



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
**Seção Judiciária do Paraná**  
**11ª Vara Federal de Curitiba**

Avenida Anita Garibaldi, 888, 5º andar - Bairro: Cabral - CEP: 80540-400 - Fone: (41)3210-1811 - www.jfpr.jus.br - Email: pretb11@jfpr.jus.br

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 5023277-59.2020.4.04.7000/PR**

**AUTOR:** MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

**AUTOR:** MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

**RÉU:** INSTITUTO ÁGUA E TERRA - IAT/PR

**RÉU:** INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA (ASSISTIDO)

**RÉU:** FEDERAÇÃO DA AGRICULTURA DO ESTADO DO PARANÁ (ASSISTENTE)

**RÉU:** ASSOCIACAO PARANAENSE DE EMPRESAS DE BASE FLORESTAL - APRE (ASSISTENTE)

**SENTENÇA**

---

**I - RELATÓRIO**

---

**1.1. Relatório da peça inicial:**

Em 12 de maio de 2020, o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL e o MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ deflagraram a presente ação civil pública em face do INSTITUTO ÁGUA E TERRA - IAT/PR e do INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA, pretendendo a condenação de ambos a se absterem do cancelamento dos autos de infração ambiental, termos de embargos e interdição e termos de apreensão lavrados no Estado do Paraná a partir da constatação de supressão, corte e/ou utilização não autorizados de remanescente de vegetação do bioma Mata Atlântica, com base no entendimento fixado pelo Despacho 4.410/2020 emitido pelo Ministro do Meio Ambiente.

Os autores postularam, ademais, a condenação do Instituto Água e Terra em se abster de homologar os cadastros ambientais rurais que tenham como pretensão a consolidação de ocupação de áreas de preservação permanente e de reserva legal em imóveis abrangidos pelo bioma Mata Atlântica, cujas vegetações remanescentes tenham sido suprimidas a partir de 26 de setembro de 1990, sem que haja a celebração de termo de compromisso para a recuperação integral dessas áreas. Requereram ainda a condenação do IAT a se abster de conceder licenças ambientais em favor de obras, atividades ou empreendimentos em áreas de preservação permanente situadas no bioma Mata Atlântica sem observância da sua legislação especial protetiva. Postularam que o Juízo arbitre prazo para o cumprimento de tais medidas, com cominação de multa para a hipótese de eventual descumprimento.

Na peça inicial, os demandantes enfatizaram que a presente ação civil pública seria necessária para a condenação dos requeridos - IAT e IBAMA - a se absterem de promover, com base no entendimento fixado pelo Despacho 4.410/2020 emitido pelo Ministro do Meio Ambiente- MMA, qualquer ato tendente ao cancelamento de autuações ambientais, termos de embargos e interdição e termos de apreensão lavrados no Estado do Paraná a partir da constatação de supressão, corte e/ou utilização não autorizados de remanescente de vegetação do bioma Mata Atlântica, com o intuito de evitar o flagrante desrespeito à legislação protetiva especial desse bioma e o advento de danos e prejuízos ambientais irreparáveis ou de difícil reparação.

Argumentaram que o IAT dever ser condenado a deixar de homologação cadastros ambientais rurais que tenham como pretensão a consolidação de ocupação de áreas de preservação permanente e de reserva legal em imóveis abrangidos pelo bioma Mata Atlântica e que tiveram as suas vegetações remanescentes suprimidas a partir de 26 de setembro de 1990, sem que haja a celebração de Termo de Compromisso para a recuperação integral dessas áreas. Destacaram ser cabível a atuação em conjunto dos representantes do Ministério Público Estadual e Ministério Público Federal.

Os autores enfatizaram que *"A partir de provocação do setor econômico vinculado ao agronegócio e do Ministério de Agricultura e Pecuária e Abastecimento (MAPA), o Ministro do Meio Ambiente publicou, na data de 06.04.2020, o Despacho 4.410/20204, que aprovou nova nota e parecer emitidos pela Advocacia-Geral da União, e alterou o entendimento consolidado no Despacho MMA 64.773/2017 sobre a especialidade da Lei Federal 11.428/2006 (Lei da Mata Atlântica) em face do Código Florestal (Lei Federal 12.651/2012). Em síntese, o Despacho MMA 4.410/2020 impôs, a partir de 06 de abril de 2020, uma vinculação dos entes públicos federais que atuam na esfera ambiental a um entendimento de prevalência de norma geral mais prejudicial, qual seja a que prevê a consolidação de ocupação de Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal desmatadas ilegalmente até 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, sobre norma especial do bioma Mata Atlântica mais protetiva, que não permite a consolidação de supressão clandestina e não autorizada de vegetação nativa ou o perdão por essa prática ilícita."*

Argumentaram, além disso, que, no âmbito do conceito de área rural consolidada, o art. 61-A da lei federal 12.651/2012 prevê que: *teria disposto que “nas áreas de preservação permanente, é autorizada, exclusivamente, a continuidade das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural em áreas rurais consolidadas até 22 de julho de 2008.”* O art. 61-B da lei federal 12.651/2012 teria previsto, por seu turno, que: *“aos proprietários e possuidores dos imóveis rurais que, em 22 de julho de 2008, detinham até 10 (dez) módulos fiscais e desenvolviam atividades agrossilvipastoris nas áreas consolidadas em áreas de preservação permanente é garantido que a exigência de recomposição, nos termos desta lei, somadas todas as áreas de preservação permanente do imóvel, não ultrapassará: I - 10% (dez por cento) da área total do imóvel, para imóveis rurais com área de até 2 (dois) módulos fiscais; II - 20% (vinte por cento) da área total do imóvel, para imóveis rurais com área superior a 2 (dois) e de até 4 (quatro) módulos fiscais”.*

Reportaram-se ao art. 67 da lei federal 12.651/2012, cujo conteúdo segue *“nos imóveis rurais que detinham, em 22 de julho de 2008, área de até 4 (quatro) módulos fiscais e que possuam remanescente de vegetação nativa em percentuais inferiores ao previsto no artigo 12, a reserva legal será constituída com a área ocupada com a vegetação nativa existente em 22 de julho de 2008, vedadas novas conversões para uso alternativo do solo.”*

Segundo a petição inicial, *“o parecer emitido pela Advocacia-geral da União e que foi utilizado como exclusivo embasamento ao despacho MMA 4.410/2020, externa, em resumo, como fundamentos da referida conclusão, uma preocupação centrada unicamente no viés economicista de origem localizada em pequena porção da abrangência do bioma mata atlântica e que indicaria uma suposta incompatibilidade da preservação ambiental com atividades agropecuárias; a afirmação de que não haveria antinomia entre a lei geral (lei federal 12.651/2012) e a lei especial (lei federal 11.428/2006), inclusive porque apenas haveria a incidência da lei da mata atlântica em relação aos remanescentes de vegetação nativa e não às áreas já ocupadas; o entendimento de que o Supremo Tribunal Federal não teria feito ressalva, nas ações que discutiam a inconstitucionalidade da lei federal 12.651/2012, “quanto à aplicabilidade do seu entendimento a determinadas frações do território brasileiro”; e a defesa de que a lei federal 11.428/2006 não regula de modo completo o tratamento das áreas de preservação permanente e que isso implicaria na obrigatoriedade de aplicação dos artigos 61-a e 61-b da lei federal 12.651/2012.”*

Os demandantes alegaram terem promovido uma recomendação para as entidades de direito administrativo atreladas ao tema, conforme Recomendação Administrativa Conjunta 01/2020. A medida teria sido endereçada ao Superintendente do IBAMA no Estado do Paraná; ao Diretor-Presidente do Instituto Ambiental do Paraná, com alcance semelhante ao da pretensão deduzida nesta ação civil pública. O MPF e o MPPR promoveram um relato sobre o histórico de destruição da Mata Atlântica, comprometendo a qualidade de vida da presente e das futuras gerações. *“O bioma Mata Atlântica<sup>5</sup> no Brasil, conforme registrou Warren Dean, foi objeto de destruição a ferro e fogo em todos os ciclos econômicos por mais de quinhentos anos, e se submeteu a uma drástica diminuição de sua cobertura vegetal e de sua fauna e flora, o que fez restar somente 12 % de remanescentes nos dias de hoje. Mesmo com o histórico de destruição da Mata Atlântica, o desmatamento e a conseqüente perda da biodiversidade persistem até os dias atuais, conforme levantamentos realizados em conjunto há mais de uma década e anualmente pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e pela Fundação SOS Mata Atlântica.”*

Nos termos da petição inicial, *“Deve-se lembrar que a preservação da biodiversidade da Mata Atlântica exerce múltiplas e indispensáveis funções ambientais, das quais dependem pelo menos cento e cinquenta milhões de brasileiros, podendo-se citar exemplificativamente: a) o fornecimento de água potável oriunda dos mananciais; b) controle da estabilidade do solo, evitando o assoreamento dos rios, enchentes e o deslizamento de encostas e morros, o que poupa vidas e diversos outros prejuízos ambientais, econômicos e sociais; c) controle térmico, de precipitações pluviométricas mais extremas, de elevação do nível do mar e de outros eventos catastróficos; d) controle da desertificação; e) nas cidades, ajuda a diminuir o desconforto do calor, traz melhoria na qualidade do ar, a redução na velocidade dos ventos e na poluição sonora, o auxílio na retenção e escoamento de águas pluviais e uma melhoria na estética urbana; f) aspecto paisagístico e o bem-estar físico e psíquico; g) turismo, etc.”*

Destacou-se que *“Em virtude do bioma Mata Atlântica se encontrar atualmente reduzido a aproximadamente doze por cento de sua cobertura original no Brasil, não somente centenas e milhares de espécies da flora e fauna desse bioma se encontram em risco de extinção, mas o próprio bioma, como um todo, lamentavelmente corre sério risco de deixar de existir.”* Sublinharam que *“a manutenção e preservação das áreas remanescentes do bioma Mata Atlântica e a gradual recuperação e proteção de áreas degradadas desse bioma são imprescindíveis não somente para a sua sobrevivência e de todas as suas espécies da fauna e da flora, mas também são indispensáveis para se assegurar um meio ambiente minimamente equilibrado, para se assegurar a dignidade humana de viver com qualidade de vida e até mesmo para se garantir uma sustentabilidade econômica.”*

Aludiram a texto sobre o tema, de autoria do professor Fernando Valladares, doutor em Biologia e membro do Conselho Superior de Investigações Científicas da Espanha. *“Esquecemos o importante trabalho que uma natureza bem preservada desempenha na proteção contra infecções, epidemias e pandemias. É preciso acontecer uma catástrofe para alguns de nós buscar no arquivo e vasculhar a literatura científica novamente e encontrar razões além da ética para conservar a biodiversidade.”* Destacaram que, no Brasil, segundo o Sistema de Estimativa de Emissões de Gases - SEEG do Observatório do Clima, a maior fonte de gases de efeito estufa decorreria do desmatamento e das mudanças de uso de solo, e que a Lei Federal 12.187/2009, que teria instituído a

Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC. Discorreram sobre o direito fundamentação à preservação do equilíbrio ambiental, na forma ditada pelo art. 225, Constituição Federal/88, mencionando também os arts. 170, IV e 186, II, CF/88.

Ainda segundo os autores, o art.5º da lei federal 11.428/2006 exigiria a manutenção do tratamento legal conferido ao estágio de sucessão de regeneração da vegetação anteriormente à promoção do seu corte ou supressão não autorizados e, conseqüentemente, inviabilizaria a aplicação dos arts. 61-A, 61-B e 67 da lei federal 12.651/2012 e qualquer pretensão de consolidação de ocupação desses espaços. Aduziram que *"a lei federal 11.428/2006 é ainda mais explícita ao prever, nos termos do seu artigo 17, § 2º, a vedação da compensação ambiental em outros locais dos desmatamentos não autorizados de vegetação do bioma mata atlântica, inclusive se situados em áreas de preservação permanente."*

Além do mais, *"configura verdadeiro poder-dever dos órgãos da Administração Pública Direta e Indireta a inaplicação de norma flagrantemente inconstitucional e ilegal, que contrarie todo o sistema normativo de proteção a direitos fundamentais, a fim de que se garanta a eficácia e a efetividade de tais direitos, à luz do princípio da segurança jurídica."* Sustentaram que a legislação protetiva da Mata Atlântica deveria ser aplicada com prioridade sobre o Código Florestal, dado ser uma legislação mais específica. *"Há clara especialidade da Lei da Mata Atlântica (lei federal 11.428/2006) em relação à lei federal 12.651/201220."* Argumentaram que *"a Lei da Mata Atlântica possui abrangência apenas em relação a esse bioma (13% do território nacional), o qual possui razões concretas para a aplicação de um regime especial até mesmo em obediência ao disposto no art. 225, §4º, da Constituição da República, dentre eles o seu histórico de degradação e a importância de sua proteção para que possa exercer as múltiplas funções ambientais para a vida e bem-estar de mais de 150 milhões de brasileiros que vivem em sua área de abrangência."*

Segundo o Ministério Público, o art. 1. da lei federal 11.428/2006 demonstraria uma relação de complementariedade dessa lei quanto à legislação ambiental aplicável direta ou indiretamente nâmbito de abrangência do aludido bioma, prevalecendo sobre normas antagônicas, porventura veiculadas no Código Florestal/2012. A lei 12.651/2012 teria conferido um tratamento mais genérico às áreas de preservação permanente, o que indicaria a necessidade da sua complementação pela legislação especial. Sustentaram que *"a repercussão criminal às agressões à vegetação do bioma Mata Atlântica, diferentemente das vegetações dos demais biomas, baseia-se em tipo penal específico inserido no artigo 38-A da lei federal 9.605/98."* Aduziram que a lei federal 12.651/2012 não teria revogado a lei federal 11.428/2006. Ao contrário, a aludida legislação geral apenas teria alterado a redação do art. 35 da Lei da Mata Atlântica.

Segundo a peça de evento-1, *"diante do aparente conflito de normas, qual seja o conflito entre o disposto nos artigos 61-A, 61-B e 67 da legislação geral posterior (lei federal 12.651/2012) e o disposto na legislação especial anterior que tratou (e ainda trata) exclusivamente do bioma Mata Atlântica (decreto federal 99.547/90, decreto 750/93 e atual lei federal 11.428/2006), urge a aplicação e o cumprimento do seguinte princípio geral do direito: o princípio lex posteriori generalis non derogat priori speciali."* Reportaram-se ao decreto-lei 4.657/1942 com a redação veiculada pela lei 12.376/2010. Asseveraram que o Superior Tribunal de Justiça já teria declarado haver uma relação de coexistência e complementariedade da Lei da Mata Atlântica em face dos demais microssistemas-irmãos que tratariam da ordem jurídica florestal (STJ, PET no REsp 1240122/PR, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 02/10/2012, DJe 19/12/2012).

Destacaram que, *"assim, que desde a data de 26 de setembro de 1990, a legislação especial sobre a Mata Atlântica torna incompatível a eventual pretensão de consolidação de áreas de desmatamento ou intervenção não autorizada em razão da aplicação do artigo 1º do Decreto Federal 99.547/90 (em vigência de 26 de setembro de 1990 até 10 de fevereiro de 1993) e do artigo 8º do Decreto Federal 750/93 (em vigência de 10 de fevereiro de 1993 até 26 de dezembro de 2006) e da Lei Federal 11.428/2006, em vigência a partir de 26 de dezembro de 2006. Dito de outra forma, a especialidade da Lei Federal 11.428/2006 impõe a sua prevalência sobre a Lei Federal 12.651/2012 nas questões de conflito aparente de normas mencionadas."*

Argumentou que o decreto 4.410/2020 seria ilegal pois teria se equivocado *"ao expor como motivação uma preocupação exclusivamente econômica de origem localizada em pequena porção da abrangência do bioma Mata Atlântica (Campos de Altitude situados na região sul do Brasil), materializada por um estudo unilateral promovido pela Embrapa, que além das claras impropriedades técnicas, não contém qualquer levantamento específico a respeito da ocupação ou não das Áreas de Preservação Permanente para fins de discussão sobre a pretensa aplicação dos artigos 61-A e 61-B da Lei Federal 12.651/2012, e que, portanto, não pode sequer constituir fundamento para tratar da realidade econômica em toda a abrangência do bioma Mata Atlântica (17 Estados da Federação) e, por consequência, pretender afastar a prevalência da especialidade da lei 11.428/2006."*

Asseveraram que *"o cumprimento e aplicação do Despacho 4.410/2020 emitido pelo Ministro do Meio Ambiente tem como consequência direta negar vigência à Lei da Mata Atlântica, em especial à vedação de consolidação de ocupação de áreas de preservação permanente e de reserva legal situadas em imóveis abrangidos pelo bioma Mata Atlântica, proveniente de desmatamento ou intervenção não autorizada a partir de 26 de setembro/90."* Destacaram que aludida pretensão seria secundada pela manifestação de organizações não governamentais: Comissão Nacional de Direito Ambiental da OAB; - SOS Mata Atlântica; - Rede de ONGs da Mata Atlântica; - Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica; - Observatório do Clima.

Enfatizaram, na sequência, *"O cumprimento e aplicação do Despacho 4.410/2020 emitido pelo Ministro do Meio Ambiente pelos requeridos INSTITUTO ÁGUA E TERRA e IBAMA trazem como consequência o risco iminente do cancelamento indevido, no Estado do Paraná, de centenas de autos de infração ambiental e*

*termos de embargos lavrados a partir da constatação de supressões, cortes e intervenções danosas e não autorizadas em Áreas de Preservação Permanente (em especial nas margens de cursos hídricos) situadas no âmbito de abrangência do bioma Mata Atlântica, assim como na abstenção indevida da tomada de providência e do regular exercício do poder de polícia em relação a esses desmatamentos ilegais, com base na pretensa aplicação dos artigos 61-A e 61-B da Lei Federal 12.651/2012."*

Assim, segundo o MPPR e o MPF, *"O estudo realizado no ano de 2020 pelo Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola demonstra de modo contundente o tamanho do risco de prejuízos ambientais, socioambientais, econômicos e à coletividade que a aplicação do Despacho MMA 4.410/2020 traz como consequência. Conforme o levantamento realizado pelo IMAFLORA (anexo\_ IMAFLORA), há um déficit no Estado do Paraná de 1.226.750 (um milhão, duzentos e vinte e seis mil e setecentos e cinqüenta) hectares de cobertura de vegetação nativa em Áreas de Preservação Permanente situadas nos imóveis rurais sob abrangência do bioma Mata Atlântica."* Os autores postularam a antecipação de tutela, detalharam os demais pedidos, juntaram documentos e atribuíram à causa o valor de R\$ 50.000,00.

### **1.2. Prelibação da petição inicial:**

No evento 4, em juízo de prelibação, deferi o processamento da peça inicial, ao tempo em que posterguei a apreciação do pedido de antecipação de tutela para o momento subsequente à apresentação de manifestações pelos demandados ou esgotamento do prazo para tanto arbitrado.

### **1.3. Petição do IBAMA:**

Seguiu-se, no movimento 12, petição do IBAMA, em que a autarquia federal argumentou haver conexão entre esta demanda e o processo de autos n. 1024582-66.2020.4.01.3400 - ação popular distribuída perante a 1.VF da Subseção do Distrito Federal. Naquela demanda, o requerente teria deduzido pretensão ao seguinte: *"A declaração de nulidade do ato administrativo de exarado no Despacho n° 4410/2020, que aprova a Nota n° 00039/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU e revogação do Despacho n° 64773/2017-MMA, tendo em vista o PARECER n°00115/2019/ DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo Advogado-Geral da União, (Processo Administrativo Eletrônico NUP/Sapiens n° 21000.019326/2018-18), cujo entendimento torna-se vinculante no âmbito do Ministério e entidades vinculadas, na medida em que atentatório aos princípios da legalidade e moralidade administrativa."*

Cuidar-se-ia de pleito em tudo semelhante àquele deduzido na presente ação civil pública, evidenciando haver um liame de conexão entre os processos, impondo-se a reunião de ambos para solução conjunta, com reconhecimento da prevenção do Juízo da mencionada 1.VF da Subseção do Distrito Federal, dado que aquela demanda teria sido distribuída há mais tempo do que esta. Reportou-se ao art. 55, Código de Processo Civil/15.

Quanto ao mais, o IBAMA discorreu sobre a pretensão do MPF e do MPPR, argumentando não haver lastro jurídico para o deferimento do pedido de antecipação de tutela. Argumentou que o cerne da controvérsia residiria em saber se as regras transitórias da lei 12.651, de 25 de maio de 2012, notadamente os seus arts. 61-A, 61-B e 67, seriam aplicáveis àquelas áreas situadas no Bioma Mata Atlântica, reguladas pela lei 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Mencionou o parecer da Consultoria-Geral da União 00115/2019/DECOR /CGU/AGU, processo administrativo NUP 21000.019326/2018-18, sustentando que *"coexistem os sistemas jurídicos regulados pelo Código Florestal, especialmente a disciplina dos arts. 61-A e 61-B, e pela Lei da Mata Atlântica, dada a inexistência de antinomia."*

Ademais, segundo a manifestação do IBAMA, *"O referido Parecer recebeu a aprovação do Despacho n° 808/2019/Decor/CGU/AGU, do Despacho n. 00809/2019/DECOR/CGU/AGU e do Despacho n. 01102/2019/GAB/CGU/AGU, todos ratificados pelo Despacho do Advogado-Geral da União n° 755, de 18 de dezembro de 2019. Diante da superação do posicionamento até então adotado por força da NOTA N° 52/2017/CONJUR-MMA/CGU/AGU, a CONJUR-MMA, por meio da NOTA n. 00039/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU, sugeriu ao Sr. Ministro de Estado do Meio Ambiente tornar sem efeito o Despacho n° 64773/2017-MMA, o que restou efetivado por meio do Despacho n° 4.410/2020 (DOU de 06/04/2020), de modo que as unidades do MMA e as entidades a ele vinculadas passaram a se sujeitar à orientação de que o regime jurídico dos arts. 61-A e 61-B da Lei n° 12.651/2012 são aplicáveis às áreas de preservação permanente de propriedades situadas no Bioma Mata Atlântica, considerando o disposto no art. 42 da Lei Complementar n° 73, de 1993."*

Acrescentou-se que *"Não obstante a pacificação do tema no âmbito da Administração Pública Federal, o Ministério Público tem expedido recomendações aos gestores do IBAMA para que a autarquia se abstenha de aplicar o Despacho n° 4.410/2020, do Ministro do Meio Ambiente, a Nota n° 39/ 2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU e o Parecer n° 115/2019/DECOR/CGU/AGU, que foi aprovado pelo Advogado-Geral da União, bem como tem ingressado com ações civis públicas em desfavor da União e do IBAMA. A questão alusiva à vinculação do IBAMA aos termos da orientação aprovada pelo Despacho n° 4.410/2020, do Ministro do Meio Ambiente, foi enfrentada no âmbito do PARECER n. 00044/2020/COJUD/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, que ora anexamos à presente manifestação. Por sua vez, a matéria de fundo da ACP, qual seja, a aplicação das regras transitórias do novo Código Florestal nas áreas situadas no Bioma Mata Atlântica, recebeu tratamento nas*

INFORMAÇÕES n. 00087/2020/COJUD/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, aprovadas pelo DESPACHO n. 00933/2020/COJUD/PFE-IBAMA-SEDE/ PGF/AGU e pelo DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00322/2020/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, também anexados à presente manifestação."

Destacou que "A presente Ação Civil Pública nº 5023277-59.2020.4.04.7000, contudo, traz como elemento diferencial a inclusão do art. 67 da Lei nº 12.651/2012, que cuida de áreas consolidadas em área de reserva legal. Não obstante, as razões de direito aplicáveis às áreas consolidadas em APP também se estendem às áreas consolidadas em área de reserva legal, porquanto o art. 59, § 4º, da Lei Florestal disciplina ambas as situações, que fazem parte do mesmo regime transitório previsto no Capítulo XIII da Lei nº 12.651/2012. Tanto isso é verdade que o STF, no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4901, 4902, 4903 e 4937 e da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 42, apreciou a constitucionalidade dos artigos 61-A, 61-B e 67 no mesmo bloco."

Aludiu ao julgado ADC 42, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 28/02/2018, DJe-175, DIVULG 12-08-2019 PUBLIC 13-08-2019. "Registre-se que a Lei nº 12.651/2012 criou regras aplicáveis a todos os biomas brasileiros, estabelecendo "normas gerais sobre a proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal; a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais, e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos" (art. 1º). De sua vez, a Lei nº 11.428/2006, que dispõe sobre a conservação, a proteção, a regeneração e a utilização do Bioma Mata Atlântica, e que reclama a observância especial do Código Florestal (art. 1º), não trata do regime jurídico das APPs e das áreas de Reserva Legal, aqui incluído o regime jurídico de recomposição dessas áreas. Assim, as regras relativas à supressão e ao corte de vegetação do Bioma Mata Atlântica, que atrai a aplicação da LMA, não interferem na incidência do Código Florestal no que concerne à recuperação florestal em APP e em área de Reserva Legal. A particular observância da Lei nº 11.428/2006 (art. 1º) ao disposto no Código Florestal (revogada Lei nº 4.771/65 sucedida pela Lei nº 12.651/2012) torna-se mais evidente quando se verifica do seu decreto regulamentador (Decreto nº 6.660, de 2008) ao dispor que a proteção ao Bioma somente alcança a vegetação remanescente "não interferindo em áreas já ocupadas com agricultura, cidades, pastagens e florestas plantadas ou outras áreas desprovidas de vegetação nativa" (art. 1º, § 1º). Percebe-se, pois, que a Lei nº 11.428/2006 e seu regulamento estabeleceram um marco para a incidência de proteção do Bioma Mata Atlântica, excepcionando de sua aplicação as ocupações antrópicas preexistentes, o que não significa dizer que tais áreas são automaticamente consideradas consolidadas (podem até estar se assim o determinar a legislação geral) e sim que estão sujeitas à legislação geral de proteção e recomposição, que é o Código Florestal. Nesse sentido, forçoso concluir que a própria lei especial expressamente afastou sua aplicação no que se refere às ocupações antrópicas elencadas, cujo regime de uso e recomposição passaram a sujeitar-se às regras previstas na lei geral, mais precisamente no que diz respeito à discussão travada nesta ACP, os arts. 61-A, 61-B e 67 da Lei nº 12.651/2012."

Enfatizou que a pretensão dos autores seria improcedente, ao tempo em que juntou documentos.

#### 1.4. Petição do IAT - evento 13:

O Instituto Água e Terra manifestou-se no movimento 13, aduzindo que os autores teriam deflagrado a presente demanda sem necessidade, eis que "não houve nenhum ato concreto, por parte do IAT, indicando que seriam realizados cancelamento de atos administrativos fundados no poder de polícia desta autarquia ambiental (autos de infração, termos de embargo e interdição ou mesmo termos de apreensão) relacionados com eventos verificados em áreas situadas no bioma Mata Atlântica. Tampouco houve qualquer ato indicando que haveria homologação de Cadastros Ambientais Rurais que envolvessem consolidação de intervenções em Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal em imóveis abrangidos pelo bioma Mata Atlântica e que tiveram as suas vegetações remanescentes suprimidas a partir de 26.09.1990, data de edição da primeira legislação especial protetiva do bioma (Decreto Federal nº. 99.547/90), sem que haja celebração de Termo de Compromisso para a recuperação integral dessas áreas."

Além disso, "a resposta do IAT à Recomendação Administrativa Conjunta 01/2020 (evento 1, anexospet 12) apenas indica que a autarquia estadual, integrante do SISNAMA na condição de órgão seccional, aguardaria orientações a respeito do assunto tratado no Despacho 4.410/2020-MMA, sempre atentando para o fato de que o Ministério do Meio Ambiente é órgão central dentro do SISNAMA. Como se sabe, o Sistema Nacional do Meio Ambiente foi criado pela Lei nº. 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, sendo certo que seu objetivo de articular a rede de órgãos e entidades ambientais existentes em todas as esferas da Administração Pública."

Não haveria indicativos de que o IAT estaria em vias de adotar o entendimento, na solução dos processos administrativos, impugnados nesta demanda. Aduziu haver conexão entre esta demanda e a ação popular de autos a 10224582-66.2020.4.01.3400, distribuída perante a 1.VF do Distrito Federal. Quando menos, seria o caso de suspender este processo no aguardo da solução daquela demanda popular, com força no art. 313, CPC/15. Aduziu que a presente demanda teria sido distribuída perante esta unidade jurisdicional sem que o critério do art. 2º da lei de ação civil pública fosse atendido.

Quanto ao mais, o IAT argumentou não haver antagonismo entre o Código Florestal e a Lei da Mata Atlântica, de modo que os dispositivos, impugnados pelos autores e veiculados na lei n. 12.651/2012, deveriam incidir também às situações havidas no âmbito da Mata Atlântica. Sustentou que o tema concernente às "áreas

*consolidadas em áreas de preservação permanente e de reserva legal e a norma que o regula de forma genérica é o código florestal de 2012, em seu capítulo XIII, por sua vez, a norma específica, invocada como contraditória, é a lei da Mata Atlântica (lei n.º. 11.428/06)."*

*Asseverou que "Da leitura da Lei de Mata Atlântica, é fácil perceber que em nenhum momento ela abordou o tema das Áreas Consolidadas em Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal, de modo que não há razão lógico-jurídica para afastar a aplicabilidade das disposições do Código Florestal de 2012 quanto ao tema. A alegação ministerial é que desde 26.09.1990, data da edição do Decreto Federal n.º. 99.547/90, que foi a primeira norma precursora da Lei de Mata Atlântica, havia proibição de corte da vegetação situada no bioma Mata Atlântica, nos seguintes termos: art. 1º Ficam proibidos, por prazo indeterminado, o corte e a respectiva exploração da vegetação nativa da Mata Atlântica."*

*No dizer do IAT, "Sem negar vigência aos dispositivos da Lei de Mata Atlântica, que é de 2006, o legislador federal, em 2012, buscou enfrentar as situações irregulares já consolidadas no tempo e, para tanto, criou um regime jurídico diferenciado para regê-las de maneira menos rigorosa – e mais consentânea com a realidade social e econômica – quanto ao tamanho das Áreas de Preservação de Permanente e de Reserva Legal, utilizando como referência o tamanho das propriedades rurais. Não há contradição com os dispositivos da Lei de Mata Atlântica. Há, sim, a criação de um regime excepcional, criado na tentativa de equacionar situações que já estão consolidadas no tempo, aplicável em qualquer bioma no qual esteja situada a área a ser analisada, inclusive no bioma Mata Atlântica."*

*Argumentou que as impugnações promovidas na peça inicial já teriam sido julgadas improcedente pela Suprema Corte, ao apreciar a validade do Código Florestal de 2012, conforme julgamento havido em 28 de fevereiro de 2018, conforme ADC 42/DF, ADI 4901/DF, ADI 4902/DF, ADI 4903/DF e ADI 4937/DF. Enfatizou a necessidade de que eventuais efeitos econômicos, pragmáticos sejam tomados em conta, conforme art. 20 do decreto-lei 4.657/1942 com lei 13.655/2018. Mencionou o art. 1, §1, do decreto 6.660/08. Aduziu que "o art. 1º, § 1º, do decreto n. 6.660/08, que regulamenta a lei de Mata Atlântica, esclarece que estão excluídos do seu alcance as áreas, dentro do bioma, que já estão ocupadas com agricultura, cidades, pastagens e florestadas plantadas ou outras áreas desprovidas de vegetação nativa."*

#### **1.5. Determinação da intimação dos autores:**

No movimento 16, determinei a intimação dos autores para, querendo, se manifestarem a respeito da cogitada conexão entre esta demanda e a ação popular mencionada pelo IBAMA e distribuída perante a 1.VF da Subseção Judiciária do Distrito Federal.

#### **1.6. Manifestação do MP - evento 24:**

*Seguiu-se manifestação do Ministério Público no movimento 24, em que os autores argumentaram que "Conforme registrado no Diário Oficial da União do dia 04.06.2020, o Ministro do Meio Ambiente revogou o Despacho MMA 4.410/2020. Em entrevista à Folha de São Paulo, o Ministro Ricardo Salles afirmou que várias ações foram ajuizadas em diferentes Estados questionando o conteúdo do Despacho, o que criou insegurança jurídica com relação à atuação de órgãos ambientais estaduais e também federais e, portanto, a AGU decidiu por bem ingressar com medida judicial específica para tratar da questão, revogando por ora o aludido Despacho2."*

*Enfatizaram que "a Recomendação Administrativa Conjunta 01/2020 foi expedida com o intuito principal de evitar a aplicação do então revogado Despacho MMA 4.410/2020, vale dizer, com o objetivo precípua de não permitir a prevalência de norma geral mais prejudicial, qual seja a que prevê a consolidação de ocupação de Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal desmatadas ilegalmente até 22 de julho de 2008, sobre norma especial do bioma Mata Atlântica mais protetiva, que não permite a consolidação de supressão clandestina e não autorizada de vegetação nativa ou o perdão por essa prática ilícita. E foi justamente o não acatamento da sobredita Recomendação por parte do INSTITUTO ÁGUA E TERRA e do IBAMA que fez com que o Ministério Público precisasse movimentar a máquina judiciária, a fim de evitar danos irreparáveis ao meio ambiente."*

*Disseram que, em que pese aludida revogação, disso não decorreria a extinção do processo sem solução de mérito, por conta de eventual desinteresse processual superveniente. Transcreveram os pedidos detalhado na petição inicial. Os demandados teriam advogado, nas suas manifestações, tese antagônica àquela equacionada na peça inicial, denotando a propensão de tais entidades de promoverem a aplicação da exoneração de sanções, prevista no Código Florestal, também quanto às infrações cometidas em prejuízo da Mata Atlântica. "Ora, da posição adotada pelos órgãos ambientais na presente ação, resulta clara a intenção dos requeridos INSTITUTO ÁGUA E TERRA e IBAMA, independentemente do Despacho MMA 4.410/2020, redutora da efetiva conservação do bioma Mata Atlântica, espaço territorial especialmente protegido, que desgarrar por completo do dever fundamental atribuído ao Poder Público no texto constitucional em relação ao meio ambiente em geral e ao aludido bioma em especial."*

*Os autores destacaram atuarem com interesse processual e com pertinência subjetiva. Argumentaram não ser caso de litispendência e tampouco de conexão com a demanda popular aludida pelos requeridos. Aduziram que "Diferentemente do alegado pelos demandados, não há se falar em conexão ou em litispendência entre a*

presente Ação Civil Pública e a Ação Popular nº 1024582-66.2020.4.01.3400. A uma, pois os pedidos não se confundem. A duas, pois tampouco se denota coincidência entre as causas de pedir."

Sustentaram que "a sobredita Ação Popular requer expressamente a declaração de nulidade do ato administrativo exarado no Despacho MMA 4.410/2020 (diga-se de passagem já revogado), na medida em que atentatório aos princípios da legalidade e moralidade administrativa. A presente Ação Civil Pública, por outro lado, pleiteia obrigações de não fazer consistentes na abstenção do cancelamento de autos de infração ambiental, termos de embargo e interdição e termos de apreensão lavrados no Estado do Paraná a partir da constatação de supressão, corte e/ou utilização não autorizados de remanescente de vegetação do bioma Mata Atlântica, com base no entendimento fixado no aludido Despacho, além da abstenção de homologação de Cadastros Ambientais Rurais e de concessão de licenças ambientais relacionados à consolidação de ocupação e atividades em Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal do bioma Mata Atlântica."

Acrescentaram que "Não procede, pelas mesmas razões, a alegação trazida à baila pelo IBAMA, quando argumentou em sua manifestação de evento 12 que a competência deverá ser declinada no presente caso, tendo em vista que o mesmo ocorreu na Ação Civil Pública nº 1026950- 48.2020.4.01.3400 ajuizada pelo MPF, pela SOS Mata Atlântica e pela ABRAMPA. Sublinhe-se, a esse respeito, que na situação referida houve mero reconhecimento de prevenção entre varas federais na mesma Seção Judiciária da Justiça Federal do Distrito Federal. Demais disso, a aludida situação de prevenção distingue-se por completo do caso em espeque, porquanto naquela Ação Civil Pública, dentre outros pedidos, um dos pleitos é efetivamente similar ao aduzido na Ação Popular supramencionada, vale dizer, a suspensão dos efeitos do Despacho MMA 4.410/2020 e o restabelecimento dos efeitos do Despacho MMA 64773/2017. Em sentido diverso, estes autos não versam, frise-se, sobre a suspensão ou anulação do Despacho MMA 4.410/2020."

Enfatizaram ser inadequada a reunião entre as demandas, destacando a importância do tema para o Estado do Paraná, diante da significativa presença da Mata Atlântica no território do Estado-Membro. Discorreram sobre a competência funcional, prevista na lei de ação civil pública - lei n. 7.347/1985. Transcreveu julgados. A competência territorial no tocante à distribuição e processamento de ações civis públicas teria caráter *sui generis*.

Além do mais, "Do que se depreende de todas as lições acima expostas, a reunião de processos tratada in casu se entremostra, certamente, inoportuna. Se por um lado é possível considerar que a competência prevista no artigo 2º da Lei Federal 7.347/98 é absoluta e, portanto, improrrogável em toda e qualquer situação, por outro lado, mesmo que se admitisse a conexão ou a continência em Ação Civil Pública, a eventual mudança de competência deverá necessariamente observar a coincidência entre causa de pedir ou objeto e sempre priorizar o foro do local do dano e o melhor interesse das tutelas protegidas, elementos que não se verificam neste caso."

Segundo os demandantes, "Com efeito, a independência entre os pedidos sub judice e as esferas de atuação federal/estadual está amparada na Constituição da República e no entendimento consolidado dos Tribunais Superiores. Nesse tom, está prevista em sede constitucional a competência concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal para legislar sobre a proteção do meio ambiente (art. 24, VI, CR). Tendo em conta a aparente sobreposição de competências, para que Estados, Distrito Federal e mesmo Municípios legislem sobre a temática, devem ser observadas duas condições simultaneamente: a) tais normas devem estar em conformidade com a norma geral (federal); b) elas devem estabelecer padrões mais protetivos." No conflito *prima facie* de critérios de definição da competência, dever-se-ia prevalecer o mais restritivo. Juntaram cópia do despacho nº 19.258/2020-MMA.

O MPF tomou para si os argumentos de evento 24.

### **1.7. Manifestação do Estado do Paraná:**

O Estado do Paraná sustentou que a demanda haveria de ser extinta sem solução de mérito, por conta da revogação do decreto 4.410/2020/MMA. Os autores reportaram-se à ação civil pública 5011223-43.2020.4.04.7200/SC. Naquela decisão, com objeto semelhante ao da presente, o Juízo teria deliborado que "a revogação do Despacho 4.410/2020 emitido pelo Ministro do Meio Ambiente não foi seguida de nova orientação para o fim de restabelecer o anterior entendimento já pacificado da utilização do critério da especialidade – prevalência da Lei da Mata Atlântica. Ressaltou, ainda, que os réus IMA e IBAMA insistem no entendimento equivocado de desobediência à legislação especial, sendo certo que a tutela liminar é a única hábil e capaz de evitar graves ilícitos decorrentes da referida interpretação equivocada e, por consequência, danos irreparáveis ou de difícil reparação." Anexou cópia da decisão prolatada nos autos 5011223-43.2020.4.04.7200/SC.

### **1.8. Despacho de movimento 30:**

Prolatei despacho no evento 30, concluindo o seguinte:

"3.1. REPUTO que a presente unidade jurisdicional é competente para a presente ação civil pública, não sendo caso de declinação da competência em favor do juízo da 1.VF da Subseção do Distrito Federal, por pretensa conexão com o processo de autos n. 1024582-66.2020.4.01.3400 e 1026950-48.2020.4.01.3400.

3.2. RECONHEÇO a validade do litisconsórcio do MPF e do MPF para a deflagração da presente demanda.

3.3. *REPUTO, na forma do art. 485, §3º, CPC, em primeiro e precário exame, que os requeridos possuem pertinência subjetiva para a presente causa.*

3.4. *NÃO ACOLHO a alegação de que a causa deveria ser extinta, sem solução de mérito, por conta da revogação do despacho 4.410/2020, dado que a pretensão dos demandantes não se exaure nisso.*

3.5. *Com cognição não exaustiva, DIVISO DENSIDADE jurídica na tese articulada na peça inicial, dado que, em princípio, as normas da lei n. 11.428, de 22.12.2006, são de aplicação específica, prevalecendo sobre as normas gerais do Código Florestal de 2012 (art. 2º, §2º, DL 4657/42)*

3.6. *DEIXO, porém, de promover a antecipação de tutela na presente etapa do processo, por conta dos motivos expostos ao longo da presente deliberação.*

3.7. *DESIGNE-SE audiência de conciliação COM REDOBRADA URGÊNCIA, a fim de se buscar solução consensual da presente contenda, na forma do art. 3º, §3 e 139, V, CPC. A aludida audiência poderá ser promovida por zoom, webex-meeting ou algum outro sistema similar.*

3.8. *INTIMEM-SE as partes a respeito da presente deliberação e para que compareçam à audiência online. PROMOVAM-SE as intimações pela via mais célere possível - art. 5º, §5º, lei n. 11.419, de 2006."*

### **1.9. Manifestação do IAT - evento 42:**

No movimento 42, o Instituto Água e Terra enfatizou ter sido deflagrada perante o Supremo Tribunal Federal a ADI n. 6446. Sustentou haver litispendência entre as demandas, por conta da similitude dos objetos. Juntou cópia de decisão prolatada na medida cautelar - ADI 6446.

### **1.10. Condução de audiência de conciliação - evento 45:**

Conduzi audiência em prol da tentativa de construção de uma solução consensual entre as partes - movimento 45. O IAT repisou o pleito de evento 42, conforme petição de movimento 48.

### **1.11. Manifestação do IBAMA - evento 51:**

No evento 51, o IBAMA sustentou que *"A ação direta de inconstitucionalidade nº 6446, tem por objeto a declaração de nulidade parcial, sem redução de texto, dos artigos 61-A e 61-B da Lei nº 12.651/2012 e dos artigos 2º, parágrafo único; 5º e 17 da Lei 11.428/2006, "de modo a excluir do ordenamento jurídico interpretação inconstitucional dos referidos dispositivos que impede a aplicação do regime ambiental de áreas consolidadas a áreas de preservação permanente inseridas no bioma da Mata Atlântica", como se verifica na cópia da petição inicial anexada ao evento 42. É certo que a decisão a ser proferida na ADI impactará frontalmente a presente ACP. Então, ainda que Vossa Excelência entenda pela não ocorrência de litispendência, forçoso reconhecer a existência de conexão pela comunhão de pedidos, pois esta ACP visa à condenação dos requeridos (IBAMA e IAT) a se absterem da adoção de atos tendentes ao cancelamento de autos de infração ambiental, termos de embargos e interdição e termos de apreensão lavrados no Estado do Paraná, fundados na imputação da supressão, corte e/ou utilização não autorizados de remanescente de vegetação do bioma Mata Atlântica, com base no entendimento fixado pelo Despacho 4.410/2020 emitido pelo Ministro do Meio Ambiente. Conforme já destacado por Vossa Excelência na decisão do evento 30, os autores buscam, de certo modo, que o esse juízo prolate uma decisão semelhante ao que vigoraria nas ações do controle concentrado: ação declaratória de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade, com interpretação conforme, delimitando o alcance de um dispositivo legal, com efeito erga omnes, ainda que restrito ao âmbito do Estado do Paraná. Naquele mesmo despacho, Vossa Excelência, cômico da relevância do instituto, destacou que as ações civis públicas não podem se prestar de sucedâneo de medidas de controle concentrado da validade ou da hermenêutica de um determinado preceito normativo, pois os autores buscam, de certa forma, substituir um despacho vinculante por outro, como se fosse dado ao presente Juízo impor às unidades administrativas a forma como devem interpretar a legislação que aplicam. Ressalta-se que conforme já assentado pelo STF, não cabe ao Poder Judiciário "discutir a implementação de políticas públicas, seja por não dispor do conhecimento necessário para especificar a engenharia administrativa necessária para o sucesso de um modelo de gestão ambiental, seja por não ser este o espaço idealizado pela Constituição para o debate em torno desse tipo de assunto" (ADI 4.029, Rel. Min. Fux, Pleno, DJe 27.6.12)."*

Sustentou que *"Entendimento em sentido diverso significa negar eficácia à decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4901, 4902, 4903 e 4937 e da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 42, que, com efeito vinculante, declarou a constitucionalidade dos artigos 7º, § 3º, 59 e 61-A, 61-B e 67 da Lei nº 12.651/2012. Por isso, deve ser afirmada a inconstitucionalidade da tese segundo a qual os artigos 61-A e 61-B do Código Florestal seriam inaplicáveis às ocupações de Áreas de Preservação Permanente situadas no bioma Mata Atlântica, sendo, assim, prestigiada a própria razão de decidir adotada pela Suprema Corte no aludido julgamento."*Anexou documentos.

### **1.12. Petição do MPPR:**

Seguiu-se manifestação do Ministério Público Estadual, argumentando que a presente ação civil pública não manteria relação de *sobreposição com a ação direta de inconstitucionalidade 6446*. Enfatizou que *"Ao caso vertente, não há dúvidas do cabimento da ação civil pública, eis que se pretende a imposição de obrigações de não fazer aos réus IAT e IBAMA, que se apresentam imperiosas em face da postura deletéria desses órgãos públicos em relação ao meio ambiente, especificamente quanto à negativa de vigência e da especialidade da legislação de proteção da Mata Atlântica em relação ao Código Florestal (Lei Federal 12.651/2012) e no tocante à permissão contínua da indevida consolidação de ocupações antrópicas ilegais no bioma Mata Atlântica ocorridas até a data de 22 de julho de 2008, o que inclui o cancelamento de autos de infração e termos de embargo e a interrupção de processos de recuperação de áreas ilegalmente degradadas."*

Aduziu que *"O ajuizamento da ADI 6446/DF, aliás, apenas confirma que a posição que vinha sendo adotada a nível nacional com relação ao tema é a da aplicação da Lei da Mata Atlântica. Vale dizer, o Presidente da República precisou ajuizar ação perante a Suprema Corte para corroborar a nova – e ilegal – compreensão encampada sobre a questão. Tal panorama contraria, em absoluto, a assertiva inócua e descabida do IBAMA de que o STF, ao julgar as ADIs 4901, 4902, 4903 e 4937 e a ADC 42, contemplou a aplicabilidade dos artigos 61-A, 61-B e 67 do Código Florestal de forma explícita ao bioma Mata Atlântica. O próprio reconhecimento, por parte do Ministro Luiz Fux na ADI 6446/DF, de que a matéria se reveste de grande relevância e apresenta especial significado para a ordem social e segurança jurídica, determinando que a decisão seja tomada em caráter definitivo, mediante adoção do rito do artigo 12 da Lei Federal 9.868/99, revela que a questão não foi exaurida pelo STF em ocasião prévia. Caso contrário, o próprio relator já teria sinalizado que a celeuma encontra-se resolvida."*

Reportou-se a precedentes sobre o tema. Sustentou que *"Tal estrutura de repartição de competências constitucionais apenas reforça o sentido finalístico da posição ora adotada pelo Parquet, que objetiva demonstrar também sob esse ângulo a imperiosa necessidade da continuidade do trâmite desta ação, porque é plenamente admitida a possibilidade da prática de atos mais protetivos ao meio ambiente no âmbito dos Estados da Federação, contando com a indispensável atuação dos órgãos ambientais para tal fim. Demonstração clara disso é a Resolução Conjunta IBAMA/SEMA/IAP 5/2008, que define critérios para avaliação das Áreas Úmidas e seus entornos protetivos, normatiza sua conservação e estabelece condicionantes para o licenciamento das atividades nelas permissíveis exclusivamente no Estado do Paraná."*

O MPPR reiterou argumentos esgrimidos na peça inicial. O MPF aderiu à argumentação do Ministério Público Estadual - evento 57.

### **1.13. Antecipação de tutela - evento 59:**

Deferi a antecipação de tutela - evento 59.

*"81. EM CONCLUSÃO, ao tempo em que registro que a presente deliberação é complemento da decisão de evento-30, DEFIRO a antecipação de tutela requerida pelos demandantes, a fim de determinar o que segue:*

*a) DETERMINO que os requeridos se abstenham de promover qualquer ato tendente ao cancelamento de autos de infração ambiental, termos de embargos e interdição e termos de apreensão lavrados no Estado do Paraná a partir da constatação de supressão, corte e/ou utilização não autorizados de remanescente de vegetação do bioma Mata Atlântica, fundados na pretensa aplicação dos arts. 61-A, 61-B e 67 da Lei Federal 12.651/2012;*

*b) DETERMINO que o requerido INSTITUTO ÁGUA E TERRA - IAT promova, no âmbito da análise dos Cadastros Ambientais Rurais que indicarem pretensão, com base nos artigos 61-A, 61-B e 67 da Lei Federal 12.651/2012, de consolidação de ocupação de Áreas de Preservação Permanente com atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural, ou de ocupação de áreas de Reserva Legal com uso alternativo do solo, a verificação por meio de imagens aéreas ou de satélite se a referida consolidação foi proveniente de desmatamento ou intervenção não autorizada a partir de 26 de setembro de 1990, sem prejuízo de outras diligências;*

*c) DETERMINO que o requerido INSTITUTO ÁGUA E TERRA abstenha-se de homologar os Cadastros Ambientais Rurais que tenham como pretensão a consolidação de ocupação de Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal em imóveis abrangidos pelo bioma Mata Atlântica e que tiveram as suas vegetações remanescentes suprimidas a partir de 26 de setembro de 1990, data da primeira legislação especial protetiva do bioma, sem que haja a celebração de Termo de Compromisso para a recuperação integral dessas áreas.*

*82. Com força no art. 537, CPC, COMINO a multa de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) para cada ato de descumprimento, porventura demonstrado pelo MPF ou MPPR. INTIMEM-SE as partes com urgência."*

### **1.14. Manifestação da Rede Nacional Pró Unidades:**

Seguiu-se manifestação da Rede Nacional Pró Unidades de Conservação – Rede Pró-UC, postulando a sua admissão na causa na condição de *amicus curiae*, *"Cabe assinalar que a matéria em debate envolve tema de inegável relevância no âmbito do Estado do Paraná, pois versa sobre o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado e a tutela da Mata Atlântica, abarcando, dentre outros, pedidos de não fazer em face dos órgãos ambientais federal e estadual competentes – IBAMA e IAT, sendo manifesta a existência de interesse público apto a legitimar a intervenção postulada pela Rede Pró-UC."*

Mencionou o art.138, Código de Processo Civil. Destacou que *"entendimento do Supremo Tribunal Federal acerca do conceito de amicus curiae segue o sentido de que ele funciona como "fator de pluralização e de legitimação do debate constitucional" caso apoiado "em razões que tornem desejável e útil a sua atuação processual na causa, em ordem a proporcionar meios que viabilizem uma adequada resolução do litígio constitucional" (ADI 2.321 MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, j. 25/10/2000)." Secundou, quanto ao mais, a pretensão do Ministério Público.*

Destacou o relevo social da controvérsia travada nesta demanda, *"Acerca do segundo requisito constante no art. 138, do CPC, observa-se que as questões analisadas por esse Juízo têm o potencial de repercussão na área do Estado do Paraná em que incide o bioma Mata Atlântica<sup>2</sup>, no que tange à aplicação de autos de infração ambiental, termos de embargo e interdição e termos de apreensão ambiental lavrados em razão da constatação de supressão, corte e/ou utilização não autorizados de remanescentes de sua vegetação, bem como à homologação de Cadastros Ambientais Rurais e de concessão de licenças ambientais relacionados à consolidação de ocupação e atividades em APP e áreas de RL na Mata Atlântica."* Disse que *"segundo informações do Sistema do Cadastro Ambiental Rural – SICAR, dentro do bioma Mata Atlântica, no Estado do Paraná compreendia-se 451.936 imóveis constantes em seu banco de dados, os quais totalizam área de 17.851.577 hectares<sup>4</sup>. Parcela significativa desse total invariavelmente está abrangida por remanescentes de vegetação do bioma Mata Atlântica."*

A Rede Nacional Pró Unidades de Conservação – Rede Pró-UC destacou sua representatividade social. *"Por último, sobre o cumprimento do terceiro requisito legal, destaca-se que a Rede Pró-UC é entidade do terceiro setor com ampla atuação em prol de questões ambientais desde 1998, e possui como um de seus objetivos a proteção de espaços territoriais especialmente protegidos para a preservação da biodiversidade em amostras representativas e bem manejadas dos biomas brasileiros e para o provimento de serviços ambientais essenciais à sadia qualidade de vida."* Enfatizou que as regras concernentes à proteção da Mata Atlântica prevaleceriam sobre as normas do Código Florestal de 2012, notadamente no que tocava à exoneração de sanções de desmatamentos.

A postulante sustentou que *"Muito embora a questão da interpretação dada aos arts. 61-A, 61-B e 67, da lei 12.651/2012 (geral), em face à Lei 11.428/2006 (especial), não seja objeto dos autos, algumas breves considerações sobre o assunto auxiliam a compreensão do escopo da presente. Como mencionado, pelo fato da Mata Atlântica configurar-se como bioma de altíssima relevância socioambiental e objeto de especial proteção (art. 225, § 4º, da CF), sempre foi imprescindível sua tutela por norma própria, mais rigorosa que o então Código Florestal de 1965, atualmente revogado pela Lei Florestal de 2012, a fim de impedir sua dizimação. Esse é o papel desempenhado pela Lei 11.428/2006. O art. 1º da Lei da Mata Atlântica esclarece que a sua aplicação se dá de maneira primária e imediata, restando à atual Lei Florestal apenas e tão somente a aplicação residual, naquilo que não contrariar a referida lei especial. Nesse sentido, a Lei 11.428/2006 objetiva assegurar o desenvolvimento sustentável e a salvaguarda da biodiversidade, da saúde humana, do regime hídrico, dos valores paisagísticos, estéticos e turísticos (art. 6º) nos remanescentes vegetais da Mata Atlântica existentes desde 1990, ano de edição do Decreto 99.547, primeiro ato normativo que instituiu o regime especial de conservação desse bioma."*

Asseverou que *"Acerca da Lei 12.651/2012, seus arts. 61-A e 61-B permitem que APPs de propriedades rurais que tenham sido irregularmente desmatadas e ocupadas até 22jul2008 permaneçam desmatadas e ocupadas, embora não em sua totalidade, vez que há determinação legal na própria Lei Florestal para a recuperação de pequena parte, em extensão significativamente menor que a original. Considerando que a ocupação dessas APPs constituiria fato consumado, a Lei 12.651/2012 criou a figura da "área rural consolidada", isto é, área de imóvel rural ocupada, até 22jul2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvopastoris (art. 3º, IV), e autorizou, nas APPs das áreas rurais consolidadas, a continuidade de atividades agrossilvopastoris, de ecoturismo e de turismo rural (art. 61-A), que são assim retiradas da ilegalidade. Tais dispositivos tiveram sua constitucionalidade questionada na ADI 4.902, tendo o STF rechaçado a sua inconstitucionalidade (ADI nº 4.902, Rel. Min. Luiz Fux, j. 28.02.2018). Portanto, aplica-se os arts. 61-A e 61-B, da Lei 12.651/2012, às APPs existentes no país, exceto nas áreas que desde 1990 compõem os remanescentes florestais do bioma Mata Atlântica."*

Teceu considerações sobre a situação crítica das florestas no Estado do Paraná, por conta do nível de desmatamento. *"Diante dos estudos sobre as potencialidades dos fragmentos florestais que podem abrigar várias espécies ainda não estudadas, esses remanescentes têm papel fundamental na conservação da biodiversidade e devem ser protegidos. Entretanto, o desmatamento no bioma aumentou 27% em todo o país entre 2018 e 2019, em relação ao período anterior; especialmente na Bahia, em Minas Gerais e no Paraná. Segundo o citado levantamento, houve um decréscimo de 2.767 hectares do total da Mata Atlântica no Estado do Paraná<sup>11</sup>, naquele período, em razão de desmatamentos realizados principalmente para uso da madeira de araucárias e para a expansão de áreas para o agronegócio."*

Acrescentou que *"De acordo com os últimos estudos publicados pelo Projeto de Mapeamento Anual da Cobertura e do Uso do Solo no Brasil, corroborando as análises realizadas pelo INPE e pela Fundação SOS Mata Atlântica, quase 80% da área desmatada da Mata Atlântica na região Sul do Brasil está no Paraná."* Tratou dos impactos negativos decorrentes do desmatamento da Mata Atlântica. *"Pesquisas atestam que a maioria das espécies que constam em listas de animais ameaçados de extinção habitam a Mata Atlântica: 69,8% dos vertebrados ameaçados encontram-se em seus ecossistemas, dentre eles aves e mamíferos; dentre as 16 espécies de anfíbios ameaçadas, todas são endêmicas do bioma<sup>21</sup>. Para todas essas espécies, os remanescentes de Mata Atlântica são refúgios, afinal a manutenção de seus habitats íntegros proporciona as condições necessárias para sua sobrevivência e reprodução. Esse fato revela o papel fundamental para a existência de populações de espécies sem risco ou ameaça de extinção, bem como contribuem para a recuperação de populações de espécies ameaçadas ou vulneráveis. O resultado de uma proteção ineficiente do bioma Mata Atlântica invariavelmente*

*acarretará em graves prejuízos socioeconômicos à coletividade, tendo em conta o potencial altamente significativo que a pesquisa científica de espécies encontradas em seus diferentes ecossistemas possuem, por exemplo, na medicina e nas indústrias biotecnológica, cosmética e farmacêutica."*

#### **1.15. Contestação do IAT - evento 74:**

O Instituto Água e Terra - IAT apresentou sua contestação no movimento 74, repisando os argumentos esgrimidos na manifestação inicial, promovida ao início do processo. Enfatizou não haver antinomia entre o Código Florestal/12 e a Lei da Mata Atlântica, impondo-se o reconhecimento de uma incidência complementar. Assim, a exoneração de sanções, ditadas pelo Código Florestal, seria aplicável ao bioma da Mata Atlântica. Segundo o requerido, *"A regra da especialidade, base da argumentação utilizada na peça inicial e na decisão agravada, com o intuito de afastar a aplicação de dispositivos do Código Florestal/2012 em áreas do bioma Mata Atlântica, consiste em critério de solução de antinomias, de modo que só pode ser logicamente invocada quando há antinomia (contradição) entre uma norma que regule determinado tema de forma genérica e outra norma que regule o mesmo tema de modo específico. No caso em debate, o assunto é "Áreas Consolidadas em Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal" e a norma que o regula de forma genérica é o Código Florestal de 2012, em seu Capítulo XIII. Por sua vez, a norma específica, invocada como contraditória, é a Lei de Mata Atlântica."*

Alegou que *"Da leitura da Lei de Mata Atlântica, é fácil perceber que em nenhum momento ela abordou o tema das "Áreas Consolidadas em Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal", de modo que não há razão lógico-jurídica para afastar a aplicabilidade das disposições do Código Florestal de 2012 quanto ao tema."*

Acrescentou, ademais, que *"A alegação ministerial é que desde 26.09.1990, data da edição do Decreto Federal n.º 99.547/90, que foi a primeira norma precursora da Lei de Mata Atlântica, havia proibição de corte da vegetação situada no bioma Mata Atlântica, nos seguintes termos: "Art. 1º Ficam proibidos, por prazo indeterminado, o corte e a respectiva exploração da vegetação nativa da Mata Atlântica". Em seguida, tal decreto foi substituído pelo Decreto Federal n.º 750/93, cujo art. 8º previa que: "A floresta primária ou em estágio avançado e médio de regeneração não perderá esta classificação nos casos de incêndio e/ou desmatamento não licenciados a partir da vigência deste Decreto", redação que foi repetida no art. 5º da atual Lei de Mata Atlântica. Todavia, isso não conflita com as normas do Código Florestal de 2012 que cuidam, em suas disposições transitórias, das Áreas Consolidadas em Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal."*

Nos termos da resposta do IAT, *"Sem negar vigência aos dispositivos da Lei de Mata Atlântica, que é de 2006, o legislador federal, em 2012, buscou enfrentar as situações irregulares já consolidadas no tempo e, para tanto, criou um regime jurídico diferenciado para regê-las de maneira menos rigorosa – e mais consentânea com a realidade social e econômica – quanto ao tamanho das Áreas de Preservação de Permanente e de Reserva Legal, utilizando como referência o tamanho das propriedades rurais."* Reiterou o argumento de que o STF já teria declarado a validade das normas veiculadas no Código Florestal, ao tempo em que o requerido reportou-se ao art. 1º, §1º, do decreto n. 6.660/08.

#### **1.16. Interposição de agravo de instrumento - IBAMA:**

O IBAMA noticiou ter interposto agravo de instrumento, insurgindo contra a antecipação de tutela. O recurso foi distribuído perante o Tribunal Regional Federal nos autos n. 50464531820204040000.

#### **1.17. Contestação do IBAMA - evento 77:**

Seguiu-se resposta do IBAMA - evento 77 -, sustentando haver conexão com a ação civil pública de autos n. 1026950-48.2020.4.01.3400, deflagrada pelo Ministério Público Federal, em litisconsórcio com a Fundação SOS Pró-Mata Atlântica e com a Associação Brasileira de Membros do Ministério Público de Meio Ambiente. O Juízo responsável pelo processo e julgamento da mencionada ACP seria prevento para conhecimento deste caso, exigindo-se a redistribuição do processo e solução conjunta.

Reportou-se à ADI 6446, STF, tendo por objeto a declaração de nulidade parcial, sem redução de texto, dos arts. 61-A e 61-B da lei 12.651/2012 e dos arts. 2º, parágrafo único; 5º e 17 da lei 11.428/2006, *"de modo a excluir do ordenamento jurídico interpretação inconstitucional dos referidos dispositivos que impede a aplicação do regime ambiental de áreas consolidadas a áreas de preservação permanente inseridas no bioma da Mata Atlântica. (...) No caso dos autos, percebe-se que há conexão pela comunhão de pedidos, pois a presente Ação Civil Pública visa à condenação dos requeridos (IBAMA e IAT) a se absterem da adoção de atos tendentes ao cancelamento de autos de infração ambiental, termos de embargos e interdição e termos de apreensão lavrados no Estado do Paraná, fundados na imputação da supressão, corte e/ou utilização não autorizados de remanescente de vegetação do bioma Mata Atlântica, com base no entendimento fixado pelo Despacho 4.410/2020, emitido pelo Ministro do Meio Ambiente. Os Autores buscam, de certo modo, que o Juízo da 11ª Vara Federal de Curitiba prolate uma decisão semelhante ao que vigoraria nas ações do controle concentrado: Ação Declaratória*

*de Inconstitucionalidade (ADI) e Ação Declaratória de Constitucionalidade, com interpretação conforme, delimitando o alcance de um dispositivo legal, com efeito erga omnes, ainda que restrito ao âmbito do Estado do Santa Catarina."*

Aludiu ao art. 313, Código de Processo Civil, alegando ser caso de suspensão desta demanda no aguardo da solução dos processos mencionados na sua resposta. Destacou que o processamento 5034316-04.2020.4.04.0000 e 5037149-92.2020.4.04.0000/SC teria sido deferido pelo TRF4, com atribuição de efeito suspensivo. Aduziu que o recurso 5034316-04.2020.4.04.0000 teria sido interposto em processo em que se debateria pretensão semelhante àquela deduzida nesta demanda. Mencionou às Informações prestadas pela Procuradoria Federal Especializada, informações 00087/2020/COJUD/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU. Transcreve excertos do despacho n. 00889/2019/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU.

O IBAMA destacou ainda o que segue: *"Diante da superação do posicionamento até então adotado por força da NOTA N° 52/2017/CONJUR-MMA/CGU/AGU, a CONJUR-MMA, por meio da NOTA n. 00039/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU, sugeriu ao Sr. Ministro de Estado do Meio Ambiente tornar sem efeito o Despacho n° 64773/2017-MMA, o que restou efetivado por meio do Despacho n° 4.410/2020 (DOU de 06/04/2020), de modo que as unidades do MMA e as entidades a ele vinculadas passaram a se sujeitar à orientação de que o regime jurídico dos arts. 61-A e 61-B da Lei n° 12.651/2012 são aplicáveis às áreas de preservação permanente de propriedades situadas no Bioma Mata Atlântica, considerando o disposto no art. 42 da Lei Complementar n° 73, de 1993. Não obstante a pacificação do tema no âmbito da Administração Pública Federal, o Ministério Público tem expedido recomendações aos gestores do IBAMA para que a autarquia se abstenha de aplicar o Despacho n° 4.410/2020, do Ministro do Meio Ambiente, a Nota n° 39/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU e o Parecer n° 115/2019/DECOR/CGU/AGU, que foi aprovado pelo Advogado-Geral da União, bem como tem ingressado com ações civis públicas em desfavor da União e do IBAMA. A questão alusiva à vinculação do IBAMA aos termos da orientação aprovada pelo Despacho n° 4.410/2020, do Ministro do Meio Ambiente, foi enfrentada no âmbito do PARECER n. 00044/2020/COJUD/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, anexado ao evento 12, parecer 6. Por sua vez, a matéria de fundo da ACP, qual seja, a aplicação das regras transitórias do novo Código Florestal nas áreas situadas no Bioma Mata Atlântica, recebeu tratamento nas INFORMAÇÕES n. 00087/2020/COJUD/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, aprovadas pelo DESPACHO n. 00933/2020/COJUD/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU e pelo DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00322/2020/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU."*

Enfatizou que a pretensão dos demandantes seria improcedente, ao tempo em que juntou cópia de despacho n. 00889/2019/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU.

#### **1.18. Manifestação do Observatório de Justiça e outros:**

Seguiu-se petição do Observatório de Justiça e de Conservação – OJC, do Instituto de Pesquisa em Vida Selvagem e Educação Ambiental – SPVS, da Rede de Organizações Não Governamentais da Mata Atlântica – RMA, da Associação Marbrasil e da Associação de Preservação do Meio Ambiente e da Vida - APREMAVI, em que tais entidades requereram a admissão como *amici curiae*

Elas enfatizaram que, *"Em maio de 2020, por provocação do setor econômico vinculado ao agronegócio e do Ministério de Agricultura e Pecuária e Abastecimento (MAPA), o Ministro do Meio Ambiente publicou o Despacho 4.410/2020, que aprovou novo parecer emitido pela Advocacia-Geral da União, e alterou o entendimento consolidado no Despacho MMA 64.773/2017 sobre a especialidade da Lei Federal 3 11.428/2006 (Lei da Mata Atlântica) em face do Código Florestal (Lei Federal 12.651/2012), causando, com isso, inegável prejuízo ambiental para um dos biomas mais degradados do Brasil."*

Aludido despacho, publicado no Diário Oficial da União de 20/04/2020 o despacho 4.410/2020 teria revogado o despacho n° 64773/2017-MMA, e obrigando as entidades vinculadas ao Poder Executivo Federal a observarem o parecer n° 00115/2019/DECOR/CGU/AGU.

