



AO JUÍZO DA 11ª VARA FEDERAL DE CURITIBA – PR

AUTOS Nº. 5023277-59.2020.4.04.7000

O **INSTITUTO ÁGUA E TERRA** (atual denominação¹ do INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ – IAP, autarquia criada pela Lei Estadual nº. 10.066/92), por intermédio do Procurador que adiante subscreve, cujos poderes decorrem do disposto no art. 75, IV, do CPC, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, apresentar **CONTESTAÇÃO** à pretensão formulada pelo autor, o que faz com fulcro no art. 335 e ss. do CPC, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

1. DOS FATOS

Trata-se de ação civil pública ajuizada de forma conjunta pelo Ministério Público Federal – MPF e pelo Ministério Público do Estado do Paraná – MPPR, com o objetivo de compelir esta autarquia ambiental a não promover, **com base no entendimento fixado no Despacho 4.410/2020-MMA** (já REVOGADO por meio do Despacho 19.258/2020-MMA, publicado no Diário Oficial da União do dia 04.06.2020, frise-se), exarado pelo Ministro do Meio Ambiente, qualquer ato

¹ Por força da Lei Estadual nº. 20.070/2019.



tendente ao cancelamento de **(a)** autos de infração ambiental, **(b)** termos de embargos e interdição, bem como **(c)** termos de apreensão, lavrados no âmbito do Estado do Paraná, em virtude de supressão, corte e/ou utilização não autorizados de remanescente de vegetação no bioma Mata Atlântica (**obrigação de não fazer**). O mesmo pedido também foi formulado contra o outro réu, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA.

Além disso, também requerem que esta autarquia estadual abstenha-se de conceder licenças ambientais em favor de obras, atividades ou empreendimentos em Áreas de Preservação Permanente (APP) localizadas no bioma Mata Atlântica sem a observância da sua legislação especial protetiva (**obrigação de não fazer**), bem como que também se abstenha de homologar Cadastros Ambientais Rurais que tenham como pretensão a 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 (**obrigação de não fazer**).

O fundamento jurídico (**causa de pedir**) para todos os pedidos é o mesmo: a suposta invalidade do Despacho 4.410/2020-MMA², exarado pelo Ministro do Meio Ambiente, no dia 06.04.2020, sob o argumento de que, ao referendar a aplicação dos dispositivos do Código Florestal de 2012 (Lei nº. 12.651/12) que tratam de Áreas Consolidadas em Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal (em especial, os arts. 61-A e 61-B) em propriedades inseridas no bioma Mata

² Por meio do qual foi aprovada a Nota nº. 00039/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU e revogado o Despacho nº. 64773/2017-MMA, tudo com base no Parecer nº. 00115/2019/DECOR/CGU/AGU.



Atlântica, teria desrespeitado a Lei de Mata Atlântica (Lei nº. 11.428/06) e as legislações especiais que a precederam na proteção ao bioma (Decreto Federal nº. 99.547/90 e Decreto Federal nº. 750/93), aplicáveis pela **regra da especialidade**.

Como será demonstrado a seguir, os pedidos formulados contra esta autarquia ambiental não merecem prosperar.

2. DO DIREITO

2.1. INEXISTÊNCIA DE ANTINOMIA ENTRE A LEI DE MATA ATLÂNTICA E O CÓDIGO FLORESTAL DE 2012

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 de 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 (Lei nº. 11.428/06).

Contradição não existe, todavia.



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 nº. 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 nº. 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.

Para compreender melhor o tema, é preciso dizer que Área Rural Consolidada é a *“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”* (art. 3º, IV, do Código Florestal de 2012).



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 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.

A relação de complementariedade (e não antagonismo) entre as duas legislações fica clara a partir da leitura do art. 11, II, da Lei de Mata Atlântica, que dispõe o seguinte (grifei):

Art. 11. O corte e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração do Bioma Mata Atlântica ficam vedados quando:

(...)

