deve ocorrer entre proposições e os enunciados que se encontram dentro da mesma decisão (LUIZ GUILHERME MARINONI, SÉRGIO CRUZ ARENHART e DANIEL MITIDIERO, Código de Processo Civil Comentado. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, pág. 954).

Ou seja, a incompatibilidade que autoriza o acolhimento dos aclaratórios é aquela de natureza interna, entre a fundamentação e o dispositivo ou entre fragmentos da decisão embargada, e não a desarmonia entre a conclusão adotada pelo Tribunal e o entendimento apresentado pela parte, como se observa no caso em apreço.

Na hipótese, alega-se a que o acórdão recorrido é contraditório por declarar a inconstitucionalidade da expressão “*gestão de resíduos*” sem que o fizesse com relação à expressão “*saneamento*”, no ponto em que apreciou a delimitação do conceito de “*utilidade pública*” para efeito de flexibilização do regime protetivo das APPs para admitir, em tese, o desenvolvimento de determinadas atividades nessas áreas, sob o fundamento de que a gestão de resíduos constitui atividade compreendida dentre aquelas contidas na definição legal de saneamento básico, nos termos do art. 3º, I, “*c*”, da Lei 11.445/2007.

Eis a redação atual do referido dispositivo legal, com a redação que lhe foi dada pela Lei 14.026/2020:

Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - saneamento básico: conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de:

a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e seus instrumentos de medição;

b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias à coleta, ao transporte, ao tratamento e à disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até sua destinação final para produção de água de reúso ou seu lançamento de forma adequada no meio ambiente;

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: constituídos pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais de coleta, varrição manual e

mecanizada, asseio e conservação urbana, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbana; e

d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: constituídos pelas atividades, pela infraestrutura e pelas instalações operacionais de drenagem de águas pluviais, transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas, contempladas a limpeza e a fiscalização preventiva das redes;

A mera leitura do que se contém em todas as alíneas do inciso I do artigo 3º da Lei 11.445/2007 evidencia a inexistência de qualquer contradição no acórdão recorrido no ponto em que pronunciou a inconstitucionalidade da expressão “gestão de resíduos” e manteve a higidez, sob o ponto de vista da validade constitucional, do termo “saneamento”.

É que, além de limpeza urbana e manejo de resíduos, também estão contidas na definição legal de saneamento básico as atividades de abastecimento de água potável, de esgotamento sanitário e manejo de águas pluviais, de modo que a declaração de inconstitucionalidade do termo *saneamento*, contido no art. 3º, VIII, “b”, da Lei 12.651/2012, inviabilizaria, por exemplo, a construção e a manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias ao abastecimento público de água potável em APPs, que se caracteriza como serviço público essencial e cujo impacto ambiental é menor do que a “*gestão de resíduos*”.

No voto que proferi no julgamento embargado, embora vencido, anotei que a gestão de resíduos tem a mais alta relevância socioambiental, com interface direta sobre os domínios da saúde pública, do desenvolvimento urbano e da economia popular. Daí porque não me parece possível descartar, *a priori*, a relevância social dessa atividade a ponto de qualificar como irrazoável e desproporcional a mera admissão da hipótese de desenvolvimento dessas atividades (de relevância ambiental) em espaços ambientalmente protegidos.

Frise-se que, tratando-se de atividade potencialmente poluidora, aplica-se a legislação própria do licenciamento ambiental, que confere ao órgão administrativo competente a possibilidade de decidir sobre a localização de aterros ou, na dicção da Lei 12.305/2010, da “*disposição final ambientalmente adequada*” de resíduos sólidos, podendo aferir, inclusive, a “*inexistência de alternativa técnica ou locacional*”.

Ressalto, todavia, que o acórdão embargado prescinde de complementação no que concerne ao sentido que este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL imprimiu à expressão “gestão de resíduos”, em ordem a se confinar na pronúncia de nulidade apenas os lixões e estruturas similares, não englobando aterros sanitários e demais atividades de gestão de resíduos na declaração de inconstitucionalidade.

É o que se infere a partir da análise da seguinte passagem do voto condutor, proferido pelo Ministro LUIZ FUX, por ocasião do referido julgamento Plenário:

“No presente caso, tanto o manejo sustentável de resíduos sólidos como a proteção de espaços territoriais especiais – tal como as APPs – consistem em objetivos normativos de extrema gravidade constitucional, não havendo qualquer ordem apriorística de preferência entre eles. No entanto, conforme alegado pelos autores das ADIs, ao permitir a gestão de resíduos em APPs, a tentativa do legislador ordinário de integrar ambos provocou uma desnecessária superposição do primeiro valor sobre o segundo, ensejando o esvaziamento desse último.