As postulantes à atuação como *amici* aduziram ainda que *"o Despacho n. 64773/2017- MMA, revogado havia pacificado entendimento sobre a inaplicabilidade parcial, na Mata Atlântica, dos artigos 61-A e 61-B da Lei n° 12.651/2012 - Lei da Vegetação Nativa. Em linhas gerais, sustentava que o regime jurídico especial de conservação do bioma era incompatível com os mencionados dispositivos de caráter geral da Lei da Vegetação Nativa, que autorizam a continuidade do exercício de atividades econômicas em APP irregularmente degradadas até 22.07.2008. Não se discutia a constitucionalidade da citada Lei da Vegetação Nativa, mas a harmonização de algumas de suas regras com as normas específicas que foram criadas com o objetivo de garantir a conservação do bioma Mata Atlântica."*

Sustentaram que *"A referida pacificação hermenêutica infraconstitucional, fundamentada em três pareceres e uma nota técnica da Advocacia Geral da União<sup>3</sup>, elaborados em 2014, 2015 e 2017, conferia tratamento adequado para as APPs situadas no bioma."*

Além disso, tais entidades argumentaram que *"Assim, importa destacar que proprietários e possuidores de imóveis rurais com APP ilegalmente desmatadas entre 26.09.1990 (data da entrada em vigor do primeiro diploma normativo de caráter especial, voltado à proteção da Mata Atlântica, o Decreto 99.547/1990) e 22.07.2008 não poderiam se beneficiar das regras de uso consolidado previstas na Lei da Vegetação Nativa, subsistindo, para eles, o dever de reparação do dano ambiental, derivado do subsistema normativo especial*

*formado pela Lei da Mata Atlântica, pelo Decreto Federal nº 750, de 1993, e pelo Decreto Federal nº 99.547, de 1990. No entanto, essa interpretação legislativa foi completamente alterada no Parecer nº 00115/2019/DECOR/CGU/AGU, em cuja conclusão sustentava-se que as regras de especial proteção da Mata Atlântica não imporiam qualquer limitação aos artigos 61-A e 61-B da Lei da Vegetação Nativa. Por força do Despacho nº 4.410/2020, essa conclusão foi dotada de efeito vinculante, o que resultou na desobrigação do dever de desocupação e de restauração, no bioma, das APPs irregularmente desmatadas entre 26.09.1990 e 22.07.2008."*

Ainda segundo a peça de evento 83, ao tomar ciência deste fato, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil teria divulgado uma Nota Técnica para manifestar *"sua discordância com os termos do Despacho nº 4.410/2020, do Ministro do Meio Ambiente, requerendo ao Ibama e às entidades vinculadas (...) que deixem de aplicar o mencionado despacho, e ao senhor Ministro do Meio Ambiente, a imediata revogação de tal ato administrativo, sob pena de promoção das medidas judiciais cabíveis."*

Prosseguiram, afirmando que *"Ainda, em 22 de abril de 2020, o Observatório de Justiça e Conservação, representou perante o MPF-DF, conteúdo e os efeitos do Despacho 4.410/2020 MMA, fundamentando que o mesmo nega aplicabilidade da Lei da Mata Atlântica, bem como prejudica o exercício regular do poder de polícia e, conseqüentemente viola a proteção garantida pela Constituição Federal de 1988, favorecendo o retrocesso em matéria ambiental."* O Observatório do Clima teria apontado um conjunto de inconsistências do entendimento do Ministério do Meio Ambiente, por fazer pouco caso da preservação da Mata Atlântica. Aduziram que *"Por sua vez, nos dias 06.05.2020, a SOS Mata Atlântica, a Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente (Abrampa) e o Ministério Público Federal ingressaram com Ação Civil Pública na 4a. Vara Federal Cível da SJDF com o objetivo de anular o Despacho nº 4.410/2020, em defesa da integridade da Lei da Mata Atlântica."*

Acrescentaram que *"o próprio Ministro de Estado afirmou, claramente, que esse modus operandi de se valer da desatenção dos meios de comunicação foi conscientemente utilizado para "simplificar a Lei da Mata Atlântica", "a pedido do Ministério da Agricultura. (...) Nos dias 03.06.2020, o Ministro do Meio Ambiente, pressionado por ter expressado suas intenções de desregular a legislação específica protetiva da Mata Atlântica, veio a público informar que o Despacho nº 4.410/2020 seria revogado e que a jurisdição constitucional do Supremo Tribunal Federal seria provocada para que a Corte resolvesse o conflito infraconstitucional entre a Lei da Vegetação Nativa e a Lei da Mata Atlântica."*

Além do mais, *"Na mesma data, o Presidente da República protocolou a exordial da ADI nº 6.44610, pleiteando, em sede cautelar, a validade do Despacho nº 4.410/2020 e, no mérito, a declaração de nulidade da interpretação jurídica que sobrepõe o regime especial de proteção da Mata Atlântica às regras gerais da Lei da Vegetação Nativa."* Apesar da distribuição desta ação concentrada, na data subsequente ao protocolo da petição inicial, a orientação teria sido revogada nos termos do despacho 19.258/2020, publicado no Diário Oficial da União de 04.06.2020. Enfatizaram estarem legitimadas a atuarem como *amici curiae* perante esta unidade jurisdicional, neste processo, transcrevendo excertos dos seus atos constitutivos.

Discorreram sobre a invalidade da orientação consolidada no despacho 4.410/2020 - MMA. Sublinharam que *"não se questiona a constitucionalidade dos artigos 61-A e 61-B da Lei Federal nº 12.651/2012. Sabe-se que esses dispositivos foram declarados constitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI nº 4.902. O que se questiona é a incidência de tais artigos sobre os desmatamentos ilegais ocorridos a partir de 26.09.1990 nas áreas de preservação permanente da Mata Atlântica, dado o regime jurídico de especial proteção surgido a partir de tal marco, incompatível com a tolerância e regularização de usos consolidados."*

Acrescentaram ainda que *"Enquanto a Lei Federal 12.651/2012 traz o tratamento genérico à vegetação, "art. 1º- A. Esta Lei estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal; a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais, e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos" deixando evidente a possibilidade de aplicação de legislações especiais federais, estaduais ou municipais que incidam em determinadas porções do território nacional, a Lei Federal 11.428/2006 possui abrangência apenas em relação a esse bioma (13% do território nacional), o qual possui razões concretas para a aplicação de um regime especial."*

Enunciaram que *"Segundo Paulo de Bessa Antunes, ao criticar a tentativa de aplicação do regime das APPs consolidadas da Lei da Vegetação Nativa à Mata Atlântica, pelo Despacho nº 4.410/2020, por entender que a norma geral não pode contrariar a especial: "seria completamente ilógico que a aplicação subsidiária de uma norma resultasse em grau menor de proteção ambiental do que o concedido pela Lei especial de regência da matéria."* Além disso, asseriram que os Decretos nº 99.547/1990 e 750/1993 teriam proibido e a Lei nº 11.428/2006 continuaria a proibir, como regra, o corte e a supressão de Mata Atlântica primária e secundária. Ademais, o Decreto nº 750/1993 teria admitido e a Lei nº 11.428/2006 ainda o admitiria, de forma excepcional, o corte e a supressão nos casos especificados e sempre mediante autorização do órgão competente e compensação.

Segundo tais entidades, fora das hipóteses excepcionais e sem as devidas autorizações, os cortes e as supressões efetuados na Mata Atlântica a partir de 26.09.1990, dentro ou fora da APP, seriam ilegais. Por força da sua ilegalidade, esses cortes e supressões não teriam força para tirar o status de Mata Atlântica da área desmatada, conforme outrora determinado pelo art. 8º do decreto 750/1993 e na sequência determinado pelo art. 5º da Lei 11.428/2006. Dada a necessidade de se proteger a Mata Atlântica, as regras concernentes à exoneração de sanções, prevista no Código Florestal não seriam aplicável ao mencionado bioma florestal.

Acrescentaram que *"Há que se notar ainda que, a lei em apreço adota como regra a proibição do corte e da supressão dos remanescentes de Mata Atlântica primária e secundária em estágio avançado e médio de regeneração mas aceita, como exceção, o corte e a supressão da vegetação nas hipóteses que especifica, desde que respeitadas uma série de condições e restrições e sempre mediante autorização do órgão ambiental competente."* Transcreveram dispositivos da lei da Mata Atlântica.

Registraram que *"A lei também deixa clara a necessidade de que as intervenções excepcionalmente admitidas não resultem em prejuízo ao bioma, ao condicionar o corte e a supressão de mata primária ou secundária em estágio avançado e médio de regeneração à compensação."* Asseveraram ainda que *"A essencialidade dessas áreas para o meio ambiente ecologicamente equilibrado se mostra ainda mais relevante por se tratar da recuperação do bioma mais degradado do país, que perdeu ao menos 70% (setenta por cento) de sua cobertura vegetal original mas que, abriga mais de 60% (sessenta por cento) de todas as espécies terrestres do planeta – como lembra o Observatório das Águas<sup>34</sup>. Na realidade, segundo dados da SOS Mata Atlântica, mais de 87% da floresta<sup>35</sup> que existia originalmente já foi destruída."*

Juntaram documentos - evento 83.

#### **1.19. Réplica dos demandantes - evento 84:**

Os autores juntaram sua réplica às contestações, conforme evento 84. Argumentaram não haver conexão com a ADI 6446/DF. Disseram que *"Não há conexão. Do teor da petição inicial não se verifica qualquer menção à inconstitucionalidade dos referidos dispositivos da Lei Federal 12.651/2012, não configurando objeto da ação e tampouco causa de pedir."* Enfatizaram que *"a causa de pedir, conforme mencionado alhures, está consubstanciada na alteração do entendimento administrativo e jurisprudencial até então consolidado no Despacho MMA 64.773/2017 – da especialidade da Lei da Mata Atlântica (Lei Federal 11.428/2006) em face ao Código Florestal (Lei Federal 12.651/2012) – ocorrida pela publicação do Despacho MMA 4.410/2020 e na constatação de que, mesmo após a sua revogação, o estado da arte das diretrizes da atuação do Poder Executivo Nacional revela-se manifesto no sentido de reduzir a tutela ambiental constitucional do bioma Mata Atlântica, o que também teria reflexos e mimetizações na atuação do IAT."*

Destacaram, na sequência, que *"O compartilhamento da nova mentalidade é visível por meio das respostas à Recomendação Administrativa Conjunta 01/2020, do Ministério Público Federal e do Ministério Público do Estado do Paraná (evento 1.15): Ofício nº 287/2020/SUPES-PR, de 08 de maio de 2020, por parte do IBAMA (evento 1.14) e Ofício nº 191/2020/GDP, de 08 de maio de 2020 (evento 1.12), pelo INSTITUTO ÁGUA E TERRA."*

Impugnaram, no mais, os argumentos dos requeridos, enfatizando ser caso de conflito entre as normas protetivas, devendo prevalecer as regras da lei 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Enfatizou que as regras veiculadas no Código Florestal não poderiam ser aplicadas ao bioma da Mata Atlântica, quanto ao tópico debatido neste processo. *"Em razão da submissão histórica da Mata Atlântica no Brasil a um processo desenfreado de supressão e degradação, a ponto de chegar a um patamar de aproximadamente 12% de vegetação remanescente, aliado aos significativos prejuízos relacionados à progressiva perda do seu alto índice de biodiversidade e diminuição do acesso e usufruto das suas múltiplas funções socioambientais, a Mata Atlântica foi elevada pelo artigo 225, § 4º, da Constituição da República, ao status de patrimônio nacional, assim como se dispôs que a sua utilização apenas pode ocorrer, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais."*

Discorreram sobre os efeitos praticados de eventual acolhimento da sua pretensão, ao tempo em que reiteraram os pleitos deduzidos no evento-1. No evento 85, MPF tomou para si os argumentos esgrimidos no evento 84.

#### **1.20. Petição da FECOOPAR:**

Sobreveio, então, no movimento 92, petição da Federação e Organização das Cooperativas do Estado do Paraná - FECOOPAR em prol da sua admissão como *amicus curiae* neste processo. Enfatizou possuir compleição sindical, preenchendo os requisitos do art. 8, III, da Constituição para ingresso em Juízo com causas na defesa dos interesses dos seus sindicalizados. Argumentou que *"A FECOOPAR, é uma entidade sindical de segundo grau, que por meio de seus sindicatos filiados tem a representatividade de 217 cooperativas e aproximadamente 2,5 milhões (dois milhões e seiscientos mil) de cooperados no Estado do Paraná, consequentemente também representa todos os interesses desta categoria econômica. Especificamente no ramo agropecuário – que envolve produtores rurais, agropastoris e de pesca – a FECOOPAR representa e promove a defesa de, pelo menos, aproximadamente 178 mil (cento e setenta e oito mil) cooperados paranaenses e suas famílias, reunidos em 62 (sessenta e duas) cooperativas agropecuárias, localizadas no Estado do Paraná, responsáveis por nada menos que 94 (noventa e quatro mil) empregos diretos. Cabe destacar que parte significativa dos paranaenses que vivem no campo e integram o cooperativismo agropecuário é formada por pequenos produtores rurais, muitos dos quais desenvolvendo suas atividades em áreas, total ou parcialmente, inseridos no bioma Mata Atlântica e em locais que configuram áreas rurais consolidadas."*

Aduziu que *"A pertinência da FECOOPAR e a matéria tratada no presente processo é evidente, pois as discussões acerca da aplicação ou não do Código Florestal ao Bioma Mata Atlântica terão repercussão ampla e direta a milhares de cooperados no Estado do Paraná."*

Argumentou que a pretensão do MPF e MPPR estaria se escorando na lógica da nota 00018/2019/DECOR/CGU/AGU, que já teria sido superada, e que equivocadamente não teria identificado divergência a justificar atuação uniformizadora da AGU sobre o tema. Sustentou que *"não se trata de alguma espécie de "Código da Mata Atlântica", mas, ao contrário, é lei que somente encontra incidência às situações de "remanescentes de vegetação nativa no estágio primário e nos estágios secundário inicial, médio e avançado de regeneração na área de abrangência definida no caput" (art. 2º, parágrafo único). A Lei nº 11.428/2006, portanto, não se aplica "em áreas já ocupadas com agricultura, cidades, pastagens e florestas plantadas ou outras áreas desprovidas de vegetação nativa" (art. 1º, § 1º, do Decreto nº 6.660, de 21.11.2008). É evidente, dessa forma, que a legislação da Mata Atlântica de 2006 não encontra incidência nas áreas rurais consolidadas (art. 2º, IV, da Lei nº 12.651/2012), que não mais revelam presença de vegetação nativa. Prova cabal dessa conclusão é o fato de que, para regular essa questão, a norma remete à Lei nº 4.771, de 15.09.1965 (antigo Código Florestal), principal ato normativo revogado pelo Código Florestal de 2012 (art. 83 da Lei nº 12.651/2012). Por não se aplicar a áreas antropizadas ou de ocupação antrópica, não cabe, sequer em tese, perscrutar acerca de sua concorrência de incidência com o Código Florestal de 2012. Falar de conflito de normas, aqui, é evidentemente um disparate jurídico."*

Aduziu que o Código Florestal/2012 seria mais protetivo à Mata Atlântica do que a lei específica. *"O argumento representa claramente uma divergência acerca da opção feita pelo legislador quando da aprovação da Lei nº 12.651/2012. Trata-se de "invenção" argumentativa para simplesmente não se submeter ao Código Florestal, uma vez que o texto da lei não traz – nem permite – as suposições indicadas nesse trecho da Nota nº 52/2017. Referida Nota afirma que "exceções" de proteção às áreas de preservação permanente são "incompatíveis" com a Lei da Mata Atlântica. Por que seriam incompatíveis? De onde se concluiu isso? Afirma, também, que a aplicação dos arts. 61-A e 61-B traria "malefício" ao Bioma Mata Atlântica, ignorando que o regime de transição e conservação das áreas consolidadas representa a melhor concordância prática fixada pelo legislador entre a defesa do meio ambiente, a segurança jurídica e a liberdade de atividade produtiva-econômica. Aceitar que essas conjecturas trazidas pela Nota tenham alguma validade é aceitar que o gestor público pode simplesmente deixar de aplicar uma lei aprovada regularmente pelo Poder Legislativo, bastando, para isso, "criar" uma premissa hermenêutica que sirva de "condição de incidência" da lei. É isso o que fazem aqueles que defendem que o Código Florestal viola o art. 225 da Constituição Federal. Esse posicionamento claramente significa a subversão do esquema da divisão de poderes preconizado no artigo 2º da CF/88."*

Tratou do processo legislativo que teria eclodido na publicação do Código Florestal de 2012. Enfatizou que as normas do Código Florestal seriam complementares àquelas veiculadas pela lei da Mata Atlântica, não havendo o antagonismo suposto pelos autores desta ação civil pública.

A FECOOPAR asseverou, em acréscimo, que *"Há 8 mil anos, o Brasil possuía 9,8% das florestas mundiais. Hoje, o País detém 28,3%. Dos 64 milhões de km2 de florestas existentes antes da expansão demográfica e tecnológica dos humanos, restam menos de 15,5 milhões, cerca de 24%. Mais de 75% das florestas primárias já desapareceram. Com exceção de parte das Américas, todos os continentes desmataram, e muito, segundo estudo da Embrapa Monitoramento por Satélite sobre a evolução das florestas mundiais. A Europa, sem a Rússia, detinha mais de 7% das florestas do planeta e hoje tem apenas 0,1%. A África possuía quase 11% e agora tem 3,4%. A Ásia já deteve quase um quarto das florestas mundiais, 23,6%, agora possui 5,5% e segue desmatando. No sentido inverso, a América do Sul, que detinha 18,2% das florestas, agora detém 41,4%, e o grande responsável por esses remanescentes, cuja representatividade cresce ano a ano, é o Brasil. Se o desflorestamento mundial prosseguir no ritmo atual, o Brasil – muito graças ao preservacionismo do produtor rural brasileiro – deverá deter, em breve, quase metade das florestas primárias do planeta. O paradoxo é que, ao invés de ser reconhecido pelo seu histórico de manutenção da cobertura florestal, o País é severamente criticado pelos campeões do desmatamento e alijado da própria memória."*

### **1.21. Manifestações - diligências probatórias:**

No evento 93, o IBAMA disse não ter diligências probatórias a promover. O IAT manifestou-se de modo semelhante no evento 94. No movimento 95, a Federação da Agricultura do Estado do Paraná – FAEP e a Associação Paranaense de Empresas de Base Florestal – APRE postularam sua admissão na causa na condição de assistente dos requeridos.

Sustentou que *"serão afetadas fortemente as relações jurídicas estabelecidas entre os agricultores e silvicultores autuados (em desfavor dos quais houve lavratura de autos de infração ambiental, termos de embargos e interdição e termos de apreensão) e os órgãos ambientais autuantes, entre os agricultores e silvicultores requerentes da homologação de cadastros ambientais rurais (condição prévia, indispensável e obrigatória para a adesão ao programa de regularização ambiental – PRA, nos termos do artigo 59, §2º da lei federal nº 12.651/2012) e os órgãos ambientais competentes para sua homologação e posterior aprovação do programa de regularização ambiental e, ainda, entre os agricultores e silvicultores requerentes de licenças e autorizações ambientais e os órgãos ambientais licenciadores."*

Argumentaram ainda que "a eventual decisão judicial de procedência permitirá que os processos administrativos envolvendo tais autos de infração ambiental, termos de embargos e interdição e termos de apreensão lavrados em desfavor de agricultores e silvicultores do Estado do Paraná (representados, neste ato, por FAEP e APRE) sejam instruídos normalmente (incluindo apresentação de defesas e recursos, produção de provas e oferecimento de alegações finais) e julgados, desde que os administrados/autuados não obtenham êxito em suas defesas administrativas, caso tenham invocado a aplicação dos artigos 61-A, 61-B e 67 da Lei Federal nº 12.651/2012, o que importa em limitações ao direito constitucional de ampla defesa (previsto no art. 5º, LV). Ora, os agricultores e silvicultores do Estado do Paraná autuados ficariam, por força de determinação judicial proferida em processo que tramitou sem a sua participação, proibidos de obter decisão administrativa favorável, já que os processos administrativos em questão poderiam ser instruídos e julgados única e exclusivamente para condená-los."

Sustentou ainda que, "a eventual decisão judicial de procedência impedirá a regularização ambiental de posses e propriedades rurais de agricultores e silvicultores do Estado do Paraná (representados, neste ato, por FAEP e APRE), na medida em que a inscrição e homologação do imóvel rural no CAR é condição prévia, indispensável e obrigatória para a adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA), conforme estabelece o artigo 59, § 2º da Lei Federal nº 12.651/2012 ("A inscrição do imóvel rural no CAR é condição obrigatória para a adesão ao PRA, que deve ser requerida em até 2 (dois) anos, observado o disposto no § 4º do art. 29 desta Lei."), importando assim em restrições ao direito constitucional de livre exercício de atividade econômica (previsto no artigo 170, parágrafo único)."

#### **1.22. Manifestação do MPPR:**

No movimento 98, o Ministério Público do Estado do Paraná disse que a causa comportaria julgamento no estado em que se encontraria, não sendo o caso de promoção de diligências probatórias. Discorreu sobre os agravos de instrumento interpostos no âmbito desta demanda. No evento 99, o MPF sustentou já ter subscrito a peça de evento 98.

#### **1.23. Manifestações - pedido de ingresso como amici:**

Determinei a intimação das partes para, querendo, se manifestarem a respeito da admissão das entidades postulantes à condição de *amici curiae* e assistência. No evento 107, a FECCOOPAR opôs embargos declaratórios, alegando ter havido omissão no despacho de evento 102. O MPF sustentou que os pedidos de ingresso das entidades como *amici* seria cabível, ao tempo em que sustentou que o pleito de admissão como assistente seria indevido, por ausência de interesse processual no caso. Semelhante foi a manifestação do MPPR no evento 111. No movimento 112, o IAT disse não se opor ao pedido de admissão das entidades como *amici curiae*.

#### **1.24. Petição do MPPR:**

No evento 116, o MPPR reportou-se à sentença prolatada na ação civil pública 011223-43.2020.4.04.7200/SC. Juntou-se cópia, na sequência, de cópia da decisão prolatada pelo STJ ao apreciar o pedido de suspensão de segurança n. 2950 - PR (2021/0170590-0) - evento 117. Apreciei os embargos declaratórios no movimento 119, ocasião em que admiti o ingresso das entidades postulantes como *amici curiae*.

#### **1.25. Saneamento da demanda - art. 537, CPC:**

Promovi o saneamento da demanda: "3.1. *PROMOVO* o saneamento da presente causa, na forma do art. 357, CPC. 3.2. *REITERO* que a presente unidade jurisdicional é competente para a presente demanda. *NÃO ACOLHO* a exceção suscitada pelos requeridos, no que toca à pretensa prevenção do Juízo da 1ª Vara Federal da Subseção Judiciária do Distrito Federal, perante o qual tramita a ação civil pública de 1024582-66.2020.4.01.3400. 3.3. *REPISO*, ademais, que é válida a atuação do MPPR e MPF em regime de litisconsórcio ativo, nos termos já deliberados no movimento 30. 3.4. *ANOTO* que a liminar deferida no presente feito encontra-se suspensa por ordem do STJ, conforme movimento 117 deste eproc. 3.5. *DEFIRO* o ingresso no processo, na condição de *amici curiae*, das entidades Observatório de Justiça e de Conservação – OJC, do Instituto de Pesquisa em Vida Selvagem e Educação Ambiental – SPVS, e da rede de Organizações Não Governamentais da Mata Atlântica – RMA, a Associação MarBrasil, Federação e Organização das Cooperativas do Estado do Paraná - FECCOOPAR, e da Associação de Preservação do Meio Ambiente e da Vida- APREMAVI. 3.6. *RECONHEÇO* a tais entidades as atribuições processuais detalhadas no tópico 2.5. acima. 3.7. *DEFIRO*, ademais, o ingresso da Federação da Agricultura do Estado do Paraná – FAEP e a Associação Paranaense de Empresas de Base Florestal – APRE, como assistentes dos requeridos. 3.8. *REGISTRO* que não há embates entre os contendores a respeito dos fatos havidos, conforme detalhado acima. As partes debatem a valoração de tais eventos, sendo hipótese de aplicação do art. 355, I, CPC. 3.9. Desse modo, *REVELA-SE* prejudicado eventual debate sobre a inversão do ônus da prova, previsto no art. 373, §1, CPC. 3.10. *ANOTO*, portanto, que não se revela necessária a realização de dilações probatórias, de modo que a causa comporta julgamento tão logo sejam apresentadas as alegações finais dos contendores, *amici curiae* e assistentes. 3.11. *REGISTRO* que o *thema decidendum* gravita em

torno da aplicação dos arts. 61-A e ss., Código Florestal, no que toca à imputação da prática de infrações no âmbito do bioma Mata Atlântica, como explicitado acima. 3.12. INTIMEM -SE as partes, os amici curiae e assistentes dos requeridos, acima aludidos, para, querendo, se manifestarem a respeito do presente despacho, na forma prevista art. 357, §§1 e 2, CPC. Prazo de 10 dias úteis para o MPPR, MPF, IBAMA e IAT (arts. 183 e 180, CPC). Prazo de 5 dias úteis, quanto aos demais. 3.13. Caso sobrevenham pedidos de complementação/embargos declaratórios, VOLTEM-ME CONCLUSOS para deliberação, conforme art. 357, CPC. 3.14. Caso não sobrevenham pedidos de complementação desta deliberação, INTIMEM-SE os amici curiae, acima declinados, para, querendo, apresentarem estudos técnicos, pareceres, dados estatísticos etc., pertinentes ao debate travado nos presentes autos. Prazo de 30 dias úteis. 3.15. Apresentados tais elementos de convicção, INTIMEM-SE então os requerentes para, querendo, apresentar suas alegações finais em 30 dias úteis - art. 364, §2, art. 180, CPC e art. 19, da lei n. 7.347, de 1985. 3.16. Então, apresentadas as alegações finais do MPPR e do MPF - ou decorrido o prazo para tanto previsto -, INTIMEM-SE os demandados e os assistentes dos requeridos para, querendo, apresentarem suas alegações finais no prazo comum e de 30 dias úteis (IAT e IBAMA) e 15 dias úteis (assistentes dos requeridos). 3.17. Em tal caso, oportunamente VOLTEM CONCLUSOS para prolação de sentença."

#### **1.26. Embargos declaratórios em face do saneamento:**

No movimento 135, a empresa Rede Nacional Pró-unidades de Conservação opôs embargos declaratórios. postulando sua admissão na causa na condição de *amicus curiae*. Deferi aludido pedido no movimento 137. No movimento 142, a Rede Nacional anexou instrumento de procuração. Seguiu-se peça dos *amici curiae*, enfatizando que "*Assim, acolher as alegações das rés, acarretaria o cancelamento indevido de milhares de autos de infração ambiental e termos de embargos lavrados a partir da constatação de supressões, cortes e intervenções danosas e não autorizadas em APPs (em especial em margens de cursos hídricos) situadas no âmbito de abrangência do bioma Mata Atlântica, implicando na chancela de quase duas décadas de desmatamento ilegal.*"

#### **1.27. Manifestação da Rede Nacional de Unidades:**

No movimento 146, a Rede Nacional de Unidades de Conservação enfatizou o seguinte: "*Ora, desmatamento, queimadas, construções irregulares e disposição inadequada de resíduos sólidos causam danos à microbiota do solo, impermeabilidade e poluição hídrica e terrestre, com potencial para desertificação e erosões. Os prejuízos aos cursos hídricos ocorrem devido ao grande volume de sedimento levado para seu interior, acarretando aterramentos. Além disso, não se pode olvidar que a criação de animais em locais onde deve haver preservação da vegetação fomenta a proliferação de vetores de doenças e surgimento de microrganismos patogênicos, bem como poluição aquática e turbidez da água, que perde a transparência natural e característica, prejudicando a fauna aquática. A solução para isso envolve a conservação da floresta, condição essencial para que milhões de brasileiros possam usufruir do recurso vital da água, visando à saúde pública, o que também assegura a segurança energética necessária ao desenvolvimento da atividade econômica, eis que a matriz elétrica brasileira é composta, em quase 65%, pela energia gerada pela exploração do potencial hidrelétrico<sup>32</sup>. Segundo dados da Sociedade Nacional de Agricultura, a crise hídrica brasileira afeta atividades agropecuárias, responsáveis pelo consumo de 70% da água bruta superficial no país, com impactos diretos à agricultura irrigada, à produção de alimentos, à logística e ao setor de energia<sup>33</sup>. Evidente, assim, que a conservação e recuperação dos remanescentes de Mata Atlântica é plenamente compatível e necessária ao desenvolvimento da economia – disso depende a produtividade do setor agropecuário no médio e no longo prazo. A recomposição da vegetação nativa em uma área correspondente a aproximadamente 0,5% do total das propriedades rurais do estado do Paraná certamente terá um impacto ínfimo para a produção rural, ao passo que beneficiam a todos, inclusive aos setores produtivos do agronegócio, os quais também dependem dos serviços ecossistêmicos fornecidos pelo bioma preservado e ecologicamente equilibrado – como o acesso à água e a garantia de fertilidade do solo.*"

No movimento 147, o IAT reportou-se aos ev. 13 e 74.

#### **1.28. Alegações finais do MPPR e MPR:**

Seguiram-se alegações finais do MPPR. Destacou que "*A celeuma possui como pressuposto fático o Despacho 4.410/2020, publicado pelo Ministro do Meio Ambiente, em 06.04.2020, que aprovou nova nota e parecer emitidos pela Advocacia-Geral da União, e alterou o entendimento consolidado no Despacho MMA 64.773/2017 sobre a especialidade da Lei Federal 11.428/2006 (Lei da Mata Atlântica) em face do Código Florestal (Lei Federal 12.651/2012).*" Destacou ser aplicável ao caso a norma mais favorável à proteção do ambiental, no conflito entre a Lei da Mata Atlântica e o Código Florestal de 2012. Enfatizou as consequências danosas para o ambiente, no caso de manutenção do entendimento dos requeridos. "*Não é demais enfatizar que, ao revés do sustentado pelos requeridos no transcórre desta ação, não há como atribuir segurança jurídica às ocupações irregulares que violaram a legislação de proteção à Mata Atlântica, uma vez que aqueles que suprimiram vegetação do referido bioma, a partir de 26 de setembro de 1990, nunca estiveram amparados pelo ordenamento jurídico. Cumpre salientar que a redução da tutela ambiental em comento adveio das novas diretrizes do Poder Executivo, a partir da publicação do Despacho MMA 4.410/2020, mantidas mesmo após a sua*

*revogação, mas que não vinham sendo, até então, adotadas pelos órgãos ambientais. Vale dizer, a regra sempre foi a aplicação da legislação especial mais protetiva, sendo certo que a atual mudança de entendimento implica em verdadeiro retrocesso ambiental, desarrazoado e ilegal."*

Reiteraram os pleitos deduzidos na petição inicial.

No movimento 155, o MPF reportou-se às alegações apresentadas em conjunto com o MPPR no evento 154.

### **1.29. Alegações do IAT e demais requeridos/interessados:**

No Evento 163, o Iat Aludiu à Sua Manifestação de Evento 147. A Associação Paranaense de Empresas de Base Florestal – APRE e Federação da Agricultura do Estado do Paraná - FAEP alegaram que os autores endenderiam *"maneira absolutamente equivocada, que o regime jurídico das Áreas de Preservação Permanente em áreas rurais consolidadas, expressamente previsto no Novo Código Florestal, em seus artigos 61-A e 61-B (cuja constitucionalidade foi expressamente reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal), não deveria ser aplicado ao Bioma Mata Atlântica, já que haveria legislação específica sobre o assunto. Tanto a Autarquia Federal, IBAMA, quanto a Estadual, IAT, foram intimadas para se manifestar a respeito do pedido liminar (Evento 04) no prazo de 05 (cinco) dias, o que foi feito nos Eventos 12 e 131 dos autos. O IAT requereu o reconhecimento de litispendência entre a presente demanda e a ADI nº 6446, deflagrada pela Presidência da República em data de 03 de junho de 2020, bem como suscitou a ausência de interesse processual, em razão de ausência de ato concreto (Evento 13/48). No mérito, demonstrou que não há antinomia entre a Lei de Mata Atlântica e o Código Florestal vigente."*

A FAEP e a APRE sustentaram que, *"Dentre as razões utilizadas pelo E. Superior Tribunal de Justiça no decisum mencionado, o Exmo. Ministro Humberto Martins roborou que o Supremo Tribunal Federal (ADC 42/DF) já declarou a constitucionalidade dos dispositivos do Código Florestal que autorizam as atividades agrossilvipastoris em áreas já estabelecidas em APP's até 22 de junho de 2008 (marco temporal estabelecido pelo Código Florestal). Outrossim, seguindo a linha do entendimento jurisprudencial pátrio, o Ministro Presidente do STJ asseverou que a decisão proferida pela Justiça Federal do Paraná ultrapassa a competência do Poder Judiciário, na medida em que desconsiderou "a presunção de legalidade do ato administrativo embasada em legislação infraconstitucional ambiental, declarada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal."*

Ainda segundo tais entidades, *"é importante ressaltar que, quando do julgamento da ADC nº. 42/DF, o Supremo Tribunal Federal, além de atestar a plena constitucionalidade dos arts. 61-A e 61-B, do Código Florestal, ressaltou a impossibilidade do Poder Judiciário se imiscuir no papel da Administração Pública para exercício de suas funções, alterando, muitas vezes, o seu entendimento ainda que em nome do benefício ambiental, declarando que O princípio da vedação do retrocesso não se sobrepõe ao princípio democrático no afã de transferir ao Judiciário funções inerentes aos Poderes Legislativo e Executivo. Desta forma, para entender a coerência e a necessidade de se manter e respeitar o entendimento exposto pela E. Corte Superior de Justiça, cumpre uma breve delimitação da questão vertente nos presentes autos."*

Argumentaram que *"além de se tratar de escolha técnica do legislador originário quanto ao tema, referida disposição legal dos arts. 61-A não importam em qualquer tipo de conflito com a Lei da Mata Atlântica (Lei 11.428/2006). Neste sentido, aliás, o Parecer da Advocacia Geral da União – Aprovado pelo Ministério do Meio Ambiente - enfrenta a questão sob prisma eminentemente técnico e de maneira razoável, pautando-se, ademais, em entendimento erigido pelo próprio Supremo Tribunal Federal."*

Sustentaram ainda que *"Conforme Parecer da AGU, o entendimento do Ministério Público do Estado do Paraná e do Ministério Público Federal deixam de lado as disposições do art. 2º, da Lei da Mata Atlântica, que restringe as regras de uso e de conservação criados pela Lei da Mata Atlântica "aos remanescentes de vegetação nativa no estágio primário e nos estágios secundário inicial, médio e avançado de regeneração". Neste sentido, aliás, o próprio Decreto regulamentador da Lei da Mata Atlântica (Decreto 6.660/2008) estabelece logo em seu art. 1º que a proteção imposta pela Lei 11.428/2006 não deve interferir em "áreas já ocupadas com agricultura, cidades, pastagens e florestas plantadas ou outras áreas desprovidas de vegetação nativa". Ou seja, por qualquer dos ângulos que se analise questão, vê-se que ambas as legislações, Código Florestal e Lei da Mata Atlântica, não tiveram por objetivo a interferência em áreas rurais já consolidadas. Entender de maneira diversa, seria o mesmo que negar vigência às referidas leis."*

Na sequência, aduziram que, *"ao se desqualificar normas instituídas por processo regulatório constitucional, legítimo e democrático sob o genérico argumento de inaplicabilidade em determinado bioma, conforme pretendem os órgãos ministeriais, in casu, acaba-se por ignorar, automaticamente, todas as nuances e fatores que integram o processo legislativo, ocasionado com isso, muitas vezes, o desregular controle judicial de normas vigentes e constitucionais."* Transcreveram excerto da decisão prolatada pelo STF ao julgar a ADC 42/DF.

Disseram que *"um importante ponto que se deve considerar para análise da insegurança jurídica que eventual procedência da presente demanda poderia ocasionar, é o fato de que as decisões proferidas no âmbito das ações que analisaram a constitucionalidade do Código Florestal em vigência (Lei Federal 12651/2012), como é o caso da ADC 42/DF, possuem efeitos e eficácia erga omnes e vinculantes, ou seja, as teses e os entendimentos ali erigidos pela Suprema Corte vinculam todos os demais órgãos jurisdicionais."*

Aduziram que a questão estaria sendo debatida perante a Suprema Corte, o que ensejaria o desinteresse processual dos autores não prolação de sentença de mérito nesta causa. Transcreveu excerto de decisão do STF, "*possível afronta ao que decidido na ADI's nº 4.937, 4.903, 4.902, 4.901 e na ADC nº 42, especialmente na parte em que definida a legitimidade constitucional do Poder Legislativo para criação de regimes de transição entre marcos regulatórios. Isso porque, por força da decisão proferida no Processo nº 1.0702.12.023671- 7/002, houve aparente esvaziamento da eficácia de dispositivos normativos julgados constitucionais por essa Suprema Corte*" (trecho extraído da RCL 40343 MC/MG."

Aduziram que a presente demanda seria indevido sucedâneo de ação de controle direto de constitucionalidade. Argumentaram não haver conflito normativo entre o Código Florestal/12 e a lei da Mata Atlântica/2006. Segundo tais entidades, "*falar-se em especialidade da Lei da Mata Atlântica é de todo equivocado. Até porque, como dito acima, nesse contexto, a lei florestal também poderia ser considerada especial ao reger as APP's. E, se o critério da especialidade fosse válido, igualmente legítimo seria invocar-se o critério cronológico, pelo qual a lei posterior revoga a anterior. E aí teríamos a prevalência da lei 12.651/2012. Nem se invoque o brocardo lei posterior geral não revoga a lei anterior especial, posto que este princípio não é absoluto.*"

Destacaram que "*ao se aplicar os arts. 61-A e 61-B às APPs em áreas rurais consolidadas, não se está, em absoluto, a negar vigência aos dispositivos relativos à Lei da Mata Atlântica, mas, apenas, aplicando-se a legislação correta e adequada que trata do instituto das APP's, que incide ao bioma em questão, especificamente nos casos do art. 4º da Lei Florestal.*" A declaração da improcedência da pretensão dos autores não ensejaria comprometimento da proteção da Mata Atlântica.

Além disso, "*a questão dos danos supostamente causados pelos dispositivos do Código Florestal de 2012 (os quais se incluem os ora discutidos – 61- A e 61-B), já foi amplamente discutida no já citado julgamento das ADINs 4901, 4902, 4903 e da ADC 42, pelo Supremo Tribunal Federal, Rel. Min. Luiz Fux, tendo-se entendido, a toda evidência, que as normativas em questão não geraram "retrocesso", inclusive porque devem ser aplicadas de maneira a harmonizarem-se a outros valores/direitos, como a própria tutela do desenvolvimento.*" O acolhimento da tese defendida na peça inicial ensejaria violação ao entendimento do STF, manifestado ao apreciar ADI sobre a validade das normas veiculadas no Código Florestal. Acrescentou que a pretensão dos demandantes, se acolhida, ensejaria graves prejuízos à ordem econômica.

### **1.30. Manifestação do IBAMA - evento 167:**

O IBAMA reiterou, no evento 167, os argumentos esgrimidos na peça inicial, enfatizando que a distribuição da ADI 6446 dadia causa à extinção deste processos sem solução de mérito. Quanto ao mais, advogou a tese de que o Código Florestal/2012 seria aplicável ao bioma da Mata Atlântica, até mesmo quando à exoneração de sanções porventura devidas, quanto às condutas praticadas antes de 22 de julho de 2008. Enfatizou que a pretensão dos autores seria improcedente, dado desconsiderar a relação de complementariedade entre os regimes jurídicos veiculados no Código Florestal e na lei 11.428/2006.

### **1.31. Manifestação do IAT:**

O IAT enfatizou que "*O TRF4 deixou claro que o MPF tentou, por meio de ação civil pública ajuizar verdade Ação Direta de Inconstitucionalidade, configurando-se inadequação da via eleita, motivo pelo qual extinguiu o feito sem exame de mérito, nos termos do art. 485, VI, do CPC. Acrescentou ainda a revogação do Despacho n.º 4.410/2020- MMA, fato que também impediria a apreciação de mérito do conflito.*" Destacou que "*Considerando que o art. 926 do CPC impõe que "Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.", é de se esperar que o mesmo entendimento prevaleça no caso em exame. Afinal, as situações são idênticas. Para fins de comparação, também segue anexa a cópia da petição inicial utilizada em Santa Catarina (Ação Civil Pública n.º 5011223-43.2020.4.04.7200), que tramitou perante a 6ª Vara Federal de Florianópolis.*"

Juntou-se ofício advindo do STJ, informando que o pedido de suspensão da liminar teria sido indeferido no âmbito daquele r. Tribunal.

### **1.32. Agravo de instrumento 50425385820204040000:**

Em 04 de setembro de 2020, a Associação Paranaense de Empresas de Base Florestal – APRE e a Federação do Agricultura do Estado do Paraná – FAEP interpuseram agravo de instrumento perante o TRF4, impugnando o deferimento da antecipação de liminar nesta demanda.

Aludido agravo não chegou a ser conhecido pelo Tribunal:

*AGRAVO DE INSTRUMENTO. ação civil pública. mpf e mp/pr x ibama e iat. PROCESSO CIVIL. ambiental. mata atlântica. remanescentes no paraná. discussão sobre possibilidade de regularização de áreas em que houve corte/supressão de vegetação e ocupação não autorizada. legislação aplicável (lei da mata atlântica x novo código ambiental). tutela de urgência deferida. recurso de entidades na condição de terceiros prejudicados. efeito suspensivo indeferido. embargos de declaração. terceiros não-HABILITADOS. NÃO CONHECIMENTO do recurso.*

1- Agravo de instrumento não-conhecido porque interposto por quem não está habilitado como parte ou como terceiro no processo originário e não formulou o pedido de revogação da tutela provisória ao juízo de origem (Federação da Agricultura do Estado do Paraná e Associação Paranaense de Empresas de Base Florestal). Pressupostos recursais não demonstrados (legitimidade, interesse, sucumbência, devolutividade).

2. Agravo de instrumento não conhecido. Embargos de declaração prejudicados. Decisão mantida. (TRF4, julgamento em 27 de janeiro/21)

Esgotou-se o prazo para interposição de recursos contra esta deliberação - data de 30 de março de 2021.

### **1.33. Agravo de instrumento 50447124020204040000:**

Em 18 de setembro de 2020, o Instituto Água e Terra interpôs agravo de instrumento perante o TRF4, insurgindo-se contra a antecipação de tutela de movimento 59. Aludida impugnação não foi acolhida pelo TRF4:

*AGRAVO DE INSTRUMENTO. ambiental. ação civil pública. mpf e mp/pr x ibama e iat. tutela de urgência deferida para impedir regularização de áreas de remanescentes da mata atlântica no estado do paraná em que houve supressão de vegetação ou ocupação não autorizadaS mediante aplicação de dispositivos do novo código florestal QUE TRATAM DE REGULARIZAÇÃO DE APPs, sem levar em conta as restrições da Lei da mata atlântica. mudança de entendimento do ministério do meio ambiente acerca da legislação aplicável.*

1. De acordo com a decisão agravada, estão presentes os requisitos para concessão da tutela de urgência e os argumentos da parte agravante não foram suficientes para modificar essa conclusão. Risco maior para a natureza e para a qualidade ambiental se for cassada a liminar do que para o IAT se a decisão for mantida. Princípios da prevenção e da precaução.

2. Decisão mantida. Agravo de instrumento improvido. (TRF4, decisão datada de 19 de maio de 2021)

Seguiu-se notícia de que o STJ teria suspenso aludida deliberação, no âmbito do pedido suspensão de liminar e de sentença n. 2950/PR (2021/0170590-0). D'outro tanto, esgotou-se o prazo para interposição de recursos em face do acórdão do TRF4 em 07 de agosto de 2021.

### **1.34. Agravo de instrumento 50464531820204040000:**

D'outro tanto, na data de 28 de setembro de 2020, o IBAMA impugnou a antecipação de tutela de evento 59 deste eproc. A insurgência não foi acolhida pelo TRF4:

*AGRAVO DE INSTRUMENTO. processo civil. ambiental. ação civil pública. mpf e mp/pr x ibama e iat. lei da mata atlântica x código florestal. áreas em que houve supressão de vegetação e uso não autorizado de remanescentes da mata atlântica no estado do paraná. discussão sobre a possibilidade de regularização com base em dispositivos da lei 12.651/2012 que tratam de apps (arts. 61-A, 61-B e 67), sem observância às regras da lei 11.428/2006. competência. prevenção. extinção da acp por litispendência com adin e inadequação para pleitear declaração de inconstitucionalidade. suspensão da acp para aguardar julgamento da adin 6646. pedidos rejeitados. tutela de urgência deferida para determinar ao ibama que se abstenha de cancelar autos de infração e termos de embargo, interdição e apreensão relacionados ao corte/supressão de vegetação e utilização não autorizada DE ÁREAS NA MATA ATLÂNTICA com fundamento nos dispositivos do novo código florestal QUE TRATAM Da REGULARIZAÇÃO DE APPs. mudança de entendimento do ministério do meio ambiente e da agu acerca da legislação aplicável.*

1. Prevenção da Justiça Federal do Distrito Federal não reconhecida. Ausência de identidade entre pedidos e causas de pedir entre as ações. Ação civil pública deve ser ajuizada no foro do local do dano (Lei 7.347/85, art. 2º), no caso, no Paraná. Conexão não modifica competência absoluta (funcional).

2. Ausência de litispendência entre a ação civil pública que visa a condenação a obrigações de fazer e não fazer e ação direta de inconstitucionalidade. Não há que se falar em utilização da ação civil pública como sucedâneo da ação direta de inconstitucionalidade se não há pedido de declaração de inconstitucionalidade de norma, sendo eventual inconstitucionalidade suscitada como fundamento ou causa de pedir. Manutenção do indeferimento do pedido de extinção do processo sem julgamento do mérito.

3. Incabível suspender o processo para aguardar o julgamento da ADI 6466 pelo STF se não ficou demonstrada relação de prejudicialidade e se o juízo pode realizar controle difuso de constitucionalidade sem afrontar a autoridade da Corte Suprema.

4. De acordo com a decisão agravada, estão presentes os requisitos para concessão da tutela de urgência e os argumentos da parte agravante não foram suficientes para modificar essa conclusão. A tutela de urgência determina a manutenção dos atos administrativos do próprio IBAMA, que aplicaram sanções por infrações à legislação ambiental e que se destinam a impedir novas degradações. Prejuízo para o IBAMA se a decisão for mantida não demonstrado. Princípios da prevenção e da precaução recomendam manter a tutela de urgência deferida para preservar os atos de tutela ambiental.

5. Decisão mantida. Agravo de instrumento do IBAMA improvido. Agravo interno prejudicado. (TRF4, decisão datada de 03 de fevereiro de 2021)

Restou indeferido o processamento dos recursos especial e extraordinário interpostos em face da decisão. Esgotou-se o prazo para interposição de outros recursos em data de 01 de fevereiro de 2023.

**1.35. Sentença prolatada - evento 177:**

No evento 177, prolatei sentença com o seguinte dispositivo, ao que releva:

*"3.1. DECLARO a competência da Justiça Federal para o processo e julgamento desta demanda, conforme art. 109, I, CPC/15 e art. 10 da lei n.5.010/1966.*

*3.2. DISCORRI sobre a fixação da competência no que toca às ações civis públicas, enfatizando que a submissão da causa à alçada da presente Subseção Judiciária se revela adequada, conforme art. 21 da lei n. 7.347/1985.*

*3.3. REGISTRO, ,ademais, que a distribuição desta causa perante esta unidade jurisdicional decorreu da sua especialização na temática ambiental, sendo que o encaminhamento do processo ao presente Juízo Substituto se deu me sorteio, atendendo à garantia de Juízo Natural.*

*3.4. DESTACO não ser caso de redistribuição desta demanda por força de conexão, na forma acima mencionada.*

*3.5. ACRESCENTO ser válida a atuação do Ministério Público do Estado do Paraná, perante este Juízo, na condição de litisconsorte ativo do Ministério Público Federal, conforme disposto no art. 5, lei n. 7.347/1985.*

*3.6. ANOTO que as partes guardam pertinência subjetiva para esta demanda, não tendo havido ilegitimidade superveniente por força da constituição do Instituto Água e Terra no curso do processo.*

*3.7. REGISTREI não ser caso de litisconsórcio necessário nesta demanda, conforme arts. 114, 115 e 506, CPC/15. Anotei não ser necessário convocar todos os alegados infratores de normas protetivas da Mata Atlântica, autuados pelos requeridos, para figurarem como parte na demanda. De modo semelhante, destaquei não haver necessidade de se complementar a relação processual com a inclusão dos servidores públicos vinculados ao caso.*

*3.8. ENFATIZO que deferi, no evento 95, a admissão da Federação da Agricultura do Estado do Paraná e da Associação Paranaense de Empresas de Base Florestal na condição de assistentes dos requeridos.*

*3.9. SUBLINHO ainda que deferi o pedido de admissão de entidades da sociedade civil na condição de amici curiae.*

*3.10. DESTACO que não é caso de desinteresse processual superveniente por conta da revogação do despacho administrativo mencionado na peça inicial, seja por conta do julgamento da ADI 6446/DF.*

*3.11. ANOTEI não haver litispendência ou violação á coisa julgada na situação em exame. Destaquei ser viável o controle da validade de normas, no âmbito desta sentença, cuidando-se de exame da causa de pedir de parte autora, e não efetivamente de pedido.*

*3.12. REGISTRO que a pretensão dos autores não foi atingida pela prescrição, conforme fundamentação acima. Detalhei acima os principais vetores relevantes para solução desta demanda.*

*3.13. CONHEÇO, portanto, da pretensão deduzida na peça inicial e a JULGO PROCEDENTE, na forma do art. 487, I, CPC.*

*3.14. CONDENO os requeridos Instituto Água e Terra e IBAMA a se absterem de cancelarem os autos de infração ambiental, termos de embargos e interdição e termos de apreensão lavrados no Estado do Paraná contanto que se cuide da imputação de tais condutas ou constatação da sua ocorrência no âmbito do bioma da Mata Atlântica.*

*3.15. CONDENO, ademais, o Instituto Água e Terra a se abster da homologação de pedidos de inscrição em cadastros ambientais rurais que tenham como pretensão a consolidação de ocupação de áreas de preservação permanente e de reserva legal em imóveis abrangidos pelo bioma Mata Atlântica e que tiveram as suas vegetações remanescentes suprimidas a partir de 26 de setembro de 1990, sem que tenha havido celebração de Termo de Compromisso para a recuperação integral dessas áreas.*

*3.16. CONDENO o requerido Instituto Água e Terra - IAT a deixar de deferir licenças ambientais em favor de obras, atividades ou empreendimentos em Áreas de Preservação Permanente situadas no bioma Mata Atlântica - vale dizer: a empreendimentos que apenas poderiam ser reputados regulares, na hipótese de serem aplicados os arts. 61-A e 61-B Código Florestal nesse âmbito.*

*3.17. DETERMINO que os requeridos cumpram a aludida medida desde logo, em sede de antecipação de tutela, atentando para o alcance desta sentença, suscetível de ser alvo de cumprimento provisório, na forma do art 520, Código de Processo Civil. Assim, reitero a deliberação de evento 59.*

*3.18. ARBITRO multa de R\$ 300,00 - trezentos reais para cada ato de descumprimento da anteciação de tutela, sem prejuízo de eventual majoração, caso se faça necessário - art. 537, CPC/15. A intimação promovida na forma do art. 5 da lei n. 11.410/2006 se prestará para atender a súmula 410, STJ.*

*3.19. DESTAQUEI acima alguns detalhes quanto ao cumprimento desta decisão, asseverando que não ensejar revisão de decisões transitadas em julgado, não desconstituir decisões administrativas já tomadas, não ensejar reabertura de prazos prescricionais já ultimados. Enfatizo, ademais, que, em fase de cumprimento de sentença, eventuais circunstâncias singulares, excepcionais, versando sobre exploração de glebas de pequena dimensão, com utilização em cultura de subsistência poderão dar ensejo a audiência envolvendo os demandantes, para debates a respeito de medias compensatórias e prazos, atentando-se para o caráter estrutural do presente processo.*

*3.20. DEIXO de arbitrar honorários sucumbenciais na espécie, por conta do entendimento do STJ a respeito do tema, aplicando uma simetria entre a parte que deflagra a ação civil pública e a parte requerida - art. 18 da lei n. 7.347/1985 - lei da ação civil pública.*

*3.21. DEIXO de submeter a presente demanda ao reexame necessário, ainda que tenha sido indeferida parcela do pedido. Tomo em conta a exegese do art. 19 da lei 4.717/1965, de modo analógico."*

### 1.36. Embargos declaratórios - movimento 192:

No movimento 192, a ASSOCIAÇÃO PARANAENSE DE EMPRESAS DE BASE FLORESTAL – APRE opôs embargos declaratórios, impugnando a sentença de evento 177, dizendo que aludida insurgência estaria sendo protocolada de modo tempestivo.

Ela discorreu sobre o cabimento dos embargos declaratórios, alegando terem sido atendidos os requisitos do art. 1.022, Código de Processo Civil/15. Alegou que o Juízo teria deixado de tomar em conta o papel fundamental - segundo ela sustentou - do Código Florestal brasileiro no controle de crises climáticas.

Segundo a associação, *"Dentre as fundamentações utilizadas por este d. juízo para prolação da sentença embargada estão aquelas atreladas à importância da preservação das florestas para com o cumprimento das metas climáticas. Neste sentido, destacou-se que, ao se considerar a significativa dimensão da área em que se projeta o bioma da Mata Atlântica, este teria um papel fundamental para regulação climática, contribuindo para estabilização e redução das temperaturas médias. Outrossim, asseverou, quanto ao tema, que a conservação da Mata Atlântica, pela prevalência de sua lei específica, possuiria relevância essencial "para regulação do clima, algo de expressiva importância em um tempo de queimadas, incremento da temperatura média do planeta etc.". Neste ponto, especificamente, entende-se que a decisão é omissa quanto ao fato de que o Código Florestal se revela, em verdade, como um dos mais importantes mecanismos pátrios para alcance das metas climáticas. Aliás, logo no art. 1º-A, I, do Código Florestal, ratifica-se o "compromisso soberano" daquela lei para "com a preservação das suas florestas e demais formas de vegetação nativa, bem como da biodiversidade, do solo, dos recursos hídricos e da integridade do sistema climático, para o bem-estar das gerações presentes e futuras."*

Na defesa dos seus interesses econômicos, a Associação alegou que *"Os institutos previstos no Código Florestal, como o Programa de Regularização Ambiental (PRA), instituído pelo art. 59, destacam-se como ferramentas eficazes para a conservação das florestas, controle de emissões e cumprimento das metas climáticas estabelecidas em instrumentos internacionais, como o Acordo de Paris. A implementação plena do PRA contribui diretamente para o alcance das Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs) do Brasil, ao promover a regularização de Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal, essenciais para a manutenção de serviços ecossistêmicos e o sequestro de carbono."*

Ainda segundo a interessada, *"a sua execução está em consonância com outros marcos normativos nacionais e internacionais, como a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), alinhando o Brasil aos esforços globais de mitigação e adaptação às mudanças climáticas. A efetivação do PRA pode, portanto, representar um avanço significativo no cumprimento dos compromissos assumidos pelo país no combate às mudanças climáticas e na preservação da biodiversidade."* Reportou-se ao art. 75 do Código Florestal/12.

Ela enfatizou ainda que *"E a adesão ao PRA somente se mostra possível após a homologação do Cadastro Ambiental Rural – CAR, nos termos do §2º, do art. 59, do Código Floresta."*

A entidade associativa enfatizou, além disso, que *"Deve-se destacar, neste sentido, que a adesão ao PRA referente às áreas declaradas em CAR como de uso rural consolidado não representam impactos negativos às metas climáticas e de preservação de florestas (independentemente do bioma). Isso pois, não há que se falar em qualquer "anistia" com a suposta permissão do prosseguimento de atividades irregulares. Vê-se que o §15, do art. 61-A, estabelece que a continuidade das atividades não exige o monitoramento e a "adoção de medidas de conservação do solo e da água". De igual forma, o Cadastro Ambiental Rural (CAR) deve ser considerado uma política pública de grande relevância, posicionando-se como uma das principais ferramentas para que o Brasil cumpra suas metas climáticas estabelecidas no Acordo de Paris."* Tratou do relevo do CAR para monitoramento de áreas florestais.

Ademais, segundo a associação interessada, *"Outro ponto de omissão diz respeito à suposta impossibilidade de se aplicar o art. 15 do Código Florestal para cômputo das Áreas de Preservação Permanente no percentual de Reserva Legal."*

A associação enfatizou que *"Quanto a este ponto, este d. juízo fundamentou que os institutos da Área de Preservação Permanente e da Reserva Legal não se confundem e não podem ser sobrepostos "na medida em que isso acabaria por reduzir a dimensão da reserva legalmente imposta" (Fls. 198 da sentença). No mesmo sentido, destacou que "eventual sobreposição entre a APP e a RL acaba por ensejar riscos para a coletividade, caso seja generalizada", expondo, outrossim, que o art. 15, do Código Florestal, que autoriza o cômputo das Áreas de Preservação Permanente no percentual de Reserva Legal teria sido declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal "por época da apreciação da ADC n. 42 e da ADI n. 4901". Data máxima vênia, compreende-se que a fundamentação neste sentido se fez omissa para com o exato resultado dos acórdãos proferidos no âmbito da ADC n. 42 e da ADI n. 4901. Em verdade, nota-se que tal dispositivo foi declarado constitucional."*

Ela argumentou que o dispositivo em questão teria sido declarado constitucional pelo Supremo Tribunal Federal, conforme ADC 42 e a ADI 4901. *"Omissa a sentença quanto a esta definição, especialmente pois, ao reconhecer que as políticas públicas debatidas e criadas pelo Congresso Nacional só podem ser objeto de controle de constitucionalidade pelo poder judiciário (Fls. 242 da sentença), deixou de se atentar, com o devido respeito, ao fato de que o Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade do dispositivo citado, reforçando a validade das opções validamente eleitas pelo legislador."*

A associação alego haver equívoco na fundamentação do Juízo, no que tocaria à invocação do postulado *in dubio pro natura*. Reportou-se à tomada de posição de Ministro da Suprema Corte, "*No referido julgado, o Ministro Alexandre de Moraes foi categórico ao afirmar a impossibilidade de se negar vigência à dispositivos de lei federal declarados constitucionais pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle concentrado, inclusive aqueles que são objeto da presente demanda. Conforme destacado na referida decisão, entendimentos como aquele adotado por este d. juízo no presente caso implicam em "recusa formal de aplicação de uma norma com eficácia retroativa sobre fato passado, apesar do reconhecimento pela CORTE, da constitucionalidade das disposições". Vale dizer, ainda, que muito embora a matéria em discussão na referida Reclamação não seja exatamente aquela em discussão na presente Ação Civil Pública, que o caso guarda semelhanças sobre as quais este d. juízo não pode, data máxima vênia, se furtar.*"

Aduziu haver contradição no julgado, ademais, eis que "*a sentença também se revelou obscura para com o que diz respeito à possibilidade de continuidade das atividades regularmente instaladas nas Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal existentes no bioma da Mata Atlântica.*"

Segundo a embargante, "*Conforme fundamento da sentença embargada, este d. juízo afastou a aplicação dos arts. 61-A e 61-B do Código Florestal no bioma da Mata Atlântica. E como parte da fundamentação, além daquelas já citadas nesses aclaratórios e de todas as outras que compõe o decisum, este d. juízo compreendeu que esta inaplicabilidade decorre da impossibilidade de se exonerar eventuais multas lavradas em decorrência da continuidade de atividades antrópicas em Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal no bioma da Mata Atlântica.*"

Acrescentou que "*Quanto ao tema, com o devido respeito, entende-se haver certa obscuridade nas razões da sentença para com as disposições da própria Lei da Mata Atlântica, especialmente dos seus arts. 2º, parágrafo único e 5º. O art. 2º, parágrafo único da Lei da Mata Atlântica estabelece que somente serão por ela reguladas "os remanescentes de vegetação nativa no estágio primário e nos estágios secundário inicial, médio e avançado de regeneração. (...) Por sua vez, o art. 5º da Lei da Mata Atlântica estabelece que a vegetação primária ou a vegetação secundária em qualquer estágio de sucessão ecológica não perderá a sua classificação nos casos de "incêndio, desmatamento ou qualquer outro tipo de intervenção não autorizada ou não licenciada.*"

Alegou haver equívoco na fundamentação e na inferência do Juízo, na sentença embargada, eis que "*a própria Constituição Federal estabelece que a utilização da Mata Atlântica será regulada através de lei (Cf. art. 225, §4º). Diante disso, considera-se inadequado afastar a aplicabilidade dos arts. 61-A e 61-B do Código Florestal no bioma Mata Atlântica sem levar em conta a possibilidade de existirem áreas que se enquadrem no conceito previsto por essas normas, mas que não são contempladas pela abrangência da Lei da Mata Atlântica devido a intervenções realizadas de forma regular, ainda que em conformidade com a legislação vigente à época.*"

### **1.37. Petição de evento 205:**

No movimento 205, a FEDERAÇÃO DA AGRICULTURA DO ESTADO DO PARANÁ – FAEP juntou documentos.

### **1.38. Contrarrazões aos embargos declaratórios:**

No evento 210, o MPPR apresentou contrarrazões aos argumentos esgrimidos no evento 192. O autor sustentou que a Associação Paranaense de Empresas de Base Florestal não estaria legitimada a figurar na causa como assistente, tampouco podendo opor embargos declaratórios em face da sentença impugnada. Enfatizou que essa insurgência contra a atuação da Associação nesta demanda teria sido verbalizada, ademais, por época da interposição do agravo de instrumento 5042538 58.2020.4.04.0000.

Enfatizou que, ao prolatar a sentença em causa, o Juízo não teria incorrido na omissão ventilada pela Associação embargante, no tocante à pretensa desconsideração do papel do Código Florestal no controle de crises climáticas. "*Mesmo na remota hipótese de que a alegação fosse enfrentada, a linha argumentativa defendida pelo Embargante (Código Florestal contendo instrumentos de política pública ambiental que se sobrepõem à Lei da Mata Atlântica) é frágil, por diversas razões. A uma, porque contraria o princípio da especialidade (artigo 2º, §§ 1º e 2º, da LINDB), no sentido de que as disposições de uma legislação especial, caso entrem em conflito, prevalecem diante dos dispositivos de uma legislação geral. A duas, porque menospreza alguns princípios basilares do direito ambiental brasileiro, a exemplo do *in dubio pro natura* e da vedação do retrocesso. A três, porque enquanto legislação generalista, o Código Florestal deve ser interpretado como ponto de partida em questões ambientais, sobretudo quando se trata da existência de diplomas específicos, mais protetivos e restritivos, tratando de cada bioma (como, in casu, a Mata Atlântica). Não por acaso, os tribunais superiores têm ressaltado o Código Florestal como um microssistema ambiental de piso (e não de teto), sem esgotar a disciplina jurídica acerca de determinada matéria.*"

Assim, "*segundo a linha de raciocínio segundo a qual as leis especiais devem ser adotadas como pontos de partida na interpretação no âmbito do direito ambiental, é descabida a alegação de que o Código Florestal deve ser encarado como "um dos mais importantes mecanismos pátrios para alcance das metas climáticas". Isso porque, em se tratando de mudanças climáticas, o Congresso Nacional instituiu uma política*

*específica para a matéria, qual seja, a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC, Lei Federal 12.187/2009), que possui instrumentos e mecanismos próprios para lidar com as metas climáticas (conferir, a propósito, o artigo 6º da legislação mencionada)."*

*Argumentou que "A despeito da argumentação apresentada pela Embargante, entende-se que o trecho colacionado não interfere na parcela dispositiva da sentença. Isso porque, na inicial, em nenhum momento se postulou o reconhecimento da inconstitucionalidade incidental do artigo 15 do Código Florestal - nem como fundamento jurídico, nem como pedido ou causa de pedir. Este foi um aspecto estritamente tangencial mencionado pelo Juízo na sentença. O cerne da demanda consistiu em impor uma série de obrigações de não fazer aos órgãos ambientais estadual e federal (IAT e IBAMA) quanto à homologação dos Cadastros Ambientais Rurais, à concessão de licenças ambientais e ao cancelamento de autos de infração ambiental, termos de embargo e interdição, todos envolvendo a aplicação de dispositivos protetivos da Lei da Mata Atlântica."*

A questão concernente à aplicação retroativa do Código Florestal não suscitaria as consequências divisadas pela embargante.

*Segundo o MPPR, "nota-se que há uma parcela específica da sentença em que se reconhece a constitucionalidade do artigo 61-A e ss. do Código Florestal, com a menção expressa ao julgamento da ADC 42 (conferir item 2.2.38 da sentença embargada, em especial o último parágrafo, p. 229/280). Em segundo lugar, e não menos relevante, o próprio Juízo destacou que a decisão da Corte Constitucional não encerra a controvérsia fixada na presente demanda, uma vez que restaria saber se as normas, cuja constitucionalidade foi reconhecida pelo STF, incidem no âmbito do bioma Mata Atlântica. Ao contrário do que pontua a Embargante, a questão foi exaustivamente abordada na decisão recorrida - itens 2.2.39 e 2.2.41."*

*Aduziu, além disso, que "a alegação da Embargante de conflito de direitos com o meio ambiente, especificamente o direito ao desenvolvimento econômico e à propriedade rural, também não se sustenta, na medida em que esses últimos têm o seu exercício, afinal, condicionado à devida preservação do meio ambiente e utilização adequada dos recursos naturais disponíveis, como previsto no texto constitucional (arts. 170, VI, 186, II e 225, § 1º, IV, e § 4º, da CF/88). Em adição, deve-se atentar que a proteção ambiental diz respeito a um bem jurídico transcendente: o meio ambiente com qualidade satisfatória (ecologicamente equilibrado), que interessa a todos. Desta forma, a tutela normativa do meio ambiente deve operar de modo progressivo no âmbito das relações jurídicas, incidindo como balizador da atuação dos poderes públicos. Nesse sistema, é vedado o retrocesso legislativo. Diante disso, verifica-se que as razões dos embargos não são suficientes para alterar a decisão recorrida, a qual deve ser mantida para assegurar a aplicação da legislação especial vigente, pois em proveito da coletividade (em prol da sociedade atual e futura), conforme determinação constitucional (art. 225 da CF/88)."*

*Tampouco haveria obscuridade na sentença. "Os embargos declaratórios consistem em via manifestamente inadequada para se alegar contradições externas (entre os dispositivos da Lei), como faz a Embargante. Os supostos vícios de ilegalidade pontuados pela recorrente decorrem de interpretações da legislação infraconstitucional federal, que devem ser discutidas em via própria (em sede de Recurso Especial ao Superior Tribunal de Justiça). Já na hipótese de os supostos vícios intrínsecos à legislação lesionarem dispositivo da Constituição da República, a discussão deverá ser veiculada nas ações constitucionais cabíveis para tal finalidade. Adiante, apenas para rebater a totalidade das alegações, é imperioso notar a interpretação teratológica atribuída pela recorrente aos dispositivos da Lei da Mata Atlântica. Isso porque, contrariamente ao alegado pela embargante, o artigo 5º complementa o artigo 2º da Lei Federal 11.428/2006, ao incluir na classificação de "vegetação nativa no estágio primário e nos estágios secundário inicial, médio e avançado de regeneração", o remanescente objeto de desmatamento ou intervenção irregular."*

*A decisão impugnada não veicularia a contradição divisada pela embargante, eis que "a fixação do marco inicial da incompatibilidade da consolidação de áreas de desmatamento, intervenção ou ocupação irregular no bioma Mata Atlântica, em 26 de setembro de 1990, mostra-se plenamente compatível com os dispositivos da Lei da Mata Atlântica vigente, sobretudo considerando que tais vedações se confirmam desde, ao menos, 26 de setembro de 1990." Enfatizou que os embargos declaratórios seriam improcedentes.*

### **1.39. Demais petições:**

No evento 214, anexou-se apelação interposta pelo Estado do Paraná. O IBAMA manifestou-se na sequência, sustentando aguardar a deliberação judicial sobre os embargos interpostos pela Associação Paranaense de Empresas de Base Florestal.