II – o proprietário ou posseiro não cumprir os dispositivos da legislação ambiental, em especial as exigências da [Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965](#), no que respeita às **Áreas de Preservação Permanente e à Reserva Legal**.

A Lei de Mata Atlântica, portanto, no que diz respeito às Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal, expressamente invoca a necessidade de observâncias das disposições contidas no Código Florestal de 1965 (Lei nº. 4.771/65, já substituída pela Lei nº. 12.651/12), o que reforça a inexistência de antagonismo entre ambas.



Diante disso, não há como afirmar que as disposições relativas às Áreas Consolidadas em Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal no Código Florestal de 2012 não tem aplicabilidade em propriedades inseridas no bioma Mata Atlântica.

Tanto o bioma Mata Atlântica como as Áreas de Preservação Permanente (APP) são **espaços territoriais ambientalmente protegidos** distintos e regidos por normas também distintas. O regime jurídico do primeiro está descrito na Lei nº. 11.428/06 (Lei de Mata Atlântica), enquanto que o regime jurídico do segundo encontra-se na Lei nº. 12.651/12 (Código Florestal).

Quando uma área de Mata Atlântica não exerce nenhuma função que a qualifique como APP, não restam dúvidas a respeito da aplicabilidade exclusiva da Lei de Mata Atlântica. Todavia, se a mesma área estiver exercendo funções que a qualifiquem como APP, atraindo-se a aplicação do Código Florestal de 2012, instrumento normativo que, como visto, regula esse espaço territorial ambientalmente protegido.

Esse raciocínio também é defendido no âmbito doutrinário.

Recentemente, Marcelo Buzaglo DANTAS, publicou texto esclarecedor sobre o tema na Revista Consultor Jurídico, assim se posicionando (grifei):

Ao contrário do que se vem afirmando, não há, no caso em análise, conflito normativo. Trata-se, apenas e tão somente, da incidência de um instituto (APP), regido por uma disciplina jurídica própria (a do Código Florestal), aplicável a qualquer bioma. Sim, APP é APP na Mata Atlântica, no cerrado, nos pampas, na caatinga, na Amazônia legal, no pantanal. Afinal, é o mesmo regime para as áreas urbanas e rurais, não é?! Logo, não se pode diferenciar também pelo bioma em que se encontra.

Se não há conflito normativo, não há que se invocar qualquer critério de solução de antinomias. Logo, falar-se em especialidade da Lei da Mata



Atlântica é, com o devido respeito, de todo equivocada. Até porque, nesse contexto, a lei florestal também poderia ser considerada especial ao reger as APPs. 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 nº 12.651, de 2012. Nem se invoque o brocardo *lei posterior geral não revoga a lei anterior especial*, posto que este princípio não é absoluto. Não se está aqui a propugnar a aplicação deste critério de solução de conflitos normativos. Simplesmente porque antinomia aqui não há, salvo melhor juízo.

(...)

Há uma norma sobre APP que deve ser aplicada seguindo o respectivo regime jurídico em sua integralidade (regras e exceções) a qualquer bioma do país, nas áreas urbanas e rurais. É o que diz a lei federal, considerada constitucional pelo STF. Goste-se dela, ou não. Mas não é possível, porque não se concorda com a lei (e claramente se percebe, em muitas das opiniões apresentadas, que se trata de um inconformismo com a norma em si), propor a sua não aplicação. Postura como essa afronta o Estado democrático de Direito.³

Por tudo isso, está claro que não se pode invocar a regra da especialidade para resolver uma antinomia que não existe. O que se observa, na verdade, é uma discordância material a respeito de dispositivos legais que já foram declarados constitucionais pelo STF, na tentativa de reduzir a aplicabilidade deles, assunto que será abordado no tópico seguinte.