De acordo com a Lei n. 12.305/2010 (Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos), o gerenciamento desses materiais envolve manipulação de resíduos perigosos (art. 37), risco de contaminação do solo, da água e do ar (art. 42), descarte de substâncias orgânicas e não orgânicas – muitas delas não recicláveis – e a operação de vazadouros, lixões, aterros controlados e aterros sanitários.

Ademais, o artigo 3º, inciso VII, da Lei n. 12.305/2010, reconhece que a gestão de resíduos sólidos jamais terá impacto ambiental zero, disciplinando à exaustão os cuidados a serem observados na destinação dos resíduos:

“(...) destinação de resíduos que inclui a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético ou outras destinações admitidas pelos órgãos competentes do SISNAMA, do SNVS e do SUASA, entre elas a disposição final, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos;”

Com efeito, não se pode, a partir de um pequeno excerto dos debates, afirmar peremptoriamente que o Plenário se referiu à gestão de resíduos como sinônimo de lixão.

Pelo contrário, a leitura do voto condutor do acórdão recorrido evidencia que o Plenário, por maioria, considerou que a gestão de resíduos sólidos em APPs constitui atividade com presunção legal de alto impacto ambiental, o que torna o desenvolvimento da atividade incompatível com a manutenção da integridade dos atributos ambientais justificadores da criação desses espaços especialmente protegidos.

Não se pode desconsiderar, por outro lado, o fato de existirem, segundo informações do Centro Nacional de Monitoramento e Informações Ambientais (CENIMA) do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), pelo menos, 18 (dezoito) unidades de aterros sanitários implantados e em funcionamento em APPs, ainda que este número deva ser considerado parcial, como advertido pela própria autarquia ambiental federal.

Nos termos do art. 27 da Lei 9.868/99, compete ao SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, decidir a respeito da modulação dos efeitos da decisão, fugindo da regra da teoria da nulidade dos atos inconstitucionais, que reza pela aplicação de efeitos *ex tunc* ao *decisum*. Assim, o dispositivo legal permite à CORTE adotar efeitos prospectivos à declaração de inconstitucionalidade, para garantia da segurança jurídica ou de excepcional interesse social.

Quando assim não o faz, a jurisprudência desta CORTE ainda reconhece o cabimento de embargos declaratórios para a finalidade de apurar a necessidade de modular a eficácia das decisões proferidas em sede de controle concentrado de constitucionalidade (ADI 3.601-ED, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, DJe de 15/12/2010). Para viabilizar esse tipo de avaliação, contudo, é necessário que o embargante se desincumba do ônus de comprovar, concretamente, a presença de elementos excepcionais que justifiquem a retração, no tempo, dos efeitos da decisão de inconstitucionalidade, que de regra operam *ex tunc* (ADI 3.794-ED, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, DJe de 25/2/2015; ADI 4.876-ED, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, DJe de 18/8/2015).

No caso em análise, existem fundadas razões para modular a eficácia da declarada inconstitucionalidade pronunciada no julgamento conjunto da ADC 42 e das ADIs 4.901, 4.902, 4.903 e 4.937.

Primeiro, porque a quantidade de aterros sanitários instalados e em funcionamento em APPs não pode ser considerado como inexpressiva.

Segundo, porque, embora não haja dados consolidados em bases oficiais em ordem a permitir estimar o impacto econômico-financeiro da

desativação desses aterros sanitários, a Associação Brasileira de Empresas de Tratamento de Resíduos e Efluentes (Abetre) apresentou estimativa inicial preliminar de R\$ 49 bilhões.

Diante do quadro que se apresenta, a eficácia *ex nunc* da declaração de inconstitucionalidade em causa trará evidente prejuízo para a continuidade da prestação do serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos nos municípios em que foram instalados aterros sanitários em APP.

Diversamente do que sustentou o Advogado-Geral da União nos Embargos de Declaração que deduziu, o mesmo entendimento não se aplica às instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais, diante da inexistência nos autos quaisquer dados, ou mesmo estimativas, capazes de permitir o dimensionamento dos prejuízos econômico-financeiros eventualmente causados aos administrados pela declaração de nulidade proclamada no acórdão recorrido.