Os autos vieram conclusos.

---

## **II - FUNDAMENTAÇÃO**

---

### **2.1. Tempestividade dos embargos:**

Como regra, o prazo para oposição de embargos declaratórios é de 05 dias úteis, contados da data em que o interessado na insurgência tenha sido intimado a respeito do conteúdo da sentença. É o que se infere dos arts. 219 e 224, CPC com art. 5. da lei n. 11.419, de 2006.

O lapso resta duplicado, quando se trate de oposição de embargos por entidades submetidas ao regime jurídico de direito público, a exemplo da Fazenda Pública, Ministério Público e Defensoria Pública, conforme arts. 180, 183, 186, Código de Processo Civil/15 e art. 44, I da lei complementar 80/94.

No presente caso, aludido prazo restou atendido, de modo que os embargos declaratórios de movimento 192 devem ser reputados tempestivos.

## 2.2. Escopo normativo dos embargos declaratórios:

Como sabido, todas as deliberações judiciais devem ser bem fundamentadas. O juízo deve enfrentar os argumentos lançados pelas partes, esclarecendo a razão pela qual decidiu desta ou daquela forma (art. 93, IX, Constituição Federal). Os embargos de declaração destinam-se justamente a oportunizar ao Poder Judiciário a eliminação de arestas; viabilizam a supressão de obscuridades, omissões ou contradições presentes no interior da resolução impugnada (RSTJ 59/170).

A contradição, a dúvida e a obscuridade devem ser aferidas, todavia, em razão de critérios razoavelmente objetivos e não apenas do ponto de vista específico deste ou daquele embargante. Não basta, pois, que o insurgente simplesmente discorde da decisão, eis que, em tal caso, deve se socorrer dos meios de impugnação adequados junto aos tribunais revisores respectivos.

A via declaratória se presta, com exclusividade, como mecanismo para se corrigir os defeitos presentes no interior da decisão proferida, porquanto, a teor da Lei Fundamental, repisa-se, todas as decisões judiciais devem claras e inteligíveis. Os embargos de declaração constituem-se em instrumento de uso restrito, não se prestando a sucedâneo recursal. Isto é, não têm por escopo precípua a reforma do julgado; para isso o ordenamento preconiza os recursos de caráter devolutivo à semelhança da apelação e do agravo, como cediço.

Eles *"não se constituem em recurso idôneo para corrigir os fundamentos de uma decisão"* (Bol. ASSP 1.536/122, mencionado por Theotônio Negrão. CPC comentado, nota ao art. 535). De igual forma, *"a contradição que autoriza o uso de embargos de declaração é a que se verifica entre proposições do acórdão, não aquela que se encontra entre decisões diversas"* (STJ, REsp 36.405-1, DJU 23/05/94, p. 12.612).

Em situações extravagantes, porém, os embargos podem ensejar a modificação da própria decisão impugnada. Isso ocorre quando há uma contradição de tal monta entre premissas e sínteses, no interior do julgado, que, corrigindo-se os equívocos, o Poder Judiciário se vê obrigado a lançar outras conclusões. A isso se denomina de efeito infringente dos embargos: *"A possibilidade de interposição de embargos de declaração com efeitos infringentes é admitida amplamente na jurisprudência brasileira desde que os efeitos modificativos decorram de omissão, obscuridade ou contradição verificada no julgado embargado."* (STF, HC 86139, Ellen Gracie STF, omiti parte da ementa).

Colho também a lição de Araken de Assis sobre o tema:

*"A finalidade dos embargos de declaração consiste em aclarar o pronunciamento do órgão judicial. Em tal mister, parece inevitável a modificação do pronunciamento (infra, 70, I), por mínima que seja. Sucede que, nos casos de omissão, frequentemente o provimento apresenta características infringentes. O resultado do provimento é invertido, sob pena de o órgão judiciário incidir no defeito da contradição, por outro motivo e em consequência dos próprios embargos."*

*Exemplo muito repetido situa o problema. O juiz acolheu o pedido formulado por Pedro contra Mário, mas olvidou o exame da prescrição alegada pelo réu; interpostos embargos de declaração, e superada a barreira da admissibilidade, das duas uma: ou o juiz dá provimento aos embargos de declaração, suprimindo a omissão, e rejeita a exceção, alinhando tal resultado com o anterior acolhimento do pedido; ou o juiz dá provimento aos embargos de declaração e acolhe a exceção, encontrando-se na árdua contingência de, sob pena de incidir em contradição, emitir sentença de mérito desfavorável ao autor (art. 269, IV). Em ambas as hipóteses, o provimento dos embargos de declaração modificou a sentença, acrescentando-lhe o que faltava; no segundo caso, o provimento desalinhou a resolução da questão prévia e o dispositivo anterior, impondo-se alteração dramática, do ponto de vista do autor, porque lhe retira a vitória já conquistada. E jamais se poderá afirmar que o desfecho preconizado representa efeito anômalo no julgamento dos embargos declaratórios. O defeito alegado é típico. O alinhamento da decisão, inevitável."*

*Evidentemente, os embargos de declaração não servem para reiterar o já decidido. É totalmente estranho aos embargos de declaração o escopo de julgar outra vez, repensar os termos do julgamento anterior, percorrer todos os passos que conduziram à formação do ato para chegar a idêntico resultado. Faltariam a tais embargos repristinatórios os defeitos contemplados no art. 535, I e II, que os tornam cabíveis. E, de acordo com a 1ª Seção do STJ, o recurso vertido revelaria 'o manifesto caráter infringente pretendido pelo embargante de novo julgamento da questão já decidida.' Nesta situação, os embargos assumem feição protelatória, ensejando a aplicação da multa do art. 538, parágrafo único, primeira parte, do CPC. É questão extremamente delicada distinguir o efeito infringente admissível da simples pretensão a novo julgamento e, neste caso, identificar caráter protelatório, que há de ser manifesto." (ASSIS, Araken. Manual dos recursos. 5. ed. São Paulo: RT, 2013, p. 632-633)*

Convém atentar, ademais, para o art. 1.022, CPC: *"Cabem embargos de declaração contra qualquer decisão judicial para: I - esclarecer obscuridade ou eliminar contradição; II - suprir omissão de ponto ou questão sobre o qual devia se pronunciar o juiz de ofício ou a requerimento; III - corrigir erro material. Parágrafo único."*

*Considera-se omissa a decisão que: I - deixe de se manifestar sobre tese firmada em julgamento de casos repetitivos ou em incidente de assunção de competência aplicável ao caso sob julgamento; II - incorra em qualquer das condutas descritas no art. 489, §1."*

Recebo os embargos, destarte, sempre como uma oportunidade para que a prestação jurisdicional seja aperfeiçoada. Como já decidi o Min. Marco Aurélio, "Os embargos de declaração não consubstanciam crítica ao ofício judicante, mas lhe servem ao aprimoramento, devendo o órgão apreciá-los com espírito de compreensão, por consubstanciarem verdadeira contribuição da parte em prol do devido processo legal, havendo, inclusive, corrente jurisprudencial que admite a extrapolação do âmbito normal da eficácia dos embargos quando, utilizados para sanar omissões, contradições, obscuridades ou equívocos manifestos, impliquem modificação do que restou decidido no julgamento embargado." (AI - Ag-Edcl 163.047, rel. Min. Marco Aurélio, DJ 8.3.96; RE - Edcl 207.928, rel. Min. Sepúlveda, DJ 14.4.98).

Em tal caso, por imperativo legal e constitucional, a competência para o exame e, sendo o caso, reforma do julgado/decisão será dos tribunais pertinentes.

### **2.3. Pertinência subjetiva da embargante:**

Reputo que a Associação Paranaense de Empresas de Base Florestal está legitimada para a oposição de embargos declaratórios, na medida em que foi admitida, no evento 95, como assistente simples nesta demanda, diante do seu pedido de movimento 93.

Tenho em conta, é fato, julgados com o seguinte alcance: "*A União não compõe o polo passivo do feito, figurando apenas na condição de interessada. Logo, não tem legitimidade para opor embargos declaratórios apontando suposta omissão relativa à majoração da verba honorária, ainda que em sede recursal.*" (TRF-4 - AC: 50252156520154047000 PR 5025215-65.2015 .4.04.7000, Relator.: ANDREI PITTEN VELLOSO, Data de Julgamento: 24/04/2018, SEGUNDA TURMA)

No caso em análise, contudo, a assistente possui interesse jurídico na solução desta causa, eis que seus associados podem ser afetados pela sentença, diante do debate sobre a aplicação dos arts. 61-A e ss. da lei federal 12.651/2012 no âmbito do Bioma da Mata Atlântica. Assim, ela está legitimada a impugnar a sentença mediante oposição de embargos declaratórios.

### **2.4. Situação em exame - cabimento dos embargos:**

Em alguma pedida, a peça de evento 192 suscita a impressão de que a Federação da Agricultura estaria apelando da sentença de evento 177 perante este Juízo, na crença de que esta unidade possa atuar como Corte de Cassação das suas decisões, o que não se admite, conforme art. 494, Código de Processo Civil: "*Publicada a sentença, o juiz só poderá alterá-la: I - para corrigir-lhe, de ofício ou a requerimento da parte, inexactidões materiais ou erros de cálculo; II - por meio de embargos de declaração.*"

Assim, eventual modificação da sentença demanda que os requisitos inerentes ao processamento dos embargos declaratórios sejam atendidos, conforme art. 1.022, CPC/15 e premissas detahadas acima.

Examinada a peça de evento 192, porém, com respeito à boa-fé objetiva - princípio estrutuante do devido processo, art. 5, art. 322, §2, art. 489, §3, CPC/15 -, vê-se que os embargos em causa devem ser conhecidos e devidamente apreciados, com o fim de eludicar eventuais contradições ou ambiguidades veiculadas na decisão embargada.

Para adequada apreciação dos embargos, impõe-se um exame tópico, com equacionamento de algumas balizas a serem confrontadas com a questão suscitada pela embargante no presente caso. Retomo alguns tópicos já vertidos na sentença embargada.

### **2.5. Premissas a respeito da compreensão:**

Conquanto o tema envolva certa abstração, convém ter em conta que o ser humano já foi considerado por Aristóteles como ser político (*Zoon politikon*), ao invés de vida nua (*zoé*). Já foi considerado bípede sem pena (Platão), como o animal que teria perdido o olfato (anosmia - psicanalista Fliess), como sujeito capaz de fazer indicação (Hans Blumenberg) e assim por diante.

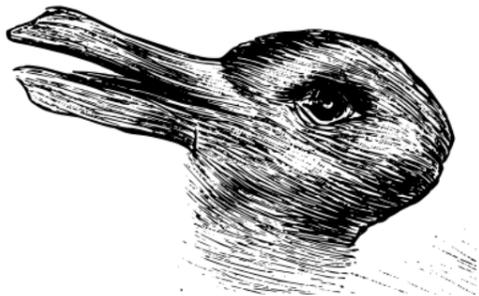
De todo modo, o que talvez caracterize a condição humana seja a capacidade de atribuir sentido a si e ao mundo. Para humanos, o por do Sol pode significar a disputa entre Set e Hórus (daí *sunset*), um peixe pode significar a salvação pelo Messias, um rabisco pode significar um nome e assim por diante. Isso porque vezes se dá de modo até automático, a exemplo do reconhecimento imediato de um rosto humano, mesmodo quando haja apenas alguns pontos esperços, como ocorre em um emoji (*pareidolia*).

Essa capacidade de atribuição de sentido é alvo de distintos estudos, seja na psicanálise, na psicologia, neurociência, na filosofia da linguagem, na gramática profunda, na teoria semântica, nos estudos sobre inteligência artificial e otimização de algoritmos, para mencionar apenas alguns setores em cujo âmbito esse tema ganha relevo.

No geral, a compreensão se dá de modo automatizado. Não há com alguém letrado se deparar com a letra B, por exemplo, e não entender que se cuida de um consoante. Contudo, caso se depare com o Aleph, do alfabeto hebraico (א) essa compreensão automática provavelmente não ocorra. Na contemporaneidade poucas pessoas terão dúvida a respeito de certos grafismos, associados a marcas de refrigerantes ou a marcas de roupas, na medida em que está difundidos na cultura. Algumas pessoas ficarão em dúvida, porém, se confrontadas com algebrismos matemáticos.

Tudo isso para enfatizar que o ser humano atribui sentido para si e para o mundo; mas, o faz por meio da cultura. A cultura difunde certos significados, certos compromissos, e torna óbvias certas soluções ao invés de outras. A rigor, nada tem sentido em si. As coisas apenas adquirem sentido a partir de certas opções humanas - explícitas ou implícitas -, no limite em que isso seja viabilizado pela cultura. Em tempo de guerra, uma bandeira branca pode significar paz; a foice e martelo pode significar união entre trabalhadores, um compasso pode significar maçonaria e assim por diante, diante dos consensos construídos ao longo dos anos.

Mas, como registro na sequência, por vezes a compreensão não se dá de modo automático, demandando certo esforço hermenêutico, o enfrentamento de certas ambiguidades. Um bom exemplo é a conhecida figura, estudada por Jastrow e Wittgenstein, que exige certa intencionalidade na identificação do significado que deve prevalecer.



Imagens como essa evidenciam que o significado de um *interpretandum* depende de certa intencionalidade, devendo-se concentrar a atenção em alguns aspectos da figura ao invés de outros. Na linguagem falada, isso corresponde à ênfase que pode ser dada a alguns aspectos do enunciado, ao invés de outro. Há uma diferença entre "eu falei que não era para vir aqui hoje", enfatizando-se o "hoje" (o que indica que poderia vir em outro dia), e a ênfase dada ao aqui, dando a entender que deveria ir em outro lugar etc.

Na linguagem escrita, há inúmeros mecanismos de se atribuir sentido a certas partes do texto, a exemplo do uso de aspas, reticências, ou mesmo diante da corriqueira necessidade de se buscar sentidos implícitos no texto explícito. Não raras vezes, o sentido decorre daquilo que não foi escrito, daquilo que permaneceu omissivo no texto.

Na antiguidade, as pessoas acreditavam que as palavras estavam pelas coisas. Ou seja, supunha-se que cada coisa teria um nome específico, correto, inexorável. Segundo Gênesis, Deus teria chamado Adão para atribuir nomes aos animais. O Crátilo de Platão partiu de pressupostos semelhantes. Contudo, em período mais recente, a Filosofia da Linguagem enfatizou que as coisas não tem nomes imanescentes. A linguagem não tem sentido em si, senão o sentido que o uso lhe atribui. Ao invés de se buscar uma "linguagem pura", os filósofos passaram a se interessar pelos efeitos pragmáticos da linguagem, fruto de consensos que evoluem com o tempo e dependem do contexto espacial. Chamar alguém de "rapariga" em Portugal é bem diferente de chamá-la de "rapariga" no Brasil.

Mas, claro, ainda que haja sempre algum grau de ambiguidade no uso da linguagem, não é dado ao sujeito desconsiderar certos conteúdos objetivos presentes na cultura. Não pode colocar uma suástica no braço e alegar cuidar-se de um símbolo de paz e amor. Conquanto a *Hakenkreuz* já tenha sido veiculada em imagens budistas de mais de 1000 anos, é fato que desde a II Guerra Mundial esse grafismo passou a significar sanguinolência, morte, terror, genocídio, truculência, matança, enfim, o pior da condição humana. O sentido desse símbolo não está à disposição do intérprete, conquanto possa eventualmente ser ressignificado por toda a humanidade, caso sobrevenha algo suficientemente impactante que o justifique.

Antigamente, se alguém andasse com cães no colo, levando-os para passear, provavelmente isso seria tomado como sinal de alguma disfunção psíquica. Hoje, há veterinários especializados em denteição canina, há moda canina, há festas para cachorros e assim por diante. Ou seja, os vetores coletivos se alteram com o tempo - avançam e retrocedem. O ponto é que cada sujeito pode atribuir sentido para si, e geralmente o fato a partir de vetores coletivos. Agora, há certos vetores objetivos impostos pela cultura, que não podem ser desconsiderados pelos sujeitos quando tentam atribuir sentido ao mundo. Ainda que alguém possa acreditar, por motivos idiossincráticos, que o avião voa graças a um espírito, uma tese como essa encontrará imensos obstáculos para sobreviver na seara pública, diante do consenso difundido culturalmente a respeito disso, e que deita raízes na ciência.

## 2.6. Controle incidental de validade da norma:

Os autores argumentaram ser inconstitucional a intelecção dispensada à conjugação do Código Florestal e Lei da Mata Atlântica, quanto à exoneração de sanções no tocante às áreas tidas por consolidadas.

Ora, como explicita Luiz Guilherme Marinoni, *"Quando, no curso de uma causa comum, é arguida a inconstitucionalidade da lei que configura pressuposto à tutela jurisdicional do direito, o juiz brasileiro está autorizado a tratar da questão constitucional como prejudicial à solução do litígio. A questão constitucional é suscitada, introduzindo-se no processo e no raciocínio do julgador, mediante o modo incidental. O objeto do processo, nestes casos, é um litígio entre as partes, que não se confunde com a questão constitucional. Trata-se, portanto, de questão de natureza constitucional, suscitada incidentalmente e ajustada com prejudicial à resolução do litígio entre as partes. Quando isso ocorre, fala-se que há, por parte do juiz, controle incidental de constitucionalidade."* (MARINONI, Luiz Guilherme et al. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. rev. atual. São Paulo: RT. 2014. p. 918).

Convém enfatizar, porém, que, *"no controle incidental, o reconhecimento da inconstitucionalidade da lei não é objeto da causa, não é a providência postulada. O que a parte pede no processo é o reconhecimento do seu direito, que, todavia, é afetado pela norma cuja validade se questiona. Para decidir acerca do direito em discussão, o órgão judicial precisará formar um juízo acerca da constitucionalidade ou não da norma. Por isso se diz que a questão constitucional é uma questão prejudicial: porque ela precisa ser decidida previamente, com pressuposto lógico e necessário da solução do problema principal."* (BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. 2. ed. SP: Saraiva. 2006, p. 81).

Não raro, *"para chegar a uma conclusão, resolvendo a lide, o juiz pode ter necessidade de aplicar determinada norma. Porém, o juiz também pode depender da constitucionalidade de uma norma para proferir decisão de natureza processual. Assim, por exemplo, ao se deparar com norma processual que trata do julgamento liminar de demanda repetitiva, o juiz pode considerar a norma inconstitucional e, assim, negar a possibilidade do julgamento imediato. Portanto, a prejudicialidade da norma é relativa à decisão, seja ela de direito material ou processual, ou tenha caráter final ou incidente, e não apenas ao julgamento final do mérito."* (MARINONI, L. et al. **Obra citada**. p. 957).

No âmbito do controle difuso, o exame da cogitada invalidade de uma norma não chega a produzir efeitos de coisa julgada, diante do disposto no art. 504, I, CPC: *"Não fazem coisa julgada: I - os motivos, ainda que importantes para determinar o alcance da parte dispositiva da sentença."* Note-se que, *"na decisão de primeiro grau como no julgamento colegiado, o que importa é o dispositivo do julgado, isto é, a conclusão da razão de decidir do magistrado."* (TRF-4 - 2004.71.00.005742-1/RS, Relator: CARLOS EDUARDO THOMPSON FLORES LENZ, Data de Julgamento: 23/02/2010, 3. TURMA, D.E. 10/03/2010)

Sem dúvida que é cabível, no geral, o controle difuso de constitucionalidade no âmbito de ações civis públicas, desde que o tema seja versado como causa de pedir. Do contrário, isso implicaria atribuir ao Juízo de 1. instância o controle concentrado de constitucionalidade, como explicita o Min. Gilmar Mendes, STF:

*"Admitida a utilização da ação civil pública como instrumento adequado de controle de constitucionalidade, tem-se ipso jure a outorga à jurisdição ordinária de primeiro grau de poderes que a Constituição não assegura sequer ao Supremo Tribunal Federal. É que, como visto, a decisão sobre a constitucionalidade de lei proferida pela Excelsa Corte no caso concreto tem, inevitavelmente, eficácia inter partes."*

*É certo, ademais, que, ainda que se desenvolvam esforços no sentido de formular pretensão diversa, toda vez que na ação civil pública ficar evidente que a medida ou providência que se pretende questionar é a própria lei ou ato normativo, restará inequívoco que se trata mesmo de impugnação direta de lei. Nessas condições, para que se não chegue a um resultado que subverta todo o sistema de controle de constitucionalidade adotado no Brasil, tem-se de admitir a completa inidoneidade da ação civil pública como instrumento de controle de constitucionalidade, seja porque ela acabaria por instaurar um controle direto e abstrato no plano da jurisdição de primeiro grau, seja porque a decisão haveria de ter, necessariamente, eficácia transcendente das partes formais."* (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 14ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 1310)

Há, porém, entendimento distinto quanto a essa última ressalva, como ilustra a opinião de Cássio Scarpinella Bueno e de Rodolfo de Camargo Mancuso: *"A especial circunstância de o reconhecimento da inconstitucionalidade de uma dada norma jurídica poder transbordar dos limites do processo é decorrência natural do direito e do interesse discutido (coletivo) e, portanto, não significa usurpação da competência que a Constituição Federal reconheceu ao Supremo Tribunal Federal e aos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal para exercício do controle concentrado de constitucionalidade. A questão é bem equacionada na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (v.g.: Pleno, RE 424.993/DF, rel. Min. Joaquim Barbosa, j.un. 12.9.2007, DJe 19.10.2007, e 2ª Turma, RE-AgR 438.328/DF, rel. Min. Eros Grau, j.un. 24.6.2008, DJe 15.8.2008) e do Superior Tribunal de Justiça (v.g.: 2ª Turma, REsp 489.986/DF, rel. Min. Herman Benjamin, j.un. 16.4.2009, DJe 6.5.2009, e 1ª Turma, REsp 904.548/PR, rel. Min. Luiz Fux, j.un. 4.12.2008, DJe 17.12.2008). O pedido no âmbito da 'ação civil pública', diferentemente do que se dá com uma 'ação direta de inconstitucionalidade', não se resume ao reconhecimento da inconstitucionalidade de uma dada regra jurídica, mas, bem diferentemente, à efetiva prestação de tutela jurisdicional sobre um dado bem jurídico (objeto mediato)." (BUENO, Cassio Scarpinella. **Curso Sistematizado de Direito Processual Civil**. Vol. 2. Tomo III. São Paulo: Saraiva, p. 205)*

Ademais, *"Note-se que o controle de constitucionalidade pode ser feito no âmbito da ação civil pública, não como pedido, mas apenas incidentalmente, ou como causa de pedir: a uma, os legitimados ativos para a ADIn, a ADCon e a ADPF são diversos daqueles aos quais se disponibiliza a ação civil pública; a duas, se fosse possível tal fungibilidade, o juiz de primeiro grau viria a dirimir, principaliter, a querela constitucional (ao invés de fazê-lo incidenter tantum), numa decisão que, ademais, haveria de projetar eficácia erga omnes (art. 16 da*

*Lei 7.347/85), e não só inter partes, assim infringindo a cláusula de reserva de plenário (CF, art. 97; novo CPC, § único do art. 949; Súmula Vinculante STF 10).” (MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação civil pública**. Em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores. 2ª ed. em e-book baseada na 14ª ed. impressa. São Paulo: RT, 2016, Capítulo 3, item 3.1)*

De toda sorte, o Supremo Tribunal tem reputado cabível o controle incidental de constitucionalidade no âmbito de ações civis públicas, enfatizando a ressalva de que aludida declaração de invalidade não pode se confundir com o pedido: *“O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de se admitir o controle difuso de constitucionalidade em ação civil pública desde que a alegação de inconstitucionalidade não se confunda com o pedido principal da causa.”* (RE 595213 AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, 1ª T., J. 01/12/2017)

Transcrevo ainda o seguinte: *“O Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a legitimidade da utilização da ação civil pública como instrumento idôneo de fiscalização incidental de constitucionalidade, pela via difusa, de quaisquer leis ou atos do Poder Público, mesmo quando contestados em face da Constituição da República, desde que, nesse processo coletivo, a controvérsia constitucional, longe de identificar-se como objeto único da demanda, qualifique-se como simples questão prejudicial, indispensável à resolução do litígio principal. Precedentes. Doutrina.”* (STF, Rcl 1898 ED, Rel. Min. Celso de Mello, 2ª T., J. 10/06/2014)

Ainda nesse sentido, *“Segundo a firme jurisprudência da Suprema Corte, admite-se o controle difuso de constitucionalidade em ação civil pública, desde que a alegação de inconstitucionalidade não se confunda com o pedido principal da causa.”* (STF - ARE: 1354122 SP 1050634-91.2018.8.26.0053, Relator: DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 27/06/2022, Primeira Turma, Data de Publicação: 09/08/2022).

Nesse mesmo sentido, atente-se para os acórdãos abaixo aludidos:

*‘DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI. CONFUSÃO COM O PEDIDO PRINCIPAL. IMPOSSIBILIDADE. DECISÃO ALINHADA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. 1. O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de se admitir o controle difuso de constitucionalidade em ação civil pública desde que a alegação de inconstitucionalidade não se confunda com o pedido principal da causa. Precedentes. 2. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 557, § 2º, do CPC/1973’* (RE nº 595.213/PR- AgR, Primeira Turma, Relator o Ministro Roberto Barroso, DJe de 18/12/17).

*‘CONSTITUCIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. OFENSA À CONSTITUIÇÃO. MINISTÉRIO PÚBLICO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE. I. - Somente a ofensa direta à Constituição autoriza a admissão do recurso extraordinário. No caso, o acórdão limita-se a interpretar normas infraconstitucionais. II. - Ao Judiciário cabe, no conflito de interesses, fazer valer a vontade concreta da lei, interpretando-a. Se, em tal operação, interpreta razoavelmente ou desarrazoadamente a lei, a questão fica no campo da legalidade, incorrendo o contencioso constitucional. III. - O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública, fundamentada em inconstitucionalidade de lei, na qual opera-se apenas o controle difuso ou incidenter tantum de constitucionalidade. Precedente. IV. - Agravo não provido’* (AI nº 504.856/DF-AgR, Segunda Turma, Relator o Ministro Carlos Velloso, DJ de 8/10/04).

*DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. 1. O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de se admitir o controle difuso de constitucionalidade em ação civil pública desde que a alegação de inconstitucionalidade não se confunda com o pedido principal da causa. Precedentes. 2. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não é cabível, na hipótese, condenação em honorários advocatícios (arts. 17 e 18, Lei nº 7.347/1985). 3. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015, em caso de unanimidade da decisão. (STF - AgR RE: 910570 PE - PERNAMBUCO, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 02/05/2017, Primeira Turma)*

*“CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE – IMPLEMENTO E ESPÉCIES. Descabe confundir o controle concentrado de constitucionalidade com o difuso, podendo este último ser implementado por qualquer Juízo nos processos em geral, inclusive coletivo, como é a ação civil pública – precedentes: Recursos Extraordinários nº 424.993/DF, relator ministro Joaquim Barbosa, e 511.961/SP, relator ministro Gilmar Mendes, acórdãos publicados, respectivamente, no Diário da Justiça eletrônico de 19 de outubro de 2007 e 13 de novembro de 2009.”* (STF, Rcl 8605-AgR, rel. Ministro Marco Aurélio, julgada pelo Tribunal Pleno).

Segundo o Supremo Tribunal Federal, o que não se admite é que, no âmbito da ação civil pública, a pretensão efetiva do(s) demandante(s) seja de declaração de inconstitucionalidade da norma, dado que, em tal situação, haveria sobreposição à competência constitucionalmente atribuída à Suprema Corte: *“O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de se admitir o controle difuso de constitucionalidade em ação civil pública desde que a alegação de inconstitucionalidade não se confunda com o pedido principal da causa. Precedentes.”* (STF, RE n. 595.213-AgR, Relator o Ministro Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 18.12.2017). Nesse mesmo sentido, menciono o julgado STF - RE: 1340381 CE 0149476-87.2011.8.06.0001, Relator: CARMEN LÚCIA, julg. 02/09/2021, Data de Publicação: 08/09/2021.

Nesse mesmo sentido, confira-se *“Descabe confundir o controle concentrado de constitucionalidade com o difuso, podendo este último ser implementado por qualquer Juízo nos processos em geral, inclusive coletivo, como é a ação civil pública – precedentes: Recursos Extraordinários nº 424.993/DF, relator ministro Joaquim Barbosa, e 511.961/SP, relator ministro Gilmar Mendes, acórdãos publicados, respectivamente, no Diário da*

Justiça eletrônico de 19 de outubro de 2007 e 13 de novembro de 2009." (STF - Rcl: 8605 MG, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 17/10/2013, Tribunal Pleno, Data de Publicação: acórdão eletrônico DJe-220 DIVULG 06-11-2013 PUBLIC 07-11-2013)

Nesse acórdão, relatado pelo Min. Marco Aurélio, estava em causa a validade do art. 94 da Resolução ANEEL nº 456/2000, versando sobre a suspensão do fornecimento de energia elétrica por falta de pagamento. A ANEEL recorreu à Suprema Corte, alegando que a ACP estaria sendo empregada como sucedâneo de uma ação direta de inconstitucionalidade, o que não foi acolhido pelo STF. O Min. relator enfatizou que "O Supremo já assentou a possibilidade de apreciação da inconstitucionalidade de lei ou ato normativo em ações coletivas, desde que figure como causa de pedir. O motivo é simples: a inconstitucionalidade de norma, passível de ser versada, em controle difuso, nos processos em geral e perante qualquer Juiz, surge como causa de pedir e não pedido único e final. Precedentes do Plenário: Recursos Extraordinários nº 424.993/DF, relator ministro Joaquim Barbosa, e nº 511.961/SP, relator ministro Gilmar Mendes." (STF - Rcl: 8605 MG).

Convém ter em conta, ademais, o seguinte precedente do STF:

*"RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE DE NORMA. PRECEDENTES. RECURSO EXTRAORDINÁRIO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. Relatório I. Recurso extraordinário interposto com base na al. a do inc. III do art. 102 da Constituição da República contra o seguinte julgado do Tribunal de Justiça do Ceará:*

*CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEI ESTADUAL Nº 14.605/2010. PRETENSÃO OBJETIVANDO A DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 16 DA NORMA EPIGRAFADA. CONFUSÃO COM O PEDIDO PRINCIPAL. ALEGAÇÃO DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE REGISTROS PÚBLICOS. IMPOSSIBILIDADE DE RECONHECIMENTO PELA VIA TRANSVERSA DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE CONCENTRADO. PRECEDENTES DO STF E DESTA TJCE. FALTA DE INTERESSE DE AGIR. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. APELAÇÃO CONHECIDA E IMPROVIDA. SENTENÇA DE EXTINÇÃO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO MANTIDA. 1. Cinge-se a controvérsia acerca do acerto ou não da decisão do Juiz de piso que extinguiu a ação sem resolução do mérito, ao julgar ausente uma das condições da ação, in casu, o interesse de agir na modalidade interesse-utilidade, haja vista que o autor objetivava a concessão de provimento jurisdicional com o fito de que fosse declarada a inconstitucionalidade de norma estadual, de maneira que a via eleita é manifestamente inadequada para o intento, visto que não caberia ao Juízo monocrático realizar o controle abstrato/concentrado de constitucionalidade, o que faz transparecer a total ausência de interesse processual da parte. 2. Nas suas razões de insurgência, aduz o recorrente que a pretensão autoral objetiva a declaração de inconstitucionalidade incidenter tantum do art. 16 da Lei Estadual nº 14.605/2010, o qual, a pretexto de prescrever regras pertinentes a registros públicos com o escopo de obrigar a registrar e informar eletronicamente operações de venda e compra ou qualquer forma de transferência de propriedade de veículos ao órgão de trânsito estadual, invadiu competência privativa da União. 3. De início, necessário se faz a análise acerca da viabilidade (ou não) de procedimentalização da presente ação com o intuito de obter a declaração de inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 14.605/2010, além da declaração de inexistência de relação jurídica que impeça a exigência de informação eletrônica nos Cartórios de Títulos e Documentos referentes as operações de venda e compra ou transferência de veículos ao Órgão de Trânsito do Estado do Ceará com amparo na mencionada lei. 4. Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a legitimidade da utilização da ação civil pública como instrumento idôneo de fiscalização incidental de constitucionalidade, pela via difusa, de quaisquer leis ou atos do Poder Público, mesmo quando contestados em face da Constituição da República, desde que, nesse processo coletivo, a controvérsia constitucional, longe de identificar-se como objeto único da demanda, qualifique-se como simples questão prejudicial, indispensável à resolução do litígio principal. Portanto, o entendimento do Pretório Excelso é no sentido de se admitir o controle difuso de constitucionalidade em ação civil pública desde que a alegação de inconstitucionalidade não se confunda com o pedido principal da causa. (A esse respeito, veja-se: STF - RE: 1263711/DF, Relator: Min. LUIZ FUX, Data de Julgamento: 06/04/2020, Data de Publicação: 13/04/2020) 5. Embora o apelante afirme que a pretensão tem como pedido principal a obrigação de não fazer, no sentido de os recorridos se absterem de exigir registro e informação eletrônica nos Cartórios de Títulos e Documentos referentes às operações de venda e compra ou transferência de veículos ao Órgão de Trânsito do Estado do Ceará com fundamento no art. 16 da Lei Estadual nº 14.605/2010, é possível concluir que o pedido de declaração de inconstitucionalidade, não se afigura, simplesmente, como questão incidental/prejudicial, mas verdadeiramente o pleito principal, com efeitos erga omnes, porquanto, pretende extirpar do mundo jurídico a referida norma jurídica. 6. Com efeito, mesmo entendendo ser possível a declaração incidental de inconstitucionalidade (incidenter tantum) em sede de controle difuso, a hipótese específica dos autos trata-se de verdadeira usurpação de competência do Órgão Especial desta Corte, diante dos efeitos erga omnes da declaração de inconstitucionalidade. Precedentes deste TJCE. 7. Nessa senda, percebe-se que toda a exposição contida na petição inicial está centrada na alegação de que a norma legal questionada afronta a Constituição da República, notadamente por invadir competência privativa da União para legislar sobre registros públicos. Trata-se, portanto, de controle de constitucionalidade de norma em tese, e não de declaração de inconstitucionalidade incidental, revelando-se, portanto, inadequada a via eleita, tal como fundamentado na sentença proferida pelo douto Juízo monocrático, razão pela qual mantenho a decisão que extinguiu o processo, sem resolução de mérito, nos termos do art. 485, VI, do CPC. 8. Apelação conhecida e improvida. Sentença mantida" (fls. 1-2, e-doc. 6).*

2. O recorrente alega ter o Tribunal de origem contrariado o inc. XXV do art. 22 da Constituição da República. Sustenta que, "ao longo de toda a demanda, restou evidenciado pelo Ministério Público Estadual que o Estado do Ceará vem, com base no art. 16 da Lei Estadual nº 14.605/2010, fazendo exigência indevida quanto a cobrança de registro de informação eletrônica nos Cartórios de Títulos e Documentos referentes as operações de venda e compra ou transferência de veículos ao Órgão de Trânsito do Estado do Ceará. Ora, o pleito principal da ACP proposta pelo Parquet Estadual diz respeito a cessação da supracitada exigência ilegal" (fl. 8, e-doc. 9). Salienta que "a declaração de inconstitucionalidade do referido artigo da Lei Estadual nº 14.605/2010 em controle difuso, trata-se, na verdade, de uma consequência direta da abstenção do Estado do Ceará quanto a aduzida exigência" (fl. 8, e-doc. 9). Reforça que "os efeitos da decisão recorrida, na verdade, alcançarão uma parcela específica dos cidadãos cearenses que foram atingidos pela indevida exigência acima aduzida. Com isso, têm-se que o reconhecimento da inconstitucionalidade do artigo 16 da Lei Estadual nº 14.605/2010 é imprescindível para o deslinde do feito" (fl. 10, e-doc. 9). Pede o provimento do "presente Recurso Extraordinário, a fim de que seja reformado o acórdão de fls. 830/842, para que seja julgada procedente a Ação Civil Pública proposta na origem, com a consequente cessação da indevida exigência de registro de informação eletrônica nos Cartórios de Títulos e Documentos referentes as operações de venda e compra ou transferência de veículos ao órgão de Trânsito do Estado do Ceará" (fl. 12, e-doc. 9).

Apreciada a matéria trazida na espécie, DECIDO.

3. Razão jurídica não assiste ao recorrente. No voto condutor do acórdão recorrido, o Desembargador relator assentou: "Embora o apelante afirme que a pretensão tem como pedido principal a obrigação de não fazer, no sentido de os recorridos se absterem de exigir registro e informação eletrônica nos Cartórios de Títulos e Documentos referentes às operações de venda e compra ou transferência de veículos ao Órgão de Trânsito do Estado do Ceará com fundamento no art. 16 da Lei Estadual n.º. 14.605/2010, é possível concluir que o pedido de declaração de inconstitucionalidade, não se afigura, simplesmente, como questão incidental/prejudicial, mas verdadeiramente o pleito principal, com efeitos erga omnes, porquanto, pretende extirpar do mundo jurídico a referida norma jurídica.

No caso, somente seria possível o controle de constitucionalidade incidental, em sede de ação civil pública, se a nulidade da lei estadual fosse causa de pedir, e não pedido. Vale dizer, a controvérsia constitucional não poderia figurar como pedido, mas como fundamento ou simples questão prejudicial. Com efeito, mesmo entendendo ser possível a declaração incidental de inconstitucionalidade (incidenter tantum) em sede de controle difuso, a hipótese específica dos autos trata-se de verdadeira usurpação de competência do Órgão Especial desta Corte, diante dos efeitos erga omnes da declaração de inconstitucionalidade. (...) Nessa senda, verifica-se a ausência de um dos elementos do binômio (necessidade-adequação-utilidade) integrante do interesse de agir, tal como fundamentado na sentença proferida pelo douto Juízo monocrático, visto que a via eleita mostra-se instrumento inadequado de controle de constitucionalidade, razão pela qual mantenho a sentença, que extinguiu o processo, sem resolução de mérito, nos termos do art. 485, VI, do CPC" (fls. 8-13, e-doc. 6). O julgado recorrido harmoniza-se com a jurisprudência deste Supremo Tribunal, neste sentido:

"AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE DE NORMA. CONFUSÃO COM O PEDIDO PRINCIPAL. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO" (RE n. 1.293.322-AgR, de minha relatoria, Segunda Turma, DJe 26.2.2021). "DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI. CONFUSÃO COM O PEDIDO PRINCIPAL. IMPOSSIBILIDADE. DECISÃO ALINHADA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. 1. O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de se admitir o controle difuso de constitucionalidade em ação civil pública desde que a alegação de inconstitucionalidade não se confunda com o pedido principal da causa. Precedentes. 2. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 557, § 2º, do CPC/1973" (RE n. 595.213-AgR, Relator o Ministro Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 18.12.2017).

"EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO RECURSO DE AGRAVO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – CONTROLE INCIDENTAL DE CONSTITUCIONALIDADE – QUESTÃO PREJUDICIAL – POSSIBILIDADE – INOCORRÊNCIA DE USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – PRECEDENTES – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - O Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a legitimidade da utilização da ação civil pública como instrumento idôneo de fiscalização incidental de constitucionalidade, pela via difusa, de quaisquer leis ou atos do Poder Público, mesmo quando contestados em face da Constituição da República, desde que, nesse processo coletivo, a controvérsia constitucional, longe de identificar-se como objeto único da demanda, qualifique-se como simples questão prejudicial, indispensável à resolução do litígio principal. Precedentes. Doutrina" (Rcl n. 1.898-ED, Relator o Ministro Celso de Mello, Segunda Turma, DJe 6.8.2014).

Diante dessa orientação jurisprudencial, há de se reconhecer que a ação civil pública não pode ser utilizada, na espécie, como controle abstrato de constitucionalidade da norma local (art. 16 da Lei estadual n. 14.605/2010). Nada há a prover quanto às alegações do recorrente. 4. Pelo exposto, nego provimento ao recurso extraordinário (al. a do inc. IV do art. 932 do Código de Processo Civil e § 1º do art. 21 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal). Publique-se. Brasília, 2 de setembro de 2021. Ministra CÁRMEN LÚCIA Relatora." (STF - RE: 1340381 CE 0149476-87.2011.8.06.0001, Relator: CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 02/09/2021, Data de Publicação: 08/09/2021)

Reitero: a Suprema Corte tem enfatizado que a ação civil pública revela-se instrumento processual adequado para a promoção do controle difuso de constitucionalidade - a exemplo do que ocorre com uma demanda submetida ao rito comum -; mas, não pode ser empregada como sucedâneo de ações diretas de inconstitucionalidade, sob pena de usurpação da competência do STF. Ou seja, a declaração de inconstitucionalidade da norma não pode configurar a própria pretensão deduzida em juízo, o pedido principal ou secundário da parte autora. O controle de constitucionalidade deve se revelar como um pressuposto a ser examinado pelo Poder Judiciário, antes de apreciar o mérito da pretensão deduzida na inicial, não sendo atingida pela eficácia da coisa julgada (art. 504, I, CPC).

Não há embaraços, portanto, para que o Juízo promova um controle efetivamente difuso no âmbito de uma ação civil pública, ação popular ou mandado de segurança coletivo, dado que a Constituição não veda que isso seja feito. O que não se admite que seja promovido o controle concentrado, sob as roupagens de um inexistente controle difuso.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE. 2. Acórdão que deu como inadequada a ação civil pública para declarar a inconstitucionalidade de ato normativo municipal. 3. Entendimento desta Corte no sentido de que "nas ações coletivas, não se nega, à evidência, também, a possibilidade de declaração de inconstitucionalidade, incidenter tantum, de lei ou ato normativo federal ou local." 4. Reconhecida a legitimidade do Ministério Público, em qualquer instância, de acordo com a respectiva jurisdição, a propor ação civil pública (CF, arts. 127 e 129, III). 5. Recurso extraordinário conhecido e provido para que se prossiga na ação civil pública movida pelo Ministério Público. (STF - RE: 227159 GO, Relator: Min. NÉRI DA SILVEIRA, Data de Julgamento: 12/03/2002, Segunda Turma, Data de Publicação: DJ 17-05-2002 PP-00073 EMENT VOL-02069-03 PP-00429)

Semelhante tem sido o entendimento do STJ, ao afirmar que "É firme o entendimento do STJ no sentido de que a inconstitucionalidade de determinada lei pode ser alegada em ação civil pública, desde que a título de causa de pedir - e não de pedido -, como no caso em análise, pois, nessa hipótese, o controle de

constitucionalidade terá caráter incidental." (STJ, REsp 1569401/CE, Rel. Min. Humberto Martins, 2ª T. , J. 08/03/2016, DJe 15/03/2016)

Ademais, "A jurisprudência do STJ entende possível a declaração incidental de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos, em sede de ação civil pública, quando a controvérsia constitucional figurar como causa de pedir ou questão prejudicial indispensável à resolução do pedido principal." (Superior Tribunal de Justiça - AgInt no REsp: 1364679 MG 2013/0020067-7, Relator: Ministro SÉRGIO KUKINA, Data de Julgamento: 19/02/2019, T1 - Data de Publicação: DJe 22/02/2019)

Transcrevo, ademais, os precedentes abaixo, do STJ:

*AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AMBIENTAL. DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. POSSIBILIDADE. CONTROLE DIFUSO. CAUSA DE PEDIR. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. I - Hipótese em que o Tribunal local entendeu por não caber na via eleita a declaração de inconstitucionalidade de lei em ação civil pública. II - O Superior Tribunal de Justiça possui jurisprudência firme e consolidada de que "é possível a declaração incidental de inconstitucionalidade, na ação civil pública, de quaisquer leis ou atos normativos do Poder Público, desde que a controvérsia constitucional não figure como pedido, mas sim como causa de pedir, fundamento ou simples questão prejudicial, indispensável à resolução do litígio principal, em torno da tutela do interesse público"(REsp 437.277/SP, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJ 13.12.2004). Outros precedentes: REsp 1659824/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 27/6/2017, DJe 30/6/2017; AgRg nos EDcl no REsp 1495317/RS, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 10/3/2016, DJe 22/3/2016; e REsp 1659824/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 27/6/2017, DJe 30/6/2017. III - No caso dos autos, fica claro que a arguição incidental de inconstitucionalidade do art. 18, § 4º, da Lei n. 12.651/2012, novo Código Florestal, não constitui pedido da ação civil pública, e sim fundamento vinculado à tese recursal de que é obrigatória a manutenção e a averbação de área de reserva legal no percentual mínimo exigido em lei. IV - Agravo interno provido para dar provimento ao recurso especial e determinar o retorno dos autos ao Tribunal de origem para que proceda à análise da arguição de inconstitucionalidade. ( AgInt no REsp 1.665.331/MG , Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, DJe 12/9/2018)*

*PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI ESTADUAL. TRANSPOSIÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS. DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. POSSIBILIDADE. CONTROLE DIFUSO. CAUSA DE PEDIR. RETORNOS DOS AUTOS À ORIGEM PARA REGULAR PROCESSAMENTO DA LIDE. 1. Recurso especial proveniente de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Ceará, com o objetivo de que seja declarada a inconstitucionalidade dos arts. 6º, parágrafo único, 7º e 9º, da Lei Estadual 14.055/2008, que "transpôs" o cargo de Perito Criminalístico Auxiliar para Perito Criminal Auxiliar, e, por consequência, sejam os servidores reconduzidos aos cargos de origem e anulados todos os atos decorrentes da mencionada "transposição". 2. Não é possível a aplicação da teoria da Causa Madura em recurso especial, porquanto o art. 515, § 3º, do CPC refere-se ao julgamento da apelação que devolve ao tribunal a apreciação de toda matéria, sem adstrição aos fundamentos da sentença, característica esta que não está presente no recurso especial. Precedentes. 3. É firme o entendimento do STJ no sentido de que a inconstitucionalidade de determinada lei pode ser alegada em ação civil pública, desde que a título de causa de pedir - e não de pedido -, como no caso em análise, pois, nessa hipótese, o controle de constitucionalidade terá caráter incidental. Precedentes. 4. Não há falar em extinção do feito sem resolução do mérito ou uso indevido da ação civil pública para buscar a inconstitucionalidade em tese de lei, uma vez que ela é cabível como instrumento de controle difuso de constitucionalidade, conforme já reconhecido, inclusive, pelo Supremo Tribunal Federal. Retorno dos autos à instância de origem para apreciação do mérito da demanda. Recurso especial parcialmente provido. ( REsp 1.569.401/CE , Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe 15/3/2016)*

*PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. ARTIGO 535 DO CPC. OFENSA NÃO CARACTERIZADA. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REJEIÇÃO PRELIMINAR. ART. 17, § 8º, DA LEI Nº 8.429/92. CONTROLE INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. 1. Não se verifica a ofensa ao art. 535 do CPC, quando o Tribunal de origem dirime, fundamentadamente, as questões que lhe são submetidas, apreciando integralmente a controvérsia posta nos autos. Ressalte-se que não se pode confundir julgamento desfavorável ao interesse da parte com negativa ou ausência de prestação jurisdicional. 2. A jurisprudência desta Corte entende ser possível a declaração incidental de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos, em sede de ação civil pública, quando a controvérsia constitucional figurar como causa de pedir ou questão prejudicial indispensável à resolução do litígio principal. Precedentes. 3. A rejeição da petição inicial revela, portanto, manifesta violação ao art. 17, § 8º, da Lei nº 8.429/92. 4. Recurso especial conhecido e parcialmente provido. ( REsp 1.181.511/RS , Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe 11/4/2014)*

Sabe-se que a norma é o resultado da interpretação das fontes normativas, sejam leis, decretos, resoluções ou mesmo costumes - quando admitidos nessa condição etc. O controle sobre a validade de uma determina norma demanda, destarte, uma prévia exegese dos dispositivos normativos invocados: (a) interpretação dos preceitos constitucionais, de um lado; (b) interpretação dos preceitos infraconstitucionais, de outro. Com isso, opera-se então o confronto entre normas, hauridas a partir dessa hermenêutica, afim de aferir eventual coerência ou antagonismo. Não raro, o confronto não se dá por meio do contraste entre duas normas, exigindo-se a contraposição entre plexos normativos: o conjunto de normas cuja validade é aferida e o conjunto de normas constitucionais potencialmente violadas. Convém enfatizar: o controle de validade das normas pressupõe a prévia delimitação do seu conteúdo, por meio de uma atividade interpretativa.

A alegada invalidade de uma determinada norma pode ser invocada como causa de pedir na ação civil pública, conquanto não possa ser requerida como efetivo pedido, sob pena de invasão, então, à esfera de competência do Supremo Tribunal Federal. Por outro lado, quando a questão é examinada no âmbito dos Tribunais, deve-se respeitar a reserva de plenário, prevista no art. 97, Constituição Federal/88, súmula vinculante 10, ensejando repercussão geral de eventual RE - conforme art. 1.035, §3º, CPC/15.

Na situação em exame, deve-se apurar se a pretensão deduzida na peça inicial implica alguma espécie de controle concentrado de validade de normas, no âmbito de 1. instância, o que seria incompatível com o sistema vigente, conforme reiterados julgados do STF. No movimento-1, o MPF e MPPR postularam a declaração incidental da inconstitucionalidade de parte das normas veiculadas na Orientação Jurídica Normativa 56/2022/PFE/IBAMA. De certo modo, aludido pleito limita a atuação judicial, por força do art. 141 - matizado art. 322, §2º, CPC/15.

Note-se que não foi postulada a declaração da inconstitucionalidade de alguma lei ou algum decreto federal. Eles postularam a declaração incidental da invalidade de orientação normativa, um ato infralegal. Por sinal, os decretos autônomos - assim compreendidos aqueles previstos na Emenda Constitucional n. 32/2001, responsável por alterar o art. 84, VI, CF/88 - estão submetidos ao controle concentrado de validade, perante a Suprema Corte.

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO N. 4.264/1995 DA BAHIA. DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. 1. Cabe ação direta de inconstitucionalidade contra decreto autônomo. 2. Decreto do Governador da Bahia determinante aos secretários e dirigentes da Administração Pública direta de convocação para grevistas reassumirem seus cargos, instauração de processo administrativo disciplinar, desconto em folha de pagamento dos dias de greve e contratação temporária de servidores não contraria os arts. 9º, 22, inc. I, e 37, incs. VII e IX, da Constituição da República. Precedentes. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (STF - ADI: 1306 BA, Relator: CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 13/06/2018, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 18/10/2019)*

*"Ação direta de inconstitucionalidade: objeto. Tem-se objeto idôneo à ação direta de inconstitucionalidade quando o decreto impugnado não é de caráter regulamentar de lei, mas constitui ato normativo que pretende derivar o seu conteúdo diretamente da Constituição." (STF, ADI n. 1.590/SP, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ 15.8.1997).*

*"O Decreto n. 2.736, de 05.12.1996, o Regulamento do ICMS, no Estado do Paraná, ao menos nesses pontos, não é meramente regulamentar; pois, no campo referido, desfruta de certa autonomia, uma vez observadas as normas constitucionais e complementares. (...) Em situações como essa, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, ainda que sem enfrentar, expressamente a questão, tem, implicitamente, admitido a propositura de A.D.I., para impugnação de normas de Decretos. Precedentes. Admissão da A.D.I. também no caso presente" (ADI 2.155/PR, Rel. Min. Sydney Sanches, Tribunal Pleno, DJ 18.6.2001).*

*"O Tribunal, por maioria, deu provimento a agravo regimental interposto contra decisão do Min. Marco Aurélio, relator, que negara seguimento a pedido de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral da República contra o Decreto 25.723/99, do Estado do Rio de Janeiro, que regulamenta a exploração de loterias de bingo pela LOTERJ - Loteria do Estado do Rio de Janeiro, por considerar que o decreto impugnado seria mero ato regulamentar da Lei 2.055/93 desse Estado - que, em seu art. 9º, autorizou a LOTERJ a distribuir prêmios relativos ao "sorteio de bingo" - não se submetendo, por isso, a controle concentrado de constitucionalidade. Entendeu-se que o decreto em questão é norma autônoma em relação à Lei 2.055/93, dotada de natureza geral e abstrata, sujeitando-se, portanto, à análise de sua constitucionalidade por meio de ação direta. Vencido o Min. Marco Aurélio, relator, que negava provimento ao recurso, mantendo o entendimento esposado" (ADI n. 950 AgR/RJ, Redator para o acórdão o Ministro Eros Grau, Tribunal Pleno, DJ 6.10.2004).*

*É fato que o Supremo tem processado e julgado pedidos de decretação de inconstitucionalidade de decretos autônomos, assim compreendidos aqueles diplomas normativos expedidos pelo Poder Executivo e que não encontram suporte direto na legislação. Em tais casos, não raro, o Poder Executivo toma para si atribuições do Congresso Nacional, podendo ser apreciados em face da Lei Maior. Dentre outros exemplos, menciono a ADPF 186/DF, em que a Suprema Corte avaliou a constitucionalidade de diplomas normativos publicados por Universidades, versando sobre o sistema de cotas.*

*Por conta disso, efetivos decretos autônomos não podem ser alvo de pedido de declaração de invalidade no âmbito de ação civil pública, submetida à alçada do Juízo de 1. instância. Note-se, contudo, que nem todo caso de ilegalidade de um decreto o caracterizará como sendo decreto autônomo. A rigor, o decreto autônomo, para fins de controle de constitucionalidade está em desconformidade com a Constituição por dispor sobre assunto não versado por nenhuma lei e com previsão constitucional da chamada reserva legal (por exemplo, art. 84, VI, Constituição). Na espécie, não é disso que se cuida, pois a referida orientação normativa não chega a constituir decreto autônomo, em que pese sua aparente tentativa de limita o alcance da OIT 169, ao buscar definir povo tribal. Ademais, aludida orientação normativa - conquanto possa surtir maiores efeitos no âmbito do Poder Executivo - não vincula o Poder Judiciário.*

*No caso, convém notar que normas municipais podem ser submetidas ao controle concentrado em casos de ADPF - arguição de descumprimento fundamental, desde que se revele inviável, por algum motivo, o controle direto perante o Tribunal de Justiça.*

*Agravo regimental em arguição de descumprimento de preceito fundamental. Lei municipal. Cabimento de ação direta de constitucionalidade no âmbito estadual. Ausência de subsidiariedade. Agravo ao qual se nega provimento. 1. A subsidiariedade constitui pressuposto geral de cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, sem o qual a ação, de plano, não deve ser admitida (art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99). Precedentes: ADPF nº 158-AgR, Rel. Min Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe de 2/2/15; ADPF nº 319-AgR, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe de 19/12/14; e ADPF nº 237-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe de 30/10/14. 2. Possibilidade de instauração, no âmbito estadual, de ação direta de inconstitucionalidade contra norma municipal em face da constituição estadual, instrumento que, no presente caso, se mostra apto para sanar, de forma ampla e imediata, a lesividade arguida pela agravante, restando evidente o não atendimento ao princípio da subsidiariedade. Precedentes: ADPF nº 359/RJ, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 14/10/15; ADPF nº 212, Rel. Min. Ayres Britto, DJe de 25/5/10; e*

ADPF nº 100-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJe de 18/12/08. 3. Agravo regimental ao qual se nega provimento. (STF - ADPF: 430 MG, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 18/03/2023, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 10-05-2023 PUBLIC 11-05-2023)

Assim, em princípio, em termos formais, a aludida lei municipal poderia ser alvo de arguição de descumprimento de preceito fundamental - ADPF, preenchidos os requisitos para tanto (art. 102, §1, Constituição e lei 9.882/1999). Pode-se cogitar do controle difuso pelo próprio STF, na hipótese de ser interposto, conforme o caso, recurso extraordinário, observados os requisitos constitucional e legalmente previstos para tanto. Isso não obsta, por óbvio, a evolução desta ação civil pública em primeira instância. Dado não serem decretos autônomos, o processamento da pretensão dos requerentes, nessa causa, não encontra óbices na alçada do Supremo Tribunal Federal, conforme precedentes acima transcritos.

Repiso que a Suprema Corte tem entendido que os decretos regulamentares, elaborados conforme lógica do art. 84, IV, da Constituição, estariam submetidos apenas ao controle de legalidade, a ser promovido em controle difuso pelos distintos órgãos do Poder Judiciário ou submetidos à alçada do Congresso Nacional, conforme art. 49, V, da Lei Fundamental/88:

*"O julgamento de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada contra decreto legislativo que susta, com base no art. 49, V, da CF ("É da competência exclusiva do Congresso Nacional: - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;"), decreto regulamentar do Poder Executivo impõe o exame incidental da conformidade deste decreto com a lei por ele regulamentada, sem o que não se pode saber se o Poder Legislativo exerceu validamente a competência prevista no citado art. 49. Hipótese que não se confunde com aquelas em que o decreto regulamentar figura como o objeto principal da ação direta, o que a jurisprudência do STF não admite sob o fundamento de que, ou o decreto impugnado está de acordo com a lei regulamentada, e então ela é que seria inconstitucional, ou não está de acordo, e o caso seria de mera ilegalidade do decreto. Precedente citado: ADIn 748-RS (RTJ 143/510)."*

*Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Direito Constitucional. 3. Controle de constitucionalidade. Decreto regulamentar. Não sujeição. Ilegalidade do ato. Desnecessidade de observância do art. 97 da Constituição Federal. Precedentes. 4. Matéria infraconstitucional. Ofensa reflexa à Constituição Federal. 5. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 6. Negativa de provimento ao agravo regimental. (ARE 978107 AgR-segundo, Relator (a): Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 24/08/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-187 DIVULG 05-09-2018 PUBLIC 06-09-2018) (STF - AgR-segundo ARE: 978107 DF - DISTRITO FEDERAL 0021217-79.2013.8.07.0000, Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 24/08/2018, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe-187 06-09-2018)*

*"CONSTITUCIONAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. ATO REGULAMENTAR. NÃO SUJEIÇÃO. DESNECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DO DISPOSTO NO ART. 97 DA CF/88. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO À SÚMULA VINCULANTE 10. RECLAMAÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. 1. Ato regulamentar não está sujeito a controle de constitucionalidade, dado que, indo ele além do conteúdo da lei, materializa situação de ilegalidade e não de inconstitucionalidade. 2. Agravo regimental não provido". (Rcl-AgR 8.273, Rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, DJe 12.11.2013)*

*"AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO. ENQUADRAMENTO. ALEGAÇÃO DE AFRONTA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. REGULAMENTO 'ULTRA LEGEM'. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL. OFENSA REFLEXA. INTERPOSIÇÃO COM BASE NA ALÍNEA 'C' DO PERMISSIVO CONSTITUCIONAL. DESCABIMENTO. Quando um decreto executivo vai além de regular a lei que lhe dá fundamento de validade, não se tem um problema de inconstitucionalidade, mas de ilegalidade, sendo incabível sua análise em recurso extraordinário, o qual só admite o exame de ofensa direta à Constituição federal. Incabível a interposição com base na alínea 'c' do inciso III do art. 102, se o Tribunal de origem não julgou válido ato de governo local contestado em face da Constituição, mas, sim, em face de sua lei de regência. Agravo regimental ao qual se nega provimento". (AI-AgR 608.661, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Segunda Turma, DJe 17.9.2012)*

*"CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. DECRETO REGULAMENTAR. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE CONCENTRADO. I. Se o ato regulamentar vai além do conteúdo da lei, pratica ilegalidade. Neste caso, não há falar em inconstitucionalidade. Somente na hipótese de não existir lei que preceda o ato regulamentar, e que poderia este ser acoimado de inconstitucional, assim sujeito ao controle de constitucionalidade. II. Ato normativo de natureza regulamentar que ultrapassa o conteúdo da lei não está sujeito a jurisdição constitucional concentrada. Precedentes do S.T.F.: ADInS. n.s 311-DF e 536-DF. III. Ação Direta de Inconstitucionalidade não conhecida." (STF - ADI: 589 DF 0001582-21.1991.0.01.0000, Relator: CARLOS VELLOSO, Data de Julgamento: 20/09/1991, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 18/10/1991)*

*CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. DECRETO REGULAMENTAR. CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. Decreto n. 982, de 12.IX.93. I. - Decreto regulamentar não está sujeito ao controle de constitucionalidade, dado que se o decreto vai além do conteúdo da lei, pratica ilegalidade e não inconstitucionalidade. Somente na hipótese de não existir lei que preceda o ato regulamentar, e que poderia este ser acoimado de inconstitucional, assim sujeito ao controle de constitucionalidade. II. - No caso, o Decreto 982, de 1993, destina-se, simplesmente, a regulamentar os atos dos agentes fiscais diante da ocorrência dos delitos inscritos no seu art. 1., incisos I a XXII. III. - ADIn não conhecida. (STF - ADI: 1253 DF, Relator: Min. CARLOS VELLOSO, Data de Julgamento: 30/06/1994, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: DJ 25-08-1995 PP-26022 EMENT VOL-01797-02 PP-00267)*

Assim, segundo o STF, quando o regulamento destoa do conteúdo da lei, ou se afasta dos limites legalmente impostos, isso pode ensejar controle de legalidade, e não de inconstitucionalidade, pelo que não se sujeitaria, nem ao controle concentrado, nem ao controle difuso, à jurisdição constitucional. Reporto-me, para tanto, aos julgados: ADIns 536-DF, 589-DF e 311-DF, Velloso, RTJ 137/580, 137/1100 e 133/69; ADIn 708-DF, Moreira Alves, RTJ 142/718; ADIn 392-DF, Marco Aurélio, RTJ 137/75; ADIn 1347-DF, Celso de Mello, DJ de 01.12.95.

Sabe-se, ademais, que, quando em causa o mandado de segurança, prevalece o entendimento de ser vedada a sua impetração contra lei em tese - súmula 266, STF. Mencionado enunciado tangencia o referido tema do controle concentrado das normas, em solo nacional. Anote-se, porém, que - mesmo no âmbito do mandado de segurança -, *"Se a lei gera efeitos concretos quando é publicada, ferindo direito subjetivo, é o mandado de segurança a via adequada para impugná-la, não incidindo, no caso o teor da Súmula 266 /STF"* (STJ - AgRg no AREsp: 57247 GO 2011/0160583-6, Relator: Ministro BENEDITO GONÇALVES, Data de Julgamento: 11/09/2012, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 17/09/2012 RTFP vol. 107 p. 391)

Ainda nesse sentido, leia-se: *"Nulidade da Lei Municipal n. 5.614/14, que estabeleceu benefícios remuneratórios aos Guardas Municipais, sem a observância dos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Constituição Federal – Impugnação de lei em tese – Inadequação da via eleita – Vedação ao uso da ação civil pública para alcançar a declaração de inconstitucionalidade com efeitos erga omnes – Extinção do processo sem resolução de mérito mantida - Recurso de Apelação desprovido."* (TJ-SP - AC: 10045458320168260019 SP 1004545-83.2016.8.26.0019, Relator: Ana Liarte, Data de Julgamento: 04/11/2019, 4ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 11/11/2019)

No caso em exame, a alegada invalidade da inteligência administrativa a respeito da aplicação do Código Florestal, arts. 61 e ss., às atuações promovidas quanto ao bioma Mata Atlântica foi invocada apenas como causa de pedir, dado que o pedido é de natureza impositiva de uma determinada atuação administrativa.

## 2.7. Dever de fundamentação:

O historiador John Emerich Edward Dalberg-Acton - Lorde Acton - dizia que o poder corrompe e que o poder absoluto corrompe absolutamente. Daí que as comunidades políticas tenham estruturado, ao longo dos séculos, mecanismos para tentar controlar o exercício do poder. Isso perpassa pelo surgimento pela imposição da Separação de Poderes com Montesquieu, pelo princípio da legalidade, pelo construção dos modernos Estados Constitucionais etc. Enquanto projeção de tais vetores, impõe-se ao Poder Judiciário o respeito à premissa de que decide em atenção às normas que o antecedem e o submetem.

No mais das vezes, não é dado ao Poder Judiciário atuar como quem cria a norma jurídica aplicável ao caso. Há pontuais exceções no âmago do direito do trabalho e no âmbito do direito eleitoral. De todo modo, a premissa se mantém, dado que as decisões judiciais devem ser reportar a fontes normativas elaboradas pelo Poder Legislativo e, em alguns casos, também pelo Poder Executivo - decretos, resoluções, portarias, havendo certo debate a respeito do alcance do poder normativo das agências reguladoras.

Ao que releva, a fundamentação é dever imposto aos magistrados e às magistradas, conforme conhecido art. 93, IX, da Constituição Federal/88. Segundo já deliberou o Supremo Tribunal, *"constitui direito fundamental do cidadão, em especial na qualidade de jurisdicionado, o de conhecer a motivação das decisões judiciais, sob pena de retornar-se ao voluntarismo dos agentes estatais, expresso na conhecida frase dos monarcas absolutistas franceses, que justificavam seus atos assentando: ler oi le veut. (...) a expedição de mera certidão em que se contém apenas o resultado do julgamento não permite que se conheça as razões que emprestam suporte às decisões dos ministros do STM, revelando-se tal proceder incompatível com o ordenamento constitucional vigente."* (RE 575.144, voto do rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 11-12-2008, P, DJE de 20-2-2009, Tema 50, com mérito julgado.)

