



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL NO ESTADO DO PARANÁ
SERVIÇO DE GERENCIAMENTO DE ATUAÇÃO PRIORITÁRIA
AV. JOÃO GUALBERTO, 1.000 - 6º ANDAR CURITIBA (PR) - 80030-000

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) DO(A) JUÍZO SUBSTITUTO DA 11ª VF DE CURITIBA

NÚMERO: 5023277-59.2020.4.04.7000

REQUERENTE(S): MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E OUTROS

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

**INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS
RENOVÁVEIS - IBAMA**, pessoa jurídica de direito público, representado(a) pelo membro da Advocacia-Geral da União infra assinado(a), vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, apresentar

CONTESTAÇÃO

I. DA LIDE

Os autores postulam a condenação dos requeridos 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.

O cerne da controvérsia reside em saber se as regras transitórias da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, notadamente os seus artigos 61-A, 61-B e 67, seriam aplicáveis àquelas áreas situadas no Bioma Mata Atlântica, reguladas pela Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006.

Disseram os autores, na inicial:

Na presente Ação Civil Pública pleiteia o Ministério Público provimento jurisdicional de caráter liminar e urgente consistente, dentre outros, na determinação aos requeridos INSTITUTO ÁGUA E TERRA e IBAMA para que se abstenham de promover, com base no entendimento fixado pelo Despacho 4.410/2020 emitido pelo Ministro do Meio Ambiente, 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, 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.

(...)

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.

No âmbito do conceito de área rural consolidada, o artigo 61-A da Lei Federal 12.651/2012 prevê 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 artigo 61-B da Lei Federal 12.651/2012 prevê 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”.

Já o artigo 67 da Lei Federal 12.651/2012 prevê que: “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”.

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.

Houve manifestação prévia do IBAMA e dos demais réus. Após a realização de audiência, o pleito liminar foi deferido. O IBAMA interpôs agravo de instrumento.

Os pedidos não merecem procedência, como adiante se demonstra.

II - DA PREVENÇÃO

O agravo de instrumento noticiado no evento 76 tratou da prevenção. Entretanto, tal não significa que não deva ser alegado na resposta do réu, que deve trazer a matéria de defesa, inclusive processual. Ademais, Vossa Excelência pode reconsiderar o entendimento anterior.

Há prevenção em relação à ação civil pública nº 1026950-48.2020.4.01.3400, ajuizada pelo Ministério Público Federal, em litisconsórcio com a Fundação SOS Pró-Mata Atlântica (SOS MATA ATLÂNTICA) e a Associação Brasileira de Membros do Ministério Público de Meio Ambiente (ABRAMPA) - petição inicial e decisão sobre a competência anexadas ao evento 12.

A ACP reproduz os mesmos pedidos e causa de pedir da presente ação. Vejamos o pedido da ACP nº 1026950-48.2020.4.01.3400:

[...] Posto isso, caracterizados o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, requerem os autores a concessão das seguintes MEDIDAS LIMINARES com fulcro no que estabelece o art. 12 da Lei Federal 7.347/85, sem necessidade de justificação prévia, determinando-se:

- a) a suspensão dos efeitos do Despacho 4.410/2020 emitido pelo Ministro do Meio Ambiente;
- b) o restabelecimento dos efeitos do Despacho MMA 64773/2017.

Nos termos do artigo 11 da Lei Federal 7.347/85, requer-se seja fixada a pena de multa diária no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) ou outro valor que este Juízo bem entender, em caso de desrespeito à ordem judicial, sem prejuízo de caracterização de crime, a ser revertida em prol do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos.

V.3 – DOS PEDIDOS DEFINITIVOS

Ante todo o exposto, os Autores requerem, havendo substancial adequação entre o fato e o direito, que:

- 1) seja a presente Ação Civil Pública recebida, autuada e processada na forma e no rito preconizado;
- 2) seja a requerida União Federal citada, para querendo, vir responder aos termos da presente ação no prazo legal, sob pena de aplicação dos consectários jurídicos legais da revelia, o que desde já requer;
- 3) quanto ao mérito, requer: a) seja confirmada a medida liminar pugnada; b) **a declaração de nulidade do Despacho 4.410/2020 emitido pelo Ministro do Meio Ambiente**; c) a condenação da requerida União Federal em se abster de emitir outro ato normativo de conteúdo semelhante ao Despacho MMA 4.410/2020, em especial que negue a prevalência da legislação especial da Mata Atlântica sobre a Lei Federal 12.651/2012; d) a procedência in totum do pedido liminar, da antecipação de tutela e da ação proposta, com o julgamento definitivo de modo a satisfazer todos os objetivos expostos na presente peça vestibular inicial, fixando-se para isto prazo para o seu cumprimento, bem como cominação de sanção pecuniária, para o caso de descumprimento no prazo estipulado, nos termos do artigo 11 da Lei Federal 7.347/85;

Diante disso, o IBAMA requer sejam os autos do processo originário encaminhados à 1ª Vara Federal da Subseção Judiciária do Distrito Federal, em obediência ao art. 55 do CPC e ao art. 2º da Lei nº 7.347/85, uma vez que a presente Ação Civil Pública nº 5023277-59.2020.4.04.7000, que versa sobre a abstenção da aplicação do Despacho nº 4.410/2020 pelos requeridos, possui causa de pedir e pedidos semelhantes aos da mencionada ACP.