Observo, ainda, que nos Embargos de Declaração opostos pelo Advogado-Geral da União alega-se a existência de erro material quanto à proclamação do resultado quanto ao exame da validade constitucional do art. 48, § 2º, do Código Florestal, pois não teria sido atingido o número mínimo de seis votos no sentido da interpretação conforme à Constituição, nos termos do resultado proclamado, de modo que o dispositivo permaneceria hígido tal como foi concebido pelo legislador.

Para sustentar a tese referida, diz que a proclamação do resultado aponta seis Ministros vencidos, citando o respectivo trecho do acórdão embargado.

A alegação é improcedente.

Da leitura do acórdão impugnado, observa-se que cinco Ministros consideraram a norma constitucional, cinco atribuíram-lhe interpretação conforme e um a julgava inconstitucional, de modo que se poderia pensar, ao menos num primeiro momento, que não foi atingida a maioria de seis votos exigida pelo art. 23 da Lei 9.868/1999.

Entretanto, utilizando-se o critério do voto médio, é possível perceber que há, sim, uma maioria a possibilitar a aplicação da técnica da interpretação conforme.

Ainda que se considere que o voto do Ministro CELSO DE MELLO – quem atribuíra interpretação conforme ao art. 48, § 2º, do Código Florestal, para determinar que a compensação ocorra apenas em área situada no

mesmo ecossistema da qual a Cota de Reserva Ambiental está vinculada – não deva ser somado aos votos proferidos no sentido de admitir a compensação apenas em áreas com identidade ecológica – proferidos pelo Ministro MARCO AURÉLIO, na companhia da Ministra ROSA WEBER e dos Ministros DIAS TOFFOLI e RICARDO LEWANDOWSKI – a estes quatro últimos devem ser somados os cinco votos pela constitucionalidade da norma, utilizando-se o critério do voto médio.

Nesse contexto, a transcrição anexada à informação prestada pela Assessoria do Plenário desta SUPREMA CORTE evidencia que o voto médio, no sentido da interpretação conforme à Constituição, foi considerado na proclamação do resultado:

“Ministra Cármen Lúcia (Presidente): ‘Quanto ao § 22 do art. 48, questionado na ADC 42 e nas ADI 4.901 e 4.937, o Supremo Tribunal Federal, por maioria ... Houve 5 votos no sentido do reconhecimento da constitucionalidade, e 5 votos no sentido da interpretação conforme, 1 voto (do Ministro Edson Fachin) no sentido da inconstitucionalidade. Neste caso, há um voto médio porque a constitucionalidade é mais extensa, mas se contém na interpretação conforme. Então, prevalece, como conclusão, a interpretação conforme a ser dada, voto médio neste caso, do § 22 do art. 48, vencidos ...’”

Convém observar, ainda, que a proclamação indicou expressamente que o Ministro LUIZ FUX, Relator, a Ministra CÁRMEN LÚCIA, eu próprio, e os Ministros ROBERTO BARROSO e GILMAR MENDES ficamos vencidos em parte, na medida em que a declaração de constitucionalidade, por ser mais ampla, abrange também aquela interpretação que foi considerada compatível com o texto constitucional.

Rejeitada a alegação de erro material, convém reconhecer que o acórdão embargado incidiu em contradição interna ao dar interpretação conforme ao art. 48, § 2º, do Código Florestal, em ordem admitir a utilização de Cota de Reserva Ambiental (CRA) para compensação de Reserva Legal (RL) apenas entre áreas que guardem entre si “*identidade ecológica*”, mas julgou constitucional o art. 66, § 6º, II, do Código Florestal, para admitir a utilização de áreas situadas no mesmo bioma para compensar a áreas rurais consolidadas até 22 de julho de 2008 em áreas de Reserva Legal.

É importante referir que a compensação da Reserva Legal de que trata o art. 66, III, do Código Florestal, pode ser feita de quatro formas,

nos termos do art. 66, § 5º, inclusive por meio da aquisição de CRA:

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:

(...)

III - compensar a Reserva Legal.

(...)

§ 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.

Assim, o acórdão restringiu a utilização de CRA para compensação da reserva legal do art. 48, § 2º, a áreas com identidade ecológica, mas permitiu que compensação tratada no art. 66, III, § 5º, seja feita entre áreas situadas no mesmo bioma, inclusive, na modalidade relativa à aquisição de CRA, circunstância que torna ainda mais evidente da contradição.

Nesse contexto, entendo que a contradição deva ser resolvida prestigiando-se a declaração de plena validade constitucional do preceito inscrito no art. 66, § 6º, do Código Florestal, mediante a concessão de efeitos infringentes aos presentes Embargos de Declaração para o fim declarar a constitucionalidade do art. 48, § 2º, do Código Florestal, em ordem a sanar a contradição e restabelecer a harmonia entre as regras versando sobre compensação de Reserva Legal.