O dever de fundamentação decorre da diferenciação entre racionalidade pública e racionalidade privada. As sentenças devem se amparar na racionalidade pública, compreendida como o conjunto de *topoi*, princípios, valores, critérios construídos pela comunidade ao longo de gerações. Logo, por mais sábio(a) que possa ser o(a) julgador(a), é fato que quem decide deve fazê-lo com o esforço de aplicar ao caso critérios razoáveis, objetivos, construídos pela comunidade em que vive, aferidos a partir da hermenêutica das fontes normativas. Evita-se, assim, soluções idiossincráticas, de mero gosto, meros juízos de conveniência e oportunidade. Quando alguém diz gostar da cor azul e é desafiado a apresentar argumentos para disso, provavelmente recairá em outras tantas justificativas peculiares, emanadas da sua subjetividade; pode gostar da cor azul por lembrar sua infância ou por ter algum conteúdo místico do seu gosto. Em uma democracia, em regra, tais soluções fundadas no mero gost individual devem ser evitadas pelas autoridades públicas, na medida em que exercem poder em nome alheio, não podendo atuar como quem cria as regras do caso a ser resolvido.

Logo, é fato que a fundamentação adequada se faz indispensável para que o processo seja democrático. Todo processo deve conduzido e julgado com a pretensão de justiça pública - repiso, não apenas o "sentimento de justiça privado" de cada servidor do povo. Deve-se aplicar a lei, com esforço para que sua compreensão seja objetiva, tanto quanto isso se revele viável.

A fundamentação perpassa, então, pelo exame de enunciados sobre fatos (eventos, processos, estados de coisas), sobre enteléquias (categorias lógicas, matemáticas, formulação de conceitos), sobre valores (ética, direito, moral no sentido forte). Narrativas sobre fatos costumam ser demonstradas a partir de meios de prova, mecanismos com maior ou menor aptidão para evidenciar o que teria ocorrido ou estaria ocorrendo: testemunhas, perícias, pesquisas monográficas (no caso da verdade história), etnometodologia, arqueologia etc. Em termos absolutos, como sabido, na maioria dos casos, as provas ensejam apenas um juízo de verossimilhança sobre a narrativa sobre a verdade, dado que podem ser refutadas adiante, mediante contraprova. Quando alguém diz que todo cisne é branco, isso pode ser admitido apenas provisoriamente. O sujeito não é atemporal, não conhece todos os cisnes que já existiram ou que existirão. Sequer conhece todos os cisnes do tempo em que vive. Basta, porém, que alguém lhe apresente um cisne azul, por exemplo para que eles tenha que reformular a sua premissa. Claro, pode optar por uma solução semântica, dizendo que "esse animal azul não é cisne, pois, para mim, todo cisne é branco!!" Mas, soluções semânticas geralmente apenas configuram jogos de linguagem, não permitindo uma análise empírica efetiva.

No que toca à fundamentação de enunciados lógicos, convém ter em conta que a lógica (as inferências) nunca provam a verdade da premissa. Ou seja, se alguém afirmar que todo ser humano é imortal, Sócrates é humano, logo é imortal, em termos formais a inferência estará correta. Mas, a premissa é falta. Por fim, ao que releva, há a questão da fundamentação dos valores, categorias que demandam uma tomada de posição diante do mundo. Nesse caso, há certa dificuldade da racionalização e fundamentação de valores, dado que os sujeitos tendem a universalizar suas próprias visões de mundo, suas idiosincrasias. Caso alguém tenha que atribuir notas para restaurantes ou para obras de arte, provavelmente atribuirá notas maiores para aquilo que esteja em conformidade com suas idiosincrasias, seus gostos pessoais. E isso antagoniza-se, de certo modo, com o dever de que toda fundamentação se escore em uma racionalidade pública, superando ou quando menos afastando as pulsões meramente privadas.

Os valores podem ser examinados no âmbito do discurso ético, moral ou religioso. O discurso ético cuida das opções com as quais o sujeito deva conviver: Robinson Crusoe na ilha decide se matar, decide erigir um altar para uma divindade e promover lhe dedicar a vida mediante autoimolação; Robinson decide matar um animal por crueldade, esporte ou para saciar-se. Todas essas são provocações éticas. O direito trabalha com pretensões éticas lançadas contra terceiros. Apenas será correto se for universalizável e suscetível de reciprocidade. Ou seja, se o sujeito deseja que haja uma religião oficial, deve aceitar que não seja a sua. Se deseja impor ao sujeito A a obrigação x, deve aceitar que tal exigência lhe seja feita, quando se encontre no mesmo contexto de A. Por fim, no sentido forte (não confundir com moralismo), a moral cuida de valores que relacionam cada sujeito com toda a Humanidade, a exemplo da temática ambiental, crimes de guerra, justiça de transição etc. Note-se que o julgamento de Nuremberg foi sobretudo um exame moral, no sentido forte, desconsiderando-se a irretroatividade de normas penais mais gravosas.

Toda compreensão de fontes normativas depende, porém, dessa necessidade de se reconhecer a validade de certos valores, já que toda interpretação pressupõe uma atribuição de propósitos à legislação: a finalidade a que se prestaria, a razão pela qual teria sido elaborada etc. Essa atribuição de valores encontra eco, muitas vezes, em uma tradição consolidada, seja por conta da opinião, sobre as fontes normativas, de juriconsultos respeitados na comunidade política, seja por conta de precedentes dos Tribunais, em cujo âmbito temas semelhantes tenham sido resolvidos. Não raro, porém, há ambiguidade no exame de tais questões, há dilemas normativos, notadamente em sociedades complexas em que não há um recorte nítido, inequívoco a respeito da solução a ser dispensada em determinado caso. Há sociedades com um código moral monolítico - o que Durkheim chamava de sociedades com solidariedade mecânica - em que a solução para determinados problemas se revela mais objetiva, a exemplo da expulsão de quem viole um tabu social, direito de reciprocidade presentes em certas sociedades da Polinésia etc.

Quando em causa o exame de enunciados sobre fatos, há razoável objetividade - no mais das vezes - do que está sendo examinado, podendo-se evidenciar eventuais problemas de paralaxe, como ocorre no estudo dos corpos celestes. Dois químicos estudando uma determinada substância partem de premissas razoavelmente consensuais, no mais das vezes, a respeito da análise química, reações, processos termodinâmicos etc. De modo semelhante, matemáticos distintos examinando o mesmo problema - e contanto que haja certo consenso a respeito da validade da premissa - podem chegar a soluções razoavelmente próximas, diante da premissa de que a racionalidade/logicidade seja universal. Há problemas quanto às paralogias, paradoxos, inconsistências, sem dúvida. Mas, há certo grau de objetividade, como notório.

No que toca aos valores, repiso, a questão é um tanto mais sensível, diante do risco de se projetar os próprios valores, ao invés de se reconhecer os valores coletivos. Até porque, não raro, nada impede também que a sociedade seja fascista, tacanha, escravocrata etc. E aí surge a necessidade de se pensar em valores transgeracionais mais consistentes (consenso de segundo grau - *overlapping consensus*), a exemplo da concepção sobre direito natural. Valores dependem de certo grau de acordo social, de certo consenso. Antes, quem andasse com cães no colo, vestidos com fraque, seria imaginado como excêntrico, quando menos. Hoje, há veterinários especializados em dentição canina, há lojas para comercialização de vestes para cachorros e há disputas judiciais, em inúmeros países, versando sobre a guarda do cão, por época do divórcio. Ou seja, os valores mudam e dependem de certa moda. Claro que há uma diferença entre descrever quais são os valores coletivos (exame estatístico) e dizer quais valores devem imperar na sociedade (exame interno). Em uma sociedade escravocrata, exige-se que os sujeitos reconheçam a ignomínia disso.

Releva apenas ter em conta que muitos pensadores tentaram encontrar meios para racionalizar e objetivar valores, a exemplo do auditório universal de filósofos de Charles Peirce, regra de ouro cristã ("*Em todas as coisas façam aos outros o que vocês desejam que eles lhes façam*". *Essa é a essência de tudo que ensinam a lei e*

*os profetas.*"). Semelhante foi o imperativo categórico kantiano, o auditório universal de fala de Habermas, a ideia de juiz Hércules de Dworkin, do juiz Iolau de Marcelo Neves, teoria da proporcionalidade etc.

Ou seja, ferramentas para se buscar um grau de objetividade, a fim de que as pessoas possam examinar determinado discurso, determinada sentença e concluir a respeito da sua razoabilidade ou do seu equívoco, quando confrontado com o conjunto de valores ou soluções históricas - *topoi*, construídos para aludido problema. Remanesce, não raro, ainda assim, certa dificuldade para apontar uma solução única que afaste qualquer outra cogitável, notadamente por conta da ambiguidade do sistema normativo em sociedades complexas (busca de uma verdade jurídica, verdade moral etc).

Tudo isso para enfatizar a importância da fundamentação jurídica e para destacar que não há uma métrica acurada para se avaliar a correta, única, absoluta exegese de um texto de lei, de meios de prova, de precedentes. A interpretação deve ser promovida com respeito aos argumentos das partes, com a presunção de boa-fé (por exemplo, art. 322, §2, Código de Processo Civil), com a motivação de aplicar ao caso a mais adequada solução, com lastro na racionalidade pública. Isso fica nítido com a redação do atual Código de Processo Civil, ao impor a replicação de precedentes - arts. 927 e 489, §1, VI.

De modo semelhante, as sentenças judiciais devem ser interpretadas em seu conjunto, tomando-se tudo em conta, ao invés de um exame meramente *prima facie* (art. 489, §3, Código de Processo Civil). Os recursos destinam-se justamente a viabilizar que o Poder Judiciário possa aprimorar a solução dispensada pelos(as) magistrado(as) de primeira instância, seja por reforçar eventuais argumentos, em caso de manutenção da decisão, seja por conta da eventual reforma, por entender que solução distinta deva ser aplicada ao caso. Na medida em que os Tribunais forma concebidos para uma atuação colegiada, os acórdãos viabilizam o confronto de distintas concepções por parte dos(as) julgadores(as).

Faz-se necessário, por conseguinte, que o Juízo atue com a pretensão de examinar, de modo exaustivo, todos os argumentos esgrimidos pelas partes, na medida em que seja possível. Os Tribunais têm deliberado, porém, que "O art. 93, IX, da CF exige que o acórdão ou decisão sejam fundamentados, ainda que sucintamente, sem determinar, contudo, o exame pormenorizado de cada uma das alegações ou provas, nem que sejam corretos os fundamentos da decisão." (AI 791.292 QO-RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 23-6-2010, P, DJE de 13-8-2010, Tema 339, com mérito julgado)

## 2.8. Hermenêutica da legislação:

A questão debatida no presente processo gravita em torno da inteligência adequada da conjugação dos arts. 61-A e ss. do Código Florestal/2012, em confronto com a legislação concernente à Mata Atlântica.

Trata-se, por conseguinte, de um tema essencialmente hermêutico, exigindo algumas considerações sobre o tópico. De algum todo, o ser humano é uma máquina semiótica, dado que atribui constantemente sentido a si e ao mundo. Note-se que a compreensão do mundo depende da sua percepção através do aparato senciente (ver, ouvir, tatear, degustar etc), depende do emprego de aparelho lógico (inferências, reconhecimento de contradições etc), depende da capacidade afetiva (aprovar/reprovar algo, desejar, reprimir etc).

O sujeito filtra o mundo a partir da própria psique, dado que percebe a realidade a partir dos sentidos. Vê o mundo colorido, sendo que o mundo não possui cor alguma. A cor é a forma como o aparelho psíquico reage ao fóton que causou diferença de potencial elétrico no nervo ótico. Quando uma árvore cai na floresta sem que haja algum ser capaz de ouvir nas proximidades, há ondas sonoras; mas, não há som. O som é a reação psíquica decorrente da irritação provocada no organismo por tais ondas mecânicas e assim por diante. Logo, as pessoas não lidam diretamente com a realidade em si (*noumenico*), senão com a realidade adornada e emoldurada pelos sentidos. D'outro tanto, a lógica pode dar ensejo a paradoxos, paralogias, e situações confusas, por conta da contradição inerente a certos enunciados. Os valores dependem de contexto social e de cada sujeito, envolvendo sempre alguma ambiguidade.

Em uma rede social, alguém posta uma foto de uma tragédia. E outro sujeito curte. Remanesce a dúvida: curtiu que tenha havido tragédia? Curtiu que a tragédia não tenha sido ainda maior, curtiu o fato de que alguém tenha postado a foto? Enfim, mesmo quando em causa signos aparentemente singelas (uma "curtida") a dúvida parece incontornável, devendo ser resolvida com o exame do contexto. Há sempre uma distinção entre o que se comunica e a forma como se comunica. Um enunciado pode ser uma mera descrição ou pode ser uma crítica, tudo a pender do tom de voz, já que isso pode indicar sarcasmo, ironia, deboche. Quanto ao texto escrito, ao longo dos séculos, passaram a ser empregados alguns sinais para suprir essa necessidade de distinguir conteúdo e forma: uso de aspas, uso de itálico, reticências e assim por diante. O ponto é que a interpretação depende dessa diferenciação corriqueira entre forma e conteúdo. Na área jurídica, isso se coloca para saber se um texto veicularia um comando, um conselho, mera recomendação, a exemplo do debate sobre o papel do preâmbulo da Constituição.

A interpretação dos textos escritos não deixa de ser projeção da mesma capacidade humana que viabiliza a interpretação de imagens, de sons e assim por diante. É o permite reconhecer um grafismo como sendo uma letra, um sinal de alerta etc. Em boa medida, isso se dá geralmente de modo automático, sem necessidade de um esforço consciente. As nações nativas interpretavam a chuva como sinal de satisfação divina; segundo conhecida passagem Bíblica (Gênesis 41:17-24), José teria sido instado a interpretar o significado do sonho do faraó, discursando então sobre os muitos anos de fartura seguidos de outros tantos de muita fome. Interpretamos o

sentido da vida, da morte, da sociedade, da lei, das autoridades e assim por diante. Muitos desses signos são transmitidos ao longo das gerações, a exemplo do significado do Mitraísmo Mesopotâmico presente também no Cristianismo, ou nos signos mencionados por Carl Jung (JUNG, Carl G. **O homem e seus signos**. Tradução Maria Lúcia Pinho. 2.ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008)

Como óbvio, há uma semiótica, enquanto conjunto de signos, disseminada em toda a cultura. Não raro, tais significados são empregados pelas agências de publicidade, a fim de atingir os desejos inconscientes de cada sujeito. No âmbito jurídico, a imensa maioria das compreensões se dá de modo automático, sem exigir uma formulação trabalhosa, com equacionamento passo a passo. O sujeito compreende de modo automático o que significaria "crime hediondo", enquanto delito atroz, conquanto possa faicar em dúvida quanto à delimitação de quais condutas estariam submetidas a esse conceito. Além disso, em sociedades complexas, as compreensões podem ser antagonicas entre si, diante da multiplicidade de visões de mundo presentes no mesmo ethos social.

Assim, não raro, pessoas com visões totalmente antagonicas entre si bradam em nome da mesma Constituição, da mesma lei. E isso porque uma sociedade complexa e conflitiva, enseja constantes dilemas. Há o direito de imprensa e há o direito à privacidade, há o direito à liberdade econômica e há o direito ao ambiente ecologicamente sustentável, há o direito à profissão da fé, ao tempo em que há o direito de não ser alvo de pregações e tentativas de conversão contra a vontade e assim por diante. Aludidos dilemas decorrem, no essencial, de questões inerentes à Ciência Política presentes no âmago do discurso jurídico: visões liberais, comunitaristas, anarquistas, anarco-capitalistas, feministas e assim por diante. Aludidas concepções acabam por influenciar a elaboração das fontes normativas e para sua intelecção.

Como disse o filósofo Hans-Georg Gadamer: "Quem quiser compreender um texto, realiza sempre um projetar. Tão logo apareça um primeiro sentido no texto, o intérprete prelineia um sentido do todo. Naturalmente que o sentido somente se manifesta porque quem lê o texto lê a partir de determinadas expectativas e na perspectiva de um sentido determinado. A compreensão do que está posto no texto consiste precisamente na elaboração desse projeto prévio, que, obviamente, tem que ir sendo constantemente revisado com base no que se dá conforme se avança na penetração do sentido." (GADAMER, Hans-Georg Gadamer. **Verdade e método**. vol I. São Paulo: Vozes, 2004 p. 356).

Além do mais, "É importante sempre lembrar que o que Gadamer diz não é uma imposição aos intérpretes, como se assim devessem passar a agir; pelo contrário, sua teoria é descritiva da compreensão. Em outras palavras, não podemos (e nem devemos tentar) escapar desse raciocínio circular e antecipativo, sob o risco de criarmos um método que não será adequado, pois racionalizará posteriormente uma compreensão que já ocorreu. A maneira de fundamentar as decisões judiciais, portanto, para ter verdadeira relação com a compreensão de um caso, precisa superar o velho esquema filosófico do Sujeito e do Objeto, e passar a retratar o círculo hermenêutico. A fundamentação de uma decisão "faz parte do círculo hermenêutico e, como princípio constitucional, ela é a própria explicitação do ato de mover-se nesse círculo, constituindo a própria condição de possibilidade dele." (SCHMITZ, Leonard. **Fundamentação das decisões judiciais: a crise na construção de respostas no processo civil**. SP: RT. 2015. item 2.3.2).

Isso significa que sempre haverá premissas insuscetíveis de fundamentação, justificação, no próprio sistema em que são invocadas, como má sabia Kurt Gödel, com seu fundamental trabalho sobre a formalização da matemática (GÖDEL, Kurt. **Collected Works**, volume V. Organizado por Solomon Feferman et al., Oxford University Press, 2003). Isso gera esse círculo vicioso - em que uma premissa deve fundamentar a si mesma -, ou então de simplesmente se renunciar fundamentação. No exemplo mais rude, não há como se provar a logicidade do mundo - simplesmente presumimos isso. Afinal de contas, precisaríamos da lógica para provar que o mundo é lógica. Se ele não for, a nossa lógica pouco poderá dizer sobre ele. Na área jurídica, isso costuma ser denominado de "fundamentação externa" (WRÓBLEWSKI, Jerzy. **The judicial application of law**. Dordrecht- Boston-London: Kluwer Academic Publishers, 1992). Conceitos sobre quando começa a vida, o que seria morte cerebral, ambiente ecologicamente equilibrado, "juros reais" e assim por diante devem ser perqueridos junto à biologia, medicina, ecologia, economia etc. E mesmo em tais âmbitos há ambiguidades.

Ainda segundo Gadamer, "quem quer compreender um texto deve estar disposto a deixar que este lhe diga alguma coisa." (GADAMER, Hans-Georg Gadamer. **Obra citada**. p. 358). Isso se traduz em uma abertura de espírito para se deixar convencer, ao invés de interrogar o texto como quem já está convencido e busca apenas confirmar suas pressuposições. Não se desconhece que esse filósofo, atrelado à corrente hermenêutica, não estava tratando diretamente da interpretação jurídica. Algo distinto foi feito pelo também hermenêutica Emílio Betti (BETTI, Emilio. **Interpretação da lei e dos atos jurídicos: teoria geral e dogmática**. 2. ed. Trad. Karina Janinni. São Paulo: Martins Fontes, 2007). Ainda assim, as consideração de Gadamer têm seu relevo para a solução de processos judiciais.

Alfredo Rocco enfatizava que "Toda aplicação da norma jurídica, por qualquer um, de qualquer forma, e feita com qualquer intuito, pressupõe, portanto, sempre um juízo lógico, e precisamente um silogismo, no qual a premissa maior é dada pela norma, a menor pela relação jurídica da qual se trata, e a conclusão de por uma norma de conduta especial para aquela relação, deduzida da norma geral. Somente após formular-se essa norma particular ao caso, será possível determinar qual tutela será concedida a um interesse concreto." (ROCCO, Alfredo. **La sentenza civile**. Milano: Griuffrè, 1962. p. 4-5). Isso não impede, por certo, que haja a construção de uma tese em abstrato e uma solução para o caso concreto. O ponto é que toda compreensão da legislação pressupõe, de algum modo, uma compreensão sobre os contexto de fatos sobre o qual há de incidir, mesmo quando isso se dá de modo imediato.

Repiso, porém, que a atividade hermenêutica não é acurada. Quando alguém busca ensinar uma criança e, mostrando-lhe uma bola, diz "vermelho"! Como a criança sabe que vermelho é uma cor e não forma? Apenas sabe pelo fato de haver repetição, e de perceber que vermelho será empregado para se referir a outros objetos, a exemplo de um tecido, carro etc, todos com a mesma pigmentação. Apenas a repetição - redundância - gera significados mais consistentes. Na seara jurídica, é provável que um jurista da década de 1970 entranhasse algumas categorias e alguns jargões bastante comuns hoje em dia. E é bastante provável que nossos descendentes estranhem nosso linguajar do mesmo modo. A redundância presente no nosso tempo torna certos significados e valores algo corriqueiro, não causando estranhamento.

O ponto é que a interpretação depende de uma elevada carga valorativa, depende de uma percepção de contexto, depende de uma tentativa de sistematização, a fim de que o sentido atribuído a cada enunciado guarde certa consistência com os demais enunciados versando sobre o mesmo tema ou temas correlatos. No mais das vezes, isso é promovido de modo um tanto quanto imediato, o que decorre do uso, a exemplo do que ocorre com a evolução no domínio da linguagem, com o titubear das crianças mais novas, avançando para compreensões que se fazem de modo imediato, sem necessidade de consultar dicionários e assim por diante.

Para tanto, contribuem os topoi, enquanto premissas difundidas no imaginário popular, construídos ao longo das gerações, que tratam de perto sobre quando uma solução será justa, sobre a importância da vida, sobre a defesa da propriedade, sobre o que seria uma reação proporcional no âmbito da legítima defesa e assim por diante. Isso é empregado por meio de regras de experiência (art. 375, Código de Processo Civil) e constituem, não raro, enunciados não fundamentados explicitamente nas sentenças. A legislação dispõe que, ao decidir sobre a guarda da criança, o Juiz deve tomar em conta o melhor interesse da criança. Não há necessidade de que o juiz explicita que o melhor interesse da criança é aquele em que ela se sinta com maior segurança. Trata-se de uma *topoi*, algo óbvio na cultura.

Em sociedades complexas, com distintos códigos morais, esse antagonismo - verdadeiros dilemas, como mencionei - acaba incrementando a contingência das soluções jurídicas. E, tanto por isso, passam a cobrar teorias sobre a forma como podem ser resolvidos, a exemplo da regra de ouro do Cristianismo (Mateus 7: 12), do imperativo categórico kantiano, da suposição de um auditório universal de filósofos (Charles Peirce), um auditório universal de fala (Habermas), a ideia de um juiz com paciência e conhecimento infinitos (Dworkin, Marcelo Neves) e assim por diante. Tais mecanismos se destinam a objetivar valores, sendo discutível, porém, se realmente atingem tal intento.

Além do mais, há problemas inerentes ao uso do idioma. Até proque todo signo se reporta a algo e também a si mesmo. José é o sujeito, e "josé" é o nome deste sujeito, dois é um par de objetos, "dois" é a designação de um signo matemático. Há símbolos - objetos que estão pelas coisas (a exemplo do crucifixo, da bandeira de Estado etc). Sempre remanesce uma leitura de extensão de um conceito (Gottlob Freg) e de intensidade. Um exemplo auxilia: o conceito de animal compreende os crustáceos, os mamíferos, cnidários, aves etc). O exame por intensidade demanda considerações sobre as razões pelas quais tais objetos estão reunidos no mesmo conjunto. Animais são seres vivos heterotróficos (se alimentam de outros seres vivos), em regra se locomovem etc.

Um exemplo evidencia isso. O conceito de homicídio compreende o homicídio culposo, o parricídio - nos países que o tipificam de modo autônomo -, o homicídio qualificado etc.) Note-se, porém, que nem todo ato de matar alguém é homicídio. Há a tortura seguida de resultado morte, há o genocídio, há o latrocínio, há o fato de matar alguém sem ação penal (p.ex., morte causada por alguém em um surto epilético). Para saber qual norma incide deve-se ter em conta o raio da sua incidência - fatos sobre os quais serão aplicada, sua extensão - e também as razões pelas qual devem ser aplicadas sobre tais fatos (invocação de bens jurídicos, motivos econômicos, filosóficos etc).

Registro que a sentença prolatada pelo BGH alemão, data de 25.10.2006, oferece um interesse exemplo dessa ambiguidade inerente à interpretação. A legislação de tráfico alemã (BtMG) define como crime a conduta de quem comercializar planta alucinógena. O sujeito começou a vender cogumelos que causavam topor. Restou condenado em primeira instância. A defesa recorreu e o *Oberlandesgericht* o absolveu dizendo que, por óbvio, cogumelo não é planta. Plantas são seres autotróficos, obtendo sua nutrição a partir de minerais e fótons. Cogumelos dependem de substratos orgânicos. Diante da vedação da analogia em malam partem, sua conduta não poderia ser reprimida como sendo tráfico. A acusação recorreu e o BGH enfatizou que a categorização da Biologia não vincularia a solução penal. O importante seria tomar em conta as razões pelas quais a lei teria sido elaborada. Acabou por condená-lo. Ou seja, mesmo a definição do que seja planta/fungo pode ser alvo de controvérsia na temática penal. (KUDLICH, CHRISTENSEN, SOKOLOWSKI. **Zauberpilze und Cybernauten oder: Macht Sprache aus Pilze Pflanzen? Überlegungen zu BGH I StR 384/06 v. 25.10.2006 aus rechtslinguistischer Sicht**).

Essa argumentação orienta-se pelo respeito à multiplicidade de argumentos suscetíveis de serem invocados para solução dos casos jurídicos. O relativismo é um convite à reflexão, à temperância e tolerância. Mas, no seu extremo, o relativismo leva a certo niilismo, como se qualquer solução fosse cabível. E não é. Há soluções mais democráticas que outras. O niilismo faz pouco caso do compromisso de cada intérprete em ofertar o melhor argumento, melhor justificação possível. Ademais, há uma diferença entre descrever os valores presentes em uma sociedade - um exame estatístico - e o reconhecimento de que determinados valores devem valer!, mesmo quando se antagonizem com a cultura, com o costume etc. Em uma sociedade escravocrata, deve-se gritar que isso é ignóbil, mesmo quando seja uma prática reproduzida socialmente. Por outro lado, uma concepção absolutista parte da premissa de ter descoberto a verdade. E isso tende a certa tolerância e fanatismo. Como sabido, deve-se acreditar e apoiar quem diz buscar a verdade, deve-se desconfiar de quem alega tê-la encontrado. O que se pode é ofertar a melhor solução histórico e socialmente cabível, tendo em conta os distintos vetores em causa.

Ora, "A pluralidade da interpretação, longe de ser um defeito ou uma desvantagem, é o sinal mais seguro da riqueza do pensamento humano. Tanto é verdade que nada é mais absurdo do que conceber a interpretação como única e definitiva, como quereriam aqueles que sustentam que um conhecimento somente é pleno e completo, se único; e que a pessoalidade do conhecimento é uma limitação deplorável e fatal. O engano destes preconceitos é conceber a precisão e a evidência de um modo tão rasteiro e chamativo que não as saiba encontrar, de modo algum, lá onde vige a variedade e a novidade da vida humana." (PAREYSON, Luigi. **Verdade e interpretação**. Tradução de Maria Helena Nery Garcez e Sandra Neves Abdo. SP: Martins Fontes, 2005, p. 51)

Cuida-se, por certo, apenas de algumas observações sobre a interpretação, necessárias para adequada compreensão da solução desta causa, em atenção ao art. 93, IX, da Constituição. Costuma-se mencionar também interpretação gramatical, lógica, histórica e sistemática. Ou restritiva, literal, ampliativa e assim por diante.

## 2.9. Ainda quanto à justificação de questões valorativas:

Repiso, pois, que a realidade pode ser distribuída em alguns conjuntos, a exemplo do conjunto dos fatos, conjunto das enteléquias e conjunto dos valores. Os fatos são os acontecimentos ou os estados de coisas. Podem ser distribuídos em eventos, estados ou processos. Eventos são ocorrências, estados são persistências, processos são mudanças.

Os fatos são percebidos pelos sentidos, a exemplo da visão, do olfato, do paladar, tato, da audição. Não lidamos com os "fatos em si" (*noumenico*). Filtramos a realidade a partir da nossa psique. Na realidade em si, não há cor, pois a cor surge no aparelho psíquico de um ser capaz de ver. Ela decorre de uma diferença de potencial elétrico provocada pela incidência de um fóton no nervo ótico, gerando uma resposta no lobo occipital. Caso todos os seres capazes de enxergar perdessem a visão, o fóton continuaria a existir; mas, as cores não. Cores são fenômenos, apenas existem no aparato píquico de seres todos de visão, a exemplo de aves, cães, gatos etc., sendo que nada garante que a visão que alguém percebe seja a mesma percebida por outrem, como bem ilustra o caso dos daltônicos.

A narrativa sobre a ocorrência de fatos pode ser comprovada em maior ou menos medida. Trata-se, então, de uma questão de verossimilhança. Um relato parece verdadeiro, conquanto não necessariamente seja. Para esse caso, isso demandaria o exame da correspondência da narrativa dos fatos com a efetiva ocorrência dos fatos, apreendida a partir dos sentidos ou a partir de outras estruturas de conhecimento (testemunhas, diligência pericial etc). No essencial, as ciências positivas buscam estudar fatos (Biologia, Química, Física, Geologia etc). Emprega, no geral, raciocínio indutivo.

As enteléquias cuidam dos conceitos, da abstração, da lógica, da matemática etc. Ela trata do raciocínio dedutivo. Busca a formalização de determinados conceitos a partir de premissas dadas. A matemática exemplifica isso com a demonstração de axiomas, lemas, teoremas etc., a partir de enunciados dados. A lógica não prova a validade da premissa. Na obra "os Elementos", de Euclides, enunciou-se o postulado das paralelas, sem que houvesse uma demonstração. Destacou-se que duas retas paralelas nunca se encontram (por um ponto fora de uma reta dada pode-se traçar uma única reta paralela a esta reta). E isso é verdadeiro... Mas, apenas é verdadeiro na geometria plana. Na geometria de Bolyai-Lobachevsky isso não ocorre (geometria de espaços curvos), a exemplo de duas retas paralelas sobre uma esfera, que acabam se encontrando nos polos.

Isso evidencia que a lógica não prova a premissa. Se a premissa estiver equivocada, ainda assim pode haver inferência lógica, levando a resultados equivocados, apesar da aparência de retidão. Se digo "todo humano é imortal", "Sócrates é humano", "logo, é imortal", a estrutura da lógica formal está adequada. Mas, o enunciado é falso pelo fato de que a falsa. Acrescento que enunciados lógicos podem ser demonstrados.

D'outro tanto, há o campo valorativo. O valor é a tomada de posição diante do mundo. Cuida de juízes estéticos, deontológicos, e por vezes decorre de condições atávicas, a exemplo do nojo que alguém pode sentir diante de um determinado contexto. O valor trata da beleza, da injustiça, da rejeição ou aprovação de algo. Reitero que os valores podem corresponder, grosso modo, à ética - enquanto opções com as quais o sujeito deve poder conviver. Trata de questões alusivas à compleição sexual de alguém, opções metafísicas (ser ateu ou ser religioso, por exemplo), questões concernentes à forma de viver. O direito cuida de projeções ética sobre terceiros - o que apenas pode resultado válido quando seja recíproco e universalizável. O sujeito deseja uma religião de Estado, mas acaba renunciando a isso quando descobre que será imposta uma religião que ele não professa. Por fim, reitero, a moral em sentido forte, que implica relação do sujeito com toda a humanidade - questões ambientais, crimes de guerra, questões envolvendo pandemias etc.

Os valores devem ser justificados.

Assim, a comprovação (narrativas de fatos), a demonstração (enunciados lógicos) e a justificação (invocação de valores) são distintos aspectos do oferecimento de razões para a atividade humana. Compõem, tanto por isso, a fundamentação das sentenças.

O importante é ter em conta que não há como axiomatizar totalmente opções valorativas, pois depende de visões de mundo. Mesmo que a Constituição houvesse sido promulgada com um anexo - "regras para interpretar a Constituição" -, isso não afastaria a necessidade de interpretar esse anexo. Ou seja, não há como impedir certa ambiguidade na tomada de posição diante de questões valorativas. Mesmo súmulas vinculantes dependem de interpretação para compreensão do seu conteúdo. Mesmo questões prosaicas como uma placa indicando o limite de

velocidade em frente a uma escola dão ensejo a alguma ambigüidade. "Proibido conduzir o veículo com velocidade superior a 30 km/h" - uma regra clara. Contudo, e se o condutor está levando ao hospital uma gestante, prestes a dar à luz? E caso haja alguém doente no veículo? E quando é feriado e o colégio está fechado? E se o colégio, outrora de crianças, agora apenas atende adultos?

Diante da premissa de haver risco de extinção de uma espécie de peixe, rotula-se como crime a conduta de promover sua pesca. Mas, e quando se demonstra que aludido risco de extinção não mais existe, isso teria impacto sobre a tipificação penal? E quando se demonstre qu aludido risco de extinção nunca teria existido? Enfim, a atividade interpretação consiste, não raro, na tentativa de se delimitar exceções implícitas diante de regras explícitas. E o conteúdo dessas regras depende dos valores que orientam a exegese.

Daí o relevo de se buscar explicitar os valores que orientam a solução da causa, como foi promovido na sentença embargada.

## 2.10. Notas sobre a tutela ambiental:

Há distintas percepções de mundo, como sabido. Determinados povos sentem-se em verdadeiro amálgama com a natureza (os *Amondawa*, por exemplo). Melhor dizendo, algumas comunidades não promovem essa separação sujeito/mundo, não distinguem a cultura e a natureza. Algumas nações possuem, pois, a concepção do tempo como um círculo, uma espécie de 'eterno retorno' nietzscheano. Elas miram o tempo da colheita, da pesca, o tempo das chuvas. O tempo não é compreendido como algo escasso, prestes a acabar, mas, como o modo como as coisas se dão, tendendo a retornar (o *Karma*).

A tradição judaocristã projeta, porém, uma ideia unidirecional do tempo. O passado jamais se repete; a vida caminha para o progresso, na medida em que o futuro jamais será mera cópia do passado. O tempo se dá mediante uma espécie de espera, seja a espera pelo Messias (tradição Judaica), seja a espera pelo retorno do Cristo (tradição Cristã), ou simples espera por arrebatamento. Leia-se, a respeito, CAPELLA, Juan Ramón. **Os cidadãos servos**. Tradução de Lédio Rosa de Andrade e Têmis Correia Soares. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1998.

Para esse ideário, viver é gastar tempo. Ou, ainda, *time is money*, como se diz comumente hoje em dia. Isso se traduz no conhecido antropocentrismo: o homem imagina-se o centro da criação, como se todos os demais entes apenas houvessem sido criados e concebidos para a sua fruição e utilidade.

*"Pergunte a qualquer um na massa de gente obscura: qual o propósito da existência das coisas? A resposta geral é que todas as coisas foram criadas para nosso auxílio e uso prático! (...) Em resumo, todo o cenário magnífico das coisas é diária e confiantemente visto como destinado, em última instância, à conveniência peculiar do gênero humano. Dessa forma, o grosso da espécie humana arrogantemente se eleva acima das inúmeras existências que o cercam."* (TOULMIN, G.H. apud THOMAS, Keith. **O homem e o mundo natural: mudanças de atitudes em relação às plantas e aos animais**. Tradução de João Roberto Martins Filho. SP: Companhia das Letras, 2010, p. 21)

Cuida-se, por certo, da fábula do 'leão de Esopo'. Dado que é o homem quem conta a história, não é de estranhar que se coloque justamente no centro do mundo, imaginando-se a criatura mais perfeita, concebida à imagem de Deus. Questões metafísicas à parte, o fato é que essa concepção antropocêntrica ainda está impregnada nas nossas práticas cotidianas. O homem usa e abusa do meio circundante, queima florestas, extingue espécies animais, lança bombas, tortura humanos e não humanos, degrada as condições indispensáveis para a preservação da vida - e a vida é uma verdadeira singularidade no que conhecemos do universo.

Isso tem sido alvo de importantes e instigantes reflexões filosóficas, como bem revelam as obras de Peter Sloterdijk (**Esferas**: bolhas. Tradução de José Oscar de Almeida Marques. São Paulo: Estação Liberdade. 2016), de Umberto Galimberti (**Psiche e technè**: o homem na idade da técnica. São Paulo: Paulus. 2006), dentre outras. Afinal de contas, desde que Prometeu subtraiu aos deuses a técnica - o domínio do fogo -, e a entregou aos humanos, segundo a mitologia grega, a história da humanidade tem sido imaginada como uma pretensa superação da natureza em prol da civilização. E isso não sem pouca violência.

A técnica tem sido imaginada, desse modo, como uma projeção da razão estratégica, pela qual se escolhem meios adequados a fins dados; fins esses que rotineiramente não são colocados em questão - não são alvo de debates -, por conta da alienação. Ao mesmo tempo em que a tecnologia ensejou considerável complexidade na relação do homem consigo e com os outros, ela também aumentou significativamente a capacidade de degradação. Basta o apertar de botões - Bomba atômica **BDS 220** -, e alguns poucos humanos podem tonar inviável a vida na terra, para as presentes e futuras gerações. Há muito, os filósofos têm denunciado essa progressiva conversão da técnica - até então compreendida como um meio - em uma espécie de fim em si. Um dos exemplos mais conhecidos é da conversão do dinheiro (um meio para a obtenção de produtos e serviços), em um fim em si, como se alguém pudesse ter a meta de acumular, por meramente acumular, muito dinheiro.

Isso se traduziu na reificação do homem - denunciada por Karl Marx ao tratar do fetiche da mercadoria -, tema retomado por Adorno, Althusser, Horkheimer e tantos outros (Escola de Frankfurt). Isso também se dá na corriqueira degradação da quantidade em qualidade, dialética já denunciada por Friedrich Hegel na sua Ciência da Lógica, como se o simples fato de algo ser volumoso fosse necessariamente bom. Que o diga a sacralização das estatísticas, com seus conhecidos problemas (HUFF, Darrel. **How to lie with statistics**. Nova Iorque: WW Norton and Company. 1954).

No final das contas, esse alerta foi promovido por Max Weber, ao tratar do desencantamento do mundo; e encontra-se também muito bem verbalizado no livro de fantasia **the mists of Avalon** (Marion Bradley), ao se confrontar com a racionalização do sagrado. No essencial, porém, o fato é que a tradição ocidental acabou por imaginar uma dissociação entre a humanidade e a natureza, como se a quintessência do humano fosse dada pela tentativa de superar sua condição inicial, por meio da cultura, da civilização. Com isso, não raro, há o imaginário de que natureza deva ser concebida como simples matéria-prima, como meio de produção para as fábricas. Ou, então, supõe-se - o que não deixa de ser retrato da mesma ideia de domínio e controle - que a natureza deva ser concebida como um museu intocável, guarnecida a sete chaves, impedindo-se o contato dos próprios humanos, geralmente das pessoas mais pobres, alijadas da fruição de parques etc.

Esse dilema está presente, sabe-se bem, no âmago do direito ambiental, no que toca ao alcance do desenvolvimento sustentável. No final das contas, a questão acaba sendo: "qual o grau de poluição tolerável?" "quem o define?" O problema é que questões de tal ordem são altamente complexas, sobretudo por tocarem de perto os interesses de pessoas que ainda não nasceram e que talvez nem tenham a chance de nascer, se continuar a haver a degradação do mundo, no ritmo atual e tendencialmente mais acelerada.

Os povos advindos da invasão portuguesa e demais imigrantes promoveram pesado extrativismo no solo brasileiro, desde o ciclo do pau-brasil, passando pelo plantio da cana-de-açúcar, exploração da borracha, do café, chegando aos grandes pastos para criação de gado e campos de plantação de soja. Houve corte irresponsável e vergonhoso de parcela significativa da Mata Atlântica e da Floresta Amazônica, para falar em apenas alguns dos mais conhecidos danos ambientais. Por mais que não se possa idealizar a atividade das nações nativas - imaginando o chamado 'indígena' como se fosse o Peri, índio Goitacá descrito por José de Alencar ou o Papa-capim de Maurício de Souza -, é fato sabido que, no geral, o extrativismo das nações nativas sempre foi promovido com grau menor de degradação, se confrontado com aquele realizado pelos povos descendentes dos europeus, na gradual formação da noção de brasilidade, a abranger também os povos aborígenes. Esse é um fato bem documentado. Claro que, na atualidade, não se pode partir de premissas não demonstradas; havendo também casos em que membros de nações nativas parecem contribuir para a degradação ambiental, como revelam os noticiários sobre corte de madeira em certas localidades da Amazônia.

No geral, porém, pode-se muito mais conceber o contrário, dada a íntima relação entre nações nativas e a terra - concebida como causa e como forma de vida -, dado o cuidado de determinadas nações com as florestas, animais e rios. A tutela ambiental não pode estar fundada na ideia de controle absoluto, imaginando que a forma correta de se preservar a natureza seja a eliminação do homem, mantendo a natureza em uma redoma.

Somos também parte da natureza; a tutela ambiental demanda necessariamente a proteção da própria humanidade. Proteger a natureza é proteger-nos. E não podemos nos proteger sem proteger o ambiente. Claro que carecemos de uma nova racionalidade, mais empatia com as distintas formas de vida. Precisamos superar a arrogância do bicho homem, de modo a que possamos nos reconhecer no meio do problema, ao invés de nos imaginarmos observando o mundo à distância, como se estivéssemos protegidos do cataclismo que se avizinha. Se a Terra é a arca de Noé, não há Monte de Ararate que permita alguma salvação (gênesis 8). Se a Terra é a arca, ainda não se descobriu algum porto seguro, que não esse no qual nos encontramos. Ou seja, não há nenhum ponto arquimediano, algum ponto em que possamos nos escorar e nos colocar a salvo, se a Terra/Gaia houver sido destruída.

Enfim, a temática ambiental coloca em causa os nossos deveres para com as pessoas ainda não nascidas e compromissos para com os animais não-humanos, seres que conosco compartilham, repito, a dádiva de se viver, a tanto convergindo o art. 225 da Constituição Republicana.

## 2.11. Desenvolvimento sustentável:

Ao final do século XVIII, o clérigo anglicano e economista Thomas Malthus fez a sua conhecida profissão de que a população mundial haveria de crescer em progressão geométrica, enquanto que o crescimento dos alimentos se daria em progressão aritmética. Isso implicaria que, passadas algumas décadas, a humanidade não mais teria o que comer, ensejando colapso da sociedade.

Sem dúvida que ele não contou com o desenvolvimento tecnológico, incrementado nos anos que lhe seguiram. De todo modo, o prognóstico de Malthus revela-se importante por destacar a tomada de consciência da questão ambiental, a impactar não apenas os membros de uma dada civilização, mas, também, seus descendentes. Como já disse alguém, não deixamos a Terra em herança para os que virão; nós a tomamos em empréstimo, dado que pertence à gerações futuras.

O fato é que, ao tempo em que o desenvolvimento tecnológico aprimorou a capacidade de se produzir alimentos, transpor fronteiras e se comunicar quase que instantaneamente, também ensejou um aumento significativo na poluição urbana e rural. Para além disso, novos riscos foram descortinados, a exemplo do conhecido caso Contergan (Talidomida), e dos rompimentos de barragens de mineradoras, como ocorrido em solo brasileiro (casos Mariana e Brumadinho). Deve-se conjugar, enfim, a sociedade de consumo, de um lado, com a necessidade de zelo para com a questão ambiental, de outro.

Isso se traduziu na formação, em 1968, do chamado Clube de Roma, constituído por líderes políticos, empresariais, financeiros e intelectuais, com o fim de discutir a temática ambiental. Em 1971, aludido grupo divulgou seu relatório "limites para o crescimento", destacando ser premente a limitação do consumo. A isso

seguiu-se, em 1972, a Conferência da ONU para o ambiente, congregando 113 países, dentre os quais o Brasil. Com isso, ganhava desenvolvimento a ideia de "desenvolvimento sustentável", termo cunhado por Maurício Strong, denotando a necessidade de se conjugar crescimento econômico com a tutela ambiental.

Essa concepção busca a conjugação da busca por crescimento econômico, desenvolvimento de novas tecnologias, incremento do nível de empregos etc. - de um lado -, com a imposição de limites à atividade econômica, exigindo-se prévia franquia estatal para atividades de risco e constante fiscalização a respeito dos impactos ambientais disso decorrentes. Durante a Conferência de Estocolmo, de 1972, sustentou-se que, ao contrário do que supunha o Clube de Roma, a solução não seria produzir menos; antes, seria produzir mais, só que com mais cautela. O problema estaria na racionalização das etapas produtivas.

Em 1983, as Nações Unidas criaram a Comissão Mundial para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, orientada ao exame das questões mais urgentes da temática ambiental. Isso eclodiu, 09 anos depois, na conhecida Conferência da ONU para o meio ambiente, realizada no Rio de Janeiro (Rio - 92). Ao final daquele ato, os países subscreverem uma declaração com 27 princípios, dentre os quais se encontrava o reconhecimento da importância do desenvolvimento sustentável.

Em 2012, a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, a Rio +20, reafirmou esses compromissos internacionais. No que toca à legislação nacional, convém ter em conta que as Ordenações Filipinas, de 1603, já cominavam penas para quem cortasse árvores frutíferas, como se vê do Livro 5, Título 75. Conquanto tenham havido outras normas, indicando alguma preocupação ambiental, é fato que isso não se traduziu, infelizmente, em uma consciência coletiva sobre a importância da questão ambiental.

O sistema de proteção ambiental ganhou maior fôlego, no solo brasileiro, com a publicação da lei n. 6.938, de 1981, responsável pela instituição do sistema nacional do meio ambiente. Conforme dispôs o seu art. 2º, seu objetivo seria "*a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.*"

Vale a pena tomar em conta o seu art. 9º da lei n. 6.938/81, com a redação veiculada pela lei n. 7.804, de 1989:

*Art 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; II - o zoneamento ambiental; III - a avaliação de impactos ambientais; IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; V - os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental; VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas; VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente; VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental; IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental. X - a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA; XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes; XII - o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais. XIII - instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros.*

A isso seguiu-se, no que releva, a Constituição de 1988, cujo art. 225 estipulou as principais diretrizes para a temática, alvo de considerações adiante.

## 2.12. Lei da liberdade econômica:

Discute-se se a chamada lei da liberdade econômica - lei 13.874, de 20 de setembro de 2019 - seria aplicável à temática ambiental. A vingar resposta positiva, isso pode implicar inúmeras consequências sobre o licenciamento, com destaque para o alegado deferimento de licença por decurso de prazo (art. 3º, IX).

O fato é que o art. 1º da referida lei não menciona o Direito Ambiental; enquanto que o seu §3º não o veicula como exceções. Isso pode ensejar dúvidas quanto ao tema. De todo modo, a solução mais adequada à Constituição é a de reputar inaplicáveis tais diretrizes nesse âmbito. O art. 3º, II, "a", da lei 13.874 dispõe expressamente que as normas de direito ambiental devem ser respeitadas - como não poderia deixar de ser - para o exercício de atividades econômicas.

O fato é que a figura do "silêncio administrativo" - caso convertido em aceitação tácita - implicaria violação aos postulados da precaução e da prevenção ambiental. Na dúvida quanto ao seu potencial lesivo, o empreendimento não pode ser levado a efeito, por imposição constitucional (art. 225, Constituição/88). E lei 13.984 não dispõe de autoridade suficiente para suplantiar tal opção.

Como explicita Paulo Affonso Leme Machado, "A inação de funcionários ou de servidores públicos não pode instaurar o regime de libertinagem na sociedade. Seria muito fácil provocar essa inércia administrativa, onde ninguém diria seu posicionamento, para que quaisquer empreendimentos se sentissem licenciados ou autorizados. Acentue-se que a impossibilidade da licença, por decurso de prazo, não torna os servidores públicos isentos de crime, pois poderão ser incriminados como incurso no art. 139 do Código Penal - crime de prevaricação." (MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 27. ed. SP: Malheiros, 2020. p. 340).

Conquanto o empreendedor faça jus à duração razoável do processo (art. 5, LXXVIII, CF), o eventual decurso dos prazos estipulados na legislação ambiental não implica aprovação automática de projetos, de modo que a norma do art. 3º, IX, da lei n. 13.874/2019 não pode ser aplicada nesse âmbito. Note-se que mesmo no âmbito do Projeto de Lei nº 2159, de 2021 - orientado a reger o licenciamento ambiental - rechaça a aprovação tácita de pedidos (art. 43, §3º). Destaque-se que, a vingar aludido projeto de lei, eventual demora na apreciação do pedido de licenciamento pode dar ensejo, conforme o caso, à competência supletiva, aludida no art. 14 da lei complementar 140, de 2011.

Por outro lado, vale a pena atentar para a Resolução n. 51, de 12 de junho de 2019, do Comitê para Gestão da Rede Nacional para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – CGSIM, ao buscar identificar as atividades de baixo risco ambiental, para dispensá-las de prévia franquia estatal, na forma do art. 3º da Medida Provisória n. 881, de 2019, convertida na mencionada lei n. 13.874, de 2019. Essa Res. 51 acabou por relacionar, porém, atividades que se encontrariam submetidas ao licenciamento ou obrigadas à inscrição no cadastro técnico federal, a exemplo do comércio varejista de materiais de construção. Essa simplificação revela-se inválida, quando em causa atividade com significativo potencial lesivo para o ambiente.

Essa resolução 51 acabou por dispensar, quanto às atividades relacionadas no seu anexo, a empresa de obter o licenciamento como requisito para seu funcionamento (art. 2º, XII). Em alguns casos, faz isso de modo indevido. Já o Projeto de Lei Geral do Licenciamento Ambiental PLS 2.159/21 - Senado foi criticado por não ter previsto uma avaliação ambiental estratégica (AAE), de modo que isso acabaria por enfraquecer a proteção da natureza.

Note-se que a AAE vinha prevista na Resolução n. 01, de 23 de janeiro de 1986, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, estabelecendo balizas para a elaboração dos estudos de impacto ambiental. Exige-se, assim, uma avaliação conglobante - tendo tudo em conta - dos riscos ambientais envolvidos em um determinado empreendimento.

### 2.13. Tutela da fauna e da flora:

Como registrei acima, a modernidade ainda está impregnada da suposição antropocêntrica, verbalizada por Protágoras (490 a 415 a. C.) e no mencionado capítulo do Gênesis, 24:26, de que o homem seria a medida de todas as coisas. Com isso, não raro, imagina-se o ser humano como centro do universo, como ponto arquimediano para se avaliar o *telos* da natureza, como se tudo fosse uma espécie de presente divino, entregue para seu deleite e eventual destruição.

Em período mais recente, não obstante, confrontado com a sua imensa capacidade de extermínio, evidenciada com a explosão de bombas atômicas ao final da II Guerra Mundial, muitas pessoas têm buscado a construção de uma nova visão de mundo, a impor uma ética holística, que o desloque do pretense centro do mundo - como se fosse uma espécie de alma, de um ser *sui generis* dotado do *logos* -, para se reconhecer como um animal em meio a outros tantos, que com ele compartilham a mesma casa (*Oikos* - casa, origem das palavras ecologia e economia, por exemplo). Pensadores como Hans Jonas (**The imperative of responsibility: in search of an ethics for the technological age**. Chicago, IL: The University of Chicago Press. 1984), Edgar Morin (**Homeland earth**. Cresskill: Hampton Press), Umberto Galimberti (**Psiche e technè: o homem na idade da técnica**. São Paulo: Paulus. 2006) têm apontado novos caminhos, em prol de uma efetiva ética ambiental.

E isso exige o respeito, óbvio dizê-lo, às demais formas de vida que compartilham a 'nave Terra', conforme expressão do físico Carl Sagan. No âmbito normativo, isso se projetou com a publicação, em abril de 1979, da Diretiva 79/409/CEE, no âmbito da então Comunidade Europeia, quanto à proteção e conservação de pássaros selvagens (*Directive Oiseaux*), e Diretiva 92/43 CE, adotada em maio de 1992, sobre a conservação de *habitats* naturais e sobre fauna e flora selvagens, preconizando-se o zoneamento ecológico de espaços protegidos da União Europeia, para além da Convenção Internacional para Proteção dos Pássaros, aprovada em Paris em 18 de outubro/1950. Acrescente-se ainda a referência à Convenção Internacional da Pesca da Baleia (Washington, 02 de outubro de 1946, promulgada no Brasil pelo Decreto 28.524/1961); convenção internacional para proteção dos vegetais (Roma, 06 de dezembro de 1951), ratificada pelo Brasil em 14 de junho de 1961, Convenção Internacional para conservação do atum no Atlântico (Rio de Janeiro, 14 de maio de 1966, Decreto-lei 412, de 09 de janeiro de 1969), Convenção sobre a Conservação das espécies Migratórias pertencentes à fauna selvagem (Bonn, 23 de junho de 1979 - ratificada mediante Decreto 93.935, de 15 de janeiro de 1987), dentre outros.

Em solo brasileiro, o tema foi verbalizado pelo art. 225, §1º, VII, Constituição/1988, cujo conteúdo preconizou incumbir ao Poder Público "proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade." Para além disso, o tema é alvo de um conjunto de preceitos infraconstitucionais, como a lei n. 9.605/1998, lei n. 5.197/1967, lei n. 6.938/1981, para além de um conjunto de Resoluções do CONAMA.

Deveras, superando-se o antropocentrismo, também há "ideais de vida boa" relacionados ao sensocentrismo, biocentrismo e ecocentrismo: "O sensocentrismo (a ética centrada nos animais), também denominado de pathocentrismo, reafirma a consideração de valor aos animais não humanos. Assim, todos, também os animais não humanos com estado de consciência subjetivos, ou seja, aqueles que são capazes de experimentar sofrimento, sentir dor ou bem-estar, sendo seres sencientes, devem ser considerados. Geralmente,

*estão incluídos nesse grupo de consideração todos os vertebrados (mamíferos, aves, répteis, anfíbios e peixes), seres sencientes dotados de sistema nervoso sofisticado o suficiente para possibilitar a experiência dolorosa.*" (MEDEIROS, Fernanda Luíza Fontoura de. **Direitos dos animais**. Porto Alegre, 2013, p. 36).

Por seu turno, o biocentrismo amplia o rol de preocupação, de modo a englobar - para além dos seres sencientes - também as plantas e até mesmo os organismos unicelulares. Já o ecocentrismo busca uma espécie de holismo, preocupando-se com a preservação do próprio ecossistema terrestre. Não se pode, por certo, imaginar alguma espécie de estado bucólico, destituído de conflitos. A natureza não se preocupa com o indivíduo (sua meta é a preservação da espécie). O leão come a ovelha, os vírus infectam humanos e, não raras vezes, populações inteiras de animais são dizimadas por força da própria natureza.

Deve-se ter em conta, todavia, esse vetor primordial: o ser humano não pode simplesmente aniquilar toda uma espécie animal, por seu puro deleite. Práticas como a caça, as touradas, rinhas de galo são intoleráveis, prestando-se apenas à manifestação de pulsões violentas (que a consciência moderna há de reprimir). Isso não significa - óbvio dizê-lo - que o homem não deva controlar as bactérias e vírus que contaminam humanos. Nem mesmo uma ética biocentrista pode exigir que crianças sejam sacrificadas em prol da simples preservação de organismos infecciosos e parasitários.

Todo cuidado é pouco nesse âmbito. Corre-se sempre o risco de se interferir na homeostase ambiental, causando efeitos reflexos indesejados. Ora, se não é dado falar em direitos dos animais não-humanos - por não deterem personalidade, ao menos segundo os institutos jurídicos atualmente vigentes -, pode-se muito bem falar em deveres fundamentais para com os animais, algo um tanto quanto distinto. Transcrevo, adaeis, os arts. 2º e 3º da Declaração Universal dos Direitos dos Animais, de 15 de outubro de 1978 (UNESCO):

*Artigo 2º - 1. Todo o animal tem o direito de ser respeitado. 2. O homem, enquanto espécie animal, não pode atribuir-se o direito de exterminar os outros animais ou de os explorar, violando esse direito. Tem a obrigação de empregar os seus conhecimentos ao serviço dos animais. 3. Todos os animais têm direito à atenção, aos cuidados e à proteção do homem.*

Sei bem que muitas dessas cláusulas podem suscitar complexos debates filosóficos, sobretudo em nações como a nossa, em que muitas pessoas ainda vivem em condições degradantes, sem saneamento básico, sem acesso a serviços de saúde mínimos e que até mesmo passam fome. Esses axiomas valorativos retratam, todavia, uma nova consciência ética que tem sido desenvolvida e que cobra a responsabilidade do presente, a fim de que se preserve algum mundo para os nossos filhos e netos. É o que se infere da interessante obra de Peter Singer (**Libertação animal**. Trad. de Marly Winckler e Marcelo Cipolla. SP: Martins Fontes, 2013). A respeito do tema, recomenda-se também a leitura do importante acórdão do STF, ao julgar a ADI 4.983/CE, reconhecendo a invalidade de norma publicada pelo Estado do Ceará que regulamentava a chamada Vaquejada, uma manifestação de selvageria e crueldade contra animais sencientes.

A respeito do tema, mencione-se também a excelente e oportuna obra ATAÍDE JÚNIOR, Vicente de Paula. **Capacidade processual dos animais: A judicialização do Direito Animal no Brasil**. São Paulo: RT. 2022.

## 2.14. Bioma da Mata Atlântica:

Ao que releva, anoto que o art. 225, §4º, Constituição/88 recepcionou a lei 4.771/1965 (antigo Código Florestal) e a lei 6.938/1981 (lei da Política Nacional do Meio Ambiente), cujos dispositivos relevantes para o caso seguem:

*Art. 14 - lei 4.771/65. Além dos preceitos gerais a que está sujeita a utilização das florestas, o Poder Público Federal ou Estadual poderá:*

*a) prescrever outras normas que atendam às peculiaridades locais;*

*b) proibir ou limitar o corte das espécies vegetais consideradas em via de extinção, delimitando as áreas compreendidas no ato, fazendo depender, nessas áreas, de licença prévia o corte de outras espécies.*

*Art 9º - lei 6938/1981 - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: (...) VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas.*

Em atenção a tais preceitos, recepcionados pela Constituição Federal/88, o Poder Executivo editou inicialmente, em 25/09/1990, o Decreto 99.547, proibindo o corte e a exploração da vegetação nativa da Mata Atlântica (art. 1º). Tempos depois, foi publicado o Decreto n. 750/1993, versando sobre a preservação da área de Mata Atlântica. Desse Decreto destaco os seguintes dispositivos:

*Art. 3º Para os efeitos deste Decreto, considera-se Mata Atlântica as formações florestais e ecossistemas associados inseridos no domínio Mata Atlântica, com as respectivas delimitações estabelecidas pelo Mapa de Vegetação do Brasil, IBGE/1988: Floresta Ombrófila Densa atlântica, Floresta Ombrófila mista, Floresta Ombrófila Aberta, Floresta Estacional Semidecidual, Floresta Estacional Decidual, manguezais restingas campos de altitude, brejos interioranos e encraves florestais do Nordeste.*

*Art. 1º Ficam proibidos o corte, a exploração e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da mata Atlântica.*

*Parágrafo único. Excepcionalmente, a supressão da vegetação primária ou em estágio avançado e médio de regeneração da mata Atlântica poderá ser autorizada, mediante decisão motivada do órgão estadual competente, com anuência prévia do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis IBAMA, informando-se ao Conselho Nacional do Meio Ambiente CONAMA, quando necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social, mediante aprovação de estudo e relatório de impacto ambiental.*

*Art. 6º A definição de vegetação primária e secundária nos estágios avançado, médio e inicial de regeneração da mata Atlântica será de iniciativa do IBAMA, ouvido o órgão competente, aprovado pelo CONAMA.*

*Parágrafo único. Qualquer intervenção na mata Atlântica primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração só poderá ocorrer após o atendimento do disposto no caput deste artigo.*

*Art. 7º Fica proibida a exploração de vegetação que tenha a função de proteger espécies da flora e fauna silvestres ameaçadas de extinção, formar corredores entre remanescentes de vegetação primária ou em estágio avançado e médio de regeneração, ou ainda de proteger o entorno de unidades de conservação, bem como a utilização das áreas de preservação permanente, de que tratam os arts. 2º e 3º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965.*

Ora, "*A mata Atlântica, considerada patrimônio nacional pela Constituição Federal, estendia-se, originalmente, por cerca de 1.300.000Km² do território brasileiro. Hoje, os remanescentes primários e em estágio médio/avançado de regeneração estão reduzidos a apenas 7,84% da cobertura florestal original, o que compreende aproximadamente 100.000km². Isso faz com que o Bioma mata Atlântico seja considerado o segundo mais ameaçado de extinção do mundo.*" (MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 21. ed. SP: Malheiros, 2013, p. 924).

Ainda segundo Leme Machado, "*Apesar da devastação, a mata Atlântica é um dos biomas com uma das mais altas taxas de biodiversidade do mundo: cerca de 20.000 espécies de plantas angiospermas (6,7% de todas as espécies do mundo), sendo 8.000 endêmicas, e grande riqueza de vertebrados (264 espécies de mamíferos, 849 espécies de aves, 197 espécies de répteis e 340 espécies de anfíbios).*" (MACHADO, Paulo A. Leme. **Obra citada**, p. 924).

Há, como cediço, uma latente dificuldade em se delimitar com exatidão os contornos da Mata Atlântica: afinal de contas, ao contrário dos livros, a natureza não se dá em capítulos. A transição entre os biomas é gradual, o que basta para que sobrevenham dúvidas sobre o seu início e término.

O Decreto 750/1993 esposou como critério a fisionomia florestal (decorrente do sistema classificatório de Elleberg e Muller-Dombois, 1965), empregando termos como 'Floresta Ombrófila Densa Atlântica', 'Floresta Estacional Decidual' etc. Vinculou-se, ademais, ao 'Mapa de Vegetação do Brasil', divulgado pelo IBGE em 1988 (art. 3º do decreto 750).

A respeito da definição das várias espécies de florestas, segue:

#### 2.1. FLORESTA OMBRÓFILA DENSA

Representam as formações florestais da mata Atlântica 'sensu lato' situadas na vertente oceânica das serranias ao longo da cordilheira atlântica, ou que estejam em áreas próximas ao oceano sob influência das massas de ar úmidas que adentram o continente vindas do mar.

*Este tipo de vegetação é caracterizado por fanerófitos, justamente pelas subformas de vida macro e mesofanerófitos, além de lianas lenhosas e epífitas em abundância, que o diferenciam das outras classes de formações. Porém, a característica ecológica principal reside nos ambientes ombrófilos (elevada precipitação bem distribuída ao longo do ano) que marcam muito bem a "região florística florestal".*

*Assim, a característica ombrotérmica da Floresta Ombrófila Densa está presa a fatores climáticos tropicais de elevadas temperaturas (médias de 25º) e de alta precipitação, bem distribuídas durante o ano (de 0 a 60 dias secos), o que determina uma situação bioecológica praticamente sem período biologicamente seco.*

#### 2.2. FLORESTA OMBRÓFILA MISTA (FLORESTA COM ARAUCÁRIA)

Esta floresta, também conhecida como mata-de-araucária ou pinheiral, é um tipo de vegetação do planalto meridional, onde ocorria com maior freqüência. A composição florística desta vegetação, dominada por gêneros primitivos como *Drymis*, *Araucaria* e *Podocarpus*, sugere, pela altitude e latitude do planalto meridional, uma ocupação recente a partir de refúgios alto-montanos.

#### 2.3. FLORESTA ESTACIONAL SEMIDECIDUAL

*A Floresta Estacional Semidecidual ou Floresta Tropical Subcaducifólia VELOSO et al. (1991), também denominada por RIZZINI (1963) de Floresta Estacional Mesófila Semidecidual, ou ainda por Floresta Latifoliada Tropical por AZEVEDO (1959), é uma fitofisionomia intrínseca ao bioma Floresta atlântica, constituindo uma formação transicional entre as florestas de encosta litorâneas e as formações não florestais de interior.*

*O termo estacional refere-se a uma condição temporal, em que o caráter ecológico está envolvido por uma alternância de um período chuvoso com um outro de repouso, induzido por uma estação seca. Prende-se fundamentalmente ao comportamento fenológico dos vegetais, tendo coincidentemente correspondência com a estacionalidade.*

*É uma formação florestal caracterizada pela presença de indivíduos arbóreos que perdem as folhas (caducifólios) durante o inverno, ou estação seca. A porcentagem de indivíduos caducifólios varia de 20 a 50% do conjunto florestal e não das espécies caducifólias (IBGE, 1992) e de acordo com RIZZINI et al. (1988) esta porcentagem varia de 50 a 80%. Às vezes apresenta-se como uma mata densa, com altura das árvores entre 25 e 30 metros, apresentando no sub-bosque espécies de bromélias, samambaias e diversas espécies de lianas.*

Esse fenômeno de queda foliar tem sido atribuído a fatores como disponibilidade de água, baixa temperatura e disponibilidade de nutrientes (OLIVEIRA, 1997; POGGIANI & MONTEIRO - JUNIOR, 1990; MORELLATO, 1992, etc). Quando a vegetação apresenta alguma deciduidade, nos limites de 10 a 60% da cobertura foliar, podem ser reconhecidos dois tipos de vegetação: mesomórfico e escleromórfico, considerada a natureza do hábito vegetal e, em particular, a consistência da folhagem, FERNANDES (1998).

#### 2.4. FLORESTA ESTACIONAL DECIDUAL

A Floresta Estacional Decidual é caracterizada como produto de duas estações climáticas bem demarcadas, uma chuvosa seguida de longo período biologicamente seco.

Ocorre na forma de disjunções florestais, apresentando o estrato dominante macro ou mesofanerofítico predominantemente caducifólio, com mais de 50% dos indivíduos e espécies despídos de folhagem no período desfavorável (VELOSO et. al. 1991) e para Rizzini et al. (1988) esta porcentagem é maior que 80%.

A designação de Floresta Seca é aplicada para as formações florestais caracterizadas por diversos níveis de caducifolia durante a estação seca, dependente das condições químicas, físicas e principalmente, da profundidade do solo (NASCIMENTO et al. 2004).

A Floresta Estacional Decidual apresenta estrato arbóreo que varia de 15 a 25 m. A grande maioria das árvores são eretas, com alguns indivíduos emergentes. Na época chuvosa, fornecem uma cobertura arbórea de 50 a 70%. Na época de seca a cobertura pode ser inferior a 50 % (SANO & ALMEIDA, 1998).

A bacia do rio Paraná (13°20' - 15°40'S, 46°35' - 47°30'W) com 5.940.382ha, nos estados de Goiás e Tocantins, é um dos mais expressivos enclaves de Floresta Estacional Decidual do Brasil. (SILVA & SCARIOT, 2003), embora no norte de Minas é comum a existência de extensas áreas dessa formação em contato físico com formações florestais da Caatinga, que tem no estado de Minas Gerais sua projeção mais meridional.

Elas ocorrem em todos os continentes sob as faixas tropicais, nos pontos em que as chuvas são copiosas durante a época dita pluviosa e seguidas de um período seco de uns 4-6 meses. No Brasil isso se sucede no planalto central, na área peculiar ao cerrado; deve, portanto, haver uma condição edáfica que separe as duas formações (RIZZINI, 1997). No Brasil, matas secas (ou mesófilas) acham-se disseminadas abundantemente através da área central do cerrado, sob o mesmo regime climático, em forma de manchas, em Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso e Bahia RIZZINI (1997).