2.2. STF JÁ DECLAROU A CONSTITUCIONALIDADE DOS DISPOSITIVOS LEGAIS QUESTIONADOS, ESCLARECENDO INEXISTIR RETROCESSO AMBIENTAL

Pelo que se observa, o propósito da presente ação é, por via transversa, ressuscitar a tese de que os dispositivos em exame seriam materialmente inconstitucionais, por importar em suposto retrocesso ambiental, o que não é possível, uma vez que STF, em julgamento ocorrido em 28.02.2018, já

³ Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-jul-25/marcelo-dantas-regime-juridico-apps-bioma-mata-atlantica>>. Acesso em: 17.09.2020, às 18h40min.



declarou a constitucionalidade de tais dispositivos (ADC 42/DF, ADI 4901/DF, ADI 4902/DF, ADI 4903/DF e ADI 4937/DF).

Isso fica claro quando, na petição inicial, o MP argumenta que “(...) 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**”. (grifei)

Fica evidente, pois, a intenção de tentar emplacar a tese de que as normas do Código Florestal de 2012 seriam mais prejudiciais ao meio ambiente, a despeito de já haver decisão vinculante do STF rechaçando tal ideia.

Na oportunidade, a Corte Suprema tratou do regime especial a ser adotado em Áreas Rurais Consolidadas até 22.07.2008, nos seguintes termos (grifei):

O Poder Legislativo dispõe de legitimidade constitucional para a criação legal de regimes de transição entre marcos regulatórios, por imperativos de segurança jurídica (art. 5º, caput, da CRFB) e de política legislativa (artigos 21, XVII, e 48, VIII, da CRFB). Os artigos 61-A, 61-B, 61-C, 63 e 67 da Lei n. 12.651/2012 estabelecem critérios para a recomposição das Áreas de Preservação Permanente, de acordo com o tamanho do imóvel. O tamanho do imóvel é critério legítimo para definição da extensão da recomposição das Áreas de Preservação Permanente, mercê da legitimidade do legislador para estabelecer os elementos norteadores da política pública de proteção ambiental, **especialmente à luz da necessidade de assegurar minimamente o conteúdo econômico da propriedade, em obediência aos artigos 5º, XXII, e 170, II, da Carta Magna, por meio da adaptação da área a ser recomposta conforme o tamanho do imóvel rural**. Além disso, a própria lei prevê mecanismos para que os órgãos ambientais competentes realizem a adequação dos critérios de recomposição para a realidade de cada nicho ecológico.

Ao afastar a ideia de retrocesso ambiental o STF foi ainda mais enfático:

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, nem justifica afastar arranjos legais mais eficientes para o desenvolvimento sustentável do país como um todo.

(...)

Afastou-se, assim, a tese de que a norma mais favorável ao meio ambiente deve sempre prevalecer (*in dubio pro natura*), reconhecendo-se a possibilidade de o regulador distribuir os recursos escassos com vistas à satisfação de outros interesses legítimos, mesmo que não promova os interesses ambientais no máximo patamar possível. Idêntica lição deve ser transportada para o presente julgamento, a fim de que seja refutada a aplicação automática da tese de “vedação ao retrocesso” para anular opções validamente eleitas pelo legislador.

Não há razão jurídica, pois, que dê suporte à interpretação pretendida pelos órgãos ministeriais, uma vez que não há espaço para a aplicação da regra da especialidade e tampouco pode se falar em ofensa à proibição de retrocesso ambiental.

2.3. EFEITOS PRÁTICOS DA DECISÃO (ART. 20 DA LINDB)

Além de tudo isso, não se deve esquecer que o art. 20, *caput*, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei nº. 4.657/42), prevê que *“Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”*.