Em princípio, o acolhimento dos presentes Embargos de Declaração no sentido ora proposto prejudicaria o exame do subsidiário formulado pelo Partido Progressista e também pelo Advogado-Geral da União no sentido de que esta SUPREMA CORTE esclareça o sentido e o alcance

da expressão “*identidade ecológica*”.

Todavia, em caso de acolhimento dos presentes Embargos de Declaração em sentido contrário, de modo a estender a interpretação conforme ao art. 66, § 6º, do Código Florestal – ou mesmo na hipótese de se rejeitar, no ponto, o recurso – persiste a pertinência do pedido, razão pela qual passo a analisar a alegação de obscuridade.

O Advogado-Geral da União sustenta que a literatura científica não contempla uma definição consolidada de “*identidade ecológica*”, terminologia não positivada em outros diplomas legais, e que o acórdão recorrido não esclareceu qual seriam o conteúdo semântico e o alcance da expressão.

Quanto a esta impugnação, anoto que o vocábulo “*identidade*” pode ser utilizado na acepção que exprime a qualidade do que é idêntico, isto é, que guarda absoluta paridade. O termo também remete às características que distinguem um indivíduo, coisa, condição ou lugar, possibilitando e a sua individualização, além de permitir que se defina como idêntico aquilo que não apresenta diferença qualitativa, a partir da comparação da comparação das características de indivíduos, coisas, condições ou lugares.

Assim, identidade ecológica exprime a ideia de condições ecológicas equivalentes entre as áreas a serem compensadas, ou seja, de elevado grau de similaridade em termos de características e funções ecológicas.

Nesse contexto, faz-se oportuna a citação da seguinte passagem do voto do Ministro MARCO AURÉLIO, quem inaugurou a divergência no sentido de dar interpretação conforme ao disposto no art. 48, § 2º, do Código Florestal, por ocasião do julgamento conjunto da ADC 42 e das ADIs 4.901, 4.902, 4.903 e 4.937:

“(...) O uso do critério da identidade do bioma é insuficiente a assegurar que a compensação entre as áreas esteja em harmonia com a tutela ambiental. O bioma constitui espaço com amplitude territorial acentuada, de modo que, dentro dessa área, coexistem inúmeros ecossistemas diferentes, cuja biodiversidade deve ser preservada. A ressaltar essa óptica, basta observar que, consoante dados fornecidos pelo Ministério do Meio Ambiente, no bioma cerrado existem ecossistemas que se estendem desde o Paraná até o norte do Maranhão. É dizer, apesar de localizados no mesmo bioma, são distintas a flora e a fauna neles encontradas.

A compensação de áreas localizadas em pontos díspares do território nacional, embora no mesmo bioma, surge inadequada para a

tutela do meio ambiente, contrariando o comando constitucional alusivo à preservação da diversidade e integridade do patrimônio genético do País – inciso II do parágrafo 1º do artigo 225 da Constituição Federal. Mostra-se necessário conferir aos preceitos interpretação conforme à Constituição Federal para condicionar a compensação de áreas de reserva legal desmatada à existência de identidade ecológica com o espaço correspondente localizado no mesmo bioma. “

Assim, fica evidente que a expressão foi utilizada no acórdão recorrido com o sentido de “*equivalência ecológica*”, conceito largamente utilizado na em trabalhos e publicações científicas (MELLO, Kaline de *et al.* Identidade ecológica e compensação de reserva legal. Uma breve história da Legislação Florestal Brasileira: contém a Lei nº 12.651, de 2012, com comentários críticos acerca da aplicação de seus artigos. Rio de Janeiro, RJ: Expressão, 2021. p. 192. Disponível em: https://observatorioflorestal.org.br/wpcontent/uploads/2021/05/LIVRO_LEGISL_ACAO_FLORESTAL.pdf. Acesso em: 24 ago. 2022; GIASSON, Moara Menta. A compensação ambiental e os instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente. 2015. Dissertação (Mestrado) – Curso de Ambiente e Desenvolvimento, Universidade do Vale do Taquari - Univates, Lajeado, dez. 2015. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10737/1102>. Acesso em 24 ago 2022; TOMÁS, Walfrido Moraes... [*et al.*]. Análise dos conceitos de 'mesma identidade ecológica', 'equivalência ecológica' e 'offsetting' para compensação de Reserva Legal. – Dados eletrônicos. – Corumbá : Embrapa Pantanal, 2018. Disponível em: <https://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/infoteca/bitstream/doc/1103794/1/Doc159Walfridoversaofinal27fev.pdf>. Acesso 24 ago 2022; SILVA, Jessica Santos da. Compensação de reserva legal no Estado de São Paulo: uma análise da equivalência ecológica. Dissertação (Mestrado) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo. São Carlos. 2013. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18139/tde-31102013-091614/publico/DissertacaoJessicaSantosDaSilva.pdf>. Acesso em 24 ago 2022; SILVA, Jessica Santos da, RANIERI, Vitctor Eduardo Lima. **O mecanismo de compensação de reserva legal e suas implicações econômicas e ambientais.** Revista Ambiente & Sociedade. ANPPAS- Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade. São Paulo. v. XVIII. P. 115-132. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/6GzhNYnScryYHRbyJNcFNtq/?>