(...)

No entanto, esta afirmativa necessita de confirmação, uma vez que a falta de água disponível do solo pode-se ser devida a fatores do solo e não propriamente à estacionalidade fisiológica. A grande pressão antrópica sobre as áreas de afloramento calcário, particularmente, devido à extração para a produção de cimento e corretivo de solo para a agricultura, torna urgente a produção de inventários florísticos subsidiando a proposição de áreas de preservação permanente (MELO & LOMBARDI, 2004).

Nos últimos dois séculos, essas florestas foram seriamente reduzidas a pequenos fragmentos e severamente perturbadas pela retirada indiscriminada de madeira, pela pecuária extensiva e pelo fogo. Essas perturbações antrópicas constantes representam uma importante ameaça à biodiversidade, principalmente nas regiões onde o processo de fragmentação iniciou-se há várias décadas (TURNER, 1996)."

Fonte: [www.ufv.br/def/disciplinas/ENF448/aula\\_10\\_fitogeografia/BIOMAS/MATA%20ATL%C2NTICA.pdf](http://www.ufv.br/def/disciplinas/ENF448/aula_10_fitogeografia/BIOMAS/MATA%20ATL%C2NTICA.pdf)

De outro tanto, da conjugação dos arts. 1º, *caput* com o art. 4º do Decreto 750/1993, percebe-se uma diferenciação na tutela da vegetação de Mata Atlântica. Quando em causa a vegetação primária, o seu corte, exploração e supressão foram terminantemente proibidos (art. 1º).

Tratando-se da vegetação secundária, a proibição apenas vigoraria, em princípio, quando em causa uma regeneração média ou avançada. Cuidando-se de regeneração em fase inicial (art. 4º), a exploração da área poderia ser franqueada pelo IBAMA, observados requisitos por ele estabelecidos (observada ainda a ressalva do art. 4º, parágrafo único c/ Resolução 3, de 18.04.96, CONAMA).

Segundo sustenta o promotor Alexandre Gaio, na obra "Lei da Mata Atlântica comentada", "No caso de vegetação primária de Mata Atlântica, apenas poderá ser autorizado o corte ou supressão se a finalidade é de pesquisa científica, prática preservacionista ou de atendimento a obra ou atividade de utilidade pública, devendo nesta última hipótese ser precedida da realização e da aprovação de Estudo Prévio de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EPIA/RIMA). Por óbvio que, na medida em que esse Estudo Prévio de Impacto Ambiental deve contemplar alternativas locais, seja pela exigência do artigo 5º, inciso I, da Resolução do CONAMA nº 01/86, seja pela exigência do artigo 14 da Lei nº 11.428/2006, o proponente da obra ou atividade de utilidade pública deve demonstrar que não existe outra alternativa locacional menos impactante e, portanto, que não há outro local que não abrigue remanescente de vegetação primária de Mata Atlântica. Ademais, na medida em que a autorização para o corte e a supressão da vegetação primária do Bioma Mata Atlântica apenas pode ocorrer excepcionalmente, o proponente da obra ou atividade deve conseguir demonstrar cabalmente a existência de utilidade pública no bojo do Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA). Deve-se atentar, ainda, que não há diferença de tratamento jurídico se o remanescente de vegetação primária de Mata Atlântica se localizar em zona urbana ou zona rural." (GAIO, Alexandre. **Lei da Mata Atlântica comentada**. edição kindle. Almedina. 2014. posição 2197).

O CONAMA editou a Resolução n. 29, de 07/12/1994, dispondo no art. 5 o que segue: "Resolução 29/94 - Com relação ao corte, exploração e supressão da vegetação secundária no estágio inicial de regeneração da mata Atlântica, ficasomente permitida a supressão ou exploração sustentada nas propriedades rurais que apresentarem áreas excedentes às áreas de reserva legal, ressalvadas as de preservação permanente."

Daí o relevo da distinção entre vegetação primária/secundária. Ora, em atenção ao art. 6º do Decreto 750, foi publicada a Resolução/CONAMA 28, de 07 de dezembro de 1994, discorrendo sobre a definição de vegetação primária e secundária, como segue:

*Art. 1º Vegetação primária: vegetação caracterizada como de máxima expressão local, com grande diversidade biológica, sendo os efeitos das ações antrópicas mínimos, a ponto de não afetar significativamente suas características originais de estrutura e de espécies.*

*Art. 2º Vegetação secundária ou em regeneração: vegetação resultante de processos naturais de sucessão, após supressão total ou parcial de vegetação primária por ações antrópicas ou causas naturais, podendo ocorrer árvores remanescentes de vegetação primária.*

Melhor dizendo, "No sistema secundário delimitado no Mapa estão as comunidades vegetais que sucederam naturalmente após o abandono do solo, pelo homem, depois de práticas agropecuárias ou mineradoras que descaracterizaram por completo os parâmetros ecológicos da mata primária no que diz respeito às condições químicas, físicas e orgânicas do solo. Assim, a sucessão florestal natural que se desenvolveu nesses solos são de características diferentes daquela que ali existia antes da intervenção do homem." (SATO, Jorge. **Mata Atlântica: direito ambiental e a legislação**. São Paulo: Hemus, 1995, p. 42).

Affonso Leme Machado argumenta, por seu turno, o que segue:

*"Cumpre conceituar vegetação nativa: é a entendida como composta de espécies nativas que, supostamente, são originárias das áreas geográficas onde atualmente ocorrem. Às vezes, as espécies nativas são assimiladas às espécies endêmicas e que seriam inatas numa área específica. A espécie exótica é aquela que é introduzida numa área da qual não é originária; portanto, o contrário do que acontece com uma espécie nativa.*

*Vegetação primária é aquela de máxima expressão local, com grande diversidade biológica, sendo os efeitos das ações antrópicas mínimos, a ponto de não afetar significativamente suas características originais de estrutura e espécies (Resolução 10 CONAMA, de 1.10.93).*

*Vegetação secundária é a resultante de processos naturais de sucessão, após supressão total ou parcial da vegetação primária, por ações antrópicas ou causas naturais, podendo ocorrer árvores remanescentes de vegetação primária. Também é chamada de vegetação em regeneração (Resolução Conama citada).*

*A resolução 388, de 23.2.2007, convalidou as resoluções anteriores que definem as vegetações primária e secundária nos estágios inicial, médio e avançado de regeneração, para os fins do disposto no art. 4, §1º, lei 11.428/2006.*

*A vegetação primária ou a vegetação secundária em qualquer estágio de regeneração no Bioma mata Atlântica não perderão essa classificação nos casos de incêndio, desmatamento ou qualquer outro tipo de intervenção não autorizada ou não licenciada. (art. 5º da lei 11.428/2006).*

*Note-se na lei comentada que a locução 'vegetação primária' é apresentada sem outra qualificação, diferentemente do que será encontrado em relação 'à vegetação secundária', onde estará sempre inserido o estágio da sua regeneração. Pelos conceitos expostos na Resolução 10/1992 CONAMA, pode-se concluir que a vegetação primária ou a floresta de vegetação primária é aquela que não sofreu degradação e que, portanto, não necessita de regeneração." (MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 927-928).*

Aplicando essa diferenciação, o TRF da 3ª Rg. já deliberou;

*Processo civil e direito ambiental. mata Atlântica. Vegetação primária ou secundária em estado avançado ou médio de regeneração. Desmatamento. Proibição legal. Exceções. Medida liminar cautelar. Requisitos presença.*

*- É proibido o corte, a exploração e a supressão de áreas de vegetação primária ou secundária em estágio avançado ou médio de regeneração da mata atlântica (art. 1º, caput, do Decreto nº 750/93), ressalvados os casos expressamente previstos na legislação regulamentar (art. 1º, parágrafo único, art. 2º, caput).*

*- Sendo plausível a caracterização técnica da área de desmatamento como vegetação secundária de mata Atlântica em avançado estado de regeneração e não incidindo uma das exceções legais à vedação de supressão desse tipo de cobertura vegetal, encontram-se presentes os requisitos da fumaça do bom direito e do perigo na demora com relação ao pleito de impedimento da continuidade da atuação lesiva ao meio ambiente necessários ao deferimento de medida liminar cautelar. (AG 9805505049, Desembargador Federal Manoel Erhardt, TRF5 - Terceira Turma, DJ - Data::31/03/2000 - Página::2128.)*

Ademais, em 22 de setembro de 2006, foi publicada a lei 11.428 que, inspirada no referido Decreto 750, definiu o Bioma Mata Atlântica (art. 1º), estabelecendo um regime jurídico bastante peculiar para a sua tutela (arts. 6º e ss.). Ela foi regulamentada pelo Decreto 6.660/2008, cujo art. 51 expressamente dispôs sobre a revogação do Dec. 750/93.

Note-se que "A Lei da Mata Atlântica (Lei n. 11.428, de 22 de dezembro de 2006) atende ao comando constitucional do art. 225, § 4º, da CF/1988, o qual consagra a Mata Atlântica - juntamente com a Floresta Amazônica brasileira, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira - como patrimônio nacional, dispondo, além disso, que "sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais". Entre os biomas e regiões brasileiras listadas como patrimônio nacional, a Mata Atlântica é a única regulada e protegida por uma legislação especial, o que se deve, em grande medida, à conscientização e mobilização da sociedade civil empenhada em assegurar a proteção do bioma mais afetado pela ação e omissão destrutiva tanto de agentes públicos quanto privados ao longo dos séculos no Brasil." (SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **A Proteção Constitucional do Bioma da Mata Atlântica**. SP: Expressa, 2022. introdução).

Uma historiografia da Mata Atlântica é ofertada por Warren Dean na obra **A ferro e fogo: a história e a devastação da Mata Atlântica brasileira**, publicado em 1996. Acrescente-se que *"não obstante ser reconhecida internacionalmente como um dos hotspots da biodiversidade global, é o bioma mais degradado e devastado no Brasil, estimando-se que restam somente algo em torno de 12,4% da sua cobertura vegetal original, se tomarmos como parâmetro a cobertura existente à época da chegada dos portugueses ao Brasil."* (SARLET, Ingo. FENSTERSEIFER. Tiago. **Obra citada**. introdução).

Segundo Sarlet e Fensterseifer, no tocante à ocupação humana, cabe registrar que aproximadamente 72% da população brasileira reside no bioma da Mata Atlântica, concentrando 70% do PIB nacional, o que, como se pode inferir, por um lado, reforça a pressão em relação à sua ocupação e utilização de seus recursos naturais, por outro, contudo, exige um marco jurídico rígido de proteção para salvaguardar o pouco que ainda resta do estado original (status quo ante) do bioma em questão.

Convém registrar ainda o seguinte:

Biomias Continentais Brasileiros	Área Aprox. (Km2)	Área/Total Brasil (Km2)
Amazônia	4.196.943	49,3%
Cerrado	2.036.448	23,9%
Mata Atlântica	1.110.182	13,0%
Caatinga	844.453	9,9%
Pampa	176.496	2,1%
Pantanal	150.355	1,8%
Total	8.514.877	100%

Fonte: IBGE/MMA, Mapa de Biomas do Brasil - Primeira Aproximação, 2004

Segundo sustenta o promotor Alexandre Gaio, na obra "Lei da Mata Atlântica comentada", *"No caso de vegetação primária de Mata Atlântica, apenas poderá ser autorizado o corte ou supressão se a finalidade é de pesquisa científica, prática preservacionista ou de atendimento a obra ou atividade de utilidade pública, devendo nesta última hipótese ser precedida da realização e da aprovação de Estudo Prévio de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EPIA/RIMA). Por óbvio que, na medida em que esse Estudo Prévio de Impacto Ambiental deve contemplar alternativas locais, seja pela exigência do artigo 5º, inciso I, da Resolução do CONAMA nº 01/86, seja pela exigência do artigo 14 da Lei nº 11.428/2006, o proponente da obra ou atividade de utilidade pública deve demonstrar que não existe outra alternativa locacional menos impactante e, portanto, que não há outro local que não abrigue remanescente de vegetação primária de Mata Atlântica. Ademais, na medida em que a autorização para o corte e a supressão da vegetação primária do Bioma Mata Atlântica apenas pode ocorrer excepcionalmente, o proponente da obra ou atividade deve conseguir demonstrar cabalmente a existência de utilidade pública no bojo do Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA). Deve-se atentar, ainda, que não há diferença de tratamento jurídico se o remanescente de vegetação primária de Mata Atlântica se localizar em zona urbana ou zona rural."* (GAIO, Alexandre. **Lei da mata atlântica comentada**. edição kindle. Almedina. 2014. posição 2197).

Ademais, *"Admite-se, também de modo excepcional, a autorização para o corte, a supressão e a exploração da vegetação secundária em estágio avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica nas hipóteses de obras, atividades ou projetos de utilidade pública, ou ainda em atividades de pesquisa científica ou práticas preservacionistas. O artigo 22 da Lei nº 11.428/2006 aponta expressamente, para as hipóteses de obra ou atividade de utilidade pública, a necessidade de realização de Estudo Prévio de Impacto Ambiental e o respeito ao disposto no artigo 14 da Lei nº 11.428/2006, que trata do regime jurídico geral do bioma Mata Atlântica e exige expressamente a demonstração da inexistência de alternativa técnica ou locacional ao empreendimento pretendido. Nas hipóteses de pretensões de corte ou supressão de vegetação de Mata Atlântica secundária em estágio avançado de regeneração para práticas preservacionistas e pesquisas científicas, o artigo 22 faz referência ao artigo 19 desta Lei, que condiciona qualquer autorização à prévia regulamentação dessas práticas pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente."* (GAIO, Alexandre. **Obra citada**. posição 2217).

Atente-se para o art. 25 da lei da Mata Atlântica:

Art. 25. O corte, a supressão e a exploração da vegetação secundária em estágio inicial de regeneração do Bioma Mata Atlântica serão autorizados pelo órgão estadual competente.

*Parágrafo único. O corte, a supressão e a exploração de que trata este artigo, nos Estados em que a vegetação primária e secundária remanescente do Bioma Mata Atlântica for inferior a 5% (cinco por cento) da área original, submeter-se-ão ao regime jurídico aplicável à vegetação secundária em estágio médio de regeneração, ressalvadas as áreas urbanas e regiões metropolitanas.*

Segundo o promotor Gaio, "Se a vegetação da Mata Atlântica for secundária em estágio inicial de regeneração, o artigo 25 da Lei nº 11.428/2006, no âmbito do regime especial do bioma Mata Atlântica, não colaciona qualquer condicionante técnico, requisito ou pressuposto para o seu corte ou supressão." (GAIO, Alexandre. **Obra citada.** posição 2220).

D'outro tanto, extraio da aludida obra o seguinte comentário ao art. 46 daquela lei: "O presente dispositivo legal, dirigido ao Poder Público em todas as suas esferas, traz um comando que deveria ser óbvio em todas as leis, e nesse ponto desnecessário, qual seja de que a lei deve ser cumprida fiel e rigorosamente. De qualquer forma, o alerta reforça a mora de o Poder Executivo federal implementar, dentre outras providências, a regulamentação do Fundo de Restauração do bioma Mata Atlântica. A outra tarefa incumbida aos órgãos competentes no artigo em análise é a de estímulo aos estudos técnicos e científicos visando à conservação e ao manejo racional do bioma Mata Atlântica e de sua biodiversidade. A título de exemplo, nesse escopo se insere a confecção pelo Ministério do Meio Ambiente, no ano de 2010, do livro Mata Atlântica: patrimônio nacional dos brasileiros, assim como o apoio e coordenação do projeto "Mata Atlântica II" pelo Fundo Brasileiro da Biodiversidade (FUNBIO) e o Ministério do Meio Ambiente, entre os anos de 2009 e 2012, que teve como objeto a apresentação de estudos e projetos sobre os temas de criação ou ampliação de unidades de conservação públicas municipais e estaduais, a elaboração de planos municipais de conservação e recuperação da Mata Atlântica, a regularização ambiental de imóveis rurais e a viabilização de projetos de pagamentos por serviços ambientais." (GAIO, Alexandre. **Obra citada.** posição 2669).

Destaca-se, portanto, a significativa dimensão da área em que se projeta o bioma da Mata Atlântica. Sabe-se também que as florestas cumprem o papel de reguladores climáticos, contribuindo para estabilização e redução das temperaturas médias.

## 2.15. Unidades de conservação:

Conquanto já existissem áreas protegidas desde 1937 - ano da criação do Parque Nacional de Itatiaia -, foi com a publicação da lei n. 6.938/1981 que se revelou possível sistematizar diferentes unidades de conservação em solo nacional, ainda que persistissem, mesmo sob a nova legislação, a falta de recursos e ausência de tratamento prioritário do tema.

De 1937 em diante, coube à Constituição de 1988 o papel de verdadeiro divisor de águas, já que, ao lançar o desafio de uma regulamentação para o que chamou espaços territoriais especialmente protegidos, ela deu ensejo à publicação, em 18.07.2000, da Lei 9.985, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza- SNUC.

Com a publicação da lei n. 9.985, de 2000, foram ofertados os contornos do sistema de unidades de conservação, em atenção ao §1º, I, II, III e VII do art. 225, Constituição. Explicita Edis Milarè, "Fruto de um longo processo de gestação, a Lei 9.985/2000 nasceu depois de incertezas, fluxos e refluxos, expectativas e ansiedades. Pairavam muitas dúvidas sobre como instituir e, depois, como gerir esses espaços especialmente protegidos em virtude do oportuno mandato constitucional. Como toda legislação ambiental num país que vê seu patrimônio natural e seu meio ambiente assolados por tantos males e expostos à sanha dos predadores, a Lei do SNUC aparece com marcas messiânicas, destinada a redimir, ao menos em parte, o que estava perdido, e a desenvolver o que se encontrava sadio." (MILARÈ, Edis. **Direito do ambiente.** São Paulo: RT. 2021. RB 49.1).

O tema foi regulamentado pelo decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. A unidade de conservação é "espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção." (lei 9.985/2000, art. 2, I). Para a configuração jurídico-ecológica de uma unidade de conservação deve haver: a relevância natural; o caráter oficial; a delimitação territorial; o objetivo conservacionista; e o regime especial de proteção e administração.

Os objetivos do SNUC foram detalhados no art. 4 da lei n. 9.985, destacando-se o escopo de contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais. Também lhe cabe proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional. Contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais; promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais. Ademais, incumbe ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento. Proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica; proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural. Proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos; recuperar ou restaurar ecossistemas degradados. Cabe-lhe ainda proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental; valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica. Além disso, destaca-se a missão de favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico; e proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente.

Ainda segundo Milarè, *"Esses objetivos, no seu conjunto, transcendem os aspectos mais superficiais constantes do conceito corrente de unidades de conservação. Duas considerações parecem pertinentes ao elenco dos objetivos: uma, o seu rico conteúdo ecológico, que ultrapassa a visão da cobertura vegetal e da biodiversidade inerentes a uma área, para ressaltar, igualmente em primeiro plano, elementos da hidrosfera e da litosfera; outra, o enfoque do desenvolvimento sustentável, de caráter econômico-social, processo esse em que se vislumbra a possibilidade de conjugar os interesses das populações locais com a integridade do patrimônio ambiental natural."* (MILARÈ, Edis. **Direito do ambiente**. SP: RT. 2021. RB 49.2).

As diretrizes do sistema de unidades de conservação estão detalhadas no art. 5 da lei n. 9.985/2000, com seus 13 incisos. Esses vetores se voltam, primariamente, para assegurar a identidade dos ecossistemas brasileiros mais significativos. Evidentemente, trata-se de uma identidade ecossistêmica característica dos respectivos ambientes terrestres e aquáticos, como se encontram no momento. Resta saber da possibilidade de se procurar, ademais, a recuperação possível do seu estado anterior ou original, quando for o caso. Já a estrutura do SNUC está delimitada no art. 6 da lei.

Dentre as unidades de proteção, há aquelas de proteção integral e há as de uso sustentável. Dentro desses dois grupos, encontram-se 12 categorias de unidades de conservação, sendo que cada modalidade de área protegida realça, em maior ou menor escala, um ou vários dos objetivos preconizados pela lei, respeitada a primazia da finalidade conservacionista, consoante explícito na própria definição de unidade de conservação dada pelo art. 2º, I, antes referido. Por exemplo, a pesquisa científica está na base de diversos tipos de unidades de conservação, como na Estação Ecológica e na Reserva de Fauna. Os usos econômicos sustentáveis são bem salientados na Floresta Nacional, na Reserva Extrativista, na Área de Proteção Ambiental e na Reserva de Desenvolvimento Sustentável etc.

No que releva ao caso em exame, *os Parques Nacionais constituem a mais antiga e popular modalidade de unidade de conservação. O primeiro Parque Nacional do mundo foi o de Yellowstone, nos Estados Unidos, criado em 1872. No Brasil, a primeira iniciativa para a criação de uma área protegida ocorreu em 1876, inspirada em Yellowstone, quando o Engenheiro André Rebouças propôs a criação de dois parques nacionais: um em Sete Quedas e outro na Ilha do Bananal. No entanto, o primeiro Parque Nacional foi o de Itatiaia, criado em 1937, por meio do Decreto 1.713, de 14.06.1937, com fundamento no Código Florestal de 1934, visando a incentivar a pesquisa científica e a oferecer lazer às populações urbanas. Posteriormente, os Parques Nacionais encontraram seu fundamento legal no art. 5º do Código Florestal de 1965, que previu sua criação nos três níveis de governo, em terras de domínio público, e sua regulamentação se deu pelo Decreto 84.017, de 21.09.1979. De acordo com a Lei do SNUC, o Parque Nacional tem como objetivo básico "a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico" (art. 11). Assim, seu manejo deve ter em vista quatro objetivos principais: a preservação de ecossistemas naturais, a pesquisa científica, a educação e recreação e o turismo."* (MILARÈ, Edis. **Obra citada**. RB 49.5).

O Parque Nacional é de posse e domínio públicos, devendo as áreas particulares incluídas em seus limites serem desapropriadas. O regime de visitação pública e de pesquisa científica é idêntico ao das Estações Ecológicas. As unidades dessa categoria, quando criadas por Estado ou Município, serão denominadas, respectivamente, Parque Estadual e Parque Natural Municipal.

D'outro tanto, na forma do art. 2, XVIII, da lei 9.985/2000, a zona de amortecimento consiste no entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade. Note-se, por exemplo, que, excepcionando a regra do caput do art. 36, da lei 9.985, determina o seu § 3º que, na hipótese de o empreendimento afetar uma unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, a unidade afetada deverá ser beneficiada pela compensação ambiental, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral.

Ainda quanto à zona de amortecimento, Edis Milarè explicita:

*"(...) As unidades de conservação, exceto Áreas de Proteção Ambiental e Reservas Particulares do Patrimônio Natural, devem possuir uma zona de amortecimento, a ser estabelecida quando da elaboração do respectivo Plano de Manejo e, quando conveniente, corredores ecológicos.*

*A lei define zona de amortecimento como "o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade".*

*Não pode, a bem ver, ser considerada parte integrante da unidade de conservação, mas, por força da Lei, fica sujeita a uma espécie de zoneamento obrigatório, pelo qual certas atividades econômicas são permitidas e regradas.*

*Daí por que, por se tratar de propriedade privada, não cabe, como regra geral, indenização, posto que o imóvel afetado não vê sua dominialidade alterada e continua a aceitar usos econômicos, apenas sofrendo certas restrições e uma regulamentação da atividade, e, por óbvio, de forma não tão restritiva como ocorre no interior das unidades de conservação. Contudo, as limitações não podem inviabilizar o direito de propriedade e seu exercício, sob pena de acarretar apossamento administrativo, com o conseqüente dever de indenizar por parte do Poder Público.*

*A zona de amortecimento é, portanto, uma faixa de terreno que margeia as unidades de conservação, exceto Áreas de Proteção Ambiental e Reservas Particulares do Patrimônio Natural, com a finalidade, como o próprio nome está a indicar, de amortecer ou mitigar os impactos produzidos pelas atividades externas que sejam incompatíveis com o manejo da unidade.*

No ponto, importa registrar a revogação expressa da Resolução CONAMA 13/1990 pela congênere 428/2010, a qual vinha reiteradamente sendo aplicada pelos órgãos ambientais, não obstante já se encontrar revogada pelo art. 25 da lei n. 9.985/2000 conforme vimos sustentando nas edições anteriores desta obra. Tal revogação, vale dizer, mostra-se benéfica à sociedade e ao meio ambiente, uma vez que "o entorno único com raio de dez quilômetros não satisfaz as peculiaridades de cada modalidade de unidade de conservação" porquanto essa metragem pode, no caso concreto, ser ora excessiva, ora insuficiente." (MILARÈ, Edis. **Obra citada**. RB 49.9).

A construção de empreendimentos na zona de amortecimento de parques nacionais demanda prévia aquiescência por parte do ICMBIO, autarquia federal criada com base na lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007.

*DIREITO AMBIENTAL. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. EMPREENDIMENTO A SER CONSTRUÍDO EM ZONA DE AMORTECIMENTO DE UNIDADE DE CONSERVAÇÃO FEDERAL. USINA HIDRELÉTRICA DE BAIXO IGUAÇU. PARQUE NACIONAL DO IGUAÇU. NECESSIDADE DE ANUÊNCIA DO ICMBIO. 1. O licenciamento ambiental de empreendimento que produza impacto ambiental sobre unidade de conservação e/ou a respectiva zona de amortecimento, além do atendimento às normas protetivas do ambiente natural em geral, depende da anuência do órgão responsável pela administração da unidade conservacionista, conforme previsto no art. 36- § 3º da Lei 9.985/2000. 2. A anuência do órgão gestor tem de ser obtida em relação ao empreendimento como um todo, de forma que se tenha certeza quanto à sua viabilidade ambiental, dada sua influência sobre área especialmente protegida, e quanto a terem sido realizados todos os estudos necessários e tomadas todas as medidas possíveis para a minimização do impacto sobre a unidade de conservação. 3. A anuência do órgão gestor à concessão de licença prévia para o empreendimento, mas com o estabelecimento de condicionantes consistentes na realização de estudos e em medidas complementares necessárias à proteção da unidade de conservação, obriga o empreendedor a demonstrar àquele órgão os resultados obtidos com as providências indicadas na licença prévia, de forma a obter a anuência para a expedição da licença de instalação da obra. Somente o órgão gestor da unidade conservacionista, que é quem por ela "fala", pode avaliar se os resultados são satisfatórios para a preservação da unidade. 4. Por isso, por infringência à regra do art. 36- § 3º da Lei 9.985/2000, é ilegal a expedição de licença de instalação do empreendimento impactante pelo órgão ambiental estadual competente, sem a prévia manifestação favorável do órgão gestor da unidade de conservação atingida, ainda que este tenha anteriormente prestado sua anuência, sob condição, à expedição de licença prévia. 5. Agravo de instrumento parcialmente provido para suspender os efeitos da licença de instalação da usina hidrelétrica de Baixo Iguaçu/PR emitida pelo Instituto Ambiental do Paraná - IAP, em decorrência da ausência de prévia manifestação expressa do ICMBio, órgão administrador do Parque Nacional do Iguaçu, sobre o atendimento das exigências contidas nas condicionantes previstas na licença prévia do empreendimento, tendentes à preservação do parque nacional. (TRF-4 - AG: 50033645220144040000 5003364-52.2014.4.04.0000, Relator: CÂNDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR, Data de Julgamento: 16/06/2014, QUARTA TURMA)*

*ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. ARACRUZ CELULOSE. PLANTAÇÃO DE EUCALIPTO EM ZONA DE AMORTECIMENTO DE UNIDADE DE CONSERVAÇÃO. PARQUE NACIONAL DO DESCOBRIMENTO. INEXISTÊNCIA DE LICENCIAMENTO E DE AUTORIZAÇÃO DO CHEFE DA UNIDADE. AUTUAÇÃO DO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). LEGALIDADE. NORMA LEGAL POSTERIOR QUE ALTERA A ZONA DE AMORTECIMENTO. LEX MITIOR. APLICAÇÃO RETROATIVA. 1. O desenvolvimento de atividades potencialmente causadoras de impacto ambiental nos limites da zona de amortecimento de unidade de conservação depende de autorização do chefe da unidade, de acordo com o disposto no art. 36, § 3º, da Lei n. 9.985/2000, e no art. 2º da Resolução Conama n. 13/1990. 2. A competência para a fiscalização dos órgãos ambientais, segundo o disposto no art. 23 da Constituição Federal, é comum, não havendo, portanto, qualquer ilegalidade na fiscalização realizada pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. 3. Autuação e imposição de penalidades com base no art. 2º da Resolução Conama n. 13/1990, que estabelecia a zona de amortecimento do Parque Nacional do Descobrimento em dez quilômetros, dispositivo posteriormente revogado e substituído por outro (art. 1º, § 2º, da Resolução n. 428/2010), que fixou em três quilômetros esse limite. Aplicação da lei posterior mais benigna. 4. Recurso de apelação a que se dá provimento. (TRF-1 - AC: 00024778220064013310, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL DANIEL PAES RIBEIRO, Data de Julgamento: 10/11/2014, SEXTA TURMA, Data de Publicação: 21/11/2014)*

## 2.16. Áreas alvo de regime especial de tutela:

Nos idos de 1965, os arts. 2º e 3º da lei 4.771 preconizaram:

Art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

a) ao longo dos rios ou de outro qualquer curso d'água, em faixa marginal cuja largura mínima será:

1 - de 5 (cinco) metros para os rios de menos de 10 (dez) metros de largura;

2 - igual à metade da largura dos cursos que meçam de 10 (dez) a 200 (duzentos) metros de distancia entre as margens;

3 - de 100 (cem) metros para todos os cursos cuja largura seja superior a 200 (duzentos) metros.

b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais;

c) nas nascentes, mesmo nos chamados 'olhos d'água', seja qual for a sua situação topográfica;

d) no topo de morros, montes, montanhas e serras;

e) nas encostas ou partes destas, com declividade superior a 45°, equivalente a 100% na linha de maior declive;

f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;

g) nas bordas dos taboleiros ou chapadas;

h) em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, nos campos naturais ou artificiais, as florestas nativas e as vegetações campestres.

Art. 3º Consideram-se, ainda, de preservação permanentes, quando assim declaradas por ato do Poder Público, as florestas e demais formas de vegetação natural destinadas:

- a) a atenuar a erosão das terras;
- b) a fixar as dunas;
- c) a formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias;
- d) a auxiliar a defesa do território nacional a critério das autoridades militares;
- e) a proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico ou histórico;
- f) a asilar exemplares da fauna ou flora ameaçados de extinção;
- g) a manter o ambiente necessário à vida das populações silvícolas;
- h) a assegurar condições de bem-estar público.

§ 1º A supressão total ou parcial de florestas de preservação permanente só será admitida com prévia autorização do Poder Executivo Federal, quando for necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social.

§ 2º As florestas que integram o Patrimônio Indígena ficam sujeitas ao regime de preservação permanente (letra g) pelo só efeito desta Lei.

Ademais, o art. 1º, §2º, II, da mencionada lei 4771/1965, com a redação veiculada pela Medida Provisória 2.166-67/2001 preconizou o seguinte: "Para os efeitos deste Código, entende-se por (...) II - área de preservação permanente: área protegida nos termos dos arts. 2º e 3º desta Lei, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas."

De outro tanto, o art. 3º do vigente Código Florestal (lei 12.651/2012) acolheu conceito semelhante: "Para os efeitos desta Lei, entende-se por: (...) II - Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas."

Edson Ferreira de Carvalho sustenta que "As áreas de preservação permanente - APPs são essenciais ao bom funcionamento dos sistemas ecológicos e ao bem-estar humano. Atuam no controle da erosão nos topos dos morros, nas áreas inclinadas e nas margens dos cursos hídricos, evitando o assoreamento das calhas por onde escoam as águas. Diminuem a ocorrência de deslizamento de terras e pedras, e minimizam os efeitos de enchentes. Mantêm a quantidade e a qualidade das águas. Reduzem o fluxo hídrico superficial. Filtram resíduos de produtos químicos, como agrotóxicos e fertilizantes, e servem de abrigo e fonte de alimento para a fauna." (CARVALHO, Edson Ferreira. **Curso de direito florestal brasileiro: sistematizado**. Curitiba: Juruá, 2013. p. 275).

Importante, ademais, atentar para o que segue: "Em primeiro lugar, deflui do conceito legal de APP que a proteção dessas áreas independe da existência de cobertura vegetal. Em segundo plano, se nela existir vegetação, natural ou plantada, ela deve ser preservada. Em terceiro lugar, não importa se a vegetação é nativa ou exótica (originária de outro país). Em quarto lugar, é errônea a ideia de que a vegetação de APP deve ser arbórea, embora esta seja desejável. Uma sapezal (*Imperata brasiliensis*) ou um gramado, desde que localizado nas áreas mencionadas, pela letra da lei, é considerado vegetação de preservação permanente, principalmente quando exercem o papel de pioneiras no processo de sucessão vegetal. Na hipótese de existência de APP sem vegetação, esta deverá ser recomposta e conduzida ao estado arbóreo para que exerça plenamente suas funções ecológicas." (CARVALHO, Edson Ferreira. **Obra cit.**, p. 281).

Ao comentarem o Código Florestal/2012, Celso Antonio Pacheco Fiorillo e Renata Marques Ferreira argumentam que o regime das APPs apenas seria aplicável no âmbito rural, dado ser incabível a delimitação de áreas de preservação permanente na zona urbana. (FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. **Comentários ao Código Florestal: Lei n. 12.651/2012**. São Paulo: Saraiva. Kindle ed. 2018. posição 923). Ambos reputam inconstitucionais as normas destinadas a tutelar a vegetação, por meio de APPs e reservas legais, quando aplicáveis às cidades.

Conquanto se possa cogitar da competência municipal para tratar das áreas de proteção da flora, no seu âmbito - a exemplo do que dispunha o art. 2º, parágrafo único, Código Florestal/65 -, em princípio não é manifesta a inconstitucionalidade do Código Florestal quando trata do tema, até porque os municípios também alcançam sua zona rural. A vingar a pretensa incompetência da União para tratar da constituição de APPs em zonas urbanas, isso poderia levar a igual invalidade para cuidar das áreas de preservação permanente, situadas na zona rural dos Municípios. E isso não faria sentido.

O tema já chegou a ser deliberado pelo TRF4, como segue:

"(...) *Aufere-se da inteligência dos dispositivos que nas áreas urbanas - o que é o caso - a ocupação observará o contido no respectivo plano diretor e na lei de uso do solo, observados os princípios e os limites que o próprio artigo estabelece. Este dispositivo, recepcionado pela Carta Política de 1988, prevê os requisitos mínimos de proteção ao ambiente que almeja amparar. Aos Municípios, é verdade, compete promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, inciso VIII, CR/88). Mencionada competência, porém, está adstrita a suplementar, no que lhe couber, àquela do âmbito dos demais entes políticos (inciso II). Todavia, atuando na seara legislativa em caráter suplementar aos demais entes políticos, se, por um lado, o Município pode estabelecer mecanismos de ampliação daquela proteção estabelecida pelo Código Florestal, tida como mínima, por outro, é-lhe vedado restringi-las, em atropelo aos lindes da competência legislativa que lhe são assegurados.*

*Note-se que essa interpretação é de subsistir mesmo diante da sobrevinda da Lei n. 12.651/12 (novo Código Florestal). Esta, em seus artigos 1º, caput, ("Art. 1º-A. Esta Lei estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente [...] - destaque) e 2º, caput e § 1º ("Art. 2º As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação nativa, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem. § 1º Na utilização e exploração da vegetação, as ações ou omissões contrárias às disposições desta Lei são consideradas uso irregular da propriedade [...]") (destaque), à míngua de exceções previstas, aplica-se a todo o território nacional, incluídas as áreas urbanas. E, quando estabelece obediência à legislação em geral (estadual, municipal, etc.), isso se dá quando tais diplomas preveem maiores restrições ao uso da propriedade, ampliando as garantias protetórias dos bens jurídicos que visa a resguardar, do que aquelas que traz em seu bojo. Quando isso não ocorre, ou seja, quando as garantias protetórias previstas na legislação em geral são inferiores, mais flexíveis, digamos, o uso da propriedade, então, deve observar as limitações que "especialmente esta Lei estabelecem". (TRF-4 - AC: 50113686520124047205 SC 5011368-65.2012.4.04.7205, Relator: VÂNIA HACK DE ALMEIDA, Data de Julgamento: 04/06/2019, TERCEIRA TURMA)*

Logo, o Código Florestal aplica-se também nos espaços urbanizados, apenas sendo dado aos Municípios incrementarem a tutela ambiental da flora, ao invés de mitigá-la.

As APPs compreendem as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente com diferentes larguras mínimas (art. 4º, I), a relação das áreas de entorno dos lagos e lagoas naturais em face de faixas com larguras mínimas (art. 4º, II), nas áreas situadas nos entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes em face de raio mínimo (art. 4º, IV), encostas em face de sua declividade (art. 4º, V), restingas na condição de fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues (art. 4º, VI), os manguezais (art. 4º, VII) na condição de ecossistema litorâneo observando todavia a necessidade de ser interpretado em face de sua definição (art. 3º, XII) a partir do que estabelece o art. 225, § 4º, da Carta Magna e também em face do que estabelece a lei de proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica (Lei n. 11.428/2006) que prevalece em face de seu conteúdo específico, as bordas dos tabuleiros ou chapadas em face de seu relevo (art. 4º, VIII), no topo de morros, montes, montanhas e serras com altura e inclinação definidas em lei (art. 4º, IX), as áreas em altitude superior a 1.800 m qualquer que seja sua vegetação (art. 4º, X) assim como em veredas em face de faixa marginal em projeção horizontal (art. 4º, XI). (FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. **Obra citada.** posição 965).

Com a redação dada pela lei 12.727/12, o art. 6º do Código Florestal/12 dispôs serem consideradas áreas de preservação permanente aquelas cobertas de florestas ou de outras formas de vegetação destinadas a uma ou mais das seguintes finalidades: (a) conter a erosão do solo e mitigar riscos de enchentes e deslizamentos de terra e de rocha; (b) proteger as restingas ou veredas; (c) proteger várzeas; (d) abrigar exemplares da fauna ou da flora ameaçados de extinção; (e) proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico, cultural ou histórico; (f) formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias; (g) assegurar condições de bem-estar público; (h) auxiliar a defesa do território nacional, a critério das autoridades militares; (i) proteger áreas úmidas, especialmente as de importância internacional; ou (j) proteger áreas úmidas, especialmente as de importância internacional.

O fato é que a vegetação situada em APPs há de ser mantida pelo proprietário, possuidor ou ocupante da área, cabendo-lhes a promoção da efetiva recomposição de referida vegetação, em caso de indevida supressão. Cuida-se de obrigação *propter rem* - ou seja, que adere à coisa -, transmissível para quem venha a suceder na posse ou adquirir o domínio do bem, ficando encarregando da recomposição, mesmo que não tenha causado o desbaste da área. Ademais, *"Na responsabilidade civil por dano ao meio ambiente, a natureza jurídica propter rem das obrigações ambientais não exclui a solidariedade entre os vários sujeitos implicados - proprietário, possuidor, administrador, contratados, terceiros envolvidos, etc. -, nos termos do art. 942, caput, do Código Civil e do art. 3º, IV, da Lei 6.938/81."* (STJ - REsp: 1400243 PR 2013/0283958-2, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 08/11/2016, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 26/08/2020)

Acrescente-se que, na forma do art. 8º, *caput*, do Código Florestal/12, "A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei."

Por sinal, com a redação veiculada pela lei 12.727/2012, o art. 41 do Código Florestal/12 estipula o seguinte:

*Art. 41. É o Poder Executivo federal autorizado a instituir, sem prejuízo do cumprimento da legislação ambiental, programa de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente, bem como para adoção de tecnologias e boas práticas que conciliem a produtividade agropecuária e florestal, com redução dos impactos ambientais, como forma de promoção do desenvolvimento ecologicamente sustentável, observados sempre os critérios de progressividade, abrangendo as seguintes categorias e linhas de ação:*

*II - compensação pelas medidas de conservação ambiental necessárias para o cumprimento dos objetivos desta Lei, utilizando-se dos seguintes instrumentos, dentre outros: (...)*

c) dedução das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito da base de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, gerando créditos tributários.

Anote-se que as áreas de uso restrito estão definidas nos arts. 10 e 11 da mencionada lei 12.651/2012. A lei 8171/1991 também reportou-se, como visto, à área de reserva legal. Trata-se de conceito inicialmente verbalizado pela lei 7803/1989 (art. 1º, II e V), e posteriormente modificado pela MP 2.166-67/2001.

*Art. 1º, §2º - lei 4.771/65 - Para os efeitos deste Código, entende-se por: (...) III - Reserva Legal: área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas.*

O atual Código Florestal preconiza que a reserva legal é a "área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa." (art. 3º, III).

Cuida-se, também aqui, de uma espécie de obrigação propter rem (STJ, REsp 343741/PR, rel. Min. Franciulli Neto, DJU de 07.10.2002, p. 225). O art. 12 do Código Florestal vigente (lei 12.651, de 25.05.2012) estipula que todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de reserva legal, sem prejuízo das normas atinentes às APPs. O art. 17 da mencionada lei dispõe que "a Reserva Legal deve ser conservada com cobertura de vegetação nativa pelo proprietário do imóvel rural, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado."

Em princípio, tais institutos - APPs e área de reserva legal - não se confundem e não podem ser sobrepostos, na medida em que isso acabaria por reduzir a dimensão da reserva legalmente imposta. De todo modo, o tema tem sido alvo de controvérsias junto aos tribunais:

*Ação civil pública ambiental. Pedido de instituição de área de reserva legal e preservação de vegetação nativa e recursos hídricos. Liminar de tutela antecipada concedida para estes fins. Falta de demonstração de utilização irregular de áreas de preservação permanente e de recursos hídricos ou de ocorrência de atos ilícitos. Obrigação de demarcação de reserva legal decorrente do Código Florestal. Regra auto-aplicável. Possibilidade de sobreposição com área de preservação permanente, nos limites da lei. Adequação de prazos. Agravo de instrumento provido em parte. (TJ-SP - AI: 03715082120098260000 SP 0371508-21.2009.8.26.0000, Relator: Antonio Celso Aguiar Cortez, Data de Julgamento: 04/02/2010)*

Ora, eventual sobreposição entre a APP e a RL acaba por ensejar riscos para a coletividade, caso seja generalizada. Isso pode impactar e comprometer a função de preservação da vida, inerente a tais espaços biológicos. Não se desconhece o conteúdo do art. 15 do Código Florestal de 2012:

*Art. 15. Será admitido o cômputo das Áreas de Preservação Permanente no cálculo do percentual da Reserva Legal do imóvel, desde que:*

*I - o benefício previsto neste artigo não implique a conversão de novas áreas para o uso alternativo do solo;*

*II - a área a ser computada esteja conservada ou em processo de recuperação, conforme comprovação do proprietário ao órgão estadual integrante do Sisnama; e*

*III - o proprietário ou possuidor tenha requerido inclusão do imóvel no Cadastro Ambiental Rural - CAR, nos termos desta Lei.*

*§ 1º O regime de proteção da Área de Preservação Permanente não se altera na hipótese prevista neste artigo.*

*§ 2º O proprietário ou possuidor de imóvel com Reserva Legal conservada e inscrita no Cadastro Ambiental Rural - CAR de que trata o art. 29, cuja área ultrapasse o mínimo exigido por esta Lei, poderá utilizar a área excedente para fins de constituição de servidão ambiental, Cota de Reserva Ambiental e outros instrumentos congêneres previstos nesta Lei.*

*§ 3º O cômputo de que trata o caput aplica-se a todas as modalidades de cumprimento da Reserva Legal, abrangendo a regeneração, a recomposição e, na hipótese do art. 16, a compensação.*

*§ 3º O cômputo de que trata o caput aplica-se a todas as modalidades de cumprimento da Reserva Legal, abrangendo a regeneração, a recomposição e a compensação.*

*§ 4º É dispensada a aplicação do inciso I do caput deste artigo, quando as Áreas de Preservação Permanente conservadas ou em processo de recuperação, somadas às demais florestas e outras formas de vegetação nativa existentes em imóvel, ultrapassarem:*

*I - 80% (oitenta por cento) do imóvel rural localizado em áreas de floresta na Amazônia Legal.*

Note-se, porém, que essa norma foi julgada inconstitucional pela Suprema Corte, por época da apreciação da ADC n. 42 e da ADI n. 4.901.

Eventual cômputo de área de preservação permanente - APP no cálculo da reserva legal - RL demandaria uma série de requisitos, não podendo ocasionar a conversão de novas áreas em uso alternativo do solo. Assim, aludido preceito - mesmo que viesse a ser reputado válido - não poderia ensejar novas supressões de vegetação mesmo que o percentual de comprometimento ecológico do imóvel seja superior ao percentual fixado

para reserva legal. A área haveria de ser conservada ou estar em processo de recuperação, conforme comprovação do proprietário ao órgão estadual integrante do Sisnama. Por fim, o proprietário ou possuidor deveria ter requerido inclusão do imóvel no Cadastro Ambiental Rural – CAR.

O art. 15, §1º, do Código Florestal dispôs sobre a prevalência na área de cômputo do regime jurídico da APP, o que compromete a função a ser cumprida pela área de reserva legal. De todo modo, como registrei acima, esse tema tem sido enfrentado pelos Tribunais, do que é exemplo o AgInt no AREsp 894313/SP: “*o novo Código Florestal não pode retroagir para atingir o ato jurídico perfeito, os direitos ambientais adquiridos e a coisa julgada, tampouco para reduzir de tal modo e sem as necessárias compensações ambientais o patamar de proteção de ecossistemas frágeis ou espécies ameaçadas de extinção, a ponto de transgredir o limite constitucional intocável e intransponível da ‘incumbência’ do Estado de garantir a preservação e a restauração dos processos ecológicos essenciais (art. 225, § 1º, I)*” (AgRg no REsp 1.434.797/PR, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 07/06/2016; AgInt no REsp 1597589/SP, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 20/02/2018, DJe 26/02/2018).

Como já decidiu o STJ, “*o mecanismo previsto no art. 15 do Novo Código Florestal acabou por descaracterizar o regime de proteção das reservas legais e, em consequência, violou o dever geral de proteção ambiental. Logo, tem-se que não merece prosperar o acórdão combatido que permitiu o cômputo de Área de Preservação Permanente no percentual exigido para instituição de Área de Reserva Legal. Nesse sentido: REsp 1694622/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/10/2017, DJe 19/12/2017. Assim, deve ser dado provimento ao agravo interno para dar provimento ao recurso especial a fim de cassar o acórdão recorrido determinando a demarcação do percentual exigido para instituição de Área de Reserva Legal sem o cômputo da área de preservação permanente. Agravo interno provido, nos termos da fundamentação.*” (STJ – AgInt no AREsp 894.313/SP, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 11/09/2018, DJe 17/09/2018).

No mais, que - com a redação dispensada pela lei n. 12.727/12 - a lei n. 12.651/2012 preconizou, no seu art. 11-A que “*a Zona Costeira é patrimônio nacional, nos termos do § 4º do art. 225 da Constituição Federal, devendo sua ocupação e exploração dar-se de modo ecologicamente sustentável.*” Cuida-se do espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre, sendo definida pelo Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC, conforme lei n. 7.661/88.

Como explicita Maria Helena Diniz, a zona costeira “*corresponde ao espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e uma faixa terrestre, com os seguintes limites: a) faixa marítima: espaço que se estende por doze milhas náuticas, medido a partir das linhas de base, compreendendo, dessa forma, a totalidade do mar territorial; b) faixa terrestre: espaço compreendido pelos limites dos municípios que sofrem influência direta dos fenômenos ocorrentes na zona costeira.*” (DINIZ, Maria Helena. **Dicionário jurídico**. 3. ed. 2008. p. 897).

Por seu turno, a faixa terrestre corresponde ao território composto “*pelos Municípios que sofrem influência direta dos fenômenos ocorrentes na Zona Costeira, a saber: 1) os Municípios defrontantes com o mar, assim considerados em listagem, estabelecida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); 2) os Municípios contíguos às grandes cidades e às capitais estaduais litorâneas que apresentam processo de conurbação; 3) os Municípios próximos ao litoral, até 50 km da linha da costa, que aloquem, em seu território, atividades ou infraestruturas de grande impacto ambiental sobre a Zona Costeira, ou ecossistemas costeiros de alta relevância; 4) os Municípios estuarinos-lagunares, mesmo que não diretamente defrontantes com o mar, dada a relevância destes ambientes para a dinâmica marítimo-litorânea; 5) os Municípios que, mesmo não defrontantes com o mar, tenham todos os seus limites estabelecidos com os Municípios referidos nos itens anteriores.*” (DINIZ, Maria Helena. **Obra citada**. p. 898).

Nesse âmbito, ganha significativa importância a lei n. 7.661/88, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, elaborada com o propósito de elevar a qualidade da vida de sua população, e a proteção do seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural (art. 2º).

Na forma do seu art. 3º, a lei 7.661 dispôs que o PNGC deverá prever o zoneamento de usos e atividades na Zona Costeira e dar prioridade à conservação e proteção, entre outros, dos seguintes bens: (a) recursos naturais, renováveis e não renováveis; recifes, parcéis e bancos de algas; ilhas costeiras e oceânicas; sistemas fluviais, estuarinos e lagunares, baías e enseadas; praias; promontórios, costões e grutas marinhas; restingas e dunas; florestas litorâneas, manguezais e pradarias submersas; (b) sítios ecológicos de relevância cultural e demais unidades naturais de preservação permanente; (c) monumentos que integrem o patrimônio natural, histórico, paleontológico, espeleológico, arqueológico, étnico, cultural e paisagístico.

Registre-se que “*A Lei 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, exige o licenciamento ambiental no caso de parcelamento do solo na Zona Costeira, estando o mesmo condicionado à elaboração do estudo de impacto ambiental e a apresentação do respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, devidamente aprovado, o que não ocorre no caso dos autos. Ademais, o empreendimento está localizado em área de significativa importância paisagística, o que exigiria do órgão ambiental especial atenção.*” (TRF-4 - AC: 50212985420144047200 SC, Relator: CÂNDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR, julgamento 24/04/2019, QUARTA TURMA)

Atente-se também para o seguinte julgado:

*DIREITO AMBIENTAL. ZONA COSTEIRA. RESTINGA. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. ZONA URBANA CONSOLIDADA. CONDOMÍNIO. O licenciamento ambiental para construção urbana depende da localização do empreendimento/imóvel, de seu tamanho, de sua finalidade, do efetivo impacto causado, o que define o interesse preponderante na atuação da Administração. Tais regras são decorrência imediata e lógica do potencial de cada empreendimento justificando o interesse pela manifestação de qual esfera da Administração, excepcionandas as atuações da União em bens de sua propriedade. Especificamente em zonas costeiras, o zoneamento e a urbanização são permitidos, inclusive em terrenos de marinha. Cabe, em qualquer destes casos, o respeito à existência dos planos diretores, à existência de APPs, às licenças/alvarás/autorizações necessárias conforme a propriedade do bem e, ainda, ao regime do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro-PNGC. O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro-PNGC tem como uma de suas metas compatibilizar o crescimento urbanos nas zonas costeiras com a preservação ambiental, eis que não veda a ocupação da Zona costeira, apenas a regula para preservação de áreas como de restinga, possibilitando instituição de Planos de Gerenciamento por Estados e Municípios, e sempre exigindo para o licenciamento das obras EIA/RIMA. É possível a construção em terreno de marinha. Indispensável sejam concedidas as licenças pelos órgãos competentes. Requisitos cumpridos no loteamento do caso dos autos. (TRF-4 - AC: 9598720094047216 SC 0000959-87.2009.4.04.7216, Relator: MARIA LÚCIA LUZ LEIRIA, Data de Julgamento: 19/09/2012, TERCEIRA TURMA)*

## 2.17. Mudanças climáticas:

Como notório, o clima é composto por inúmeros e complexos fatores, a exemplo da temperatura, pressão, umidade, imbricados entre si, havendo também uma estreita relação entre meteorologia e climatologia. Logo, em princípio, a alteração do clima depende de eventos de significativa dimensão, a exemplo de erupções vulcânicas, lançamento de chumbo na atmosfera, decorrente da octanagem da gasolina, bastante comum décadas atrás, alvo do alerta do geofísico Clair Patterson, ao buscar calcular a idade da Terra. Cumpre não perder de vista, porém, que o clima pode ser afetado por eventos acumulativos, que vão se agregando a ponto de modificar a relação entre os fatores componentes do sistema-gaia.

Assim, é sabido que o clima deve ser modelado através de sistemas dinâmicos não lineares, com o uso de equações diferenciais parciais (EDPs), comumente empregadas para se avaliar o caos e a imprevisibilidade, condicionados, em parte, pelos eventos pretéritos. Sabe-se que matemático e físico Pierre Simon Laplace chegou a acreditar que o futuro seria previsível, podendo ser antevisto, contanto que lhe fossem informadas as posições e velocidades de todas as partículas. Isso não resistiu, porém, ao conhecido problema dos três corpos, enfrentado por Euler, Lagrange, Poincaré etc. Nesse âmbito, a complexidade surge da mútua afetação de vários elementos (*complexus*: emaranhado, tecido junto). A isso se soma a conhecida ausência de causalidade linear no âmbito da física moderna, notadamente da mecânica quântica.

O exame do clima envolve essa mesma complexidade, por conta dos muitos elementos que se afetam reciprocamente. Daí que, a despeito dos computadores de alta performance, ainda hoje os meteorologistas indicam variações meramente aproximadas de temperatura e mesmo presságios a respeito da variação do tempo, em curto período de dias. Sem dúvida que a possível utilização de computadores quânticos, com suficiente poder de cálculo para a solução de sistemas de equações complexas, pode tornar essa avaliação mais acurada.

O fato é que *"Nos últimos anos temos assistido os impactos do aquecimento global gerado pelo uso irracional dos recursos naturais somados ao desmatamento da cobertura vegetal. Vários estudos apontam que o aquecimento global é uma realidade e precisa ser combatido. Assim durante a Conferência de Kyoto, em 1997, pesquisadores de todo o mundo, desenvolveram o que se chama o Mercado de Carbono, o que se chamou de Protocolo de Kyoto, porém somente no encontro de Montreal, em 2005, foram iniciadas as discussões para um segundo período de compromisso dos países membros da convenção. Ressalta-se que a proposta ganhou apoio oficial de diversos países somente nos últimos 5 anos, passando a ser conhecida como REDD (Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal). O propósito final desses mecanismos para o mercado de carbono obviamente é criar um mundo onde o balanço entre derrubadas e plantio/regeneração de floresta seja algo igual a zero. De acordo com estudo comissionado pelo governo britânico em 2008 a um time liderado pelo empresário Johan Eliasch, uma quantia de 27 bilhões de dólares poderia ser investida anualmente até 2020 em esquemas de redução de emissões por desmatamento. Um terço do valor seria obtido no mercado de carbono, com capacidade de cortar pela metade o desmatamento de florestas tropicais ao redor do globo ao incentivar proprietários rurais, assentados de reforma agrária e povos tradicionais a conservar a floresta. Há um longo caminho a percorrer. Os benefícios do REDD dependem do fortalecimento da governança e fiscalização ambiental do governo contra atividades ilegais. O cenário é positivo. Em 2008, foi criado o Fundo Amazônia para captar doações destinadas a financiar a prevenção e combate ao desmatamento. No ano seguinte, durante a 15ª Conferência da ONU sobre Mudança no Clima, em Copenhague, na Dinamarca, o Brasil assumiu que irá diminuir o desmatamento na Amazônia brasileira em 80% até 2020 em comparação aos índices de 2005. O compromisso está atrelado às metas voluntárias para a redução das emissões de carbono anunciadas naquela ocasião e deverá influenciar a atividade madeireira. Novas regras, métodos de controle, incentivos e exigências do mercado nacional e internacional estão por vir, com reflexos nas práticas produtivas ao longo de toda a cadeia até o consumo final da madeira."* (CRUZ, Gilson Araújo da. **O desmatamento da Floresta Amazônica e a Lei dos Crimes Ambientais brasileira**: aspectos do desmatamento e da ineficiência na execução das penas estabelecidas na lei 9.605/98. São Paulo: Dialética. 2022. p. 37).

Há certo consenso de que a degradação das florestas podem impactar severamente o clima, por conta do lançamento de significativo volume de CO<sub>2</sub> na atmosfera, seja por conta do comprometimento da sua função de regulador térmico. Sem mencionar o fato de que ela serve de habitat e fonte de vida para milhares - talvez, milhões - de espécies, no contato com o rio Amazonas. Assim, o interesse na preservação da Mata Atlântica transcende as predileções ou vantagens almejadas pelo povo brasileiro. É do interesse de todos os povos que ela seja preservada.

Transcende também o tempo presente, dado cuidar-se de dever dos nascidos em assegurar a sua manutenção e preservação em prol dos não nascidos. Como disse antes, tomamos a Terra em empréstimo dos que virão. Se é fato que não podemos falar de direito subjetivo por parte de quem ainda não existe, estamos inexoravelmente obrigados a manter as condições que tornam a vida possível na terra, em prol da Humanidade como um todo, o que compreende as gerações futuras, contanto que haja futuro, o que depende, enfim, também do tempo presente.

Atente-se para a seguinte notícia:

"Desmatamento de florestas vai provocar um aquecimento do clima global muito mais intenso do que o estimado originalmente, devido às alterações nas emissões de compostos orgânicos voláteis e as co-emissões de dióxido de carbono com gases reativos e gases de efeito estufa de meia-vida curta. Um time internacional de pesquisadores, com a participação do Instituto de Física da USP e na UNIFESP-Campus Diadema, calculou a forçante radiativa do desmatamento, levando em conta não somente o CO2 emitido, mas também o metano, o black carbon, a alteração no albedo de superfície e todos os efeitos radiativos conhecidos. O resultado final aponta que a temperatura vai subir mais do que o previsto anteriormente.

A pesquisa foi publicada recentemente na revista *Nature Communications*, e utilizou detalhados modelos climáticos globais acoplados à química de gases e partículas em alta resolução. Descobriu-se que as emissões de florestas que resfriam o clima (compostos orgânicos voláteis biogênicos, os BVOCs) ficarão menores, implicando que o desflorestamento pode levar a temperaturas mais altas do que o considerado em estudos anteriores. O físico Paulo Artaxo, do IFUSP, um dos autores do estudo, afirma que a maior parte dos estudos dos impactos climáticos do desmatamento publicados anteriormente focou somente nas emissões de CO2. "Neste novo estudo, levamos em conta a redução das emissões de BVOCs, a emissão de black carbon, metano e os demais gases de efeito estufa de vida curta", explica. Esses BVOCs, segundo Artaxo, produzem partículas nanométricas que crescem, refletem radiação solar de volta ao espaço e esfriam o clima.

Os BVOCs participam de complexas reações químicas e podem produzir ozônio e metano, ambos gases de efeito estufa de meia vida curta (SLCF) que aquecem o planeta. O estudo levou em conta todos estes fatores conjuntamente, além das mudanças no albedo de superfície, quando derrubamos uma floresta e a trocamos para pastagem ou plantações", acrescenta. Levando em conta todos estes fatores, observou-se que as emissões das florestas que esfriam o clima têm um papel enorme na regulação da temperatura do planeta. "Derrubando as florestas, acabamos com este efeito esfriador, e aumentamos o aquecimento global". Artaxo coloca que o efeito global é de um aquecimento adicional de 0.8oC, em um cenário de desmatamento total. "Isso é um valor alto, comparável ao atual aquecimento médio global (cerca de 1.2oC) ocorrido com todas as emissões antropogênicas desde 1850", diz o físico. A figura abaixo mostra que esse aquecimento é desigual, sendo maior nos trópicos, onde foi previsto um aquecimento de cerca de 2 graus na Amazônia. Luciana Rizzo, professora da Universidade Federal de São Paulo, campus de Diadema, outra coautora do estudo, salienta que, nos trópicos, o efeito atual das emissões de VOCs resfriando o clima é mais forte do que em florestas temperadas. "Portanto, o desmatamento nos trópicos tem um efeito mais importante no clima global", conclui. " (<https://www.icict.fiocruz.br/sites/www.icict.fiocruz.br/files/Desmatamento%20e%20efeitos%20no%20clima%20global%20Artigo%20Nature%20Comm.pdf>)

Leia-se: <https://www.nature.com/articles/s41467-017-02412-4>. Conquanto o estudo normalmente tome em conta a Floresta Amazônica, sua análise aplica também à Mata Atlântica.

## 2.18. Estratégias para a conservação:

A tradição racionalista, iniciada por Platão, afirma que o vício tem origem no desconhecimento. Ou seja, seria impossível conhecer a verdade e não a seguir. Na Bíblia consta que "*conhecereis a verdade, e a verdade vos libertará*" (João 8:32). Isso pressupõe que a emancipação seria um problema de conhecimento, visão também compartilhada por Karl Marx, ao tratar da superação da alienação.

Sabe-se, contudo, que a ignorância é apenas parte do problema. Para além da razão calculadora instrumental - que cuida do conhecimento, adequando meios a fins dados -, há questões concernentes à razão afetiva. O Nazismo contou com seus doutores em leis, com seus *experts* em física teórica, com seus gênios. Gente que, depois de aniquilar milhares de pessoas em suas câmaras de gás, chegava em suas casas, beijava seus filhos na testa e cantava cantigas de ninar.

Em outras palavras, a proteção da Mata Atlântica não depende apenas de conhecimento, de informação, de divulgação intensiva da importância do seu bioma. Ela depende sobretudo de empatia: da capacidade de sentir a dor alheia como se fosse própria. A empatia com as pessoas que residem no seu entorno; com aqueles que ainda não nasceram; empatia com os demais seres que compartilham, conosco, a improbabilidade da vida: onças, botos, anta, lobo-guará, capivara, lontras, tatus e diversas espécies diferentes de primatas, como o macaco-prego, o uacari-branco e o sagui-imperador, dentre outros. Empatia, reitero, com as pessoas que ainda não existem e com aquelas que habitam outros territórios. Enfim, o tema demanda empatia. E talvez empatia não possa ser ensinada, um tema dos mais difíceis, sobretudo quando se tem em conta gente letrada, ocupando importantes cargos na estrutura do Estado, e que não se importa. Trata-se, a rigor, do conhecido debate sociológico. Saber se a sociedade degrada o sujeito, como acreditava Roussau, ou se, pelo contrário, a sociedade o educa, impondo um mínimo de repressão necessária à convivência (Hobbes, Freud).

De toda sorte, a aposta na educação ambiental não deixa de ser relevante, porquanto permite que a empatia possa desaguar no cuidado. Ou seja, pode permitir que pessoas com tendência ao zelo possam encontrar o devido fundamento e os devidos mecanismos para a proteção ambiental.

"O ser humano e a natureza sempre seguiram caminhos opostos, porém o primeiro depende da existência do segundo, pois a intervenção no meio ambiente vem de tempos remotos. Atualmente, a necessidade de se manter o status das áreas amazônicas ainda preservadas, tem sido muito debatida entre os especialistas. Apesar disso, alguns entraves têm se manifestado em desarmonia com a tentativa de manter o equilíbrio entre economia e preservação do meio ambiente.

Embora o crescimento econômico possa potencialmente, capacitar os países a lidarem de forma mais efetiva os problemas ambientais, o que vem sendo produzido experimentalmente tem sido inúmeros insucessos. Para ele os problemas ambientais são insidiosos ou pelo menos são mal compreendidos, o que resulta na negligência ou em intervenções que tratam dos sintomas em vez das causas subjacentes (PANAYOTOU, 1994). A agricultura familiar, nesse sentido, passa a ser um setor em que pode haver a viabilidade de conciliar crescimento e desenvolvimento sustentável sem dominar, de maneira predatória, a natureza.

*Já que não recebe uma atenção especial por parte das autoridades públicas. O termo desenvolvimento sustentável foi introduzido em 1987, por meio de um relatório da comissão das Nações Unidas sobre o meio ambiente e Desenvolvimento, para se referir às opções de desenvolvimento das futuras gerações. De acordo com Butzke (1999) a sustentabilidade é atender às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem suas próprias necessidades. Nesse sentido, essa ideia faz parte ainda do pensamento político do século XX com dimensões na democracia, igualdade e eficiência, que vem por evidenciar a necessidade de preservação da biosfera. E é nesse ponto que o estudo vai se referir à tentativa de reorientar a economia agrícola familiar, para economias alternativas sustentáveis, ou seja, economias que sejam biologicamente harmônicas ao habitat em questão. (...)*

O primeiro nível de análise faz menção da pluriatividade como sendo uma configuração de determinados tipos de economias locais ou regionais, suscitando considerar o potencial local ou regional dessas atividades e suas relações com a estrutura social, econômica, política e cultural. Logo a seguir, tem-se o nível que investiga a família como o núcleo das decisões, buscando gerar recursos, optar por determinadas estratégias de trabalho agrícola ou não agrícola. Vale ressaltar nesse caso, a fundamental importância da caracterização do núcleo familiar. Apesar de ser influenciado por fatores externos, a maneira como esse núcleo se organiza pode indicar, em grande medida, a saída ou não de seus membros, por atividades extrapropriedade. O terceiro nível de análise considera a pluriatividade como sendo uma expressão da dinâmica das transformações econômicas e sociais do meio rural. Neste caso, cabe analisar historicamente comunidades, regiões e países, de forma articulada ou isoladamente. Diante disso, esclarece-se que não se pode eleger um desses aspectos de maneira isolada caso o objetivo seja o de compreender a verdadeira natureza dos contextos sociais nos quais as famílias rurais optam por desenvolverem atividades não-agrícolas, em conformidade com as agrícolas, ou o objetivo seja tornar dinâmicas essas atividades em uma determinada localidade. Para Cunha (2003) os fenômenos da pluriatividade familiares e da agricultura a tempo parcial têm demonstrado, em diversos estudos referenciados nos países desenvolvidos, que é comum e expressivo em diversos países." (CRUZ, Gilson Araújo da. **Obra citada**. Kindle. local 526).