A leitura do Parecer nº. 00115/2019/DECOR/CGU/AGU (evento 1, anexospet3), que embasou o questionado Despacho 4.410/2020-MMA cita estudo feito pelo EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), que, ao ser questionada sobre a repercussão para o agronegócio brasileiro caso prevaleça a proibição de produção agropecuária em áreas consolidadas no bioma Mata Atlântica, respondeu que:



(...) Para muitos estados e municípios, ela assumiria dimensões catastróficas tanto em termos territoriais, como sociais e econômicos. (...) desde já, é possível afirmar: tal proibição seria capaz de atingir dezenas cadeias produtivas, muitas das quais estão quase que exclusivamente situadas nessa região (pomicultura, vitivinicultura, cafeicultura, pecuária leiteira, cana-de-açúcar...). Como mencionado, nem todas as atividades agropecuárias situam-se em áreas de APP no bioma Mata Atlântica. Mas, ao mesmo tempo, a imensa maioria dos imóveis rurais possuem parte de suas áreas em APP. (...) Algumas atividades como a bananicultura no Vale do Ribeira, a cafeicultura no nordeste do estado de São Paulo, sul de Minas Gerais e Espírito Santo, bem como a pecuária de corte e de leite da Serra da Mantiqueira ocupam há mais de um século, em sua maioria, áreas hoje consideradas de preservação permanente. O mesmo cenário, no caso da pecuária, se repetiria no bioma Pampa, caso as áreas secularmente e tradicionalmente pastejadas, análogas aos campos de altitude, não fossem consideradas integralmente como áreas consolidadas.

Tais consequências precisam ser levadas em consideração. Como bem observa Édis MILARÉ, *“(...) nada obstante a atual visão ativista do juiz, limites devem ser considerados. E nisto o juiz se comportará como um trapezista caminhando nas alturas sobre uma fina corda, procurando o equilíbrio indispensável para atingir o outro lado sem que qualquer incidente surja no meio do caminho”*.⁴

2.4. ART. 1º, § 1º, DO DECRETO 6.660/08, QUE REGULAMENTA A LEI DE MATA ATLÂNTICA, EXCLUI ÁREAS CONSOLIDADAS DE SEU ALCANCE

Por fim, outro ponto que chama a atenção é que o art. 1º, § 1º, do Decreto nº. 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. Eis a redação do citado dispositivo (grifei):

Art. 1º. O mapa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, previsto no [art. 2º da Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006](#), contempla a configuração original das seguintes formações florestais nativas e ecossistemas associados: Floresta Ombrófila Densa; Floresta Ombrófila Mista, também denominada de Mata

⁴ MILARÉ, Édis. **Ação Civil Pública após 35 anos**. 1ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, n. p.



de Araucárias; Floresta Ombrófila Aberta; Floresta Estacional Semidecidual; Floresta Estacional Decidual; campos de altitude; áreas das formações pioneiras, conhecidas como manguezais, restingas, campos salinos e áreas aluviais; refúgios vegetacionais; áreas de tensão ecológica; brejos interioranos e encaves florestais, representados por disjunções de Floresta Ombrófila Densa, Floresta Ombrófila Aberta, Floresta Estacional Semidecidual e Floresta Estacional Decidual; áreas de estepe, savana e savana-estépica; e vegetação nativa das ilhas costeiras e oceânicas.

§1º. Somente os remanescentes de vegetação nativa primária e vegetação nativa secundária nos estágios inicial, médio e avançado de regeneração na área de abrangência do mapa definida no **caput** terão seu uso e conservação regulados por este Decreto, **não interferindo em áreas já ocupadas com agricultura, cidades, pastagens e florestas plantadas ou outras áreas desprovidas de vegetação nativa.**

Assim, parece bastante evidente que as Áreas Rurais Consolidadas estão excluídas do alcance da Lei de Mata Atlântica, não havendo razão lógico-jurídica para afastar a aplicabilidade das disposições do Código Florestal de 2012 quanto ao tema.

3. DOS PEDIDOS

Por todo o exposto, o IAT **requer** a improcedência dos pedidos contra si formulados na petição inicial, **protestando** pela produção de todas as provas juridicamente admitidas.

Curitiba, 22 de setembro de 2020.

ANTÔNIO SÉRGIO BIONE PINHEIRO
Procurador do Estado do Paraná
OAB/PR 85.044