format=pdf&lang=pt. Acesso em 25 ago 2022).

Sob tal aspecto, é importante referir a adoção do critério da equivalência ecológica envolve o estabelecimento de um limite de distância geográfica, em ordem a se garantir a maior similaridade de características de fauna e de flora entre as áreas a serem compensadas.

Nesse sentido, a noção de identidade ecológica, como sinônimo de equivalência ecológica, já era adotada pela Lei 4.771/1965, revogada pela Lei 12.651/2012 (grifos aditados):

“Art. 44. O proprietário ou possuidor de imóvel rural com área de floresta nativa, natural, primitiva ou regenerada ou outra forma de vegetação nativa em extensão inferior ao estabelecido nos incisos I, II, III e IV do art. 16, ressalvado o disposto nos seus §§ 5º e 6º, deve adotar as seguintes alternativas, isoladas ou conjuntamente:

(...)

III - compensar a reserva legal por outra área equivalente em importância ecológica e extensão, desde que pertença ao mesmo ecossistema e esteja localizada na mesma microbacia, conforme critérios estabelecidos em regulamento.

Também a Lei 11.428/2006, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica e dá outras providências, segue a mesma orientação (grifos aditados):

Art. 17. O corte ou a supressão de vegetação primária ou secundária nos estágios médio ou avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica, autorizados por esta Lei, ficam condicionados à compensação ambiental, na forma da destinação de área equivalente à extensão da área desmatada, com as mesmas características ecológicas, na mesma bacia hidrográfica, sempre que possível na mesma microbacia hidrográfica, e, nos casos previstos nos arts. 30 e 31, ambos desta Lei, em áreas localizadas no mesmo Município ou região metropolitana.

(...)

Art. 32. A supressão de vegetação secundária em estágio avançado e médio de regeneração para fins de atividades minerárias somente será admitida mediante:

(...)

II - adoção de medida compensatória que inclua a

recuperação de área equivalente à área do empreendimento, com as mesmas características ecológicas, na mesma bacia hidrográfica e sempre que possível na mesma microbacia hidrográfica, independentemente do disposto no art. 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

Vê-se, desse modo, que o conteúdo semântico da terminologia “*identidade ecológica*”, adotada no acórdão recorrido, remete ao conceito de equivalência ecológica, expressão adotada na literatura, cuja noção foi incorporada pela MP 2.166-67/2001 no art. 44, II, do Código Florestal revogado, e nos arts. 17 e 32, da Lei 11.428/2006, inexistindo, assim, o alegado vício de obscuridade.

Por todo o exposto, CONHEÇO do recurso interposto pelo pelo Advogado-Geral da União e, EM PARTE, da impugnação recursal deduzida pelo Partido Progressista, ACOLHENDO PARCIALMENTE os Embargos de Declaração, atribuindo-lhes efeitos infringentes, para: (a) conferir eficácia prospectiva à declaração de inconstitucionalidade da expressão “gestão de resíduos”, contida no art. 3º, VIII, “b”, do Código Florestal, pronunciada pelo Plenário nestes autos, em ordem conceder o prazo de dez anos, contados da publicação da ata do presente julgamento, para a progressiva desativação dos aterros sanitários atualmente instalados e em funcionamento nas em áreas de preservação permanente; e (b) eliminando a contradição entre a interpretação conferida pelo acórdão embargado ao art. 48, § 2º e a declaração de constitucionalidade proferida em relação ao que se contém no art. 66, § 6º, do mesmo diploma legislativo, declarar a plena validade constitucional do preceito inscrito no referido art. 48, § 2º.

É como voto.