Ainda segundo Gilson Araújo da Cruz, "A maior porção de biodiversidade encontra-se em regiões em que os indivíduos residem a muitas gerações. Estes utilizam os recursos de seu meio ambiente de modo mais sustentável, como os ribeirinhos da Amazônia ou os caiçaras do litoral paulista. As comunidades rurais que se estabelecem em conformidade com o meio em que vivem, na medida em que há o contato com o meio externo (GUANZIROLI, 2001). Esses indivíduos passam a ter um comportamento de mudança de valores. Novas necessidades surgem e podendo resultar em evasão da comunidade. Além disso, a comunidade rural, que se refere aos pequenos agricultores, não tinha o amparo de políticas que garantissem a estabilidade na propriedade familiar rural. O grande latifundiário (GUANZIROLI, 2001) usufruía os benefícios concedidos pelo Estado, e isso vem desde o Império, no século XIX. Dados estatísticos (PRONAPA, 2003) declaram que cerca de 85% do total de propriedades rurais existentes no país é pertencente a grupos familiares. Segundo a secretaria de Agricultura Familiar são 13,8 milhões de pessoas em cerca de 4,1 milhões de estabelecimentos familiares, correspondendo a 77% da população dedica-se à agricultura. São produzidos por agricultores familiares Aproximadamente 60% dos alimentos consumidos nacionalmente e 37,8% do Valor Bruto da Produção Agropecuária. Isso caracteriza a importância na economia de consumo interno, pois a grande lavoura é destinada ao mercado mundial." (CRUZ, Gilson Araújo da. **Obra citada**. kindle - local 537).

Assim, parte da política de preservação da Mata Atlântica deve passar pelo estímulo conservacionista dos pequenos agricultores, por pescadores, comunidade caiçara, devendo estipular que atuem como algo parecido aos *gatekeepers*, a fim de que comuniquem o Estado, com prontidão, situações de degradação ao bioma, desde que, claro, haja segurança para que façam isso. A isso se deve somar o empenho do mapeamento da Floresta e seus entornos, a fim de que haja acompanhamento por meio de satélites, de modo *paripassu*, assegurando medidas incisivas e urgentes, sempre que constatados desmatamentos.

Sabe-se que o código Florestal – lei nº 4.771 de 1965 buscou tutelar as Florestas, conquanto tenha sido publicado em um período em que as pessoas confundiam concreto com progresso. O atual código florestal, lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012, dispendo que "As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação nativa, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem."

Ademais, "Na Constituição de 1988, o Título VII, que trata da Ordem Econômica e Financeira, Capítulo III – que trata das mudanças institucionais da Política Agrícola e Fundiária – tem como novidade a criação da função social da propriedade produtiva e põe em xeque todas as alienações de terras públicas feitas entre 01/0/1962 a 31/12/1987. Por outro lado, o Título VIII, que trata da ordem social, em seu Capítulo VI – que trata do meio ambiente – o Art. 225, seção VII, parágrafo 4º afirma que a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro das condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. O §5º, do mesmo Art.225, torna "indispensáveis às terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais." (CRUZ, Gilson Araújo da. **Obra citada**. kindle - p. 48).

Ora, pode-se cogitar, então, de mecanismos mercadológicos para tutela da Mata Atlântica, a exemplo do mercado de créditos de carbono - *emission trading scheme*, presente em vários países europeus, tendo sido alvo de deliberação na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança Climática/1992. Assim, países que

tenham permissões de emissões sobrando (emissões permitidas, mas não usadas) podem comercializá-las com quem delas careça. A medida enseja alguma precificação, com a edificação de um mercado racionalizado. O problema está em saber se, ao final das contas, a média de desmatamento cairá ou aumentará, porquanto a medida deve ser compreendida como um fator de redução do desmatamento, ao invés de algo semelhante ao "pague e polua!"

*"O PQ - Protocolo de Quioto criou três mecanismos de flexibilização para serem utilizados pelos países desenvolvidos no cumprimento de suas metas de redução de GEEs. Conforme ressaltado no último capítulo, os países desenvolvidos devem reduzir as suas emissões em 5 por cento se comparadas às emissões do ano de 1990, durante o primeiro período de cumprimento, que vai de 2008 a 2012. Para o cumprimento de seus objetivos, os países constantes do Anexo I da CQNUMC poderão se utilizar do mercado de créditos de carbono para que sejam atingidas as suas metas. Apesar de se falar em sentido amplo de créditos de carbono e todos representarem a redução de emissões certificada de uma tonelada de CO2 equivalente da atmosfera, cada uma dessas modalidades é diferente entre si, o que exige que sejam apresentados os pontos característicos de cada uma dessas modalidades de redução de GEEs. O uso de instrumentos econômicos foi uma das chaves para o sucesso do PQ. Para que as medidas de proteção ambiental se tornassem efetivas, vislumbrou-se que a utilização de medidas econômicas e o fomento à criação de um mercado de carbono seria a melhor maneira de promover o desenvolvimento sustentável e a redução das emissões de GEEs. Esses instrumentos econômicos serviram tanto no sentido de incentivar determinada conduta, quanto na possibilidade de tornar inviável economicamente iniciativas que prejudiquem o meio ambiente. Sands [145] ao analisar os mecanismos econômicos de proteção ao meio ambiente cita o documento de título "Relatório do Grupo de Trabalho de Peritos dos Estados Membros da Comunidade Européia sobre a utilização de instrumentos econômicos, fiscais e Política Ambiental", do qual se extrai o seguinte trecho:*

*"Se os recursos ambientais forem adequadamente valorados os custos de utilização do meio ambiente serão levados em conta nas tomadas de decisões econômicas privadas. Isso sugere que os recursos ambientais sejam utilizados em quantidades "sustentáveis", já que seus preços serão baseados na sua escassez e será colocado um valor apropriado sobre os recursos não-renováveis. Os instrumentos econômicos servem para corrigir os preços e mercado corrente através da internalização dos custos que são tratados pelos mecanismos de mercado." Na esteira do mesmo entendimento, Carneiro [148] enfatiza que a economia do meio ambiente vem procurando abordar a dinâmica das relações entre os recursos naturais e a atividade econômica, se voltando para os efeitos negativos da produção industrial, notadamente no que concerne aos efeitos nocivos da poluição do ar e dos recursos hídricos, contaminando-os e degradando-os. Esses efeitos negativos, normalmente não são considerados nos estudos de viabilidade econômica desenvolvidos pelo empresário antes do seu estabelecimento, de forma que estes custos acabam sendo suportados por toda a sociedade, sem qualquer tipo de compensação por parte do empreendedor.*

*Coase, em 1960, escreveu um artigo bastante interessante em que aborda o problema dos efeitos adversos dos negócios sobre a sociedade, em sua visão, o uso do direito da livre iniciativa por parte do empreendedor significa que alguém terá que suportar os ônus decorrentes do exercício desse direito. Em matéria ambiental, o papel dos instrumentos econômicos no combate ao aquecimento global é exatamente o de considerar esses custos nos fatores de produção. Celso Mello [150] se posicionou sobre o tema nos seguintes termos: "Caberia agora perguntar por que existe a poluição e continua ela a existir apesar de toda a legislação visando sua repressão. É óbvio que a poluição surgiu ou pelo menos aumentou com o desenvolvimento. Esta parece ser a causa que surge de modo mais evidente, sem que deixe de existir o aspecto econômico. A poluição é lucrativa para o poluidor." (MARAPODI, Matheus. **O mercado de créditos de carbono no Brasil.** Kindle. local 2052).*

Ademais, cumpre ter em conta que "O Protocolo de Quioto - PQ estabeleceu o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo - MDL, que consiste em um mecanismo, através do qual é incentivada a implementação de projetos que proporcionem a redução, ou o seqüestro, de emissões de GEEs em países em desenvolvimento. Nos termos do PQ, esses países não possuem metas de redução de emissões de GEEs, e por este motivo, podem requerer que sejam emitidos certificados que representem o total da redução de emissões produzida por cada projeto de MDL. Esses títulos são conhecidos como Reduções Certificadas de Emissões - RCEs, ou simplesmente, créditos de carbono. Esses créditos de carbono podem ser vendidos aos países constantes do Anexo I, para que eles consigam atingir as suas metas nacionais de redução de emissões de GEEs previstas pelo PQ. O MDL encontra-se previsto no Artigo 12 do PQ que é claro ao estabelecer em seu item 3 o seguinte: "3. Sob o mecanismo de desenvolvimento limpo: (a) As Partes não incluídas no Anexo I beneficiar-se-ão de atividades de projetos que resultem em reduções certificadas de emissões; e (b) As Partes incluídas no Anexo I podem utilizar as reduções certificadas de emissões, resultantes de tais atividades de projetos, para contribuir com o cumprimento de parte de seus compromissos quantificados de limitação e redução de emissões, assumidos no Artigo 3, como determinado pela Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo." (MARAPODI, Matheus. **Obra citada.** kindle local 2.167).

Por certo que o tema suscita reflexões importantes, enquanto tentativa de se racionalizar o uso de recursos escassos, devendo ser conjugado com o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL). Repiso que o risco é que o mercado possa intensificar a poluição, caso leve os agentes a exasperarem o uso das permissões de corte, ao compartilhar/alienar as alegadas *commodities* ambientais com outros agentes. Cuida-se de um problema inerente aos vícios regulatórios, exemplificado com a situação em que o Ministério do Ambiente, no afã de proteger espécies em extinção, divulga uma lista das mais ameaçadas. Com isso, porém, ao invés de impedir a caça, acaba por estimular que os caçadores orientem seu interesse pelas espécies mais raras. Pode-se ilustrar também com a situação em que uma repartição pública, com o interesse de economizar água, substitua todas as torneiras por mecanismos automatizados, com molas de retorno. Caso elas não sejam bem reguladas, ao final a medida pode ensejar gasto maior do que existia antes. Enfim, o problema por vezes não está no projeto, mas na sua efetivação.

Além desses mecanismos, o Estado tem apostado no emprego da repressão criminal ou administrativa, como bem ilustram os arts. 38 e 39 da lei n. 9.605/1998, dentre outros dispositivos que versam sobre o tema. Em boa medida, porém, a ameaça de cominação de pena se revela inapta para inibir comportamentos futuros, na exata medida em que não se constitui em um fator determinante do agir humano. A tanto se soma a definição de infrações administrativas, conforme art. 70 da lei n. 9.605/1998 e decreto 6.514/2008.

Menciono também o exercício concorrente do poder de polícia na temática ambiental. "O fato de um empreendimento ou atividade estar em processo de licenciamento num determinado órgão ambiental não afasta o poder de polícia dos demais. Assim, caso se configure que um órgão licenciador é inepto ou permanece inerte ou omissivo, a qualquer tempo, outro pode exercer a fiscalização sobre a atividade ou obra (não sobre o órgão em questão), autuando e promovendo a apuração da infração por meio do processo administrativo próprio." (TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, T. **Infrações ambientais:** comentários ao decreto 6.514/2008. 4. ed. São Paulo: RT. ed. eletrônica. RB - 2.2.). Com efeito, "o fato de o pedido de licenciamento ambiental estar em trâmite junto à Secretaria do Meio Ambiente do Distrito Federal – SEMARH, não retira a competência do Ibama para exercer o seu poder de polícia sobre atividades potencialmente poluidoras." (TRF1, Processo 200334000003628, 5ª T., j. 13.12.2004, rel. Selene Maria de Almeida).

Conquanto também haja entendimento contrário - por exemplo, BEZERRA, Luiz Gustavo Escorcio; GOMES, Gedham Medeiros. Lei complementar no 140/11 e fiscalização ambiental: o delineamento do princípio do licenciador sancionador primário. **Revista de Direito da Cidade.** Rio de Janeiro: UERJ, v. 09, n. 4, p. 1753 -, os Tribunais assentaram o entendimento de que "A competência do IBAMA para atuar em casos de atividade com potencialidade de causar significativa degradação ambiental, em face de omissão do Município, decorre da atuação supletiva prevista no art. 10, parágrafo 3º, da Lei nº 6.938/81, bem como dopróprio art. 23 da Constituição Federal, que atribui competência material concorrente de todos os entes da Federação para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas." (AC 00022208120104058200, Desembargador Federal Geraldo Apoliano, TRF5 - Terceira Turma, DJE - Data::06/02/2013 - p. 222.)

Atente-se ainda para o seguinte julgado do STJ:

*PROCESSUAL CIVIL - ADMINISTRATIVO - AMBIENTAL - MULTA - CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES COMUNS - OMISSÃO DE ÓRGÃO ESTADUAL - POTENCIALIDADE DE DANO AMBIENTAL A BEM DA UNIÃO - FISCALIZAÇÃO DO IBAMA - POSSIBILIDADE. 1. Havendo omissão do órgão estadual na fiscalização, mesmo que outorgante da licença ambiental, pode o IBAMA exercer o seu poder de polícia administrativa, pois não há confundir competência para licenciar com competência para fiscalizar. 2. A contrariedade à norma pode ser anterior ou superveniente à outorga da licença, portanto a aplicação da sanção não está necessariamente vinculada à esfera do ente federal que a outorgou. 3. O pacto federativo atribuiu competência aos quatro entes da federação para proteger o meio ambiente através da fiscalização. 4. A competência constitucional para fiscalizar é comum aos órgãos do meio ambiente das diversas esferas da federação, inclusive o art. 76 da Lei Federal n. 9.605/98 prevê a possibilidade de atuação concomitante dos integrantes do SISNAMA. 5. Atividade desenvolvida com risco de dano ambiental a bem da União pode ser fiscalizada pelo IBAMA, ainda que a competência para licenciar seja de outro ente federado. Agravo regimental provido. (STJ - AgRg no REsp: 711405 PR 2004/0179014-0, Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, Data de Julgamento: 28/04/2009, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: 20090515 --> DJe 15/05/2009)*

#### 2.2.24. Supressão de vegetação:

A questão concernente à supressão de vegetação foi tratada pelo Código Florestal - lei 12.651, de 2012, que substituiu a lei n. 4.771, de 1965. Com a redação dispensada pela MP 571/2012, o Código Florestal em vigor excluiu da sua proteção vegetação exótica, ao contrário do Código de 1965. Manteve, como não poderia deixar de ser, a necessidade de autorização estatal para exploração de produtos florestais.

Isso se traduz, portanto, na superação da noção absoluta do direito de propriedade - retratada pelo art. 524 do Código Civil de 1916 - ao dispor que o proprietário teria o direito de usar, gosar e abusar, com previsão de presunção de domínio ilimitado sobre os bens (art. 527, CC/16). Em atenção à função social da propriedade (art. 5º, XXIII, CF/88), o Código Civil/2002 preconiza, no seu art. 1.228, §1º, que "O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas."

Sabe-se ainda que muitos chegaram a divisar, nessas disposições legais, uma espécie de desapropriação decorrente da limitação do direito de propriedade, quando em causa, por exemplo, APPs e áreas de reserva legal. Essa tese não restou acolhida pelo Poder Judiciário. Afinal de contas, a limitação ao uso de determinadas áreas é algo inerente à compreensão do seu contexto econômico e ambiental, devendo serem observadas as restrições administrativas pertinentes.

Por outro lado, a Lei da Mata Atlântica - lei n. 11.284, de 02.03.2006 - diferenciou a exploração, assim entendida a supressão da vegetação para o seu aproveitamento econômico, e a supressão de vegetação, caracterizada pela retirada da vegetação para a implementação de outras atividades no local antes ocupado. A tanto converge também o Dec. n. 5.975/06, art. 10. Em princípio, "Quando se tratava de supressão de vegetação necessária para a implantação de uma obra ou empreendimento, sem o objetivo imediato de vantagem econômica com o produto florestal, a autorização para sua supressão achava-se inserida no processo de licenciamento ambiental, cabendo ao IBAMA apenas a autorização para o transporte e a comercialização, quando requerida." (TRENNEPOHL, C; TRENNEPOHL, T. **Obra citada.** RB - 8.1).

A lei complementar 140, de 2011, cuidou do tema no art. 8º, XVI.

Atente-se ainda para o instituto do plano de manejo florestal sustentável - definido na lei n. 11.284, de 2006, art. 3º, VI. O art. 19 do Código Florestal de 1965 atribuía ao Poder Público maior discricionariedade no trato da questão. Já Código Florestal de 2012 assegurou aos particulares a exploração de matas/florestas, contanto que

seja elaborado um plano de manejo sustentável, com os fundamentos pertinentes, detalhando-se o volume de árvores existentes. Delegou-se ao Poder Executivo a competência para estabelecimento de regras quanto à definição dos aludidos planos, para fins de proteção da flora.

Por seu turno, o art. 31, §7º do Código Florestal/12 reservou à União a competência para tratar do plano de manejo em florestas de domínio federal. Estabeleceu critérios mínimos a serem observados pelos órgãos estaduais (art. 31). Já a Res. n. 378/06 CONAMA atribuiu ao IBAMA a apreciação de determinados PMFS. O Decreto n. 5.975/06 estabeleceu que o Ministério do Meio Ambiente era responsável pelos atos normativos para a elaboração, apresentação, execução e avaliação técnica dos Planos de Manejo Florestal Sustentável – PMFS. A lei complementar 140, de 2011, deixou clara a atribuição estadual para apreciar pedidos de exploração de florestas situadas em áreas privadas.

Superou-se, com isso, a Instrução Normativa 2, de 10.05.2001 e Instrução Normativa 5, de 11.12.2006, ambas do Ministério do Meio Ambiente. *"A aprovação de um Plano de Manejo Florestal Sustentável configura, exemplificativamente, um contrato entre um particular e o Poder Público, pois, de um lado, representa a anuência necessária para a atividade econômica e afasta qualquer ilegalidade da exploração de um bem de interesse comum a todos os habitantes do país e, de outro, estabelece obrigações de adoção de técnicas de condução e manejo determinadas pelo órgão ambiental. Um dos principais elementos avaliados para a aprovação de um Plano de Manejo Florestal Sustentável é a capacidade de regeneração natural das espécies exploradas, em que o interessado se compromete a manter a área objeto da autorização em condições propícias até que o ciclo de regeneração se complete, isto é, até que outros espécimes substituam os que foram retirados, restabelecendo o equilíbrio afetado."*(TRENNEPOHL, C; TRENNEPOHL, T. **Obra citada**. RB - 8.2)

O interessado deve subscrever um Termo de Responsabilidade de Manutenção de Floresta Manejada – TRMFM, a ser averbado na matrícula do imóvel, sob pena de que a licença não seja deferida. Em caso de terras devolutas, o art. 7, XV, "a", da LC 140/11 atribuiu a apreciação dos pedidos de planos de manejo à União Federal. O postulante deve demonstrar legítima expectativa de poder exercer a posse direta sobre tais imóveis, de domínio público (art. 20, II, Constituição Federal/88).

Ver art. 94 da Lei n. 4.504, de 30.11.1964 (Estatuto da Terra) veda o arrendamento ou a parceria que tenham por finalidade a exploração de terras de propriedade pública, o que está em conformidade com a vedação de usucapião de tais imóveis, conforme art. 183, §3º, Constituição e art. 102, Código Civil/02. O descumprimento das obrigações inerentes à exploração florestal, submetida ao plano de manejo sustentável, obriga o empreendedor à reposição florestal - pagamento do volume cortado - e recuperação da área degradada. O Decreto 5.975, de 2006, no seu art. 9º, dispensou da apresentação de plano de manejo a supressão de florestas e formações sucessoras para uso alternativo do solo, devidamente autorizado.

Sabe-se ainda que o art. 29 do Código Florestal/2012 instituiu o chamado Cadastro Ambiental Rural – CAR. Ademais, no seu art. 7º, o Código tratou das áreas de preservação permanente, enfatizando que *"A vegetação situada em Área de Preservação Permanente deverá ser mantida pelo proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado."* Instituiu também uma obrigação de recomposição da vegetação, nos termos do seu art. 7º, §1º, lei 12.651/12. O art. 14 do CF/12 dispôs que o Poder Público pode impor retrições ao corte de vegetação submetida à ameaça de extinção.

Em 22.12.2006, foi sancionada a Lei n. 11.428 (lei da Mata Atlântica), cuidando da sua proteção. Já o Código de 2012 autorizou a utilização do excedente de vegetação preservada do Bioma para efeito de compensação de Reserva Legal ou da instituição de Cota de Reserva Ambiental. Quanto à competência para autorizar a supressão da vegetação de Mata Atlântica, a lei 12.651/2012 não revogou as condições estabelecidas na lei n. 11.284/06, permanecendo a sua delegação para o órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente.

Acrescente-se que o decreto n. 6.660, de 21 de novembro de 2008 (art. 19) exigia aquiescência expressa e prévia do IBAMA para a supressão de vegetação no âmbito da Mata Atlântica. Já a LC 140/2011 não fez referência à Mata Atlântica, gerando a dúvida se o tema persistiria sendo **tratado** na forma do referido decreto/2008. Curt e Terence Trennepohl sustentam que a LC 140 afastou a necessidade de autorização do IBAMA para fins de supressão da vegetação em Mata Atlântica, fazendo-se necessária a comunicação aos órgãos mencionados no art. 23, III e 24 da Lei n. 11.428/06. Apontam, ademais, uma incongruência na lei:

*"A Lei n. 11.428/06 apresenta, no nosso entendimento, uma incongruência que lhe tira grande parte da esperada eficácia. Estabelece, no art. 20, a necessidade de Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório – EIA/RIMA, para o corte e a supressão da vegetação primária do Bioma Mata Atlântica para a realização de obras, projetos ou atividades de utilidade pública, pesquisas científicas e práticas preservacionistas, bem como para as atividades minerárias.*

*No entanto, e aí reside a falha que mencionamos, estabelece no art. 9º que a exploração eventual, sem propósito comercial direto ou indireto, de espécies da flora nativa, para consumo nas propriedades ou posses das populações tradicionais ou de pequenos produtores rurais, independe de autorização dos órgãos competentes.*

*Segundo a própria definição da norma, considera-se pequeno produtor rural aquele que, residindo na zona rural, detenha a posse de gleba rural não superior a 50 hectares, explorando-a mediante o trabalho pessoal e de sua família, admitida a ajuda eventual de terceiros, bem como as posses coletivas de terra, considerando-se a fração individual não superior a 50 hectares (art. 3º, I)." (TRENNEPOHL, C; TRENNEPOHL, T. **Obra citada**. RB - 8.3)*

Note-se, porém, que a lei complementar dispôs competir à União Federal a aprovação do manejo e da supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras em florestas públicas federais, terras devolutas federais ou unidades de conservação instituídas pela União, exceto em APAs. (art. 7, XV). Por analogia, pode-se sustentar que a Mata Atlântica - patrimônio nacional - também estaria submetida ao licenciamento junto à União/IBAMA.

A Portaria n. 113/95 estabelecia, no art. 4º, § 2º, que o produto florestal cortado não poderia ser alvo de desperdício. *"Agora, como a autorização para exploração dos recursos florestais passou para a alçada dos órgãos estaduais, é possível que sejam autorizadas supressões de vegetação para a implantação de pastagens ou lavouras sem o aproveitamento econômico da madeira, pois a maioria dos Estados não dispõe de normas com essa finalidade, o que caracterizará um retrocesso na política de aproveitamento racional dos recursos naturais."* (TRENNEPOHL, C; TRENNEPOHL, T. **Obra citada**. RB - 8.3)

Por seu turno, o decreto n. 5.975/06 dispensou os interessados da obrigação de apresentarem plano de manejo para a supressão de florestas e formações sucessoras para uso alternativo do solo, devidamente autorizada. De todo modo, exigiu-se a indicação do Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE - art. 9 da lei 6.938/1981 e a comprovação de inscrição da propriedade no cadastro ambiental rural - CAR, conforme art. 29 do Código Florestal/12.

Caso seja afastada a atuação do IBAMA, o licenciamento de supressão de vegetação de Mata Atlântica há de ser confiada aos órgãos estaduais, por força da lei n. 11.428/2006, nos termos dos seus arts. 10 e 14. Sublinhe-se, porém, que - quando se cuidar de supressão de vegetação no estágio médio de regeneração situada em área urbana - faz-se necessária prévia autorização do órgão ambiental municipal competente, contanto que o município possua conselho de meio ambiente, com caráter deliberativo e plano diretor, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente fundamentada em parecer técnico.

A lei 11.428, nos seus arts. 23, III e 24, dispôs que o corte de vegetação de Mata Atlântica - por parte do pequeno produtor rural e de populações tradicionais - deveria ser comunicada ao IBAMA. Já o Decreto n. 6.660, de 21 de novembro de 2008, preconizou que não bastaria a comunicação, dado que o IBAMA deveria aquiescer com aludido corte, desde que superados o limites de área estipulados no seu art. 19. O mencionado art. 19 dispôs, no seu §1º, competir ao ICMBIO a aludida autorização, quando em causa o corte de vegetação em unidade de conservação.

A lei complementar 140/2011 não chegou a dispor expressamente sobre a Mata Atlântica, apenas estipulando que, por conta disso, continuariam aplicáveis as normas da legislação específica (art. 19 da Lei Complementar 140/11). Note-se, porém, que a Lei Complementar 140 dispensou a necessidade de prévia franquia do IBAMA ou do ICMBIO, quanto ao corte de vegetação, dado que o licenciamento deve ser promovido sob uma única autoridade decisória (ver TRENNEPOHL, C; TRENNEPOHL, T. **Obra citada**. RB - 8.3), razão pela qual a necessidade de prévia chancela municipal, prevista no referido Decreto n. 6.660/2008 tampouco subsistiria diante da lei complementar.

A Lei da Mata Atlântica exige, nos casos de autorização de corte ou de supressão de vegetação primária ou secundária nos estágios médio ou avançado de regeneração, a compensação ambiental, mediante destinação de área equivalente àquela desmatada, com semelhantes características ecológicas, na mesma bacia hidrográfica e, se possível, mesma microbacia hidrográfica (art. 17). O art. 9º da mencionada lei dispôs que a exploração eventual, sem propósito comercial direto ou indireto, de espécies da flora nativa, para consumo nas propriedades ou posses das populações tradicionais ou de pequenos produtores rurais, independe de autorização dos órgãos competentes. E isso pode enfraquecer o controle estatal nesse âmbito, sobretudo pelo fato de que predominam, na esfera de ocorrência do ecossistema da Mata Atlântica, a presença de pequenas unidades rurais, assim conceituadas no art. 3º, I, da lei 11.428/2006.

Atente-se para as razões do veto ao art. 27 do projeto de lei da Mata Atlântica: *"A Mata Atlântica, considerada patrimônio nacional pela Constituição Federal, estendia-se, originalmente, por cerca de 1.300.000km<sup>2</sup> do território brasileiro. Hoje, os remanescentes primários e em estágio médio/avançado de regeneração estão reduzidos a apenas 7,84% da cobertura florestal original, o que compreende aproximadamente 100.000km<sup>2</sup>. Isso faz com que o Bioma Mata Atlântica seja considerado o segundo mais ameaçado de extinção do mundo."*

O decreto 5.975/06, responsável por regulamentar a Lei das Florestas Públicas, excluiu do seu alcance a Mata Atlântica, quanto às formas de exploração, preconizando, no seu art. 1º, § 2º, que a exploração de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração deveria atentar para o disposto no Dec. n. 750/93, decreto que restou revogado pela Lei da Mata Atlântica/2006.

Ao que releva, é fato que, segundo a lei n. 6.938/1981, a competência para decidir sobre pedidos de cortes de árvores foi atribuída, no geral, aos órgãos estaduais (art. 10.). Isso foi mantido pela lei complementar 140, de 2011. Já a Portaria n. 113/95 do IBAMA, ao versar sobre a autorização para o desbaste, exigia prévio licenciamento ambiental do empreendimento, perante o órgão ambiental competente. O fato de se fazer necessária a supressão de vegetação não implicava a necessária competência do órgão estadual, sempre que o corte não configurasse o objetivo precípua do empreendimento. No período anterior à vigência do Código Florestal de 2012, cabia ao IBAMA autorizar a exploração econômica de produto florestal, tema que não chegou a ser versado pela LC 140.

O fato é que a supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo somente pode ser franqueada pelo Estado nas propriedades em que não haja áreas abandonadas, ou seja, áreas anteriormente desmatadas e que não estejam sendo utilizadas (art. 28, Código Florestal de 2012). Ademais, na forma do art. 12, § 3º, do mesmo Código, o postulante deve comprovar que o imóvel está inscrito no CAR.

Quando se cuido de pedido de averbação da reserva legal por parte de quem apenas detém a posse direta sobre o imóvel, deve ser subscrito o Termo de Compromisso de Averbação de Reserva Legal (art. 18, §2º, Código Florestal/12); sendo que eventual transferência da posse transmite ao novo possuidor aludidos encargos (caráter *propter rem* da obrigação ambiental - súmula 623, do Superior Tribunal de Justiça).

A Lei n. 11.284/06 proibiu a conversão de áreas públicas florestadas para o uso alternativo do solo enquanto não seja promovida a sua classificação oficial, em conformidade com o Zoneamento Ecológico Econômico – ZEE. Quando se cuido da supressão de vegetação para outras atividades, a competência recai, em princípio, sobre os órgãos ambientais estaduais, conforme art. 10 da lei n. 6.938, de 1981 e Resolução 237, de 1997, CONAMA. A Lei Complementar 140, de 2011, versou sobre o licenciamento da supressão de vegetação para outras finalidades. *"A supressão de determinados tipos de vegetação – por exemplo, aqueles situados em áreas de preservação permanente ou os representantes primários ou em estágio avançado ou médio de regeneração da Mata Atlântica – está condicionada ao reconhecimento da utilidade pública ou de interesse social das obras, planos, atividades ou projetos que se pretende realizar."* (TRENNEPOHL, C; TRENNEPOHL, T. **Obra citada**. RB - 8.4).

O art. 64 do Projeto de Lei n. 2.109/99 - patrimônio de afetação rural - foi vetado, no que dizia à pretensa inaplicabilidade do Código Florestal às áreas urbanas. Por outro lado, o Código Florestal/12 manteve o entendimento sobre a aplicabilidade da Área de Preservação Permanente – APP, em áreas urbanas, conforme seu art. 4º, *caput*, de modo que os planos diretores e leis municipais de uso do solo devem observar as restrições ambientais.

No que diz respeito às APPs, *"Paulo Afonso Leme Machado defende que a Área de Preservação Permanente deve apresentar cinco características essenciais, a saber: a) é uma área e não mais uma floresta, ao contrário do que dispunha a Lei 4.771/65; b) a proteção dessas áreas tem previsão constitucional; c) a preservação é permanente, isto é, não perde esta característica; d) a área tem funções ambientais específicas e diferenciadas: função ambiental de preservação (dos recursos hídricos e da paisagem), função de facilitação (do fluxo gênico de fauna e flora), função de proteção (do solo) e função de asseguramento (do bem estar das populações humanas) e; e) a supressão da vegetação obriga o proprietário a promover sua recomposição. Ausente a função ambiental da área seria prejudicada a imposição da limitação prevista no Código Florestal no perímetro urbano."* (TRENNEPOHL, C; TRENNEPOHL, T. **Obra citada**. RB - 8.4)

D'outro tanto, ao apreciar Recurso Especial 1.546.415/SC, o STJ, rel. Min. Og Fernandes reconheceu a aplicabilidade do Código Florestal em áreas urbanas. Desse modo, a Lei n. 6.766/79 - que trata do parcelamento do solo urbano - deve ceder espaço diante do Código Florestal/2012. Postulado *in dubio pro natura*.

Sabe-se ainda que o corte de vegetação que esteja colocando em risco a vida ou incolumidade de pessoas pode ser promovida, na forma do art. 56 do Código Florestal/2012 e da resolução 278, de 2001, CONAMA. A Res. CONAMA n. 300/02 franqueou o corte de vegetação em situação de risco, atendidos os seguintes requisitos: *"a) a existência de risco para a vida ou o patrimônio, comprovado por meio de laudo técnico, emitido pelo órgão ambiental ou florestal competente; b) exemplares localizados em áreas urbanas consolidadas e devidamente licenciados com comprovada inexistência de alternativas; c) exemplares necessários para a realização de pesquisas científicas; d) os casos de utilidade pública (art. 2º)."*

Tratando-se de corte de árvores plantadas, o art. 12 do Código Florestal de 1965 autorizava o corte para fins de extração de lenha e demais produtos florestais ou a fabricação de carvão, quando em causa árvores plantadas. O art. 35 do Código Florestal de 2012 vaticina aludido corte, contanto que o plantio ou reflorestamento tenha sido registrado previamente no órgão ambiental pertinente. Cuidando-se de supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente, a mesma somente poderá ser autorizada nos casos de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental. (conforme art. 3º, VIII e ss., Código Florestal/2012).

A reposição florestal foi definida nos arts. 31 e 33 do Código Florestal de 2012, a exemplo do que vinha previsto no art. 19 do Código Florestal de 1965. Já o Decreto 5.975/2006 estipulou, no seu art. 13: *"compensação do volume de matéria-prima extraído de vegetação natural pelo volume de matéria-prima resultante de plantio florestal para geração de estoque ou recuperação de cobertura florestal"* Destina-se a tornar autossuficiente a atividade extrativista em questão.

O Código Florestal não estabeleceu o quantitativo de árvores a serem plantadas, de modo que isso deve ser regrado por parte de cada Estado-membro. O Dec. n. 1.282/94 (revogado) tratou do tema no seu art. 9º, parágrafo único. Já o Dec. n. 5.975/06 dispôs que a reposição florestal deveria compensar o total desbastado. Já o Ministério do Meio Ambiente diferenciou os casos de plantio, de participação em programas de fomento florestal ou de compensação.

A legislação cuida também dos casos de Plano de Suprimento Sustentável – PSS (arts. 20 e 21 do Código Florestal de 1965, mantido, quanto ao tópico, pelo Código de 2012). Versa ainda sobre a supressão de vegetação com o emprego de fogo - prática proibida pelo art. 27 do Código Florestal de 1965 -, com as exceções nele verbalizadas, a demandarem prévia franquia estatal. O tema havia sido regulamentado pelo Dec. 2.661/98. Já

o art. 38 do Código Florestal de 2012 manteve a proscrição do uso do fogo para desbaste de madeiras, ao tempo em que verbalizou algumas exceções. Há necessidade, ademais, de autorização para transporte de produto florestal. O Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF, utilizava a Guia Florestal, precursora da Autorização para Transporte de Produtos Florestais – ATPF, que foi criada pela Portaria n. 139/92 da Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República – SEMAM, e regulamentada pela Portaria 44-N/1993 do IBAMA.

Em 18 de agosto de 2006, ocorreu uma alteração importante no sistema de controle de utilização (transporte, armazenamento, comercialização) de produtos florestais, com a criação do Documento de Origem Florestal – DOF, por meio da Portaria n. 253, do Ministério do Meio Ambiente.

### 2.19. Exercício concorrente do poder de polícia:

Convém ter em conta, ademais, que *"O fato de um empreendimento ou atividade estar em processo de licenciamento num determinado órgão ambiental não afasta o poder de polícia dos demais. Assim, caso se configure que um órgão licenciador é inepto ou permanece inerte ou omissivo, a qualquer tempo, outro pode exercer a fiscalização sobre a atividade ou obra (não sobre o órgão em questão), atuando e promovendo a apuração da infração por meio do processo administrativo próprio."* (TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, T. **Obra citada**. ed. eletrônica. RB - 2.2.). Com efeito, *"o fato de o pedido de licenciamento ambiental estar em trâmite junto à Secretaria do Meio Ambiente do Distrito Federal – SEMARH, não retira a competência do Ibama para exercer o seu poder de polícia sobre atividades potencialmente poluidoras."* (TRF1, Processo 200334000003628, 5ª T., j. 13.12.2004, rel. Selene Maria de Almeida).

Conquanto também haja entendimento contrário - por exemplo, BEZERRA, Luiz Gustavo Escorcio; GOMES, Gedham Medeiros. Lei complementar no 140/11 e fiscalização ambiental: o delineamento do princípio do licenciador sancionador primário. **Revista de Direito da Cidade**. Rio de Janeiro: UERJ, v. 09, n. 4, p. 1753 -, os Tribunais assentaram o entendimento de que *"A competência do IBAMA para atuar em casos de atividade com potencialidade de causar significativa degradação ambiental, em face de omissão do Município, decorre da atuação supletiva prevista no art. 10, parágrafo 3º, da Lei nº 6.938/81, bem como dopróprio art. 23 da Constituição Federal, que atribui competência material concorrente de todos os entes da Federação para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas."* (AC 00022208120104058200, Desembargador Federal Geraldo Apoliano, TRF5 - Terceira Turma, DJE - Data::06/02/2013 - p. 222.)

Atente-se ainda para o seguinte julgado do STJ:

*PROCESSUAL CIVIL - ADMINISTRATIVO - AMBIENTAL - MULTA - CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES COMUNS - OMISSÃO DE ÓRGÃO ESTADUAL - POTENCIALIDADE DE DANO AMBIENTAL A BEM DA UNIÃO - FISCALIZAÇÃO DO IBAMA - POSSIBILIDADE. 1. Havendo omissão do órgão estadual na fiscalização, mesmo que outorgante da licença ambiental, pode o IBAMA exercer o seu poder de polícia administrativa, pois não há confundir competência para licenciar com competência para fiscalizar. 2. A contrariedade à norma pode ser anterior ou superveniente à outorga da licença, portanto a aplicação da sanção não está necessariamente vinculada à esfera do ente federal que a outorgou. 3. O pacto federativo atribuiu competência aos quatro entes da federação para proteger o meio ambiente através da fiscalização. 4. A competência constitucional para fiscalizar é comum aos órgãos do meio ambiente das diversas esferas da federação, inclusive o art. 76 da Lei Federal n. 9.605/98 prevê a possibilidade de atuação concomitante dos integrantes do SISNAMA. 5. Atividade desenvolvida com risco de dano ambiental a bem da União pode ser fiscalizada pelo IBAMA, ainda que a competência para licenciar seja de outro ente federado. Agravo regimental provido. (STJ - AgRg no REsp: 711405 PR 2004/0179014-0, Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, Data de Julgamento: 28/04/2009, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: 20090515 --> DJe 15/05/2009)*

### 2.20. Atividades poluidoras:

O fato é que todos os estabelecimentos, obras ou atividades que empreguem recursos naturais - ou aqueles que sejam efetiva ou potencialmente lesivos ao ambiente - somente podem operar mediante prévia licença ambiental, conforme art. 225, Constituição. Não apenas isso, tais atividades também devem ser inscritadas no Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental, conforme art. 9º, VIII, da lei n. 6.938, de 1981. A prática de tais atividades pode dar ensejo, ademais, à incidência da taxa de controle e fiscalização ambiental - TCFA (lei 10.165/2000).

Com a redação dada pela MP 687/15, o anexo VIII da lei 6.938/81 relaciona as atividades potencialmente poluidoras para fins de ensejar o pagamento da TCFA, com classificação do grau de utilização e do potencial poluidor. *"É importante atentar que a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA não está vinculada à competência para o licenciamento ambiental, Independentemente de o licenciamento da atividade ser procedido pelo IBAMA, pelo órgão estadual ou mesmo municipal."* (TRENNEPOHL, C; TRENNEPOHL, T. **Obra citada**. RB - 5.2). Na forma do art. 17-Q da lei n. 6.938/1981, os Estados-membros podem celebrar convênios com o IBAMA, a fim de exercerem fiscalização ambiental em determinadas atividades, a fim de receberem parcela de valores recolhidos a título de TCFA, exigível trimestralmente, conforme valores previstos na Portaria Interministerial no 812, de 29 de setembro de 2015.

Para os fins indicados no art. 17 da lei n. 6.938/1981, o IBAMA publicou a Instrução Normativa no 10, de 27 de maio de 2013, listando as atividades submetidas ao cadastro técnico federal.

Por meio da Instrução Normativa n. 26, 09 de dezembro de 2019, o IBAMA instituiu o Sistema de Gestão do Licenciamento Ambiental Federal – SisG-LAF, prevendo que deverão ser processados, no seu âmbito, os pedidos de licenças, emissão de termos de referência, apresentação de documentos, em atendimento às requisições administrativas. Os pareceres técnicos hão de ser lançados no referido sistema, de forma a serem disponibilizados aos interessados.

### 2.21. Regularização ambiental:

Como explicitam Curt e Terence Trennepohl, *"Existem diversos empreendimentos que, se fossem construídos hoje, teriam obrigatoriamente que apresentar Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório. Como foram construídos antes da legislação que o exigem, muitas estradas, portos, linhas de transmissão ou ferrovias não possuem a necessária licença ambiental ou, possuindo, esta não foi baseada nos estudos necessários. Isso causava enormes dificuldades no caso de ampliações ou reformas."* (TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. **Obra citada**. RB - 6.4).

Note-se que o projeto de lei n. 2.159/21 - SENADO, nos arts. 22 e 23 - previu licença de regularização. Além disso, forma publicadas, no curso de 2011, um conjunto de portarias do Meio Ambiente versando sobre a regularização de determinadas obras/atividades, a exemplo da Portaria 422, de 26.10.2011, dispondo sobre o licenciamento de atividades e empreendimentos de exploração e produção de petróleo e gás natural no ambiente marinho e em zona de transição terra-mar e Portaria n. 421, de 26.10.2011, dispondo sobre o licenciamento e a regularização ambiental de sistemas de transmissão de energia elétrica. Menciono também a Portaria Interministerial 288/2013 que versa sobre Programa de Rodovias Federais Ambientalmente Sustentáveis – PROFAS, fixando prazo para apresentação dos estudos ambientais pertinentes.

Em muitos casos, é devida a apresentação de PRAD - programa de recuperação de área degradada, conforme art. 2º, VIII, da lei n. 6.938, de 1981. O PRAD foi instituído pelo Dec. 97.632/89, devendo detalhar os mecanismos para que, ao final do empreendimento, a área seja efetiva e completamente recuperada.

### 2.22. Precaução e poluidor-pagador:

Note-se, ademais, que a reparação de danos ambientais se dá com certas peculiaridades, impondo-se um exame mais detido sobre a questão. Sabe-se que os modelos tradicionais de responsabilização civil têm se revelado insuficientes para a efetiva tutela do ambiente, diante de uma sociedade industrializada e consumista, com imensa capacidade de degradação do meio.

Impõe-se, tanto por isso, que se busque a construção de um efetivo Estado de Direito Ambiental, versado por Vicente Bellver Capella, quando sustenta que *"Neste marco surge o que temos chamado de Estado Ambiental, que poderíamos definir como a forma de Estado que se propõe a aplicar o princípio da solidariedade econômica e social para alcançar um desenvolvimento sustentável, orientado a buscar a igualdade substancial entre os cidadãos, mediante o controle jurídico do uso racional do patrimônio natural."* (CAPELLA, Vicente Bellver. **Ecologia: de las razones a los derechos**. Granada: Ecorama. 1994. p. 248). Isso exige, por certo, uma redefinição das prioridades da comunidade política.

Não se pode perder de vista, ademais, o conhecido princípio da precaução, a orientar o exame dos temas na seara ambiental, consoante art. 15 da Decalração do Rio/1992 e art. 225, §1º, V, CF/1988. Segundo Marcelo Abelha Rodrigues, citado por Bessa Antunes, *"Tem-se utilizado o postulado da precaução quando pretende-se evitar o risco mínimo ao ambiente, nos casos de incerteza científica acerca da sua degradação. Assim, quando houver dúvida científica da potencialidade do dano ao meio ambiente acerca de qualquer conduta que pretenda ser tomada (ex., liberação e descarte de organismo geneticamente modificado no meio ambiental, utilização de fertilizantes ou defensivos agrícolas, instalação de atividades ou obras etc.), incide o princípio da precaução para prevenir o ambiente de um risco futuro."* (RODRIGUES citado por ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 32).

Enquanto o princípio da prevenção toca de perto à inibição de riscos já conhecidos - isto é, nexos de causalidade já percebidos em situações semelhantes -, o postulado da precaução cuida da evitação de riscos potenciais, ainda não confirmados e tampouco descartados, segundo a lógica de que é melhor evitar do que remediar. Aludido postulado exige, enfim, que certas condutas sejam evitadas, até que seus efeitos sejam devidamente aquilutados e dimensionados.

Atente-se para a lição de José Rubens Morato Leite e Patryck Ayala, ao tratarem do tema:

*"Com efeito, não é possível conviver em nome da mínima segurança da coletividade, com catástrofes, a exemplo de Chernobyl e outras, oriundas da sociedade de risco. Por isso, impõe-se a adoção do princípio da precaução na política ambiental e todos os outros setores interligados, como meio de comater prematuramente o perigo e a incerteza científica. Mais do que isto, o princípio da precaução, como estrutura indispensável ao Estado de Justiça Ambiental, busca verificar a necessidade de uma atividade de desenvolvimento e os potenciais riscos ou perigos desta. Parte-se dos pressupostos que os recursos ambientais são finitos e os desejos e a criatividade humana infinitos, exigindo uma relação através da precaução, se a atividade pretendida ou em execução, tem como escopo a manutenção dos processos ecológicos e de qualidade de vida. Os caminhos para uma efetiva implementação deste princípio passam por conflituosos dilemas que exigem respostas adequadas e atitudes decididamente mais direcionadas à proteção ambiental, como sinal de equidade ambiental com relação ao futuro. Talvez, a maior crítica que se possa fazer a esse princípio seja*

a dificuldade em se precisar o seu exato conteúdo, tendo, na verdade, sido mais invocado do que realmente colocado em prática." (LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial. Teoria e prática.** 6. ed. São Paulo: RT, 2014. p. 59)

Ao postulado da precaução deve-se associar também o dever de reparação, eis que "de nada adiantariam ações preventivas se eventuais responsáveis por possíveis danos não fossem compelidos a executar seus deveres ou responder por suas ações. Assim, sob pena de falta de responsabilização, há necessidade de o Estado articular um sistema que traga segurança à coletividade. Sendim observa que o sistema de segurança é quebrado pelo dano ambiental e pela atual sociedade de risco, visto que se verifica a ausência de um sistema eficaz de compensação. A sociedade atual exige, portanto, que o poluidor seja responsável pelos seus atos, ao contrário que prevalecia no passado, quanto ao uso ilimitado dos recursos naturais e culturais." (LEITE, José; AYALA, Patryck de Araújo. **Obra citada**, p. 64).

Daí o relevo do chamado 'princípio do poluidor pagador' (*polluter pays principle*), a ensejar que as externalidades negativas sejam devidamente internalizadas nos custos do empreendedor. Cuida-se de postulado incorporado, já em 1987, no âmbito do direito comunitário europeu, conforme art. 130-R., aditado ao Tratado de Roma, encontrando, atualmente, amplo reconhecimento teórico. Trata-se de princípio orientado a desestimular a poluição, devendo ser interpretado como *"não polua, senão pagarás!"*, ao invés do *"pague e poderás poluir!"* Isso significa que aludido postulado deve ser concebido como uma medida dissuasória da criação de riscos ambientais indevidos, com a internalização dos custos na atividade dos poluidores, mesmo quando atuem sem dolo ou imprudência (responsabilidade objetiva). A respeito do tema, leia-se ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O princípio do poluidor pagador: pedra angular da política comunitária do ambiente.** Coimbra: Coimbra Editora, 1997. p. 136 e ss.

### 2.23. Conceito de dano ambiental:

Não se pode perder de vista que o ambiente se dá mediante um complexo conjunto de relações, cambiantes, imbricadas e contingentes. Importa dizer: o ambiente não é imutável, de modo que está submetido a contínuas alterações promovidas por fenômenos físicos, com projeção na estrutura química da matéria e nas relações entre seres vivos. Daí que é a própria noção de ecologia que indica a constante presença de impactos ambientais, com as mais distintas origens.

Ora, "Dano ambiental é uma expressão ambivalente, que designa, certas vezes, alterações nocivas ao meio ambiente e outras, ainda, os efeitos de tal alteração. Dano ambiental significa, em uma primeira acepção, uma alteração indesejável ao conjunto dos elementos chamados meio ambiente, como, por exemplo, a poluição atmosférica; seria, assim, a lesão ao direito fundamental que todos têm de gozar e aproveitar do meio ambiente apropriado. Contudo, em uma segunda conceituação, dano ambiental engloba os efeitos que esta modificação geral na saúde das pessoas e em seus interesses." (LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Obra citada**, p. 98).

No que toca às especificidades do dano ambiental, atente-se novamente para a lição de Morato Leite e Araújo Ayala, como transcrevo abaixo:

"1. O dano tradicional, conforme já dito, está ligado à pessoa e aos seus bens individuais, enquanto o ambiental é basicamente difuso, mas também pode gerar um dano ambiental reflexo, isso é, quando a lesão, além de atingir os componentes ambientais, incide nos indivíduos.

2. A lesão tradicional atinge a pessoa e sua personalidade, já o dano ambiental lesa primordialmente um interesse difuso e não exclusivo, mas sim um bem de uso comum pertencente a toda coletividade e que diz respeito à qualidade de vida.

3. A certeza é uma das características do dano tradicional, pois não há dúvida de que a lesão ocorreu, sendo esta clara, definida e quase sempre visível. Por seu lado, a lesão ambiental pode ser incerta, pois muitas vezes é de difícil constatação. Como exemplo, tem-se a poluição atmosférica, que pode atingir o componente ambiental e as pessoas, mas denota uma incerteza quanto à sua concretude.

4. A lesão individual é sempre atual. Já a ambiental pode ser transtemporal e cumulativa, como exemplo tem-se o efeito estufa, a chuva ácida e muitos outros.

5. A lesão tradicional é subsistente, isto é, ela é permanente e clara. De outro lado, a lesão ambiental tem como característica ser gradativa, levando em consideração a causas e efeitos.

6. A anormalidade é característica da lesão interindividual. Já o dano ambiental pode decorrer de uma anormalidade, mas existe ou pode existir uma tolerância social do dano. O exemplo claro desta hipótese de tolerância social é o avião, que, como se sabe, polui bastante, mas não incide uma sanção de direito sobre essa atividade, pois a sociedade aceita ou tolera esta lesão.

7. A causalidade do dano tradicional é bem mais fácil de comprovação, pois existe facilidade de se apurar o liame de causalidade existente entre o autor e réu, basicamente por serem certos os envolvidos. No que tange à lesão ambiental, a imputação da causalidade é bem mais tormentosa, como se verá posteriormente nesta obra. Este fato se deve principalmente, porque muitas vezes a poluição é causada por vários agentes, sem que se possa determinar a parcela de lesão de cada um.

8. A prescrição da lesão individual tradicional e reflexa dos componentes ambientais tem prazo determinado para ser questionada em juízo, conforme estipula o Código Civil. Por seu turno, a lesão ao bem difuso tem com característica a imprescritibilidade, conforme será tratado mais especificamente posteriormente.

9. Não há discussão jurídica sobre a possibilidade do dano moral individual e este está ligado à dor da pessoa em seu sentido mais lato e físico. De outro lado, a lesão aos danos morais e extrapatrimoniais de caráter difuso, conforme será visto, está relacionada à qualidade de vida, valores coletivos ou em relação a valores intrínsecos da natureza, que refletem na coletividade.

10. A prova a ser levada a juízo é mais fácil em relação aos danos tradicionais. Já no que tange à lesão difusa, considerando sua complexidade, há necessidade do afrouxamento desta, considerando as dificuldades. Por esse motivo, incide a verossimilhança, a probabilidade e outros mecanismos.

11. A lesão tradicional está conectada aos bens e direitos da personalidade e dignidade do indivíduo. Por seu turno, o dano ambiental está ligado à qualidade de vida e outros valores, que não são exclusivos de ninguém, pois pertencem a todos.

12. No direito tradicional, o direito adquirido e a estabilidade do ato jurídico são aceitos normalmente. Em oposição, para a proteção dos valores ambientais difusos, faz-se necessária a intervenção de novos princípios, tais como o da precaução, prevenção, poluidor-pagador e reparação integral do dano. Desta forma, na lesão ambiental tem-se a incidência do cuidado e da prudência modificando juridicidade do direito adquirido, levando em conta a solidariedade intergeracional e a relação com o futuro e uma responsabilidade compartilhada em face do bem comum." (LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Obra citada**, p. 103-104)

No caso brasileiro, o Congresso Nacional expressamente preconizou que o poluidor é obrigador a reparar os danos por ele causados ou não evitados (art. 14º, §1º, lei n. 6.938/1981 e art. 927, parágrafo único, Código Civil/2002), o que se infere também do referido art. 225, CF/1988. Ademais, segundo o art. 3º, da aludida lei n. 6.938/1981:

*Art 3º. II - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; c) afetem desfavoravelmente a biota; d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.*

Sem dúvida, porém, que "não é possível asseverar que qualquer ato de degradação provoque obrigação de reparar, considerando que quase toda ação humana pode, em tese, provocar deterioração ao meio. Não há, no texto legal, explicitação completa para esta questão, posto que somente indicou alguns elementos esclarecedores: a degradação resulta da alteração desfavorável das características do meio ambiente (art. 3º, II) e a deterioração é provocada por atividades, entre outras, que lancem matéria ou energia em desacordo com os padrões estabelecidos" (LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Obra citada**, p. 107).

Tampouco se pode esquecer que a responsabilidade civil não se confunde com o direito administrativo sancionador e tampouco se confunde com o direito penal. Importa dizer: a responsabilidade civil está fundada na obrigação de reparação de danos, não se tratando de efetivas sanções, com consequências jurídicas cominadas a título de censura de condutas ilícitas. Tanto por isso, em determinados casos, mesmo quem atua licitamente pode ser obrigado a reparar danos que decorram de tais condutas, desde que tenha incrementado o risco coletivo. *"Com efeito, o estabelecimento da responsabilidade objetiva é, de fato, uma tentativa de resposta da sociedade ou de adequação a certos danos ligados a interesses coletivos e difusos, que não seriam ressarcíveis, tendo em vista a concepção clássica de dano, ligado a interesses próprios, certos etc. (...) Nesta fórmula da responsabilidade objetiva, todo aquele que desenvolve atividade lícita, que possa gerar perigo a outrem, deverá responder pelo risco, não havendo necessidade de a vítima provar a culpa do agente. Verifica-se que o agente responde pela indenização em virtude de haver realizado uma atividade apta a produzir o risco. O lesado só terá que provar nexo de causalidade entre a ação e o fato danoso, para exigir seu direito reparatório. O pressuposto da culpa, causador do dano, é apenas o risco causado pelo agente em sua atividade."* (LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Obra citada**, p. 136 e 137).

Ainda segundo Leite e Ayala, "A substituição progressiva da responsabilidade tradicional para a responsabilidade objetiva traz consigo um evidente resultado de facilitar a proteção dos prejudicados. A objetivação da responsabilidade representa certamente um avanço, exige o prejudicado da prova da culpa, mas não é suficiente para deixar este em situação totalmente satisfatória, considerando que o mesmo, com vista à imputação da responsabilidade, deverá evidenciar o penoso liame decausalidade entre fato e lesão. Contudo, a doutrina mais recente tem feito uma divisão: de um lado, a responsabilidade objetiva comum e, de outro, a agravada. Noronha entende que a última hipótese aplica-se a casos excepcionalíssimos, como no caso do dano ambiental, e enfatiza: Agora estamos entrando num segundo momento, em que se verifica haver hipóteses especiais, em que se prescindem também do nexo de causalidade, para se passar a exigir unicamente que o dano acontecido possa ser considerado risco próprio da atividade em causa." (LEITE, José Rubens; AYALA, Patryck de Araújo. **Obra citada**, p. 138).

Referida tese deve ser examinada com algumas reservas, dado que não se pode responsabilizar alguém sem a demonstração de que a sua atividade causou o dano ou, quando menos, não o impediu, desde que estivesse a tanto obrigado por lei (responsabilidade por conduta omissiva). Não se pode simplesmente atribuir a alguém o dever de reparar prejuízos a que não tenha dado causa ou não tenha deixado de impedir, estando a tanto obrigado. Também é fato, de toda sorte, que, nesse âmbito, gradualmente, a noção de causalidade linear ("dado A, segue-se B") tem sido substituída por uma concepção probabilística dos nexos etiológicos, sobretudo em regimes de cocausalidade ("dado A, há significativa probabilidade da ocorrência de B"), sobretudo por força dos já mencionados postulados da prevenção e precaução. A respeito do tema, leia-se BUNGE, Mario. **Causality and modern science**. 4. ed. New Brunswick: London: Transaction Publishers. 1979).

"A simples probabilidade de uma atividade ter ocasionado determinado dano ambiental deve ser suficiente para a responsabilização do empreendedor desde que esta probabilidade seja determinante. O nascimento da teoria das probabilidades se deve aos textos produzidos internacionalmente. (a) A proposta diretiva sobre responsabilidade civil

em matéria de resíduos estabelece, em seu art. 4.6., que o demandante deverá provar o dano ou os prejuízos causados ao meio ambiente e estabelecer a existência de uma considerável probabilidade de presença de nexo causal entre os resíduos do produtor e o dano sofrido ou, em seu caso, os prejuízos causados ao meio ambiental. Da mesma forma, (b) o convênio do Conselho Europeu sobre responsabilidade civil por danos que resultem de atividades perigosas para o meio ambiente (Convenção de Lugano), que menciona, em seu art. 10, que o juiz deverá tomar em conta o risco elevado de provocar o dano inerente à atividade perigosa para atribuição da responsabilidade civil. Desta maneira, o referido convênio incentiva aos magistrados a mostrarem-se meno exigentes em matéria de causalidade quando a atividade suspeita seja potencialmente perigosa, deslocando a interpretação do juiz de juízos de certeza para juízos de probabilidade.

No mesmo sentido, a doutrina espanhola fala da Teoria das Probabilidades para a qual as incertezas científicas não devem conduzir à incerteza jurídica. A teoria das probabilidades não se trata de nenhuma presunção de causalidade, como acima enfrentado, mas de um instrumento hermenêutico destinado a facilitar a prova do nexo causal à vítima. Assim, não é suficiente a existência do dano e de uma atividade perigosa, devendo haver uma relação de probabilidade entre elas.

A partir da tensão entre os enfoques jurídico e científico, a causalidade deve estar comprovada quando os elementos apresentados levam a um grau suficiente de probabilidade, a uma alta probabilidade, ou, ainda, quando levam a uma probabilidade próxima da certeza. Sensível à complexidade e às incertezas científicas, esta teoria estabelece que o legitimado ativo não estará obrigado a demonstrar essa relação de causa e consequência com exatidão científica. A configuração do nexo causal se dará sempre que o juiz obter a convicção de que existe uma probabilidade determinante ou considerável." (LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Obra citada**, p. 189-190)

## 2.24. Reparação de danos ambientais porventura causados:

Sempre que restam preenchidos os requisitos próprios da responsabilização civil ambiental, surgem embates a respeito da forma mais adequada de reparação dos danos havidos. Pode-se cogitar, então, de formas de indenização, ressarcimento ou compensação dos prejuízos causados ou não evitados pela atividade do poluidor. Em princípio, a reparação efetiva - o retorno ao *status quo ante* - tem prevalência, conforme se infere do art. 225, §2º, Constituição/1988 e art. 4º, VI, lei n. 6.938/1981.

Há hipóteses, não obstante, em que a restauração efetiva não se mostra viável, a exemplo da reconstrução de um prédio histórico destruído ou com os casos de extinção de uma determinada espécie animal. Em situações tais, deve-se impor, então, o dever de compensação ou indenização da degradação ambiental (art. 3º da lei 7.347/1985). Assim, "a indenização pecuniária traz como ponto positivo a certeza da sanção civil e uma função compensatória do dano ambiental. Pelo sistema reparatório do dano ambiental, via ação civil pública, os valores pecuniários arrecadados em função da lesão ao meio ambiente ficam depositados em um fundo denominado 'fundo para reconstituição dos bens lesados', e são destinados, em última análise, à compensação ecológica. Assim, a ideia que paira neste fundo reparatório do dano é sempre buscar a reintegração do bem ambiental, pois os valores arrecadados em indenização, via de regra, servem para a execução de obras de reintegração do bem ambiental, objetivando substituir este bem por outro equivalente." (LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial. Teoria e prática.** 6. ed. São Paulo: RT, 2014, p. 217).

Em determinados casos, a compensação ambiental já vem prevista no próprio âmbito administrativo, com a fixação de condições para a concessão de licenças ambientais (EIA/RIMA), a exemplo do que preconiza o art. 36 da lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000, ao estabelecer o regime das unidades de conservação, no Brasil (sistema de compensação ambiental por significativo impacto).

Sem dúvida que uma das maiores dificuldades, nesse âmbito, é a tradução precisa, em pecúnia, dos prejuízos ambientais. Qual o preço do ar puro? Como verbalizar, em unidades monetárias, o direito ao ambiente equilibrado, propício à geração e manutenção da vida? Segundo os já citados Leite e Ayala, "Em relação à aplicação do instituto da compensação ecológica, quatro parâmetros devem ser observados, visando a eficácia deste mecanismo: (1) Em primeiro lugar, deve-se fazer uma valoração econômica do bem ambiental. Trata-se de um processo que deve levar em consideração as gerações futuras e fundamentar-se em uma visão ecocêntrica, abandonando o clássico antropocentrismo utilitarista. (2) Em seguida, considera-se que as medidas utilizadas no sistema de compensação devem observar os princípios de equivalência, razoabilidade e proporcionalidade. (3) Outro parâmetro a considerar é o estabelecido pela União Europeia pela Diretiva n. 2004/35/CE e transposta para o direito português pelo Dec.-lei 147/2008, que preceitua, no seu anexo V, medidas de reparação primária, complementar, reparação compensatória e perdas transitórias. (4) Por fim, convém observar que o valor obtido com a compensação deve ser destinado primordialmente ao local afetado, pois é neste onde ocorreram os impactos negativos à natureza. As medidas compensatórias aplicadas no local afetado beneficiam tanto o meio ambiente como toda a comunidade afetada." (LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Obra citada**, p. 219-220).

Invoca-se, com frequência, a diferenciação entre valor de uso, o valor de opção e o valor de existência (algo que se aproxima da diferenciação entre valor de uso e valor de troca, para a economia clássica). O valor de uso é aquele atribuído pelos usuários dos recursos ambientais que tenham sido degradados; valor de opção aproxima-se da noção de preço marginal, na economia, devendo ter em conta o risco de perda dos benefícios que o recurso proporciona à presente e futuras gerações. O valor de existência trata da dimensão ética - uma ética holística -, diante da singularidade dos próprios bens ambientais. Exige-se, de todo modo, que a reparação se dê de forma integral.

Em muitos contextos, valores devem ser depositados, pelo poluidor, por ordem judicial, em fundos públicos, em prol da futura utilização para a recomposição dos danos ambientais. É cediço que os Fundos Públicos (latim - *fund-us*) têm origem, no Brasil, com a lei 4.320/1964 (art. 2º, §2º, I). Segundo José Petter, "*Os fundos públicos são constituídos por um conjunto de recursos vinculados ou alocados a uma área específica (...) São reservas de receitas para aplicação determinada, necessariamente instituídos por lei (...) São instrumentos de gestão financeira que o Estado cria para a realização de determinados objetivos (...) Trata-se, enfim, de ter uma gestão especializada.*" (PETTER, Lafayete José. **Direito financeiro**. 5. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010, p. 214).

Por seu turno, Heraldo da Costa Reis e José Teixeira Machado enfatizam o que segue: "*Assim, chega-se a um conceito que deve estar presente: o fundo especial não é detentor de patrimônio, porque é o próprio patrimônio; não é entidade jurídica, não é órgão ou unidade orçamentária, ou, ainda, não é apenas uma conta mantida na contabilidade, mas tão somente um tipo de gestão de recursos ou conjunto de recursos financeiros destinados aos pagamentos de obrigações por assunção de encargos de várias naturezas, bem como por aquisições de bens e serviços a ser aplicados em projetos ou atividades vinculados a um programa de trabalho para o cumprimento de objetivos específicos em uma área de responsabilidade que a Contabilidade tem por função evidenciar; com é do seu próprio objetivo, através de contas próprias, segregadas para tal fim.*" (REIS, Heraldo da Costa; MACHADO JR., José Teixeira. **A lei 4.320 comentada e a lei de responsabilidade fiscal**. 33. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2010, p. 150).

Isso significa, como sabido, que Fundos não possuem personalidade jurídicas; mas, são patrimônio afetado/administrado a uma específica entidade, em prol de algum escopo previamente estipulado em lei. No caso da ação civil pública, a lei n. 7.347 preconiza, no seu art. 13, a criação do fundo de direitos difusos, regulamentado pelo Decreto n. 1.306, de 09 de novembro de 1994.

## 2.25. Diferença entre sanção e responsabilização:

Como sabido, as sanções administrativas apenas podem ser imputadas a quem tenha praticado as infrações respectivas, por conta do postulado da incomunicabilidade das penas, também aplicável no âmbito do Direito Administrativo Sancionador (art. 5º, XLV, Constituição), como bem explicita Edis Milaré: "*Por força do princípio da intranscendência das penas estatuído em nossa Lei Maior (art. 5, LXV), aplicável não só no âmbito penal, mas também a todo o direito sancionador, a questão da solidariedade não põe em sede de responsabilidade administrativa, em razão do seu traço de personalidade, transposto para o texto legal por meio da expressão 'ação ou omissão', inerente à sua índole repressiva. O princípio em foco significa que somente aquele que praticou o fato censurável, ou ao menos colaborou para a sua consumação, poderá sofrer a correspondente sanção.*" (MILARÉ, Edis. **Direito ambiental**. 9. ed. SP: RT. 2014. p. 381).

Sabe-se que a responsabilização ambiental é objetiva, o que se traduz no dever de reparação do dano, ainda quando provocado por condutas lícitas (teoria do risco integral, acolhida, em princípio, ressalvadas algumas polêmicas, pelo art. 14, §1º, da lei n. 6.981/1981 e pelo art. 225, CF). Todavia, convém não confundir responsabilização ambiental - dever de reparar os estragos causados (retorno ao *statuo quo ante*) - com o direito administrativo sancionador (cominação de multas/penalidades). A imputação da prática de ilícitos não pode ser promovida senão em desfavor de quem realmente os cometeu, conforme lógica do art. 5º, XLV, CF ("*nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido.*")

A responsabilização civil (dever de reparar danos) possui natureza *propter rem*, conforme entendimento do STJ: "*A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é pacífica em reconhecer que a responsabilidade civil pela reparação dos danos ambientais adere à propriedade, como obrigação propter rem, sendo possível cobrar também do atual proprietário condutas derivadas de danos provocados pelos proprietários antigos*" ( REsp 1622512/RJ , Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 22/09/2016, DJe 11/10/2016). O mesmo não parece ocorrer, porém, quando em causa o cumprimento de sanções administrativas, eis que devem ser suportadas por quem tenha efetivamente praticado a infração respectiva.

Atente-se para a lógica do seguinte julgado, emanado do STJ:

**AMBIENTAL. RECURSO ESPECIAL. MULTA APLICADA ADMINISTRATIVAMENTE EM RAZÃO DE INFRAÇÃO AMBIENTAL. EXECUÇÃO FISCAL AJUIZADA EM FACE DO ADQUIRENTE DA PROPRIEDADE. ILEGITIMIDADE PASSIVA. MULTA COMO PENALIDADE ADMINISTRATIVA, DIFERENTE DA OBRIGAÇÃO CIVIL DE REPARAR O DANO. 1. Trata-se, na origem, de embargos à execução fiscal ajuizado pelo ora recorrente por figurar no polo passivo de feito executivo levado a cabo pelo Ibama para cobrar multa aplicada por infração ambiental. 2. Explica o recorrente - e faz isto desde a inicial do agravo de instrumento e das razões de apelação que resultou no acórdão ora impugnado - que o crédito executado diz respeito à violação dos arts. 37 do Decreto n. 3.179/99, 50 c/c 25 da Lei n. 9.605/98 e 14 da Lei n. 6.938/81, mas que o auto de infração foi lavrado em face de seu pai, que, à época, era o dono da propriedade. 3. A instância ordinária, contudo, entendeu que o caráter propter rem e solidário das obrigações ambientais seria suficiente para justificar que, mesmo a infração tendo sido cometida e lançada em face de seu pai, o ora recorrente arcasse com seu pagamento em execução fiscal. 4. Nas razões do especial, sustenta a parte recorrente ter havido violação aos arts. 3º e 568, inc. I, do Código de Processo Civil (CPC) e 3º, inc. IV, e 14 da Lei n. 6.938/81, ao argumento de que lhe falece legitimidade passiva na execução fiscal levada a cabo pelo Ibama a fim de ver quitada multa aplicada em razão de infração ambiental. 5. Esta Corte Superior possui entendimento pacífico no sentido de que a responsabilidade civil pela reparação dos danos ambientais adere à propriedade, como obrigação propter rem, sendo possível cobrar também do atual proprietário condutas derivadas de danos provocados pelos proprietários antigos. Foi essa a jurisprudência invocada pela origem para manter a decisão agravada. 6. O ponto controverso**

nestes autos, contudo, é outro. Discute-se, aqui, a possibilidade de que terceiro responda por sanção aplicada por infração ambiental. 7. A questão, portanto, não se cinge ao plano da responsabilidade civil, mas da responsabilidade administrativa por dano ambiental. 8. Pelo princípio da intranscendência das penas (art. 5º, inc. XLV, CR88), aplicável não só ao âmbito penal, mas também a todo o Direito Sancionador, não é possível ajuizar execução fiscal em face do recorrente para cobrar multa aplicada em face de condutas imputáveis a seu pai. 9. Isso porque a aplicação de penalidades administrativas não obedece à lógica da responsabilidade objetiva da esfera cível (para reparação dos danos causados), mas deve obedecer à sistemática da teoria da culpabilidade, ou seja, a conduta deve ser cometida pelo alegado transgressor, com demonstração de seu elemento subjetivo, e com demonstração do nexo causal entre a conduta e o dano. 10. A diferença entre os dois âmbitos de punição e suas consequências fica bem estampada da leitura do art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/81, segundo o qual "[s]em obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo [entre elas, frise-se, a multa], é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade". 11. O art. 14, caput, também é claro: "[s]em prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores: [...]". 12. Em resumo: a aplicação e a execução das penas limitam-se aos transgressores; a reparação ambiental, de cunho civil, a seu turno, pode abranger todos os poluidores, a quem a própria legislação define como "a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental" (art. 3º, inc. V, do mesmo diploma normativo). 13. Note-se que nem seria necessária toda a construção doutrinária e jurisprudencial no sentido de que a obrigação civil de reparar o dano ambiental é do tipo propter rem, porque, na verdade, a própria lei já define como poluidor todo aquele que seja responsável pela degradação ambiental - e aquele que, adquirindo a propriedade, não reverte o dano ambiental, ainda que não causado por ele, já seria um responsável indireto por degradação ambiental (poluidor, pois). 14. Mas fato é que o uso do vocábulo "transgressores" no caput do art. 14, comparado à utilização da palavra "poluidor" no § 1º do mesmo dispositivo, deixa a entender aquilo que já se podia inferir da vigência do princípio da intranscendência das penas: a responsabilidade civil por dano ambiental é subjetivamente mais abrangente do que as responsabilidades administrativa e penal, não admitindo estas últimas que terceiros respondam a título objetivo por ofensa ambientais praticadas por outrem. 15. Recurso especial provido.

..EMEN:

(RESP 201100969836, MAURO CAMPBELL MARQUES, STJ - SEGUNDA TURMA, DJE DATA:17/04/2012 RSTJ VOL.:00237 PG:00520 ..DTPB:.)

Em sentido semelhante, atente-se para precedente do TRF1:

*ADMINISTRATIVO. MULTA. DESMATAMENTO DE ÁREA SUPERIOR À AUTORIZADA PELO PODER PÚBLICO. DANOS CAUSADOS PELOS INVASORES DA PROPRIEDADE. SITUAÇÃO EFETIVAMENTE COMPROVADA NOS AUTOS. 1. Conforme entendimento firmado pela Sétima Turma desta Corte Regional, "por gozarem os atos administrativos de presunção de legitimidade, constitui ônus do administrado provar eventuais erros existentes, incumbindo-lhe apresentar todos os documentos e provas necessárias à comprovação de eventuais nulidades." (AC 1997.38.00.009105-0/MG, Rel. Desembargadora Federal Maria Do Carmo Cardoso, Oitava Turma, e-DJF1 p.319 de 22/01/2010) (AGA 0061543-58.2008.4.01.0000/MA, Rel. Desembargador Federal Reynaldo Fonseca, e-DJF1 p.143 de 25/06/2010). 2. A fundamentação exposta na sentença está de acordo com as provas dos autos e revela um imprescindível senso de justiça para com o administrado. O embargante teve sua propriedade invadida e devastada pelos invasores, não podendo, diante desse fato, ser punido financeiramente, com o pagamento de multa imposta pelo IBAMA, em decorrência do desmatamento da área em regeneração - ato que, conforme demonstrado no processo, foi praticado por terceiros. 3. Remessa oficial e apelação não providas. (AC 0000694-83.2004.4.01.3000 / AC, Rel. JUIZ FEDERAL FAUSTO MENDANHA GONZAGA, 6ª TURMA SUPLEMENTAR, e-DJF1 p.322 de 16/05/2012)*

Assim, no mais das vezes, no que toca à responsabilização civil, a cobrança pode ser endereçada, conforme o caso, para pessoa distinta daquela que deu causa ao prejuízo, como evidencia o art. 932, Código Civil e como evidencia a responsabilização propter rem, no âmbito do direito ambiental. Quem adquire um terreno fica responsável por reparar eventuais danos ambientais, ainda que não os tenha causado. O mesmo não se dá, porém, no que toca às sanções penais ou administrativas, eis que apenas podem ser cominadas a quem tem praticado a infração, seja por comportamento comissivo ou omissivo.

A pretensão à reparação de danos ambientais é imprescritível, consoante entendimento consolidado da Suprema Corte (RE 654833, com repercussão geral - tema 999). O mesmo não se dá, porém, quando em causa a pretensão punitiva estatal, submetida ao prazo prescricional de 05 anos, conforme art. 1 do decreto 20.910/32 e lei 9.873/1999, nos termos da súmula 467 do STJ: "Prescreve em cinco anos, contados do término do processo administrativo, a pretensão da Administração Pública de promover a execução da multa por infração ambiental."

Deve-se atentar ainda para o tema 329 do Superior Tribunal de Justiça, com as seguintes informações complementares: *"A Lei 9.873/1999 não se aplica: a) às ações administrativas punitivas desenvolvidas por estados e municípios, pois o âmbito espacial da lei limita-se ao plano federal; b) às ações administrativas que, apesar de potencialmente desfavoráveis aos interesses dos administrados, não possuem natureza punitiva, como as medidas administrativas revogatórias, as cautelares ou as reparatórias; e c) por expressa disposição do art. 5º, às ações punitivas disciplinares e às ações punitivas tributárias, sujeitas a prazos prescricionais próprios, a primeira com base na Lei 8.112/90 e a segunda com fundamento no Código Tributário Nacional."*

## 2.26. Prescrição da pretensão punitiva - prazos:

Elody Nassar sustenta que, como regra, as pretensões da Administração Pública em face dos particulares prescrevem em 05 anos: *"Inexiste regra alguma fixando genericamente um prazo prescricional para as ações judiciais do Poder Público em face do administrado. Com relação aos débitos tributários o prazo é de cinco anos, conforme disposto no art. 174, CTN, o qual também fixa, no art. 173, igual prazo para decadência do direito de constituir o crédito tributário. A doutrina inclinou-se no sentido de aplicar o diploma normativo regente da prescrição quinquenal, o decreto 20.910/1932, que fixa tal prazo em 05 anos. (...) O mesmo prazo (cinco anos) também é o previsto para a interposição de ações contra danos causados por pessoa jurídica de direito público ou*

*de direito privado prestadora de serviços públicos, assim como para as ações de indenização por apossamento administrativo ou desapropriação indireta ou por danos oriundos de restrições estabelecidas por atos do Poder Público. (...) Constata-se, pois, que este prazo de cinco anos é uma constante nas disposições gerais estatuídas em normas endereçadas ao Poder Público, quer quando reportadas ao prazo para o administrado, quer quando reportadas ao prazo para a Administração fulminar seus próprios atos." (NASSAR, Elody. **Prescrição na Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 324-325)*

A pretensão de cobrança de sanções administrativas não se submete ao regime do Código Tribunal Nacional, dada a leitura *a contrario sensu* do art. 3º da lei 5.172/1966. "1 - Inicialmente, convém destacar que a presente execução fiscal envolve a cobrança de multa administrativa (fls. 06), imposta pelo INMETRO, de natureza não-tributária, o que atrai a incidência das normas e princípios disciplinadores das relações de Direito Público; 2 - Por sua vez, não se tratando de crédito tributário, é cediço que a dívida em questão não se submete às regras estabelecidas pelo Código Tributário Nacional (CTN)." (AC 200481000163005, Desembargador Federal Élio Wanderley de Siqueira Filho, TRF5 - Segunda Turma, DJE - Data::01/12/2011.)

Menciono, além disso, o seguinte comentário:

*"Uma grande indagação a respeito dos processos decorrentes de autos de infração por desrespeito às normas ambientais sempre foi o prazo para a prescrição. Mesmo sem disposição expressa na legislação de defesa do meio ambiente, aplicava-se a Lei 9.873, de 23 de novembro de 1999, que estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela administração pública federal. O art. 21 do Decreto 6.514/08 afastou as controvérsias. Deve, no entanto, ser lido com bastante atenção, pois não representa que as agressões contra o meio ambiente, praticadas há mais de cinco anos, estão todas, automaticamente, prescritas.*

*Inicialmente, analisemos o caput do artigo, que estabelece que a ação da administração objetivando apurar a prática de infrações contra o meio ambiente prescreve em cinco anos, contados da prática do ato ou de sua cessação for continuada ou permanente. Antes de mais nada, deve ser estabelecida a diferença entre prática e efeito do ato, sob pena de se banir definitivamente a prescrição do ementário jurídico ambiental.*

*No caso de um desmatamento, por exemplo, a prática do ato se caracteriza pela supressão da vegetação, que ocorre num momento determinado, e o efeito do ato se prolonga durante um tempo indeterminável, representado pela diminuição da diversidade biológica da área, influência da diminuição da cobertura vegetal sobre a fauna, o clima, o assoreamento de cursos d'água pelo carreamento de particulados e um sem-número de outros efeitos adversos.*

*Seria o caso, então, de um desmatamento ilegal ocorrido há mais de cinco anos para a implantação de lavouras ou pastagens não poder ser punido pelos órgãos ambientais, embora seus efeitos negativos ainda persistam? Inicialmente, pensamos que não, pois neste caso o desmatamento foi realizado para a implantação de lavouras ou pastagens, incorrendo o responsável nas sanções previstas no art. 48, por impedir a regeneração natural da vegetação, quando se tratar de áreas de preservação permanente, de vegetação em áreas especialmente protegidas, nas áreas de reserva legal ou em outros locais cuja regeneração tenha sido indicada pela autoridade ambiental competente.*

*Antes de decidir se uma atividade ilícita ocorrida há mais de cinco anos ainda é passível de punição deve-se verificar se os seus efeitos negativos persistem em razão de outra ação antrópica ou não. Ocorrendo outra ação ou omissão que impede que os efeitos adversos cessem ou que o meio ambiente retorne ao seu equilíbrio original, afasta-se a prescrição quinquenal para a apuração e a punição, por caracterizar o efeito negativo continuado." (TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence; TRENNEPOHL, Natascha. **Infrações ambientais**. São Paulo: RT. 2023, comentário ao art. 21).*

*Aliás, "É importante observar o disposto no § 4º, pois ele é claro no sentido de que a prescrição atinge somente a sanção pecuniária ou outras sanções impostas administrativamente, não abrangendo a obrigação de reparar o dano causado ao meio ambiente, prevista no art. 225 da Constituição Federal, que pode e deve ser intentada a qualquer tempo." (TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence; TRENNEPOHL, Natascha. **Obra citada**. comentários ao art. 23).*

Deve-se tomar em conta, além disso, o art. 1º-A da lei 9873/1999 com a redação veiculada pela lei 11.941/2009:

*Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado. § 1 Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso. §2 Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal.*

*Art. 1º-A. Constituído definitivamente o crédito não tributário, após o término regular do processo administrativo, prescreve em 5 (cinco) anos a ação de execução da administração pública federal relativa a crédito decorrente da aplicação de multa por infração à legislação em vigor.*

Atente-se para o julgado abaixo:

*PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. MULTA ADMINISTRATIVA APLICADA PELO IBAMA. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. LEI Nº. 9.873/99. INOCORRÊNCIA.1. As multas administrativas não possuem natureza tributária, pois são decorrentes do Poder de Polícia exercido pela Administração Pública, não se sujeitando, pois, às regras prescricionais do Código Tributário Nacional. Tratando-se de relação dedireito público, também não lhes é aplicável o prazo previsto no Código Civil.2. O art. 1º-A, da Lei nº. 9.873/99, incluído pela Lei nº. 11.941/2009, estabeleceu que, após o término regular do processo administrativo, prescreve em cinco anos a ação de execução da Administração Pública Federal, relativa a crédito decorrente daaplicação de multa por infração à legislação em vigor. Precedente do STJ: REsp 1.115.078, submetido ao rito dos Recursos Repetitivos (art. 543-C, do CPC).3. Para as infrações praticadas em período anterior ao referido diploma legal,*

também se aplica, por questão de simetria, o prazo de 5 (cinco) anos, com base do art. 1º, do Decreto 20.910/32. Precedentes do STJ.4. Em se tratando de multa por infração ambiental, a constituição definitiva do crédito ocorre quando transcorrido in albis o prazo para interposição de recurso administrativo da decisão homologatória do auto de infração - previsto no art. 71, III, da Lei n. 9.605/98 - e não com o decurso do prazo para apresentação de defesa.5. No caso em apreço, o executado foi intimado da decisão final do processo administrativo em 09-05-2006, e não apresentou recurso. Como a execução que lastreou os presentes embargos foi ajuizada no ano de 2008, é forçoso concluir que a prescrição não se consumou. Apelação provida. (AC 00057727220104058000, Desembargador Federal Geraldo Apoliano, TRF5 - Terceira Turma, DJE - Data::02/09/2014 - Página::95.)

Atente-se para a súmula 467, STJ: "Prescreve em cinco anos, contados do término do processo administrativo, a pretensão da Administração Pública de promover a execução da multa por infração ambiental."

Desse modo, o prazo para a constituição do crédito é de 05 anos, contados da data da prática do ato infracional (ou da sua cessação, quando se tratar de infração permanente ou continuada) - conforme art. 1º da mencionada lei 9873. O fato é que o cômputo do mencionado prazo é interrompido nos termos do art. 2º: "Interrompe-se a prescrição da ação punitiva: I - pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital; II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato; III - pela decisão condenatória recorrível. IV - por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal. (Lei nº 11.941, de 2009)."

AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO FISCAL. EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. APURAÇÃO E CONSTITUIÇÃO DE CRÉDITO NÃO TRIBUTÁRIO. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE TRIENAL. INOCORRÊNCIA. 1. A Lei nº 9.873/99 estabelece os seguintes prazos de decadência/prescrição para os créditos da dívida ativa não tributária: (a) 5 (cinco) anos para o início da apuração da infração administrativa e constituição da penalidade, denominado de prescrição da ação punitiva, com termo inicial na data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado (art. 1º, caput); (b) 3 (três) anos para conclusão do processo administrativo de apuração do ato infracional e constituição da multa, desde que verificada a inércia da Administração Pública, denominado de prescrição intercorrente, cujo termo inicial coincide com a notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital (art. 1º, § 1º); e (c) 5 (cinco) anos para cobrança judicial da penalidade, denominado de prescrição da ação executória, cujo termo inicial coincide com o término do procedimento administrativo e a constituição definitiva da sanção aplicada à infração (art. 1º-A, caput). 2. Nos termos do art. 2º da Lei 9.873/99, interrompe-se a prescrição da ação punitiva: I - pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital; II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato; III - pela decisão condenatória recorrível; IV - por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal. 3. Caso em que a apresentação do Parecer Técnico Instrutório interrompeu a prescrição quinquenal da ação punitiva (art. 2º, II, da Lei 9.873/99), bem como também não fluíu o prazo da prescrição intercorrente trienal, tendo em vista a realização de outros atos processuais administrativos. 4. Agravo improvido. (TRF-4 - AG: 50283177020204040000 5028317-70.2020.4.04.0000, Relator: FRANCISCO DONIZETE GOMES, Data de Julgamento: 21/10/2020, PRIMEIRA TURMA)

Repiso que, como regra, no curso do processo administrativo o cômputo da prescrição resta suspenso, por força do art. 4º do decreto 20.910/32: "Não corre a prescrição durante a demora que, no estudo, ao reconhecimento ou no pagamento da dívida, considerada líquida, tiverem as repartições ou funcionários encarregados de estudar e apurá-la."

## 2.27. Prescrição intercorrente - considerações gerais:

Opera-se a prescrição, ademais, quando o processo administrativo permanecer paralisado por mais de 03 anos, conforme art.1º, §1º da lei n. 9.873/1999: "Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso."

Deve-se atentar para o fato, todavia, que - conquanto pareceres e informes não sejam causa de interrupção da prescrição quinquenal prevista no art. 1º, *caput* da referida lei 9.873 - eles parecem impedir, como regra, que o processo possa ser considerado como estagnado. Trata-se de atos de impulsão procedimental, devendo ser considerados para a aplicação do art. 1º, §1º:

ADMINISTRATIVO. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. ANP. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE NO PROCESSO ADMINISTRATIVO. ART. 1º, § 1º, DA LEI 9.873/99. Nos termos do parágrafo 1º do artigo 1º da Lei 9.873/99 (que estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta ou indireta), restando paralisado o processo administrativo durante período superior a 3 (três) anos, pendendo de julgamento ou despacho, resta configurada a prescrição intercorrente. A prolação de despacho com o objetivo de impulsionar o processo amolda-se ao conceito de 'despacho' descrito no parágrafo 1º do artigo 1º da Lei 9.873/99, configurando-se, deste modo, em marco interruptivo da prescrição intercorrente. Apelo e remessa oficial parcialmente providos. (APELREEX 200671190021749, JOÃO PEDRO GEBRAN NETO, TRF4 - TERCEIRA TURMA, D.E. 10/03/2010.)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. PENALIDADE ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE ADMINISTRATIVA. ART. 1º, §1º LEI 9.873/99. AUSÊNCIA DE PARALISAÇÃO POR MAIS DE TRÊS ANOS. NÃO CARACTERIZAÇÃO. - Consoante disposto no art. 1º, §1º da Lei nº 9.873/99, incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho. - No caso, do conjunto probatório carreado aos autos, verifica-se que não restou demonstrado que o processo administrativo, que culminou com a aplicação de multa à executada, ora apelada, tenha permanecido 'paralisado por mais de três anos', nos termos da Lei nº 9.873/99. Ao revés, pelo exame da documentação apresentada e nos moldes do próprio relatório de movimentações elaborado no corpo da sentença, resta claro que o processo teve andamento dentro

*dos limites temporais estabelecidos na aludida Lei nº 9.873/99, pois jamais ficou paralisado por mais de três anos. - Deve ser destacado que o art. 1º, § 1º da Lei nº 9.873/99 não estabelece prazo para o julgamento do processo administrativo, mas sim lapso prescricional ligado à sua paralisação, isto é, à demonstração de desídia da Administração em apurar a infração, o que não ocorreu no presente caso, pois, embora desde a impugnação até a decisão final do processo tenha decorrido aproximadamente cinco anos, resta claro que, durante esse lapso temporal, o processo teve regular andamento. - Precedentes das Cortes Regionais. - Recurso de apelação provido. (AC 200850010018901, Desembargadora Federal VERA LUCIA LIMA, TRF2 - OITAVA TURMA ESPECIALIZADA, E-DJF2R - Data.:15/10/2013.)*

*PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. PENALIDADE ADMINISTRATIVA. ANS. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. ART. 1º, §1º DA LEI 9.873/99. AUSÊNCIA DE PARALISAÇÃO POR MAIS DE TRÊS ANOS. NÃO CARACTERIZAÇÃO. 1. Consoante disposto no art. 1º, §1º da Lei nº 9.873/99, incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho. 2. Pela análise dos autos, verifica-se que houve a prática de uma série de atos ordinatórios visando impulsionar o processo administrativo em observância aos atos normativos da própria ANS. Não há que se falar, portanto, em paralisação do processo por mais de três anos, devendo ser afastada a alegação de prescrição intercorrente. 3. Impende registrar que o art. 1º, § 1º da Lei nº 9.873/99 não estabelece um prazo para o julgamento do processo administrativo; o dispositivo refere-se à paralisação, isto é, à demonstração de desídia da Administração em apurar a infração, o que não ocorreu no presente caso. Precedentes. 4. Agravo de instrumento conhecido e desprovido. (AG 201302010016572, Desembargador Federal JOSE ANTONIO LISBOA NEIVA, TRF2 - SÉTIMA TURMA ESPECIALIZADA, E-DJF2R - Data.:22/04/2013.)*

## 2.28. Justificativas para a cominação de sanção:

A exemplo de conhecido debate que vigora no âmbito do discurso penal, as sanções administrativas podem ser compreendidas, em princípio, sob dois prismas distintos. Podem ser justificadas enquanto medidas de punição ou como mecanismos inibitórios.

Quando a sanção é justificada a partir de argumentos retributivistas, sustenta-se que a pena é devida pelo fato de ter havido infração à lei. Na base disso existe a antiga correlação entre pecado e castigo (*punitur quia peccatum est*). Pune-se enquanto resposta ao delito, sem que se almejem efeitos outros além da própria punição. Cuida-se de uma concepção antiga, atrelada a ideais religiosos e expiatórios. Para esse ideal, a punição se justificaria a partir da simples constatação de que determinado sujeito teria praticado um ilícito. Na filosofia moral, Kant, Hegel e outros buscaram teorizar sobre essa justificação da pena. Em tempos mais recentes, Michael S. Moore (**Placing Blame: A Theory of Criminal**) e Stephan Stübinger (**das idealisierte Strafrecht: Über Freiheit und Wahrheit in der Strafrechtstheorie und Strafprozessrechtslehre**) advogaram tese semelhante.

Em alguns contextos, essa concepção pode ensejar certa irracionalidade da sanção, notadamente quando se evidencia que não resulta em nada proveitoso para a comunidade. Por vezes, a sanção pode ser cominada mesmo quando o pretense ilícito não tenha ensejado danos a terceiros (violando o postulado do *harm principle*). Uma concepção retributivista não se coaduna com noções como insignificância.

Já a tese inibitória ou preventivista supõe que o emprego da sanção - seja penal ou administrativa - se justifica apenas na medida em que contribua para o incremento da felicidade do maior número. Cuida-se de um postulado utilitarista, desenvolvido a partir das reflexões de Jeremy Bentham, John Stuart Mill e outros. Para essa concepção, caso reste demonstrada a ineficácia da sanção para atingir essas finalidades programadas, não haverá justificativa para sua cominação, dado não levar à melhoria social.

Note-se que essa segunda suposição parte da premissa que os seres humanos atuem como calculadoras hedonistas, buscando o prazer e fugindo da dor (premissa utilitarista). A ser assim, as sanções deveriam ser calculadas de modo a superarem o prazer do crime, dissuadindo assim a infração. O efeito dissuasório deveria atingir o agente e também os potenciais infratores, por conta do caráter exemplificação da punição. Não toma em devida conta os delitos praticados de inopino, sem reflexão, por impulso.

Por outro lado, a fundamentação utilitarista peca pelo fato de nem sempre tomar em devida conta os direitos dos vulneráveis. Note-se que, mesmo quando, por absurdo, a punição de um inocente incrementasse a felicidade do maior número, isso continuaria sendo algo ignominioso. Os direitos fundamentais não podem ser relativizados, na medida em que são projeção da dignidade inerente à condição humana. Mesmo que eventual tortura possa levar à descobertas da prova do crime, não pode ser aceita. Daí que, mesmo para se tentar descobrir o cativo em que alguém esteja sendo mantido sequestrado, o Estado não pode empregar algo virulento e sanguinolento desta forma.

De todo modo, uma concepção preventivista (*deterrence theory*) parece se acomodar mais facilmente às medidas de exoneração de pena, anistia, perdão judicial, extinção da sanção pela reparação do dano. No mais das vezes, os sistemas não costumam enunciar de modo expresso e claro as justificativas para a cominação das sanções. Isso deve ser aferido a partir da hermenêutica das fontes normativas e também do substrato cultural, sociológico, inerente à população sobre a qual há de ser aplicada.

No caso brasileiro, tem vicejado uma compreensão eclética, atribuindo-se à sanção propósitos punitivos/expiatórios e também pretensões inerentes a uma engenharia social. Importa dizer: emprego da sanção para se estimular ou dissuadir determinados comportamentos (lógica behaviorista).

### 2.29. Direitos defensivos e prestacionais:

Deve-se atentar para a classificação dos direitos fundamentais, propugnada por Robert Alexy, entre direitos defensivos e prestacionais. Direitos defensivos são efetivados, no geral, pela simples abstenção do Estado ou da comunidade política. Basta que a Administração Pública e os particulares não violem as liberdades e patrimônio individuais. Tais direitos costumam, eis que demandam uma estrutura mínima para apreciação de *habeas corpus*, pedidos de indenização etc.

Os pedidos de cada interessado, individualmente considerado, não incrementam significativamente, porém, os custos já existentes. A impetração de um *habeas corpus* ou mandado de segurança não exalta consideravelmente o custo da prestação do serviço público jurisdicional. Mesmo que aquele pedido não houvesse sido formulado, os gastos com a remuneração dos servidores públicos e estrutura física correspondente continuariam praticamente inalterados.

Situação um tanto distinta ocorre com os chamados direitos prestacionais. Nesse âmbito, a prerrogativa individual não se contenta com simples contenção estatal: exige uma atuação pró-ativa de alteração do *status quo*, ou seja, a melhoria das condições de vida, o efetivo aprimoramento do contexto empírico. Referida categoria demanda custos mais elevados, tornando mais perceptíveis - e portanto, mais debatidos - os encargos econômicos necessários para a efetivação de quaisquer direitos (HOLMES, Stephen. **The cost of rights: why liberty depends on taxes.** Paperback).

Robert Alexy explica o que segue: "*A polêmica sobre os direitos a prestações está caracterizada por diferenças de opinião a respeito do caráter das tarefas do Estado, do direito e da Constituição, inclusive quanto aos direitos fundamentais, assim como também sobre a evolução da situação atual da sociedade. Como nela, entre outras coisas, se trata do problema da redistribuição, sua carga política é óbvia. Em nenhum outro âmbito é tão clara a conexão entre o resultado jurídica e as valorações gerais práticas ou políticas. Em nenhum outro âmbito se discute tão tenazmente. É sintomático que nesta situação se fale - com intenção crítica ou positiva - da alteração da compreensão do direito fundamental, e se peça para desdemonizar, desideologizar o conceito dos direitos fundamentais sociais.*" (ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales.** Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid, p. 427).

Essa questão retoma, bem se percebe, o tema da justiça distributiva (RAWLS, John. **Justice as fairness.** USA: Harvard Press, 2.003, p. 50) e concepções morais que estão no seu âmago: liberalismo, comunitarismo etc. Ao que interessa, cumpre salientar que a República Federativa do Brasil obrigou-se à implementação progressiva de aludidos direitos prestacionais, observado o limite dos recursos existentes. É o que se infere, por exemplo, do art. 26 do Pacto de San José da Costa Rica (Decreto Legislativo n. 27/92, e promulgada pelo decreto n° 678/92).

Deve-se assegurar, portanto, a efetividade às normas prestacionais fundamentais; é incompatível com o atual estágio do Direito Constitucional supô-las como meros programas de ação (STF, ADPF 45, voto Min. Celso de Melo. Ver também RE 393.175-AgR/RS). Não obstante, é inexorável a conclusão de que esse tema não é singelo, pois envolve outros vetores dignos de nota: autonomia orçamentária, isonomia entre os dependentes da atuação pública, limites para a intervenção do Poder Judiciário na atuação do Poder Executivo e critérios para distribuição de recursos escassos.

No que toca à temática ambiental, convém notar que o Estado se obriga a comportamentos defensivos, impedindo que o equilíbrio ambiental seja afetado. Também se obriga a comportamentos prestacionais, devendo reparar, incrementar e aprimorar áreas degradadas. De certo modo, tais imposições se aplicam também à comunidade política como um todo, conforme art. 225, Constituição, tratando-se de uma hipótese de eficácia horizontal (*Horizontalwirkung*) dos direitos fundamentais, devendo-se atentar também para os efeitos suportados por terceiros (*Drittwirkung*). Por conta disso, o direito de propriedade não autoriza que o proprietário de uma gleba promova desmatamento, queimadas etc., eis que se deve tomar em conta o direito de vizinhança (danos causados pela fumaça), as limitações administrativa, os interesses das gerações futuras e assim por diante.

### 2.30. Vedação do retrocesso social:

Sabe-se que a Lei Maior veda, de modo implícito, o retrocesso social. Uma vez instituído um determinado Estado Constitucional, ele não poderia regredir em termos de direitos fundamentais. Segundo Gomes Canotilho, qualquer ação que vise revogar direitos fundamentais já regulamentados, sem a criação de meios compensatórios, é inconstitucional. (CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição.** 5. ed. Coimbra: Almedina, 2002. p. 336)

Ainda segundo Canotilho, "*os direitos sociais e económicos (ex.: direito dos trabalhadores, direito à assistência, direito à educação), uma vez obtido determinado grau de realização, passam a constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito subjectivo. A "proibição de retrocesso social" nada pode fazer contra as recessões e crises económicas (reversibilidade fáctica), mas o princípio em análise limita a reversibilidade dos direitos adquiridos (ex.: segurança social, subsídio de desemprego, prestação de saúde), em clara violação do princípio da proteção e da segurança dos cidadãos no âmbito económico, social e cultural, e do núcleo essencial da existência mínima inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana. O reconhecimento desta proteção de direitos prestacionais de propriedade, subjectivamente adquiridos, constitui um limite jurídico do legislador e, ao mesmo tempo, uma obrigação de prossecução de uma política congruente com os direitos*

concretos e as expectativas subjetivamente alicerçadas. A violação do núcleo essencial efetivado justificará a sanção de inconstitucionalidade relativamente a normas manifestamente aniquiladoras da chamada justiça social." (CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7 Ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 338-339).

Atente-se ainda para a avaliação de Ingo Sarlet: "verifica-se que a proibição de retrocesso, mesmo na acepção mais estrita aqui enfocada, também resulta diretamente do princípio da maximização da eficácia de (todas) as normas de direitos fundamentais. Por via de consequência, o artigo 5º, § 1º, da nossa Constituição, impõe a proteção efetiva dos direitos fundamentais não apenas contra a atuação do poder de reforma constitucional (em combinação com o artigo 60, que dispõe a respeito dos limites formais e materiais às emendas constitucionais), mas também contra o legislador ordinário e os demais órgãos estatais (já jurídica e a proteção da confiança), que, portanto, além de estarem incumbidos de um dever permanente de desenvolvimento e concretização eficiente dos direitos fundamentais (inclusive e, no âmbito da temática versada, de modo particular os direitos sociais) não pode – em qualquer hipótese – suprimir pura e simplesmente ou restringir de modo a invadir o núcleo essencial do direito fundamental ou atentar, de outro modo, contra as exigências da proporcionalidade." (SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11 ed. PA: Livraria do Advogado, 2012. p. 405).

Ainda segundo Ingo Wolfgang Sarlet, segue:

"(...) cada vez mais constata-se a existência de medidas inequivocamente retrocessivas que não chegam a ter caráter propriamente retroativo, pelo fato de não alcançarem posições jurídicas já consolidadas no patrimônio de seu titular, ou que, de modo geral, não atingem situações anteriores. Assim, por paradoxal que possa parecer à primeira vista, retrocesso também pode ocorrer mediante atos com efeitos prospectivos. Basta lembrar aqui da hipótese – talvez a mais comum em se considerando as referências feitas na doutrina e jurisprudência – da concretização pelo legislador infraconstitucional do conteúdo e da proteção dos direitos sociais, especialmente (mas não exclusivamente) na sua dimensão positiva, o que nos remete diretamente à noção de que o conteúdo essencial dos direitos sociais deverá ser interpretado (também!) no sentido dos elementos nucleares do nível prestacional legislativamente definido, o que, por sua vez, desemboca inevitavelmente no já anunciado problema da proibição de um retrocesso social. (...)

Nesse contexto, poder-se-ia indagar a respeito da possibilidade de desmontar-se, parcial ou totalmente (ainda com efeitos prospectivos), (...) a flexibilização dos direitos e garantias dos trabalhadores, entre tantas outras hipóteses que aqui poderiam ser referidas a título ilustrativo e que bem demonstra o quanto tal problemática nos é próxima e está constantemente na ordem do dia. Desde logo, à vista do que foi colocado, nos parece dispensar maiores considerações o quanto medidas tomadas com efeitos prospectivos podem representar um grave retrocesso, não apenas (embora também) sob a ótica dos direitos de cada pessoa considerada em sua individualidade, quanto para a ordem jurídica como um todo." (SARLET, Ingo Wolfgang. **Obra citada**. p. 398)

Destaco, de partida, não ser dado a magistrados não eleitos pelo povo promover uma análise fundada em critérios de conveniência e oportunidade, substituindo-se aos legisladores. Isso seria agressivo ao postulado da maioria, consagrado pelo art. 1º, parágrafo único, Constituição e ao postulado da Separação de Poderes. A análise deve ser promovida com lastro em argumentos analítico-conceituais, confrontando a EC 103 com normas verbalizadas pela própria Lei Fundamental, e hauridas por meio de hermenêutica fundamentada do seu texto.

Tanto por isso, aludidas opções políticas devem ser debatidas na arena própria - o Congresso Nacional -, exceto quando sejam manifestamente inconstitucionais, por violação a cláusulas pétreas ou por vícios procedimentais, quando se cuida de emenda constitucional, como é o caso discutido neste processo. Convém repisar que não há direito adquirido a regime jurídico, razão pela qual o Congresso Nacional pode modificar as regras para a aposentação por invalidez, atingindo quem já figura como servidor e também aqueles que venham a ser contratados dali por diante.

Sem dúvida que, conforme o grau de alterações envolvidas, há necessidade de regras de transição, enquanto projeção do próprio princípio da proporcionalidade, inerente à restrição de direitos fundamentais. Todavia, aludidas regras de transição - fundadas em juízos de eficiência, relevância, utilidade - devem ser deliberadas pelo próprio Congresso Nacional, não sendo dado ao Poder Judiciário elaborar leis substitutivas, salvo eventual reconhecimento de inconstitucionalidade.

Tenho em devida conta, é fato, o alcance do art. 26 do Pacto de San Jose da Costa Rica: "Os Estados-partes comprometem-se a adotar as providências, tanto no âmbito interno, como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados."

Aludida norma impõe que o Estado avance na tutela de direitos fundamentais do seu povo e das demais pessoas que se encontrem em seu território. A vedação de retrocesso social não pode ser confundida com retrocesso individual. Isso significa que o Estado deve assegurar direitos fundamentais a todos, no limite dos recursos existentes, mas sem prejuízo da sua aptidão para modificar regras de aposentadorias, adequando despesas a receitas, como é exigido de qualquer administrador precavido.

"Em verdade, como já sinalizado, o que está em causa são intervenções restritivas de direitos fundamentais sociais e dos trabalhadores, que devem ser submetidas a rigoroso controle de sua legitimidade constitucional mediante recurso aos diversos instrumentos que o sistema jurídico-constitucional disponibiliza, desde a necessidade de criteriosa justificação de sua necessidade e finalidade, a observância das reservas de lei incidentes na espécie, das exigências da proporcionalidade e da segurança jurídica, incluindo a proteção da confiança legítima (esta, por sua vez, também aplicada com a devida proporcionalidade), bem como, por derradeiro, da salvaguarda do núcleo essencial, o que, por sua vez, igualmente há de ser aferido em cada caso, com particular atenção, na esfera dos direitos sociais dos

*trabalhadores, para a preservação de todas as exigências de um direito fundamental ao trabalho digno, que, sendo um direito fundamental em sentido amplo, decodifica-se em um conjunto de direitos defensivos e prestacionais dos trabalhadores." (SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos dos trabalhadores como direitos fundamentais e a sua proteção na constituição federal brasileira de 1988. In: VIANA, Márcio Túlio; ROCHA, Cláudio Jannoti da. Como aplicar a CLT à luz da constituição: alternativas para os que militam no foro trabalhista. São Paulo: LTr, 2016, p. 35)*

Note que a "*a Nichtumkehrbarkeitstheorie ou teoria da irreversibilidade, desenvolvida por Konrad partiria da afirmação de que não se pode induzir o conteúdo substantivo da vinculação social do Estado diretamente da Constituição, mas uma vez produzidas as regulações, uma vez realizada a conformação legal ou regulamentar deste princípio, as medidas regressivas afetadoras destas regulações seriam inconstitucionais, ou seja, haveria uma irreversibilidade das conquistas sociais alcançadas.*" (NETTO, Luísa Cristina Pinto. **O princípio de proibição de retrocesso social.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 101-102).

Isso significa que nem toda redução de proventos de aposentadoria - respeitados os direitos adquiridos - poderá ser tomada de uma expressão de retrocesso social. Isso depende da demonstração de que, de fato, com a medida o mínimo existencial estaria sendo agredido. Tenha-se em conta que quase toda alocação de recursos enseja direitos para alguns, deveres para outros. A vedação do retrocesso social não é uma espécie de "Ótimo de Pareto", pela qual o Estado apenas poderia promover reformas sem alterar as vantagens já conquistadas por alguns. A questão parece gravitar mais em torno do postulado do "Kaldor-Hicks improvement" (um mecanismo que trata de compensações possíveis), impondo-se um exame a respeito da garantia de direitos fundamentais da comunidade política como um todo.

Deve-se apurar se a reforma sacrifica parcela da população, a ponto de suprimir-lhes condições mínimas de efetivação dos seus direitos fundamentais:

*"Além disso, nunca é demais recordar que a proporcionalidade haverá de incidir na sua dupla dimensão como proibição do excesso e de insuficiência, além de, nesta dupla acepção, atuar sempre como parâmetro necessário de controle dos atos do poder público, inclusive dos órgãos jurisdicionais, igualmente vinculados pelo dever de proteção e efetivação dos direitos fundamentais. Isto significa, em apertadíssima síntese, que os responsáveis pela efetivação de direitos fundamentais, inclusive e especialmente no caso dos direitos sociais, onde a insuficiência de proteção e promoção (em virtude da omissão plena ou parcial do legislador e administrador) causa impacto mais direto e expressivo, deverão observar os critérios parciais da adequação (aptidão do meio no que diz com a consecução da finalidade almejada), necessidade (menor sacrifício do direito restringido) e da proporcionalidade em sentido estrito (avaliação da equação custo-benefício - para alguns, da razoabilidade no que diz com a relação entre os meios e os fins), respeitando sempre o núcleo essencial do (s) direito (s) restringido (s), mas também não poderão, a pretexto de promover algum direito, desguarnecer a proteção de outro (s) no sentido de ficar aquém de um patamar minimamente eficiente de realização e de garantia do direito." (SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos sociais como direitos fundamentais: contributos para um balanço aos vinte anos de Constituição Federal de 1988. Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica, 20 Anos de Constitucionalismo Democrático - E Agora? Porto Alegre-Belo Horizonte, 2008)*

O ponto é que a vedação do retrocesso social não interdita reformas, dado que - não raro - são necessárias justamente para que a implementação dos direitos fundamentais se dê de modo mais efetiva. A questão está sempre em saber se, com a medida, o conjunto de direitos fundamentais teria se ganhado maior concretude, no contexto dos fatos. O STF tem enfatizado que a vedação de retrocesso social não interditaria moderações no sistema normativo:

*ADICIONAL DE PERICULOSIDADE - BASE DE CÁLCULO - ALTERAÇÃO. Ausente parâmetro de controle a estabelecer patamar mínimo alusivo ao adicional de periculosidade, surge constitucional ato normativo mediante o qual alterada base de cálculo. NORMA INFRACONSTITUCIONAL - PARÂMETRO DE CONTROLE ESTRITO - VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL - IMPROPRIEDADE. Tendo em conta avanço na tutela de direitos mediante norma infraconstitucional, é impróprio, considerado tratamento estrito dado à matéria pela Constituição Federal, potencializar o princípio da vedação ao retrocesso social, a ponto de, invertendo a ordem natural, transformar em cláusula pétrea legislação ordinária ou complementar. (STF - ADI: 5013 DF, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 24/08/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 16/11/2020)*

Com efeito, segundo enfatizou o STF, o postulado da vedação do retrocesso não teria o condão de converter em cláusulas pétreas normas veiculadas em legislação infraconstitucional, sob pena de se sacrificar o próprio processo legislativo, com a indispensável necessidade de adequação da estrutura às crises de conjuntura, para além da modificação da percepção dos fatos ou mesmo modificação dos valores coletivos. Enfim, a vedação do retrocesso social - conquanto seja relevante - não pode se degradar em uma espécie de mantra retórico que assegure ao Poder Judiciário simplesmente desconsiderar opções promovidas pelo Congresso.

Deve-se atentar, ademais, para o postulado da vedação do retrocesso ambiental, na medida em que o Estado não pode impor programas menos protetivos ao ambiente, diante do risco de que - assim agindo - as condições que tornam possível a vida na Terra acabem por perecer.

### 2.31. Cadastro ambiental rural:

Por meio da lei 12.651/2012 - lei de proteção da vegetação nativa -, o Estado criou o cadastro ambiental rural (CAR), a fim de que servisse como um registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais e compor uma base de dados para o controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico, bem como para o combate ao desmatamento ilegal.

O tema foi regulamentado por meio dos decretos n. 7.830/2012 e n. 8.325/2014 e pela Instrução Normativa nº 2/2014, do Ministério de Meio Ambiente, versando sobre os procedimentos para a integração, execução e compatibilização do Sistema Nacional do Cadastro Ambiental Rural (SICAR).

O art. 5º desse texto normativo possibilitou aos Estados-membros e Municípios desenvolverem seu próprio sistema para inscrição e análise do CAR, ou a utilização dos instrumentos disponíveis no sistema nacional. Em função de sua abrangência e caráter obrigatório, cuida-se de um dos mais importantes instrumentos para a gestão ambiental em âmbito nacional. Há algumas lacunas quanto ao seu funcionamento e gestão, a serem supridas com o passar dos anos.

Em princípio, caso constatada a efetiva sobreposição de áreas, aludida medida deve ser retificada, a fim de que não se imponha a medida a quem não tenha dado causa a isso:

*REEXAME NECESSÁRIO E APELAÇÃO CÍVEL – MANDADO DE SEGURANÇA – ACESSO AO SISTEMA MATOGROSSENSE DE CADASTRO AMBIENTAL RURAL (SIMCAR) VISANDO RETIFICAÇÕES DE INFORMAÇÕES DECLARADAS – CONSTATAÇÃO DE SOBREPOSIÇÃO DE ÁREAS EM RELAÇÃO AO IMÓVEL RURAL – ORDEM CONCEDIDA – INSURGÊNCIA ESTATAL – ALEGADA INEXISTÊNCIA DE ATO ILEGAL E DEFICIÊNCIA DO SISTEMA SIMCAR – IMPROCEDÊNCIA – IMPROPRIEDADE TÉCNICA DO SISTEMA NÃO AFASTA A RESPONSABILIDADE POR OBSTACULARIZAR DIREITO DO PARTICULAR DE RETIFICAR INFORMAÇÕES DECLARADAS – RECONHECIMENTO DA DEFICIÊNCIA DO SISTEMA PELA PRÓPRIA AUTORIDADE COATORA – VEDAÇÃO AO VENIRE CONTRA FACTUM PROPRIUM – DIREITO LÍQUIDO E CERTO CARACTERIZADO – POSTULADA A CONDENAÇÃO DO ESTADO EM LITIGÂNCIA DE MÁ -FÉ – AUSÊNCIA DE DOLO – NÃO ACOLHIMENTO DO PEDIDO – RECURSO DESPROVIDO. 1. A legislação que trata a respeito do cadastro ambiental rural no âmbito do Estado de Mato Grosso permite, a qualquer tempo, a atualização e a retificação de informações declaradas, de modo a possibilitar a análise e validação conclusiva a serem realizadas pelos analistas do órgão ambiental competente, independentemente de notificação para complementação ou correção de inconsistências identificadas. 2. O Estado, ao insurgir-se, em sede recursal, contra sentença que reconheceu a deficiência do sistema SIMCAR que ele próprio defendeu incorre em comportamento contraditório, não podendo o ente federativo invocar a impropriedade absoluta do sistema por ele gerido para fazer prosperar a alegada ausência de ilegalidade no ato, sob pena de prestigiar o intolerável venire contra factum proprium. 3. Descabe a condenação em litigância de má-fé quando ausente a prática de conduta dolosa ou artifício ardid, a qual deve ser cabalmente demonstrada e não meramente ou supostamente presumida. (TJ-MT 00010229720198110082 MT, Relator: ALEXANDRE ELIAS FILHO, Data de Julgamento: 29/06/2021, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Data de Publicação: 05/07/2021)*

Na fundamentação desse julgado, foi transcrita legislação do Estado do Mato Grosso, a respeito do tema, como segue:

*"Ademais, a legislação que trata a respeito do Cadastro Ambiental Rural no Estado de Mato Grosso – Decreto n. 1.031/2017 -, permite, a qualquer tempo, a atualização e a retificação de informações declaradas no CAR, de modo a possibilitar a análise e validação conclusiva pelos analistas do órgão ambiental competente. Nesse ponto, dispõe o art. 30 da norma supracitada:*

*Art. 30 Constatada a sobreposição, os proprietários ou possuidores notificados através do SINICAR para que procedam à retificação ou a comprovação das informações declaradas. §1º Identificada sobreposição entre imóveis, os cadastros poderão ser analisados conjuntamente. §2º Caso a sobreposição tenha sido causada pelo deslocamento de um ou mais dos imóveis rurais envolvidos, caberá aos seus proprietários ou possuidores promover a retificação dos cadastros."*

Em sentido semelhante, leia-se:

*MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO A OBTENÇÃO DE INFORMAÇÕES SOBRE DADOS DE PROPRIEDADES RURAIS. VIOLAÇÃO DO DIREITO DE SIGILO DE DADOS DE TERCEIRO. INOCORRÊNCIA. NECESSIDADE DE INFORMAÇÕES PARA REGULARIZAÇÃO DO IMÓVEL RURAL NO CAR. 1. Viável a concessão da segurança, quanto ao acesso de informações de matrículas de imóveis e dados de seus proprietários, que se encontram registrados em sobreposição à propriedade do Impetrante, a fim de permitir a regularização do imóvel rural no Cadastro Ambiental Rural (CAR). 2. Não há que se falar em ofensa ao direito de sigilo de dados de terceiro, mormente, porque o acesso às informações não colocam em risco a segurança pública, tratando-se de medida excepcional. SEGURANÇA CONCEDIDA. (TJ-GO - Mandado de Seguran&ccedil;a (CF, Lei 12016/2009): 05281465320188090000, Relator: OLAVO JUNQUEIRA DE ANDRADE, Data de Julgamento: 08/04/2019, 5ª Câmara Cível, Data de Publicação: DJ de 08/04/2019)*

Cuida-se, portanto, de uma questão probatória, porquanto depende da demonstração da aludida situação de sobreposição entre as poligonais dos imóveis, quando menos no âmbito dos sistemas administrativos.

### **2.32. Exegese dos arts. 61-A e ss. Código Florestal:**

Com a redação veiculada pela lei 12.727, de 17 de outubro de 2012, o Código Florestal - lei 12.651, de 25 de maio de 2012 - veiculou, nos seus arts. 61-A e ss. o seguinte:

*Art. 61-A. Nas Áreas de Preservação Permanente, é autorizada, exclusivamente, a continuidade das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural em áreas rurais consolidadas até 22 de julho de 2008. (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012). (Vide ADIN Nº 4.937) (Vide ADC Nº 42) (Vide ADIN Nº 4.902) § 1º Para os imóveis rurais com área de até 1 (um) módulo fiscal que possuam áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente ao longo de cursos d'água naturais, será obrigatória a recomposição das respectivas faixas marginais em 5 (cinco) metros, contados da borda da calha do leito regular, independentemente da largura do curso d'água. (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012). § 2º Para os imóveis rurais com área superior a 1 (um) módulo fiscal e de até 2 (dois) módulos fiscais que possuam áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente ao longo de cursos d'água naturais, será obrigatória a recomposição das respectivas faixas marginais em 8 (oito) metros, contados da borda da calha do leito regular, independentemente da largura do curso d'água. (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012). § 3º Para os imóveis*

rurais com área superior a 2 (dois) módulos fiscais e de até 4 (quatro) módulos fiscais que possuam áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente ao longo de cursos d'água naturais, será obrigatória a recomposição das respectivas faixas marginais em 15 (quinze) metros, contados da borda da calha do leito regular, independentemente da largura do curso d'água. (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012). § 4º Para os imóveis rurais com área superior a 4 (quatro) módulos fiscais que possuam áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente ao longo de cursos d'água naturais, será obrigatória a recomposição das respectivas faixas marginais: (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012). I - (VETADO); e (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012). II - nos demais casos, conforme determinação do PRA, observado o mínimo de 20 (vinte) e o máximo de 100 (cem) metros, contados da borda da calha do leito regular. (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012). § 5º Nos casos de áreas rurais consolidadas em Áreas de Preservação Permanente no entorno de nascentes e olhos d'água perenes, será admitida a manutenção de atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo ou de turismo rural, sendo obrigatória a recomposição do raio mínimo de 15 (quinze) metros. (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012). § 6º Para os imóveis rurais que possuam áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente no entorno de lagos e lagoas naturais, será admitida a manutenção de atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo ou de turismo rural, sendo obrigatória a recomposição de faixa marginal com largura mínima de: (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012). I - 5 (cinco) metros, para imóveis rurais com área de até 1 (um) módulo fiscal; (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012). II - 8 (oito) metros, para imóveis rurais com área superior a 1 (um) módulo fiscal e de até 2 (dois) módulos fiscais; (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012). III - 15 (quinze) metros, para imóveis rurais com área superior a 2 (dois) módulos fiscais e de até 4 (quatro) módulos fiscais; e (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012). IV - 30 (trinta) metros, para imóveis rurais com área superior a 4 (quatro) módulos fiscais. (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012). § 7º Nos casos de áreas rurais consolidadas em veredas, será obrigatória a recomposição das faixas marginais, em projeção horizontal, delimitadas a partir do espaço brejoso e encharcado, de largura mínima de: (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012). I - 30 (trinta) metros, para imóveis rurais com área de até 4 (quatro) módulos fiscais; e (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012). II - 50 (cinquenta) metros, para imóveis rurais com área superior a 4 (quatro) módulos fiscais. (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012). § 8º Será considerada, para os fins do disposto no caput e nos §§ 1º a 7º, a área detida pelo imóvel rural em 22 de julho de 2008. (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012). § 9º A existência das situações previstas no caput deverá ser informada no CAR para fins de monitoramento, sendo exigida, nesses casos, a adoção de técnicas de conservação do solo e da água que visem à mitigação dos eventuais impactos. (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012). § 10. Antes mesmo da disponibilização do CAR, no caso das intervenções já existentes, é o proprietário ou possuidor rural responsável pela conservação do solo e da água, por meio de adoção de boas práticas agrônomicas. (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012). § 11. A realização das atividades previstas no caput observará critérios técnicos de conservação do solo e da água indicados no PRA previsto nesta Lei, sendo vedada a conversão de novas áreas para uso alternativo do solo nesses locais. (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012). (...)

Convém transcrever também o art. 61-B do Código Florestal/12: "Aos proprietários e possuidores dos imóveis rurais que, em 22 de julho de 2008, detinham até 10 (dez) módulos fiscais e desenvolviam atividades agrossilvipastoris nas áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente é garantido que a exigência de recomposição, nos termos desta Lei, somadas todas as Áreas de Preservação Permanente do imóvel, não ultrapassará: (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012). (Vide ADIN Nº 4.937) (Vide ADC Nº 42) (Vide ADIN Nº 4.902) I - 10% (dez por cento) da área total do imóvel, para imóveis rurais com área de até 2 (dois) módulos fiscais; (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012). II - 20% (vinte por cento) da área total do imóvel, para imóveis rurais com área superior a 2 (dois) e de até 4 (quatro) módulos fiscais; (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012). III - (VETADO)."

Nos termos do art. 3, IV, do Código, "área rural consolidada: área de imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio."

Segundo Celso Fiorillo, "Uma vez mais com o objetivo de tentar resolver bem como evitar eventuais conflitos ou mesmo lesões que possam emergir do novo "Código" em confronto com o Código Florestal antes existente (Lei n. 4.771/65) resolveu o legislador autorizar a continuidade das atividades agrossilvipastoris<sup>167</sup>, de ecoturismo e turismo rural<sup>168</sup> em áreas rurais consolidadas até 22 de julho de 2008<sup>169</sup> (art. 61-A), condicionando diferentes critérios de recomposição das faixas marginais em face das diferentes áreas vinculadas aos imóveis rurais brasileiros, bem como em face do entorno de nascentes e olhos d'água assim como lagos e lagoas naturais, inclusive especificando critério de recomposição em face das veredas e indicando distância vinculada a reservatórios artificiais de água. Pretende também, uma vez mais e de forma estruturalmente inconstitucional (arts. 64 e 65) conforme já indicamos anteriormente, regularizar áreas urbanas. Assim, se por um lado procura adequar o legislador ao que determina a Constituição Federal no sentido de sempre exigir recomposição de espaços territoriais rurais indevidamente usados antes de 22 de julho de 2008, considera para o efeito de autorizar as atividades descritas no caput do art. 61-A a área "detida" pelo imóvel rural em 22 de julho de 2008. Como sabemos, detenção é "a ação pela qual se detém justa ou injustamente uma coisa", sendo em sentido técnico "a posse natural, ou seja, o exercício de posse sobre uma coisa que não é própria, mas de outrem, que é o possuidor, em obediência a uma ordem sua, em razão de um vínculo de subordinação, a saber, posse a título precário." (FIORILLO, Celso Antônio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. **Comentários ao Código Florestal**. 2. ed. São Paulo: Saraiva. 2019, comentários ao art. 61-A)

Ademais, "No que se refere às áreas consolidadas em áreas de Reserva Legal, admite o legislador a possibilidade de regularização por parte dos proprietários ou possuidores de imóvel rural que detinham em 22 de julho de 2008 área de reserva legal em extensão inferior ao estabelecido no art. 12 (vide nossos comentários) indicando alternativas asseguradas pelo Código." (FIORILLO, Celso Antônio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. **Obra citada**. comentários ao art. 61-A)

Constata-se, portanto, que "O art. 61-A do Código Florestal autorizou a continui dade das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural, exclusivamente, nas Areas de Preservação Permanente, desde que já consolidadas. Serão consideradas áreas rurais consolidadas as áreas de imóveis rurais com ocupação humana preexistente a 22 de julho de 2008, com a presença de edificações, benfeito rias ou atividades

*agrossilvipastoris, sendo que neste último caso é admitida a adoção do regime de pousio." (LEHFELD, Lucas de Souza e outros. Código florestal comentado e anotado artigo por artigo. Rio de Janeiro: Forense. 2013, comentário ao art. 61-A).*

Convém atentar ainda para o seguinte:

*"O art. 61-A estabelece uma série de critérios para a definição da extensão ' da área consolidada em Área de Preservação Permanente a ser recomposta. Os critérios utilizados foram o bem ambiental objeto de proteção (cursos d'água, veredas, nascentes), a sua extensão ou dimensão e a área do imóvel rural em que se localiza. , ' 61-A.2.1 Áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente ao longo de cursos d' água naturais ' A definição da área consolidada em Área de Preservação Permanente a ser recomposta ao longo do curso d'água natural em suas faixas marginais variará conforme a área do imóvel rural e a largura do curso d'água, da seguinte forma: (a) imóveis rurais com área de até 1 (um) módulo fiscal, a recomposição das faixas marginais será obrigatória em 5 (cinco) metros contados da borda da calha do leito regular, independentemente da largura do curso d'água (§ 1.º do art. 61-A); 17 (b) imóveis rurais com área superior a 1 (um) módulo fiscal e de até 2 (dois) módulos fiscais, a recomposição das faixas marginais será obrigatória em 8 (oito) metros contados da borda da calha do leito regular, independentemente da largura do curso d'água (§ 2.º do art. 61-A); 18 (c) imóveis rurais com área superior a 2 (dois) e de até 4 (quatro) módulos fiscais, a recomposição das faixas marginais será obrigatória em 15 (quinze) metros contados da borda da calha do leito regular, independentemente da largura do curso d'água (§ 3.0 do art. 61-A); 19 (d) imóveis rurais com área superior a 4 (quatro) módulos fiscais, a recomposição das faixas marginais será obrigatória (§ 4.0 do art. 61-A) obedecendo ao que foi determinado no Programa de Recuperação Ambiental - PRA, observando-se o mínimo de 20 (vinte) e o máximo de 100 (cem) metros, contados da borda da calha do leito regular (II, § 4.0, do art. 61-A). Observe-se que a disposição do inciso II, do § 4.0, do art. 61-A foi objeto de regulamentação por meio do Decreto n.º 7.830, de 17 de outubro de 2012, o qual, dentro das margens fixadas pelo legislador (mínimo 20 e ' máximo 100 metros), estabeleceu critérios para a recomposição da Área de Preservação Permanente ao longo do curso d' água natural em suas faixas marginais da seguinte forma: (a) em 20 (vinte) metros contados da borda da calha do leito regular, para o imóvel com área superior a 4 (quatro) e de até 10 (dez) módulos fiscais, nos cursos d'água com até 10 (dez) metros de largura; 2º (b) nos demais casos, a extensão da área a ser recomposta corresponderá à metade da largura do curso d'água contados da borda da calha do leito regular, observado o mínimo de 30 (trinta) e o máximo de 100 (cem) metros." (LEHFELD, Lucas de Souza e outros. **Obra citada.** comentário ao art. 61-A).*

Há outras disposições, ao longo do art. 61-A, sobre as áreas de preservação permanente, relacionadas à caracterização de área consolidada. D'outro tanto, *"o sucessor de qualquer natureza na propriedade ou posse do imóvel rural assume os encargos estabelecidos no art. 61-A de forma integral ou de forma proporcional à área do imóvel adquirido. Conforme mencionado no art. 61-A, caput, a existência de áreas con, solidadas até 22 de julho de 2008 em Áreas de Preservação Permanente não impede a continuidade das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural. No entanto, tais situações deverão ser informadas ao Cadastro Ambiental Rural (CAR) para que se possibilite o seu monitoramento e, ainda, competirá ao proprietário ou possuidor a adoção de técnicas de conservação do solo e da água objetivando a mitigação do impacto ambiental ocasionado pela execução das atividades suprarreferidas (§ 9.0 do art. 61-A), as técnicas de conservação são aquelas estabelecidas no Programa de Recuperação Ambiental previsto no art. 59, caput, do Código Florestal (§ 11.º do art. 61-A).*" (LEHFELD, Lucas de Souza e outros. **Obra citada.** comentário ao art. 61-A).

Aludidos dispositivos foram impugnados junto à Suprema Corte em um conjunto de ações de controle concentrado. Destaco a ação declaratória de constitucionalidade 42/DF. Ao deliberar sobre o tema, o STF enfatizou:

*"Não convence o argumento da Advocacia-Geral da União de que o novo diploma florestal não institui qualquer tipo de liberação geral ou de anistia em relação às degradações irregulares consolidadas antes de 22.07.2008, mas apenas submete os infratores a regimes jurídicos mais brandos, nos termos dos artigos 61-A e 66 do Código Florestal. De fato, os artigos 61-A e 66 do Código Florestal apresentam normas de transição para as áreas rurais consolidadas, definidas legalmente como os imóveis rurais "com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio". O artigo 61-A autoriza exclusivamente a continuidade de atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural em APPs contidas em áreas rurais consolidadas até 22.07.2008. Para tanto, condiciona esse benefício à recomposição parcial das APPs, consoante as especificações ali indicadas, variáveis de acordo com o tamanho e a localização da propriedade. Por sua vez, o artigo 66, do mesmo diploma legal, estabelece mecanismos de regularização da extensão de reservas legais consolidadas 22.07.2008 aos novos montantes indicados no artigo 12 do Código Florestal. A constitucionalidade dos artigos 61-A e 66 também se encontra questionada nas ADIs em julgamento, e será analisada nos tópicos nn. 18, 20 e 21 deste voto. De fato, os artigos 61-A e 66 do Código Florestal apresentam normas de transição para as áreas rurais consolidadas, definidas legalmente como os imóveis rurais "com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio". O artigo 61-A autoriza exclusivamente a continuidade de atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural em APPs contidas em áreas rurais consolidadas até 22.07.2008. Para tanto, condiciona esse benefício à recomposição parcial das APPs, consoante as especificações ali indicadas, variáveis de acordo com o tamanho e a localização da propriedade. Por sua vez, o artigo 66, do mesmo diploma legal, estabelece mecanismos de regularização da extensão de reservas legais consolidadas 22.07.2008 aos novos montantes indicados no artigo 12 do Código Florestal. A constitucionalidade dos artigos 61-A e 66 também se encontra questionada nas ADIs em julgamento, e será analisada nos tópicos nn. 18, 20 e 21 deste voto." (STF, ADC 42, p. 99)*

Transcrevo ainda o seguinte:

*"No entanto, a leitura conjugada dos artigos 7º e 61-A (APP) e dos artigos 17 e 66 (Reserva Legal) não permite a conclusão de que a recomposição dos desmatamentos irregulares anteriores a 22.07.2008 permanece obrigatória, como tenta fazer crer a Advocacia-Geral da União. Os artigos 61-A e 66 não se configuram antíteses dos artigos 7º, §3º, e 17, §3º, respectivamente. Pelo contrário, conforme explicitado acima, os artigos 61-A e 66 tratam de hipóteses específicas de recomposição da vegetação em APPs e em reservas legais, inaplicáveis à generalidade dos casos abrangidos pelos artigos 7º e 17, e, por isso mesmo, incapazes de suprir os déficits de normatividade constitucional descortinados por esses últimos. Continuidade de atividades econômicas consolidadas até 22.07.2008 em APPs (objeto do art. 61-A) não tem necessária conexão com pedido de novas autorizações de desmatamento de APPs (objeto do artigo 7º). Igualmente, adequação da extensão da área de reserva legal irregular (artigo 66) também não tem necessária conexão com a*

*sanção de suspensão de atividades por realização de desmatamento irregular em reservas legais (art. 17). Os dispositivos aqui referidos dispõem de objetos distintos uns dos outros e tutelam situações fáticas distintas. Em suma, a constitucionalidade dos artigos 7º, §3º, e 17, §3º, apenas será restaurada com a exclusão da expressão “após 22 de julho de 2008”, em ambos os dispositivos, como forma de restabelecer a obrigação dos proprietários, possuidores e ocupantes a qualquer título de preservar e de restaurar o meio ambiente irregularmente desmatado antes de 22.07.2008. A ausência de passivo ambiental deve consistir em condição sine qua non para a concessão de novas autorizações de desmatamento, anteriores, ou posteriores a 22.07.2008. Caso contrário, viola-se a isonomia, uma vez que aqueles que não desmataram ou que o fizeram legalmente estarão equiparados aos desmatadores ilegais.” (STF, ADC 42, p. 100).*

Já na p.105 do acórdão, constou *"No presente caso, tenho que as regras impugnadas, a despeito de relativizarem algumas obrigações ambientais, promovem transição razoável entre sistemas legislativos, revelando técnica de estabilização e regularização das situações jurídicas já utilizada em outras searas do Direito brasileiro que igualmente envolvem a proteção de bens jurídicos igualmente indisponíveis."*

*Ademais, "Saliento, ainda, inexistir certeza científica em relação aos argumentos de cunho empírico nos quais se baseia o Requerente para afirmar que a disciplina das áreas consolidadas causará “crises hídricas”, comprometerá a “conservação da biodiversidade” e provocará “ruptura provavelmente irreversível dos processos ecológicos”. Conclusões tão radicais demandariam extremo rigor metodológico para considerar todas as variáveis que influem na análise e amplo consenso científico. Sem prejuízo, não seria possível ignorar eventuais impactos da extensão desmesurada das áreas de preservação em outros valores constitucionais, como o mercado de trabalho, o desenvolvimento regional e nacional, o caráter produtivo da propriedade, dentre outros. Em qualquer caso, seria necessário respeitar o espaço de legítima discricionariedade do legislador para a estruturação de políticas públicas, porquanto discussões técnicas, complexas e que envolvem conflitos de diversos interesses em um cenário de incerteza devem ser resolvidas perante as instituições democráticas, investidas desta função pelo constituinte. das áreas consolidadas causará “crises hídricas”, comprometerá a “conservação da biodiversidade” e provocará “ruptura provavelmente irreversível dos processos ecológicos”. Conclusões tão radicais demandariam extremo rigor metodológico para considerar todas as variáveis que influem na análise e amplo consenso científico. Sem prejuízo, não seria possível ignorar eventuais impactos da extensão desmesurada das áreas de preservação em outros valores constitucionais, como o mercado de trabalho, o desenvolvimento regional e nacional, o caráter produtivo da propriedade, dentre outros. Em qualquer caso, seria necessário respeitar o espaço de legítima discricionariedade do legislador para a estruturação de políticas públicas, porquanto discussões técnicas, complexas e que envolvem conflitos de diversos interesses em um cenário de incerteza devem ser resolvidas perante as instituições democráticas, investidas desta função pelo constituinte.” (STF, ADC 42, p. 107).*

Ao final, por maioria, vencidos os Ministros Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski, e, em parte, o Ministro Edson Fachin, o Supremo Tribunal declarou a constitucionalidade do art. 61-A do Código Florestal. Nos termos do art. 28 lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999, essa deliberação surte efeitos vinculantes. *"A declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, inclusive a interpretação conforme a Constituição e a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, têm eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal."*

### **2.33. Art. 61-A e ss. e Bioma Mata Atlântica:**

Note-se, porém, que o reconhecimento de que o STF declarou a validade das normas veiculados pelos arts. 61-A e ss. não resolve a questão em debate nesse processo. Afinal de contas, a questão em exame está justamente em saber se tais normas incidiriam no âmbito do bioma da Mata Atlântica, questão que não foi deliberada pela Suprema Corte, até porque não suscitada no âmbito da aludida ADC 42 e ADI correlatas.

Houve alusão, é fato, ao bioma Mata Atlântica ao longo dos votos proferidos pelos Ministros, por época do julgamento da ADC 42. Contudo, sem tratar da aventada incidência do art. 61-A e ss. quanto às infrações praticadas no seu âmbito. Pode-se bem argumentar que o bioma da Mata Atlântica estaria tutelado também pelo Código Florestal, mesmo no que toca à referida exoneração, dado que muitos institutos florestais não são detalhados na lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Para essa concepção, a exoneração - e, de certo modo, a estabilização das expectativas sociais - decorrentes do art. 61-A deveriam ser asseguradas também no âmbito do bioma da Mata Atlântica, em que habitam famílias com extrativismo de subsistência, pequenos agricultores. Não haveria motivo suficiente para atribuir tratamento distinto para tais imputações da prática de infrações ambientais, só pelo fato de serem praticadas no âmbito da referida compleição florestal.

Conquanto aludida argumentação tenha seus méritos, e não possa ser anatematizada, reputo que há de prevalecer a linha de argumentação promovida por Ingo Wolfgang Sarlet, em parecer apresentado para fins de instrução da ADIN 6446/DF. Aludido estudo encontra-se publicada obra SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER. Tiago. **A Proteção Constitucional do Bioma da Mata Atlântica**. SP: Expressa, 2022.

Transcrevo excertos do parecer, no que releva ao caso em exame:

*"(...) Na hipótese de conflito de normas infraconstitucionais, como verificado na ADI 6446/DF, entre a Lei 12.651/2012 (“lei geral”) e Lei 11.428/2006 (“lei especial”), aplica-se o critério da especialidade para a solução do conflito, ainda que a lei especial tenha sido editada antes da lei geral?"*

*A Lei da Mata Atlântica (Lei 11.428, de 22 de dezembro de 2006) atende ao comando constitucional do art. 225, § 4º, da CF/1988 o qual estabelece que a Mata Atlântica – juntamente com a Floresta Amazônica brasileira, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira – constitui “patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da*

lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais”.

Entre os biomas e regiões brasileiras listadas como patrimônio nacional, a Mata Atlântica é a única regulada e protegida por uma legislação especial, o que se deve, em grande medida, à conscientização e mobilização da sociedade civil empenhada em assegurar a proteção do bioma mais afetado pela ação/omissão destrutiva no Brasil. A Lei da Mata Atlântica é exemplo da modernização da legislação ambiental brasileira, com o objetivo maior de frear e, quem sabe, até mesmo reverter a trágica história de devastação da Mata Atlântica, conforme bem descreveu o historiador norte-americano Warren Dean no seu livro clássico *A ferro e fogo: a história e a devastação da Mata Atlântica brasileira*, publicado originalmente no ano de 1996.[3]

Bioma, na definição do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), é o “conjunto de vida (vegetal e animal) definida pelo agrupamento de tipos de vegetação contíguos e identificáveis em escala regional, com condições geoclimáticas similares e história compartilhada de mudanças, resultando em uma diversidade biológica própria”.<sup>4</sup> No Brasil, conforme classificação estabelecida pelo IBGE, existem seis biomas continentais: Amazônia, Cerrado, Mata Atlântica, Caatinga, Pampa e Pantanal.

(...)

A Mata Atlântica, que abrange aproximadamente 13% do território nacional e está presente em 17 Estados brasileiros, é o bioma mais degradado e devastado de todos eles, estimando-se que restam somente algo em torno de 12,4% da sua cobertura vegetal original, se tomarmos como parâmetro a cobertura existente à época da chegada dos portugueses ao Brasil. No tocante à ocupação humana, cabe registrar que aproximadamente 72% da população brasileira reside no bioma da Mata Atlântica, concentrando 70% do PIB nacional[5], o que, como se pode inferir, por um lado, reforça a pressão em relação à sua ocupação e utilização de seus recursos naturais, por outro, contudo, exige um marco jurídico rígido de proteção para salvaguardar o pouco que ainda resta do estado original (status quo ante) do bioma.

A interpretação levada a efeito pelo revogado Despacho nº 4.410/2020 do Ministro do Meio Ambiente objetiva é um exemplo dessa pressão econômica, na medida em que, ao privilegiar o marco legislativo menos rígido em termos protetivos (no caso o Novo Código Florestal de 2012, em detrimento da Lei da Mata Atlântica), estimula a ampliação da intervenção antrópica sobre o bioma da Mata Atlântica e a utilização ainda mais intensa e predatória dos seus (já escassos) recursos naturais, comprometendo a sua integridade ecológica.

Nesse contexto, ao propor a ADI 6446/DF, o Governo Federal pretende que o STF se manifeste sobre o que entende ser hipótese de conflito entre normas infraconstitucionais, no caso, entre o Novo Código Florestal (Lei 12.651/2012) e a Lei da Mata Atlântica (Lei 11.428/2006). O Código Florestal de 2012, por sua vez, exerce a função de “lei geral”, na medida em que se trata de uma espécie de subsistema normativo que se aplica de modo genérico à proteção florestal de todos os biomas brasileiros. Essa compreensão foi consagrada expressamente no art. 1º-A da Lei 12.651/2012, ao prever que: “Art. 1º-A. Esta Lei estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal; a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais, e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos”.

A Lei da Mata Atlântica, por sua vez, possui a natureza de uma “lei especial”, na medida em que tem por objeto a proteção florestal de um bioma específico, aplicando-se de forma restritiva (e não genérica).<sup>6</sup> É uma legislação editada com um objetivo especial e delimitado, ou seja, a proteção do bioma da Mata Atlântica. Como referido antes, entre todos os biomas continentais e regiões brasileiras listadas como “patrimônio nacional”, a Mata Atlântica é a única detentora de uma legislação especial, o que reforça a natureza particular e sui generis do diploma em questão. A Lei 11.428/2006 revela a preocupação do legislador brasileiro em proteger o bioma mais impactado de todos e com uma área remanescentes de apenas 12,4% do sua cobertura original, cumprindo, assim, com o seu dever constitucional a cargo do Estado de proteger um bioma classificado como patrimônio nacional (art. 225, § 4º, da CF/1988).

O critério hermenêutico da especialidade, por essa ótica, revela-se como o método mais adequado para a solução do conflito entre o Novo Código Florestal (Lei 12.651/2012) e a Lei da Mata Atlântica (Lei 11.428/2006), preservando, na maior medida possível, a vontade do legislador ordinário, ao estabelecer um regime jurídico especial de proteção para o bioma da Mata Atlântica. Dada a “natureza protetiva” da Lei da Mata Atlântica, criada com o objetivo de resguardar o pouco que ainda (re) existe da sua cobertura original, seria até possível suscitar a aplicação de algum dispositivo do Novo Código Florestal ou mesmo de outro diploma ambiental que estabelecesse um patamar jurídico mais rígido de proteção para o bioma da Mata Atlântica. Mas esse não é o caso dos dispositivos do Código Florestal (artigos 61-A e 61-B) que a Presidência da República pretende ver aplicados ao regime jurídico da Mata Atlântica. Pelo contrário, a intenção do (revogado) Despacho nº 4.410/2020 do Ministro do Meio Ambiente era (ao fim e ao cabo, segue sendo) justamente estabelecer um marco legislativo mais permissivo e flexível para a utilização de recursos naturais no bioma da Mata Atlântica, o que conflita com as premissas básicas e razão de ser da Lei 11.428/2006.

Ademais, com a devida vênia, o fato de a lei especial (Lei 11.428/2006) ter sido editada antes da lei geral (Lei 12.651/2012), como suscitado pela Advocacia Geral da União na inicial da ADI para justificar a prevalência do Novo Código Florestal sobre a Lei da Mata Atlântica, em nada modifica o entendimento exposto no parágrafo anterior: A lei especial (Lei da Mata Atlântica) não foi revogada pela lei geral (Novo Código Florestal)! Os dispositivos da “lei especial” continuam – como antes, ao tempo da vigência do Código Florestal de 1965! – plenamente em vigor e aplicados ao regime de proteção do bioma da Mata Atlântica, justamente em razão de a Lei 11.428/2006 ter estabelecido um regime especial e diferenciado de proteção.

Esse entendimento é reforçado inclusive pela própria Lei 12.651/2012, na medida em que, quando houve a intenção do legislador ordinário revogar ou alterar algum dispositivo da Lei 11.428/2006, isso foi feito expressamente, como se vislumbra no caso do art. 35.7 A “lei especial” (Lei 11.428/2006) prevalece, portanto, em face da “lei geral” (Lei 12.651/2012), notadamente no sentido de afastar a incidência dos artigos 61-A e 61-B do Novo Código Florestal em relação ao regime jurídico da Mata Atlântica.

O fato de o STF ter julgado “constitucionais” os artigos 61-A e 61-B do Novo Código Florestal na ADI 4.902/DF proposta pela PGR, ao contrário do que foi alegado pela Advocacia Geral da União na inicial da ADI para justificar a prevalência do Novo Código Florestal sobre a Lei da Mata Atlântica, não impacta ou altera o regime jurídico de proteção do bioma da Mata Atlântica, justamente em razão da natureza de “lei especial” inerente à Lei 11.428/2006, como já sinalizado anteriormente. Ademais, os dispositivos em questão, além de possuírem a natureza de “normas de transição e temporárias”, possuem conteúdo extremamente permissivo, incompatível com o regime jurídico da Lei 11.428/2006, notadamente por conta do disposto nos seus artigos 2º, parágrafo único, 5º e 17.

Não por outra razão, os artigos 61-A e 61-B estiveram entre os mais criticados do Novo Código Florestal durante e após o seu tramite legislativo e tiveram a sua constitucionalidade questionada pela PGR na ADI 4.902/DF, justamente por estabelecer uma espécie de “anistia” aos desmatadores, na medida em que tais dispositivos buscam consolidar situações irregulares (em desacordo com a legislação ambiental) em áreas de preservação permanente (APP), conflitando claramente com o espírito e os dispositivos Lei da Mata Atlântica. De tal sorte, toda e qualquer área integrante do bioma da Mata Atlântica deve ser excluída do regime das áreas consolidadas previsto no Novo Código Florestal (artigos 61-A e 61-B).

Outro fundamento complementar à especialidade diz respeito ao critério hermenêutico da prevalência da norma mais protetiva.[8] Os princípios são fontes do Direito Ambiental dotados de força normativa, na medida em que, assim como as regras jurídicas em sentido estrito, também carregam conteúdo normativo, ou seja, são normas jurídicas, vinculando o Estado e mesmo os particulares<sup>9</sup>. Em razão de sua natureza jurídico-normativa, os princípios são fundamentais na aplicação e desenvolvimento do Direito Ambiental. Na condição de parâmetros materiais eles permitem ao intérprete e aplicador do Direito Ambiental (em especial, Juízes e Tribunais) alcançar o verdadeiro sentido e “estado da arte” do ordenamento jurídico ambiental, inclusive para o efeito de suprir deficiências e lacunas existentes e verificadas, muitas vezes, diante de novas questões ecológicas que emergem continuamente. [10]

O mesmo se pode dizer em relação ao papel dos princípios jurídicos ambientais nos casos de conflito entre a proteção ambiental e a proteção e promoção de outros bens jurídicos de hierarquia constitucional, como colocado na ADI 6446/DF.

Além disso, considerados os aspectos referidos, a partir dos princípios se viabiliza também o próprio controle das ações e omissões dos órgãos estatais e de atores privados, pois mesmo os atos designados de discricionários da administração pública são sempre atos vinculados aos direitos e princípios fundamentais, cabível, portanto, o controle jurisdicional, de modo que o Estado- Juiz, ante situações de omissão ou atuação insuficiente dos demais Poderes (Legislativo e Executivo), exerça o seu papel de “guardião” do direito fundamental ao meio ambiente (das presentes e futuras gerações) por meio do que se tem denominado de governança judicial ecológica. A limitação à discricionariedade administrativa em matéria ambiental, em particular, deriva da norma constitucional que impor ao Poder Executivo o dever estatal de proteger o meio ambiente, tal como preceitua expressamente o art. 225 da CF/1988.

O parágrafo único do art. 6º da Lei 11.428/2006 reforça esse cenário normativo ao estabelecer um rol de princípios dirigente do regime jurídico de proteção da Mata Atlântica: função socioambiental da propriedade, equidade intergeracional, prevenção, precaução, usuário-pagador, transparência das informações e atos (ou acesso à informação ambiental), gestão democrática, celeridade procedimental e a gratuidade dos serviços administrativos prestados ao pequeno produtor rural e às populações tradicionais.

Note-se que além da consagração expressa de princípios clássicos do Direito Ambiental, como a função ambiental ou ecológica da propriedade (e da posse), a equidade intergeracional (e justiça intergeracional), a prevenção, a precaução e o usuário-pagador (derivado do princípio do poluidor-pagador), cada vez mais se dá destaque, como o faz a própria legislação referida, aos princípios relacionados aos chamados “direitos ambientais de participação”, como resulta evidente na referência aos princípios da transparência das informações e atos, gestão democrática e celeridade procedimental e a gratuidade dos serviços administrativos prestados ao pequeno produtor rural e às populações tradicionais.[11]

Os princípios são muitas vezes essenciais também para permitir uma (de regra cogente) interpretação sistemática do Direito Ambiental[12], precisamente em homenagem, também, aos princípios da supremacia e da unidade da Constituição e da ordem jurídica (inclusive em vista do necessário diálogo das fontes normativas), conforme se pode apreender da jurisprudência do STJ em destaque.

“PROCESSO CIVIL. DIREITO AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA TUTELA DO MEIO AMBIENTE. OBRIGAÇÕES DE FAZER, DE NÃO FAZER E DE PAGAR QUANTIA. POSSIBILIDADE DE CUMULAÇÃO DE PEDIDOS ART. 3º DA LEI 7.347/85. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA. ART. 225, § 3º, DA CF/88, ARTS. 2º E 4º DA LEI 6.938/81, ART. 25, IV, DA LEI 8.625/93 E ART. 83 DO CDC. PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO, DO POLUIDOR-PAGADOR E DA REPARAÇÃO INTEGRAL. (...) 2. O sistema jurídico de proteção ao meio ambiente, disciplinado em normas constitucionais (CF, art. 225, § 3º) e infraconstitucionais (Lei 6.938/81, arts. 2º e 4º), está fundado, entre outros, nos princípios da prevenção, do poluidor-pagador e da reparação integral. (...)” (STJ, REsp 625.249/PR, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, j. 15.08.2006).

AMBIENTAL. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. ANTINOMIA DE NORMAS. APARENTE. ESPECIFICIDADE. INCIDÊNCIA DO CÓDIGO FLORESTAL. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. MAIOR PROTEÇÃO AMBIENTAL. PROVIMENTO. RESPEITO AO LIMITE IMPOSTO PELO CÓDIGO FLORESTAL. 1. A proteção ao meio ambiente integra, axiologicamente, o ordenamento jurídico brasileiro, e as normas infraconstitucionais devem respeitar a teleologia da Constituição Federal. Dessa forma, o ordenamento jurídico precisa ser interpretado de forma sistêmica e harmônica, por meio da técnica da interpretação corretiva, conciliando os institutos em busca do interesse público primário. 2. Na espécie, a antinomia entre a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei n. 6.766/1979) e o Código Florestal (Lei n. 12.651/2012) é apenas aparente, pois a primeira estabelece uma proteção mínima e a segunda tutela a proteção específica, intensificando o mínimo protetivo às margens dos cursos de água. 3. A proteção marginal dos cursos de água, em toda a sua extensão, possui importante papel de proteção contra o assoreamento. O Código Florestal tutela em maior extensão e profundidade o bem jurídico do meio ambiente, logo, é a norma específica a ser observada na espécie. 4. Recurso especial provido.” (STJ, REsp 1.546.415/SC, 2ª Turma, Rel. Min. Og Fernandes, j. 21.02.2019)

Visto se tratar de critério para solucionar antinomias, destaca-se o reconhecimento do princípio hermenêutico “in dubio pro natura”[13]. Tal princípio, contudo, exige uma adequada compreensão e aplicação, devendo ser conciliado com outros princípios de interpretação e aplicação do Direito em caso de conflitos, como é o caso do assim chamado princípio pro homini consagrado pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos[14], bem como (entre outros) dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, no âmbito de um Estado Democrático, Social e Ecológico de Direito, onde nenhuma das agendas constitucionais nucleares (liberal, social e ecológica) podem assumir uma posição preferencial apriorística, no sentido de completamente imune a uma conciliação, com limitações recíprocas, com outros direitos, princípios e bens jurídico-constitucionais.

*A respeito do tema, calha referir, de modo a ilustrar a utilização dos princípios em matéria ambiental, a posição do Ministro Herman Benjamin, do STJ, em voto emblemático exarado no julgamento do REsp 1.198.727/MG, segundo o qual: “a legislação de amparo dos sujeitos vulneráveis e dos interesses difusos e coletivos deve ser interpretada da maneira que lhes seja mais favorável e melhor possa viabilizar, no plano da eficácia, a prestação jurisdicional e a ratio essendi da norma”.*

*“ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DESMATAMENTO DE VEGETAÇÃO NATIVA (CERRADO) SEM AUTORIZAÇÃO DA AUTORIDADE AMBIENTAL. DANOS CAUSADOS À BIOTA. INTERPRETAÇÃO DOS ARTS. 4º, VII, E 14, § 1º, DA LEI 6.938/1981, E DO ART. 3º DA LEI 7.347/85. PRINCÍPIOS DA REPARAÇÃO INTEGRAL, DO POLUIDOR-PAGADOR E DO USUÁRIO-PAGADOR. POSSIBILIDADE DE CUMULAÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER (REPARAÇÃO DA ÁREA DEGRADADA) E DE PAGAR QUANTIA CERTA (INDENIZAÇÃO). REDUCTION AD PRISTINUM STATUM. DANO AMBIENTAL INTERMEDIÁRIO, RESIDUAL E MORAL COLETIVO. ART. 5º DA LEI DE INTRODUÇÃO AO CÓDIGO CIVIL. INTERPRETAÇÃO IN DUBIO PRO NATURA DA NORMA AMBIENTAL. 1. Cuidam os autos de ação civil pública proposta com o fito de obter responsabilização por danos ambientais causados pelo desmatamento de vegetação nativa (Cerrado). O juiz de primeiro grau e o Tribunal de Justiça de Minas Gerais consideraram provado o dano ambiental e condenaram o réu a repará-lo; porém, julgaram improcedente o pedido indenizatório pelo dano ecológico pretérito e residual. 2. A legislação de amparo dos sujeitos vulneráveis e dos interesses difusos e coletivos deve ser interpretada da maneira que lhes seja mais favorável e melhor possa viabilizar, no plano da eficácia, a prestação jurisdicional e a ratio essendi da norma. A hermenêutica jurídico-ambiental rege-se pelo princípio in dubio pro natura. (...)” (STJ, REsp 1.198.727/MG, 2ª T., Rel. Min. Herman Benjamin, j. 14.08.2012).*

*Mais recentemente e de forma paradigmática, o princípio da progressividade aplicado ao regime jurídico de proteção ecológica foi consagrado expressamente, juntamente com o princípio da proibição de retrocesso ecológico, no art. 3, c, do Acordo Regional de Escazú para América Latina e Caribe sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Matéria Ambiental (2018).15 “Artigo 3 – Princípios – Na implementação do presente Acordo, cada Parte será? guiada pelos seguintes princípios: (...) c) princípio de vedação do retrocesso e princípio de progressividade (...)”. O princípio da melhoria da qualidade ambiental ou princípio da progressividade em matéria ambiental tem encontrado amplo esteio na jurisprudência brasileira, notadamente no âmbito do STJ, sendo, assim, uma importante diretriz normativa e hermenêutica para a resolução de conflitos ecológicos.*

*“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RESPONSABILIDADE POR DANO CAUSADO AO MEIO AMBIENTE. ZONA COSTEIRA. LEI 7.661/1988. CONSTRUÇÃO DE HOTEL EM ÁREA DE PROMONTÓRIO. NULIDADE DE AUTORIZAÇÃO OU LICENÇA URBANÍSTICO-AMBIENTAL. OBRA POTENCIALMENTE CAUSADORA DE SIGNIFICATIVA DEGRADAÇÃO DO MEIO AMBIENTE. ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL – EPIA E RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL – RIMA. COMPETÊNCIA PARA O LICENCIAMENTO URBANÍSTICO-AMBIENTAL. PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR (ART. 4º, VII, PRIMEIRA PARTE, DA LEI 6.938/1981). RESPONSABILIDADE OBJETIVA (ART. 14, § 1º, DA LEI 6.938/1981). PRINCÍPIO DA MELHORIA DA QUALIDADE AMBIENTAL (ART. 2º, CAPUT, DA LEI 6.938/1981). (...) 12. Ante o princípio da melhoria da qualidade ambiental, adotado no Direito brasileiro (art. 2º, caput, da Lei 6.938/81), inconcebível a proposição de que, se um imóvel, rural ou urbano, encontra-se em região já ecologicamente deteriorada ou comprometida por ação ou omissão de terceiros, dispensável ficaria sua preservação e conservação futuras (e, com maior ênfase, eventual restauração ou recuperação). Tal tese equivaleria, indiretamente, a criar um absurdo cânone de isonomia aplicável a pretenso direito de poluir e degradar: se outros, impunemente, contaminaram, destruíram, ou desmataram o meio ambiente protegido, que a prerrogativa valha para todos e a todos beneficie. (...)” (STJ, REsp 769.753/SC, 2ª Turma, Ministro Herman Benjamin, j. 08.09.2009).*

*O Acordo de Escazú (2018) também reconheceu o princípio in dubio pro natura para a resolução de conflitos legislativos. Segundo previsão expressa do seu art. 4:*

*“(...) 7. Nenhuma disposição do presente Acordo limitará ou derrogará outros direitos e garantias mais favoráveis estabelecidos ou que possam ser estabelecidos na legislação de um Estado Parte ou em qualquer outro acordo internacional de que um Estado seja parte, nem impedirá um Estado Parte de conceder um acesso mais amplo à informação ambiental, à participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais e à justiça em questões ambientais. 8. Na implementação do presente Acordo, cada Parte procurará adotar a interpretação mais favorável ao pleno gozo e respeito dos direitos de acesso (...).”[16]*

*O princípio da progressividade ou da melhoria da qualidade ambiental, como imperativo legal imposto ao Estado, também já foi contemplado no âmbito da jurisprudência do STF. A título de exemplo, o Min. Alexandre de Moraes, em decisão proferida em 16.05.2019, julgou improcedente a Ação Cível Originária (ACO) 838, na qual o Estado de Santa Catarina pedia a declaração de nulidade do Decreto Presidencial 19/2005, que criou o Parque Nacional das Araucárias. O Min. Alexandre de Moraes, muito embora não tenha utilizado a expressão “princípio da progressividade”, decidiu o caso tomando por base as premissas que o caracterizam. O Ministro assinalou que a exigência de lei para a alteração de espaços ambientais, prevista no artigo 225, parágrafo 1º, inciso III, da CF/1988, visa à manutenção de um determinado nível de proteção ambiental, no entanto, conforme assinalou na decisão, “essa garantia não pode agir em detrimento da melhoria do nível de proteção ambiental”.*

*Em outra decisão, também sob a relatoria do Min. Alexandre de Moraes, sobre competência legislativa concorrente, proibição de retrocesso e dever de progressividade em matéria de Direitos (Humanos e Fundamentais) Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais – DESCA, assinalou o Ministro que:*

*“A lei atacada resultou em afronta ao princípio da vedação do retrocesso, que impossibilita qualquer supressão ou limitação de direitos fundamentais já adquiridos. Tal garantia se coaduna com os princípios da dignidade da pessoa humana e da segurança jurídica, estabelecendo um dever de progressividade em matérias sociais, econômicas, culturais e ambientais”. (STF, ADI 5.016/BA, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 11.10.2018)*

*Igualmente, o Ministro Luiz Fux assinalou, em caso semelhante de conflito legislativo envolvendo o exercício da competência legislativa concorrente em matéria ambiental, no sentido de assegurar a prevalência do regime jurídico mais protetivo, que:*

*“não bastasse se tratar de exercício legítimo de competência legislativa constitucionalmente assegurada, a medida deve ser elogiada também quanto ao seu conteúdo, tendo em vista a preocupação que o legislador estadual manifestou em conferir tratamento mais protetivo ao meio ambiente.”*

Tanto os princípios da progressividade e da melhoria do nível de proteção ambiental quanto o princípio *in dubio pro natura* operam na mesma lógica ou imperativo normativo de assegurar o fortalecimento do regime jurídico de proteção ecológica, colocando balizas diretivas tanto para o legislador quanto para o intérprete da norma ambiental, o que é extremamente relevante para a resolução do conflito colocado na ADI 6446/DF entre a Lei 11.428/2006 e a Lei 12.651/2012, de modo a privilegiar o marco normativo que assegurar maior proteção jurídica ao bioma da Mata Atlântica.

#### CONCLUSÃO – RESPOSTAS AO QUESITO 2

1) Sim, na hipótese de conflito de normas infraconstitucionais, como verificado na ADI 6446/DF, entre a Lei 12.651/2012 (“lei geral”) e Lei 11.428/2006 (“lei especial”), aplica-se o critério da especialidade para a solução do conflito, ainda que a lei especial tenha sido editada antes da lei geral.

2) Igualmente, tanto o princípio da progressividade quanto o princípio “in dubio pro natura”, consagrados expressamente em sede doutrinária, no Acordo de Escazú (2018) e na jurisprudência dos nossos Tribunais Superiores (STJ e STF), devem servir de critério hermenêutico para solver conflitos legislativos por meio do imperativo normativo de assegurar o fortalecimento do regime jurídico de proteção ecológica, colocando balizas diretivas tanto para o legislador quanto para o intérprete da norma ambiental. A resolução do conflito estabelecido na ADI entre a Lei 11.428/2006 e a Lei 12.651/2012 deve necessariamente privilegiar o marco normativo que assegura maior proteção jurídica ao bioma da Mata Atlântica – no caso, a Lei da Mata Atlântica -, afastando, assim, a incidência a dos artigos 61-A e 61-B do Novo Código Florestal.

3) Os artigos 61-A e 61-B do Novo Código Florestal, além de possuírem a natureza de “normas de transição e temporárias”, possuem conteúdo extremamente permissivo, incompatível com o regime jurídico da Lei 11.428/2006, notadamente por conta do disposto nos seus artigos 2º, parágrafo único, 5º e 17, de sorte que a especialidade destes últimos dispositivos e do regime jurídico especial de proteção do bioma da Mata Atlântica (patrimônio nacional, tal como estabelecido em sede constitucional pelo art. 225, § 4º, da CF/1988) afastam a incidência dos dispositivos do diploma florestal geral, inadmitindo, assim, a consolidação de atividades (agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural) em Área de Preservação Permanente (APP) de áreas rurais situadas no referido

#### - RESPOSTA AO QUESITO 3

3) A aplicação dos artigos 61-A e 61-B da Lei 12.651/2012 ao Bioma Mata Atlântica (em detrimento da Lei da Mata Atlântica – Lei 11.428/2006) pleiteada pela Presidência da República por meio da ADI 6446/DF, implica violação ao princípio da proibição do retrocesso ecológico (e dever de progressividade) e, portanto, configura redução inconstitucional do patamar legislativo de proteção do Bioma Mata Atlântica hoje em vigor?

A resposta quanto ao terceiro questionamento também é afirmativa, conforme se demonstrará mediante os argumentos que seguem o que, por sua vez, pressupõe a incursão por elementos relevantes da dogmática jurídico constitucional, do direito internacional e da própria jurisprudência dos Tribunais Superiores, notadamente do STF.

1. O direito-dever fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, os deveres estatais de proteção ecológica e o princípio da proibição de retrocesso (e dever de progressividade) em matéria ambiental à luz da CF/1988

A aplicação dos artigos 61-A e 61-B da Lei 12.651/2012 ao Bioma Mata Atlântica (em detrimento da Lei da Mata Atlântica – Lei 11.428/2006) pleiteada pela Presidência da República por meio da ADI 6446/DF implica violação ao princípio da proibição do retrocesso ecológico (e correlato dever de progressividade) e, portanto, configura redução inconstitucional do patamar legislativo de proteção do Bioma Mata Atlântica hoje em vigor.

Igualmente, a pretensão da Advocacia Geral da União na inicial da ADI no sentido de que o STF exclua do ordenamento jurídico interpretação que impeça a aplicação do regime ambiental de áreas consolidadas previsto no Código Florestal às áreas de preservação permanente inseridas no bioma da Mata Atlântica implica flagrante violação ao núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente consagrado no art. 225 da CF/1988, inclusive no tocante ao direito- garantia ao mínimo existencial ecológico, conforme veremos a seguir, como expressão do princípio da dignidade da pessoa humana e sua dimensão ecológica (art. 1º, III, da CF/1988)[18].

Desde a sua gênese com a edição da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81) – o Código Ambiental Brasileiro -, o desenvolvimento da legislação e da política ambiental como um todo – estruturação administrativa em matéria ambiental – ocorreu de modo progressivo no Brasil, com um status e patamar normativo cada vez mais consistente, especializado e aprimorado ao longo dos anos.

Já vivenciamos ao longo de quatro décadas uma história de avanços na consolidação do marco jurídico e político ecológico hoje vigente, inclusive no sentido da “constitucionalização” do Direito Ambiental e consagração da proteção ecológica no rol dos direitos fundamentais estabelecido pela nossa Lei Fundamental de 1988, como um novo direito fundamental de titularidade de todos a viver em um meio ambiente sadio e equilibrado. Paralelamente ao reconhecimento do direito fundamental ao meio ambiente, a nossa ordem constitucional (art. 225) consagrou a proteção ambiental como um dos objetivos ou tarefas elementares do Estado de Direito brasileiro. Isso conduz ao reconhecimento, pela ordem constitucional, da dupla funcionalidade da proteção ambiental no ordenamento jurídico brasileiro, assumindo simultaneamente tanto a forma de um objetivo e tarefa estatal quanto de um direito (e dever) fundamental do indivíduo e da coletividade, como já sedimentado na jurisprudência do STF:

“A QUESTÃO DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO – DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO – PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE. O direito à integridade do meio ambiente – típico direito de terceira geração – constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, a própria coletividade social. Enquanto os direitos de primeira geração (Direito Cívico e Político) – que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais – realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (Direitos Econômicos, Sociais e Culturais) – que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas – acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio

*da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade". (STF, MS 22.164/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, j. 30.10.1995).*

O princípio da dignidade da pessoa humana comporta hoje uma dimensão ecológica, o que implica necessariamente a garantia de um patamar mínimo de bem-estar em termos ecológicos, inclusive à luz do que se tem designado de um direito-garantia ao mínimo existencial ecológico, conforme resultou consignado em recente decisão do Ministro Ministro Luís Roberto Barroso na ADPF 708/DF:

*"Além de constituir um direito fundamental em si, o direito ao meio ambiente saudável é internacionalmente reconhecido como pressuposto para o desfrute de outros direitos que integram o mínimo existencial de todo ser humano, como a vida, a saúde, a segurança alimentar e o acesso à água".*

*Compartilhando do mesmo entendimento, destaca-se passagem do voto do Ministro Ricardo Lewandowski no julgamento da ADI 4.903/DF (Caso do Novo Código Florestal):*

*"(...) o mínimo existencial é aquele conjunto de bens materiais e imateriais sem o qual uma pessoa não pode levar uma vida digna e esta inclui, evidentemente, um meio ambiente hígido, condição sine qua non, registre-se, para viabilizar a própria continuidade da vida dos seres humanos na Terra. Embora raramente inscrito de forma textual nas Constituições, o Mínimo Existencial representa a própria essência de qualquer ordenamento jurídico que se julgue civilizado."*

*Ainda a respeito da questão, reproduz-se também outra passagem da mesma decisão Ministro Barroso na ADPF 708/DF, inclusive mediante a constatação de preocupante cenário de retrocesso na política ambiental brasileira nos últimos anos, em contraste com a trajetória até então progressiva e de fortalecimento do marco jurídico ecológico verificada desde o início da Década de 1980, por meio da Lei 6.938/81 (Lei da Política nacional do Meio Ambiente):*

*(...) Tudo sugere, portanto, uma trajetória contínua, progressiva e preocupante de esvaziamento das políticas públicas brasileiras em matéria ambiental, agravada exponencialmente no último ano e meio. De fato, tal estado de coisas envolve não apenas o direito de todos a um meio ambiente saudável em si (art. 225, CF), mas produz reflexos sobre um amplo conjunto de outros direitos fundamentais protegidos pela Constituição de 1988, como o direito à vida (art. 5º, CF), à saúde (art. 6º, CF), à segurança alimentar e à água potável (art. 6º, CF), à moradia (no sentido de habitat), ao trabalho (art. 7º, CF), podendo impactar, ainda, o direito à identidade cultural, o modo de vida e a subsistência de povos indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais (art. 23, III, art. 215, caput e §1º e art. 216 c/c art. 231, CF e art. 68, ADCT). Tal relação de interdependência entre o direito ao meio ambiente saudável e outros direitos não é estranha à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, a título ilustrativo, tem reconhecido aos princípios da precaução e da prevenção uma origem comum, que conecta o direito ao meio ambiente saudável ao direito à saúde. Nesse sentido: ADI 5.592, rel. p/ acórdão Min. Edson Fachin, j. 11.09.2019; ADI 4.066, rel. Min. Rosa Weber, j. 24.08.2017; RE 627.189, rel. Min. Dias Toffoli, j. 08.06.2016.*

*Ademais, não há qualquer distinção quanto ao regime jurídico ou força jurídica a ser aplicada aos direitos fundamentais presentes no catálogo e àqueles incluídos no rol através da abertura do art. 5º, §2º, da Constituição, tendo, portanto, o direito fundamental ao meio ambiente aplicação imediata, na linha do que dispõe o § 1º do art. 5º, bem como constituindo-se de norma de eficácia direta e irradiante sob todo o ordenamento jurídico e passando a integrar o rol das cláusulas pétreas (art. 60, § 4º, inc. IV, da CF/1988). No plano material, houve uma decisão tomada pelo constituinte brasileiro ao consolidar o direito subjetivo dos indivíduos e da coletividade a viverem em um meio ambiente ecologicamente equilibrado, considerando ser o mesmo "essencial à sadia qualidade de vida" (art. 225, caput, da CF/1988). Ao declarar ser a qualidade ambiental essencial a uma vida humana saudável (e também digna), o constituinte consignou no pacto constitucional sua escolha de incluir a proteção ambiental entre os valores permanentes e fundamentais da República brasileira. E, portanto, eventual retrocesso em tal matéria constitucional – por exemplo, supressão total ou parcial do conteúdo na norma inscrita no art. 225 da CF/1988 – representaria flagrante violação aos valores edificantes do nosso sistema constitucional.*

*Em razão da aderência do direito ao meio ambiente ao direito à vida, conforme a lição de José Afonso da Silva, há a contaminação da proteção ambiental com uma qualidade que impede sua eliminação por via de emenda constitucional, estando, por via de consequência, inserido materialmente no rol das matérias componentes dos limites materiais ao poder de reforma constantes do art. 60, § 4º, da Constituição Federal, de modo a conferir ao direito fundamental ao meio ambiente o status de cláusula pétrea. Outra não poderia ser a interpretação constitucional dada ao direito ao meio ambiente, em vista da consagração da sua jusfundamentalidade. A consolidação constitucional da proteção ecológica como cláusula pétrea corresponde à decisão essencial da Lei Fundamental brasileira, em razão da sua importância do desfrute de uma vida com qualidade ambiental à proteção e equilíbrio de todo o sistema de valores e direitos constitucionais, e especialmente à dignidade humana. Com o reconhecimento da proteção ambiental como cláusula pétrea, a Constituição brasileira, como identificou Benjamin, conferiu um "valioso atributo de durabilidade" à proteção ambiental no âmbito ordenamento jurídico-constitucional brasileiro, o qual "funciona como barreira à desregulamentação e a alterações ao sabor de crises e emergências momentâneas, artificiais ou não,"*

*O reforço constitucional que se pretende conferir ao direito fundamental ao ambiente através do seu reconhecimento como cláusula pétrea também está em consonância com a garantia constitucional de proibição de retrocesso ecológico, já que tal instituto jurídico-constitucional objetiva blindar o bloco normativo constitucional-ambiental contra eventuais retrocessos, especialmente no tocante proteção conferida aos direitos fundamentais e à dignidade da pessoa humana. De acordo com tal entendimento, Morato Leite pontua que "o direito fundamental ao ambiente não admite retrocesso ecológico, pois está inserido como norma e garantia fundamental de todos, tendo aplicabilidade imediata, consoante art. 5º, §§ 1º e 2º, da Constituição. Além do que o art. 60, § 4º, IV, também da Carta Magna, proíbe proposta de abolir o direito fundamental ambiental, nesse sentido considerado cláusula pétrea devido à sua relevância para o sistema constitucional brasileiro".[24]*

*Por certo, não há como negar que uma interpretação restritiva das cláusulas pétreas tem por objetivo impedir uma petrificação de toda a Constituição, o que não pode prevalecer diante de uma exegese sistemática, que tenha sempre presente a necessidade de preservar os seus elementos essenciais, insuscetíveis de supressão ou esvaziamento pela atuação do poder de reforma constitucional. Constituindo os direitos sociais e os direitos ecológicos (assim como os direitos civis e políticos) valores basilares de um Estado Ecológico ou (Socio)Ambiental e Democrático de Direito, sua abolição acabaria por redundar na própria destruição da identidade da nossa ordem constitucional, o que, por evidente, se encontra em flagrante contradição com a finalidade precípua das cláusulas pétreas.*

*Quanto ao risco de uma indesejável galvanização da Constituição, é preciso considerar que apenas uma efetiva ou tendencial abolição das decisões fundamentais tomadas pelo Constituinte se encontra vedada, não se vislumbrando qualquer obstáculo à sua eventual adaptação às exigências de um mundo em constante transformação.[25] O STJ, nesse sentido, passou a reconhecer a categoria jurídica dos direitos ambientais adquiridos, como “limite constitucional intocável e intransponível da “incumbência” do Estado de garantir a preservação e a restauração dos processos ecológicos essenciais” (art. 225, § 1º, I), conforme ementa da decisão que segue abaixo.*

*“PROCESSO CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RESPONSABILIDADE POR DANOS AMBIENTAIS. MATA CILIAR AO REDOR DO RESERVATÓRIO HIDRELÉTRICO DE SALTO SANTIAGO. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. DANOS AMBIENTAIS. REFLORESTAMENTO. (...) NOVO CÓDIGO FLORESTAL. IRRETROATIVIDADE. PRECEDENTES.(...) O novo Código Florestal não pode retroagir para atingir o ato jurídico perfeito, os direitos ambientais adquiridos e a coisa julgada, tampouco para reduzir de tal modo e sem as necessárias compensações ambientais o patamar de proteção de ecossistemas frágeis ou espécies ameaçadas de extinção, a ponto de transgredir o limite constitucional intocável e intransponível da “incumbência” do Estado de garantir a preservação e a restauração dos processos ecológicos essenciais (art. 225, § 1º, I). Precedentes. Agravo regimental improvido.” (STJ, AgRg no REsp 1.434.797/PR, 2ª Turma, Rel. Min. Humberto Martins, j. 17.05.2016)*

(...)

*A função ecológica da propriedade (e da posse) e a sua dimensão econômica caracterizada pelos serviços ecológicos prestados pela Natureza (e, em particular, pelas áreas de preservação permanente – APP)*

*A alegação formulada pela Advocacia-Geral da União (AGU) na inicial da ADI 6446/DF no sentido de que o objetivo da ação seria afastar interpretações que esvaziam o conteúdo do direito de propriedade não encontra correspondência na ordem constitucional e infraconstitucional brasileira, notadamente em razão das funções social e ecológica que são inerentes ao regime jurídico da propriedade. Aliás, o conteúdo econômico da propriedade está relacionado não apenas ao seu uso clássico, normalmente relacionado à utilização desregrada (uso, gozo e fruição) e mesmo esgotamento dos recursos naturais, mas hoje, com base numa economia verde e no marco jurídico contemporâneo, o conteúdo econômico da propriedade deve necessariamente estar atrelado aos benefícios econômicos obtidos pelos serviços ecológicos<sup>86</sup> prestados pela Natureza (em outras palavras, a manutenção da integridade ecológica) existente na propriedade, como habitualmente ocorre na propriedade rural.*

*Os benefícios econômicos para as atividades agrícolas e pecuárias dos serviços ecológicos são inúmeros, como ocorre por meio da conservação da biodiversidade, da conservação das águas e dos serviços hídricos, da regulação do clima, da conservação e melhoramento do solo, entre outros. Aliás, tais serviços são elementares para o desenvolvimento de tais práticas econômicas, não obstante, muitas vezes, não tenham a sua dimensão econômica devidamente reconhecida e valorada. O instituto jurídico do pagamento pelos serviços ecológicos foi consagrado expressamente no art. 41, II, do Novo Código Florestal, revelando essa faceta econômica da função ecológica da propriedade. (...) (SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **A Proteção Constitucional do Bioma da Mata Atlântica**. São Paulo: Expressa, 2022).*

Aludido parecer prossegue, versando sobre tratados internacionais, princípio da progressividade da tutela ambiental etc. Ao que releva, denota que, por força do princípio da especialidade, os arts. 61-A e ss. do Código Florestal não seriam aplicáveis às infrações praticadas no âmbito do bioma da Mata Atlântica.

### **2.34. ADI 6446/DF:**

Convém ter em conta, ademais, a decisão prolatada pelo Supremo Tribunal Federal, em 13 de junho de 2023, ao apreciar a ADI 6446/DF:

*"(...) É assente nesta Corte que as ações de controle normativo abstrato não admitem a veiculação de controvérsias cujo juízo de constitucionalidade demanda o prévio cotejo entre normas infraconstitucionais. Nesse sentido, colaciono os seguintes julgados:*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO - JUÍZO DE CONSTITUCIONALIDADE QUE DEPENDE DE CONFRONTO ENTRE DIPLOMAS LEGISLATIVOS DE ÍNDOLE INFRACONSTITUCIONAL - AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA (...) Não se legitima a instauração do controle normativo abstrato, quando o juízo de constitucionalidade depende, para efeito de sua prolação, do prévio cotejo entre o ato estatal impugnado e o conteúdo de outras normas jurídicas infraconstitucionais editadas pelo Poder Público. A ação direta não pode ser degradada em sua condição jurídica de instrumento básico de defesa objetiva da ordem normativa inscrita na Constituição. A válida e adequada utilização desse meio processual exige que o exame in abstracto do ato estatal impugnado seja realizado, exclusivamente, à luz do texto constitucional. A inconstitucionalidade deve transparecer, diretamente, do próprio texto do ato estatal impugnado. A prolação desse juízo de desvalor não pode nem deve depender, para efeito de controle normativo abstrato, da prévia análise de outras espécies jurídicas infraconstitucionais, para, somente a partir desse exame e em desdobramento exegetico ulterior, efetivar-se o reconhecimento da ilegitimidade constitucional do ato questionado. Precedente: ADI 842/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO.*

*Crises de legalidade que irrompem no âmbito do sistema de direito positivo revelam-se, por sua natureza mesma, insuscetíveis de controle jurisdicional concentrado, pois a finalidade a que se acha vinculado o processo de fiscalização normativa abstrata restringe-se, tão somente, à aferição de situações configuradoras de inconstitucionalidade direta, imediata e frontal. Precedentes . (...) (ADI 416-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário DJe de 3/11/2014)*

*CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 15.003/06. RENÚNCIA DE RECEITA. TESE DE VIOLAÇÃO AO ART. 163, I, DA CF E AO ART. 14 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL ( LRF). INÉPCIA DA INICIAL. LITÍGIO DE NATUREZA INFRACONSTITUCIONAL. INADEQUAÇÃO DO PROCESSO OBJETIVO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. CAUSA DE PEDIR ABERTA NÃO DISPENSA ÔNUS DE FUNDAMENTAÇÃO SUFICIENTE. IMPOSSIBILIDADE DE ACRÉSCIMO EM SEDE RECURSAL. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO . ( ADI 3.789-AgR, Rel. Min. Teori Zavascki, Plenário, DJe de 25/2/2015)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ADMINISTRATIVO. INTERRUÇÃO DE BEM OU SERVIÇO PÚBLICO SEM AVISO PRÉVIO AO CONSUMIDOR. CONTROLE DE LEGALIDADE E NÃO DE CONSTITUCIONALIDADE DA LEI RONDONIENSE N. 1.126/2002. AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA. 1. O poder constituinte dos Estados-membros limita-se pelos princípios da Constituição da República. Autonomia dos entes federados definida pelos princípios constitucionais. 2. Ausência de afronta às regras de competência privativa da União. 3. Lei rondoniense n. 1.126/2002 coerente com o previsto na Lei n. 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. 4. Inviabilidade do exame de constitucionalidade da Lei rondoniense: questão posta para cotejar a Lei rondoniense n. 1.126/2002 com a Lei nacional n. 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor). Exame de legalidade que não viabiliza o controle abstrato da lei estadual por meio da ação direta. Precedentes. 5. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida. (ADI 2.876, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, DJe de 20/11/2009)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 201 E SEU INCISO II DA LEI COMPLEMENTAR Nº 75, DE 20.05.93. - Para chegar-se ao exame da inconstitucionalidade, sem redução de texto, mediante interpretação conforme, como argüida na presente ação direta (a argüição se cinge à aplicação da norma impugnada aos membros do Ministério Público Federal optantes do regime jurídico antigo), será necessário fazer-se, primeiramente, o confronto entre a norma em causa da Lei Complementar nº 75/93 e o artigo 7º, II, da Lei 1.341/51, para depois verificar-se se o resultado desse confronto entra em choque com o disposto no artigo 29, § 3º, do ADCT quanto à opção, nele admitida, no que concerne às garantias e vantagens do regime anterior. - Em casos que tais, a jurisprudência desta Corte se tem orientado no sentido de que não cabe a ação direta de inconstitucionalidade quando o confronto do ato questionada com os dispositivos da Carta teria que passar, primeiramente, pelo exame in abstracto de outras normas infraconstitucionais, de tal forma que não haveria confronto direto da lei em causa com a Constituição. Precedentes do S.T.F. Ação direta de inconstitucionalidade que não se conhece. (ADI 1900-MC, Rel. Min. Moreira Alves, Plenário, DJ de 25/2/2000)*

*Ex positis, NÃO CONHEÇO da ação direta de inconstitucionalidade, com fundamento no artigo 21, § 1º, do RISTF. Resta prejudicado o pedido de medida cautelar."*

### **2.35. Alegada omissão do Juízo - papel do Código Florestal:**

Equacionadas essas balizas, passo ao exame dos argumentos esgrimidos no movimento 192. A Associação embargante alegou que o Juízo teria desconsiderado, na sentença, o papel desempenhado pelo Código Florestal/2012 - segunda ela sustentou - na contenção de metas climáticas.

Não se cuida de omissão. A embargante sustentou, isso sim, que o Juízo teria se equivocado na solução da demanda, ao deixar de tomar em conta o pretenso papel, tido por desempenhado pelo Código Florestal, no cumprimento de metas climáticas avançadas internacionalmente.

A sentença prolatada reforça a tutela ambiental, ao invés de reduzi-la. Assim, se o Código Florestal está destinado a assegurar metas de contenção de cortes de vegetação, a solução esposada no evento 177 incrementa aludida tutela. Isso evidencia que, ao contrário do articulado pela embargante, o Juízo não desconsiderou o papel exercício pela lei 12.651, de 25 de maio de 2012 e legislação subsequente.

Ademais, repiso, caso a premissa da embargante estivesse correta - não está! - isso configuraria *error in iudicando*, tema a ser discutido no âmbito de apelação, diante do art. 494, CPC/15. A embargante não comprovou que a tutela dispensada pelo Código Florestal seja suficiente para a proteção do Bioma da Mata Atlântica, alvo de especial promessa constitucional, na forma do art. 225, Constituição, devendo ser protegida para a presente e futuras gerações. A Associação insurge-se contra a valoração jurídica esposada na sentença - valoração promovida com fundamentação analítica. É seu direito. Reitero, ainda assim, que o presente Juízo não atua como Corte de Cassação das próprias sentenças, sob pena de violação do Juízo Natural da apreciação dos recursos, conforme art. 5, LIII, Constituição.

Não acolho, por conta do exposto, a alegação de que o Juízo teria deixado de tomar em conta o pretenso caráter regulador de metas climáticas, tido por cumprido pelo Código Florestal/2012. A embargante não demonstrou que a aplicação do Código Florestal seja suficiente para a tutela do ecossistema da Mata Atlântica, o que é suficiente para se rechaçar aludido argumento.

### **2.36. Alegada omissão - constitucionalidade do art. 15:**

A embargante alegou que o Juízo teria desconsiderado a declaração da constitucionalidade do art. 15 do Código Florestal, tal como promovida pela Suprema Corte, ao julgar a ADC n. 42 e da ADI n. 4901.

Equivoca-se a embargante.

Não está em causa, nessa demanda, se essa ou aquela norma, veiculada pelos dispositivos do Código Florestal, são ou não válidas. O tema foi apreciado pela Suprema Corte - *Roma locuta, causa finita!* Debate-se, nesse processo, como a leitura da sentença deixa manifesto saber se aludidas normas se aplicam ao ecossistema da Mata Atlântica, diante da atenção especial que lhes foi dedicada pelos Constituintes, por época da redação da Lei Maior, período de 1985 a 1988., como evidencia o art. 225, Constituição.

A declaração da validade da norma do art. 15 do Código Florestal não implica, de modo automático, a sua aplicação ao ecossistema da Mata Atlântica. A embargante parte da premissa de que o Código Florestal seja aplicável a todas as formações vegetais presentes no país. Mas, isso deve ser demonstrado, não se cuidando de algo manifesto, autoevidente. Por sinal, é justamente a questão debatida neste processo.

O Código Florestal de 2012 veiculou apenas uma alusão expressa ao Bioma da Mata Atlântica, nos termos do seu art. 81: *"O caput do art. 35 da Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006, passa a vigorar com a seguinte redação: art 35. A conservação, em imóvel rural ou urbano, da vegetação primária ou da vegetação secundária em qualquer estágio de regeneração do Bioma Mata Atlântica cumpre função social e é de interesse público, podendo, a critério do proprietário, as áreas sujeitas à restrição de que trata esta Lei ser computadas para efeito da Reserva Legal e seu excedente utilizado para fins de compensação ambiental ou instituição de Cota de Reserva Ambiental - CRA."*

Por conta disso, não se cuida de uma questão manifesta, autoevidente, de compreensão imediata, saber se os dispositivos atacados na peça inicial seriam aplicáveis no âmbito do Bioma da Mata Atlântica. Enfatizo, ademais, que a embargante insurge-se muito mais contra a tomada de posição do Juízo do que, propriamente, contra alguma pretensão omissão ou contradição. Ainda que examine os embargos com a necessária abertura de espírito e respeito à presunção de boa-fé, no caso entendo a Associação embargante supõe ter havido erro na compreensão da legislação por parte do Juízo (*error in iudicando*), tema que desafia apelação, ao invés de embargos.

De toda sorte, quanto ao tópico, completei a fundamentação da sentença embargada, nos termos acima detalhados. Registro que a embargante sustentou ser *"omissa a sentença quanto a esta definição, especialmente pois, ao reconhecer que as políticas públicas debatidas e criadas pelo Congresso Nacional só podem ser objeto de controle de constitucionalidade pelo poder judiciário, deixou de se atentar, com o devido respeito, ao fato de que o Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade do dispositivo citado, reforçando a validade das opções validamente eleitas pelo legislador."*

Uma vez mais, está em causa apurar se aludidos dispositivos seriam aplicáveis ao Bioma da Mata Atlântica, diante da sua natureza específica, quando confrontada com outras compleições vegetais presentes no país. Por conta disso, a insurgência da embargante não infirma, de modo algum, a fundamentação detalhada na sentença. A decisão da Suprema Corte, reportada pela autora, não determinou a aplicação do Código Florestal também no âmbito do bioma da Mata Atlântica. Assim, da premissa defendida pela embargante não se seguem as consequências por ela divisadas.

### **2.37. Alegada omissão - aplicação retroativa do Código:**

Na defesa dos interesses econômicos dos seus associados, a embargante sustentou ser cabível a aplicação retroativa do Código Florestal. Repiso, porém, que a embargante não enfrenta a premissa esposada na sentença: o axioma de que as exonerações ditadas pelo Código Florestal não se aplicam ao Bioma da Mata Atlântica, diante do seu caráter específico, tutelado pelo art. 225, Constituição Federal, norma que se sobrepõe à lei 12.651/2012.

A embargante argumentou como se o Juízo estivesse se antagonizando com a deliberação da Suprema Corte, o que não ocorre. As ações de controle concentrado que versaram sobre a validade do Código Florestal não tiveram como escopo o exame da sua aplicação ao microssistema da Mata Atlântica, alvo de tutela constitucional específica (art. 225, Constituição) e legislação infraconstitucional, a exemplo da lei 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Na sentença, o presente Juízo detalhou as razões pelas quais as normas do Código Florestal, relacionadas na peça inicial, não devem ser aplicadas ao Bioma da Mata Atlântica.

Logo, não há a omissão divisada pela embargante. Ela pareceu desconsiderar que o Juízo detalhou a premissa de que o Código Florestal, quanto às normas em causa - arts. 61-A e 61-B - não haveriam de ser aplicadas ao mencionado ecossistema. A invocação do entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre o conteúdo de tais normas não auxilia à embargante, dado que não demonstrou que o STF tenha reputado que tais preceitos haveriam de ser aplicados no âmbito da Mata Atlântica, sendo que essa é a questão fulcral para a solução desta demanda.

A embargante alegou *"A interpretação desses dispositivos, conforme reconhecido pelo STF, é essencial para a efetividade da proteção ambiental e do equilíbrio entre a preservação e o uso sustentável dos recursos naturais, sendo fundamental que tais normas sejam aplicadas em conformidade com a jurisprudência já estabelecida, sob pena, inclusive, de gerar-se uma situação extrema de insegurança jurídica dada a anomia diante o afastamento da incidência da lei florestal."* Ela não indicou, porém, nenhum julgado em que o STF tenha determinado a aplicação dos arts. 61-A e 61-B, Código Florestal, ao Bioma da Mata Atlântica.

A associação parte de uma premissa adequada - a premissa de que o STF reputou válidas, no essencial, as normas do Código Florestal. Mas, incorre em falácia, dado que o que está em debate é a aplicação de tais normas do Bioma da Mata Atlântica, alvo de detalhado exame na sentença embargada, indicando-se as razões pelas quais, segundo o presente Juízo, as normas impugnadas pelo MPPR e MPF não devem incidir quanto ao referido ecossistema, sob pena de comprometimento do art. 225, Constituição.

É direito da associação insurgir-se contra aludido entendimento. Contudo, a rigor, obscuridade, contradição, omissão não estão presentes nos referido julgado. Ela alegou ter havido *error in iudicando*, tema a desafiar apelação. De toda sorte, diante das balizas equacionadas ao início, promovi a complementação acima, de modo a evidenciar que não está em causa a validade ou não de normas do Código Florestal. Está em debate saber se tais normas se aplicariam ao ecossistema da Mata Atlântica.

Note-se ainda que há um diálogo entre as fontes, envolvendo a legislação da Mata Atlântica e o Código Florestal.

*"A expressão diálogo das fontes foi utilizada pela primeira vez pelo professor Erick Jayme, em seu Curso Geral de Haia, no ano de 1995, em uma tentativa de expressar a necessidade de aplicação de leis de direito privado coexistentes, na busca de uma solução flexível, útil e coerente, de interpretação mais favorável ao mais fraco da relação."*

*Em 2003, esta proposta de solução pós-moderna para coordenação de fontes, adequada aos atuais fenômenos jurídicos complexos, foi desenvolvida no Brasil por Claudia Lima Marques através de inspiração nos estudos de seu mestre de Heidelberg, Erick Jayme. Segundo a autora, os conflitos das leis no tempo já não poderiam mais ser resolvidos pelos critérios clássicos da escolástica, de hierarquia, especialidade e anterioridade, pois o campo de aplicação das leis não teria mais coincidência material e subjetiva, mas sim convergente, o que fez aumentar o número de conflitos aparentes e antinomias no ordenamento jurídico brasileiro.*

*Assim, considerando a fragmentação de leis especiais, gerais e transversais, o pluralismo de leis de ordem pública, de leis complementares, de normas de conduta e de organização do sistema, que geram conflitos de leis, a autora propôs trazer mais harmonia e cooperação entre as normas do sistema jurídico nacional. Ora, se um sistema foi concebido como unitário, a solução para eventuais conflitos se fará pelo "diá-logos", ou seja, pelo uso de várias lógicas, e não pelo "mono-logos", exclusão de uma lei superada pela lógica de outra. Portanto, através do diálogo, as fontes plurais não mais se excluem, ao contrário, mantêm suas diferenças, cabendo ao aplicador da lei coordená-las através de soluções harmonizadas e funcionais, com efeitos úteis a essas fontes.*

*O método do diálogo das fontes aponta a existência de três possíveis diálogos entre as normas: o diálogo sistemático de coerência, quando uma lei serve de base conceitual à outra; o diálogo sistemático de complementaridade e subsidiariedade, quando uma lei complementa a aplicação e a ratio de outra; e, ainda, o diálogo de coordenação e adaptação sistemática, quando as leis se influenciam reciprocamente. De tal modo, a teoria do diálogo das fontes, que tem se mostrado útil para a resolução de casos difíceis de coexistência de normas, possui um novo desafio a ser enfrentado diante da entrada em vigor da LGPD, legislação transversal, com campo de aplicação materialmente geral e especial ao mesmo tempo, mas subjetivamente geral, que atravessou o ordenamento jurídico brasileiro, impactando o direito privado e o direito público de forma revolucionária." (MARQUES, Claudia et al. 12. Lgpd e Cdc: Diálogo das Fontes para a Tutela do Consumidor Digital In: MARQUES, Claudia et al. 5 Anos de Lgpd. SP: RT. 2024).*

Nada impede, portanto, que haja efetivo diálogo das fontes entre a Lei da Mata Atlântica - lei 11.428, de 22 de dezembro de 2006 - e o Código Florestal - lei 12.651, de 25 de maio de 2012, contanto que isso incremente a tutela jurídica da florestal, sob pena de violação à vedação de retrocesso ambiental e demais cláusulas acima detalhadas. Nos termos da sentença embargada, porém, as regras dos arts. arts. 61-A e 61-B não devem ser aplicadas no ecossistema da Mata Atlântica.

Repisando: não se discutiu, na sentença, se as normas decorrentes da interpretação de tais preceitos - arts. 61-A e 61-B - seriam válidas. Discutiu-se sua extensão, ou seja, se seriam aplicáveis no âmbito do Bioma da Mata Atlântica. E não devem ser aplicados, pelas razões detalhadas na sentença.

### **2.38. Alegada contradição:**

A embargante argumentou, ademais, que "O art. 2º, parágrafo único da Lei da Mata Atlântica estabelece que somente serão por ela reguladas "os remanescentes de vegetação nativa no estágio primário e nos estágios secundário inicial, médio e avançado de regeneração."

Transcreveu o art. 5 da lei da Mata Atlântica.

Segundo a embargante, "a lei determina que a vegetação nativa do bioma Mata Atlântica não perderá sua classificação como tal, mesmo em caso de incêndios ou outras formas de "intervenção não autorizada ou não licenciada". No entanto, por outro lado, ela limita a proteção apenas às áreas que ainda possuem remanescentes dessa vegetação, ou seja, àquelas que preservam características naturais do bioma. Assim, a abrangência legal aplica-se exclusivamente às áreas com vegetação nativa restante, excluindo locais que já foram totalmente descaracterizados."

Segundo a embargante, "a lei não possui abrangência quanto à eventuais intervenções regulares ocorridas no aludido bioma antes da sua publicação. Quanto a este ponto, pode-se evidenciar, além de obscuridade, contradição no julgado, na medida em que a fixação de marco para supressão de vegetação nativa do bioma Mata Atlântica, em 26 de setembro de 1990 (data do Decreto Federal nº 99.547/1990), se faz contraditório para com a própria disposição dos arts. 2º, parágrafo único e 5º, da Lei da Atlântica."

A Associação enfatizou que "a própria Constituição Federal estabelece que a utilização da Mata Atlântica será regulada através de lei (Cf. art. 225, §4º). Diante disso, considera-se inadequado afastar a aplicabilidade dos arts. 61-A e 61-B do Código Florestal no bioma Mata Atlântica sem levar em conta a possibilidade de existirem áreas que se enquadrem no conceito previsto por essas normas, mas que não são contempladas pela abrangência da Lei da Mata Atlântica devido a intervenções realizadas de forma regular, ainda que em conformidade com a legislação vigente à época."

Ora, a embargante sustentou que o Juízo teria se equivocado na solução da causa. Reitero que é seu direito. Contudo, aludidos argumentos não se coadunam, a rigor, com os embargos declaratórios, instrumento de impugnação de alcance restrito. A presente unidade jurisdicional não pode atuar como órgão de cassação das próprias sentenças. A Associação alegou, no evento 192, que o Juízo teria desconsiderado o correto alcance - segundo sua tese - da lei da Mata Atlântica, socorrendo-se da exegese que dispensou aos arts. 2 e 5 da lei 11.428, de 22 de dezembro de 2006.

Por outro lado, abstraindo-se isso, reitero que a tutela dispensada ao Bioma da Mata Atlântica, na forma do art. 225, Constituição, impõe severas ressalvas e reticências à pretensão de exoneração de sanções decorrentes da aplicação dos arts. 61-A e 61-B do Código Florestal no aludido âmbito. Concordo com o Ministério Público, quando sustentou que *"A tese da Embargante possui o evidente propósito de assegurar a impunidade daqueles que promoveram a supressão de vegetação do bioma Mata Atlântica, sob o argumento da ausência de antinomia entre as normas do Código Florestal, pertinentes à consolidação de intervenções em Área de Preservação Permanente, e da Lei da Mata Atlântica, e à garantia do desenvolvimento econômico. Eventual acolhimento deste entendimento, consolidaria a perpetuação de atividades em detrimento ao patrimônio nacional ambiental, acarretando direito adquirido à degradação ecológica."* (evento 210).

Segundo a embargante, *"a lei não possui abrangência quanto à eventuais intervenções regulares ocorridas no aludido bioma antes da sua publicação. Quanto a este ponto, pode-se evidenciar, além de obscuridade, contradição no julgado, na medida em que a fixação de marco para supressão de vegetação nativa do bioma Mata Atlântica, em 26 de setembro de 1990 (data do Decreto Federal nº 99.547/1990), se faz contraditório para com a própria disposição dos arts. 2º, parágrafo único e 5º, da Lei da Atlântica."*

Não há obscuridade na deliberação.

O termo inicial recai na data da publicação do Decreto Federal 99.547/90 que versou sobre corte de vegetação do bioma em causa. Como enfatizou o MPF em suas contrarrazões, *"Conclui-se, assim, que desde a data de 26 de setembro de 1990, a legislação especial sobre a Mata Atlântica torna incompatível a eventual pretensão de consolidação de áreas de desmatamento, intervenção ou ocupação irregular, em razão da aplicação do artigo 1º do Decreto Federal 99.547/90 (em vigência de 26 de setembro de 1990 até 10 de fevereiro de 1993) e do artigo 8º do Decreto Federal 750/93 (em vigência de 10 de fevereiro de 1993 até 26 de dezembro de 2006) e da Lei Federal 11.428/2006, em vigência a partir de 26 de dezembro de 2006."*

Assim, essa justificação adota como premissa a constatação de que eventual exoneração de sanções - algo que pode estimular o corte, a curto e longo prazo - no âmbito do ecossistema da Mata Atlântica demandaria legislação específica, tomando em contas a variáveis inerentes ao sistema de floresta ombrófila mista, com as suas peculiaridades e com sua especial importância para a República Federativa do Brasil. Assim, pretensas leituras *a contrario sensu* dos arts. 2 e 5 da lei 11.428/2006 não implicam as conclusões advogadas pela embargante, mesmo desconsiderando aqui os limites impostos aos embargos declaratórios no sistema jurídico pátrio.

Destaco, uma vez mais, que foi deflagrada a ADI 6446 DF perante a Suprema Corte, versando sobre o tópico, demanda cujo processamento foi indeferido, como segue:

*Ação direta de inconstitucionalidade. Direito ambiental. artigos 61-a e 61-b da lei federal 12.651/2012 (Código Florestal) e artigos 2º, parágrafo único, 5º e 17 da lei federal 11.428/2006 (lei da Mata Atlântica). Pedido de declaração de nulidade parcial, sem redução de texto, de modo a excluir do ordenamento jurídico a interpretação que impeça a aplicação do regime ambiental de áreas consolidadas às áreas de preservação permanente inseridas no bioma da Mata Atlântica. Alegada ofensa aos artigos 1º, iv; 5º, caput, XXII e XXIII; 170, II, III e VI; e 225, caput e § 4º, da Constituição Federal. Controvérsia a respeito do alcance de regime jurídico previsto em normas infraconstitucionais. Eventual ofensa reflexa à constituição. inviabilidade de exame em sede de controle normativo abstrato. Ação não conhecida. (STF - ADI: 6446 DF, Relator.: LUIZ FUX, Data de Julgamento: 13/06/2023, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO - PUBLIC 27-06-2023)*

Em princípio, não há orientação jurisprudencial a respeito da questão em debate, o que registro para os fins dos arts. 927 e 489, §1, com art. 1.022, parágrafo único, I, Código de Processo Civil. Seja como for, a sentença prolatada sustenta-se pela fundamentação nela vertida, não sendo o caso de alterar sua justificação ou seu dispositivo.

### 2.39. Demais questões:

Reporto-me, quanto ao mais, aos tópicos detalhados na sentença embargada, notadamente aos itens 2.2.41. e ss., deixando de transcrevê-los nesta deliberação.

---

## III - DISPOSITIVO

---

### 3.1. CONHEÇO dos embargos declaratórios de evento 192.

3.2. JULGO parcialmente procedentes aludidos embargos, com o fim apenas de complementar a fundamentação da sentença de evento 177, nos termos detalhados acima.

3.3. MANTENHO integralmente, porém, o dispositivo da sentença embargada - evento 177.

3.4. CUMPRAM-SE os itens veiculados no dispositivo daquela sentença, notadamente no que toca ao processamento de eventuais recursos.

PRI

---

Documento eletrônico assinado por **FLÁVIO ANTÔNIO DA CRUZ, Juiz Federal Substituto**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **700018260900v59** e do código CRC **1ca0107e**.

Informações adicionais da assinatura:  
Signatário (a): FLÁVIO ANTÔNIO DA CRUZ  
Data e Hora: 14/05/2025, às 04:15:30

---

**5023277-59.2020.4.04.7000**

**700018260900 .V59**