A **regra legal** de definição de competência **por prevenção**, na lição do magistério jurisprudencial do e. TRF da 5ª Região, **é obrigatória/cogente**, conforme precedente da AC 0810667-87.2017.4.05.8100, *verbis*: “**1. Em face da natureza coletiva da tutela jurisdicional buscada pela ação popular e da ampla legitimação extraordinária para sua propositura, a regra do art. 5.º, parágrafo 3.º, da Lei n.º 4.717/65 (“parágrafo 3º A propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações, que forem posteriormente intentadas contra as mesmas partes e sob os mesmos**

fundamentos") é de aplicação cogente e não, apenas, facultativa, restando, em face da especialidade da norma e de sua teleologia, afastada possibilidade de simples juízo de conveniência sobre a reunião dos feitos populares."

Convém ainda lembrar os requisitos que impõem a reunião de ações que versem sobre tutelas coletivas, como no presente caso em estudo, estabelecidos pela jurisprudência pátria na interpretação da aludida norma de prevenção de jurisdição, colhido no emblemático caso de nomeação do ex-Presidente Lula para Ministro-Chefe da Casa Civil, resolvido pelo c. STJ no CC 145918, *in verbis*:

*6. Tratando-se de diversas ações populares, **com identidade de causas de pedir e de objeto**, as quais foram propostas com a finalidade de suspender/anular a nomeação e posse do Sr. Luiz Inácio Lula da Silva para o cargo de Ministro-Chefe da Casa Civil, é competente o Juízo Federal da 22ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal, na medida em que para essa unidade jurisdicional foi distribuída a demanda primeva. 7. Os documentos coligidos aos autos revelam acertada a tese que se coaduna com o disposto no art. 5º, § 3º, da Lei n. 4.717/65, determinando que a propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações que forem posteriormente intentadas contra as mesmas partes e sob os mesmos fundamentos. (STJ, CC 145918/DF, Rel. Ministro OG FERNANDES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 17/05/2017)*

Portanto, na forma da jurisprudência do STJ, em se tratando de ações coletivas intentadas em juízos diferentes, contendo, porém, fundamentos idênticos ou assemelhados, com causa de pedir e pedido iguais, deve ser fixado como foro competente para processar e julgar todas as ações, pelo fenômeno da prevenção, o juízo a quem foi distribuído a primeira ação, *ex vi* do artigo 5º, § 3º, da Lei nº 4.717/1965, ou seja, o **Juízo da 1ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal (TRF-1)**.

Cumprido consignar que o parágrafo único do art. 2º da Lei 7.347/85 (LACP) possui regra semelhante, dispondo que "*a propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto*".

Ação Civil Pública nº 1026950-48.2020.4.01.3400 tramita na **1ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal (TRF-1)**, e sua propositura ocorreu em **08/05/2020 (data de distribuição)**. Pretende, em síntese, a suspensão e posterior nulidade do Despacho n. 4.410/2020, emitido pelo Ministério do Meio Ambiente, com o restabelecimento dos efeitos do Despacho MMA 64773/2017 e a condenação do ente federativo réu a que se abstenha de emitir outro ato normativo de conteúdo semelhante ao Despacho MMA n. 4.410/2020.

Justifica-se a prevenção do Juízo Federal da 1ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal, **ante a distribuição da Ação Civil Pública nº 1026950-48.2020.4.01.3400 na data de 08/05/2020**, para processar e julgar todas as Ações Cíveis Públicas ulteriores que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto, em face da aplicação do disposto no art. 2º, parágrafo único, da Lei 7.347/85.

Por fim, importa sublinhar que a referida Ação Civil Pública nº 1026950-48.2020.4.01.3400 foi inicialmente distribuída ao Juízo Federal da 20ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal, que, por sua vez, declinou da competência em favor do Juízo da 1ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal, justamente em razão da sua conexão com a Ação Popular nº 1024582-66.2020.4.01.3400 (Seq. 26), *in verbis*:

Embora os presentes autos tenham sido distribuídos livremente a esta Vara e a "Informação de Prevenção" Num. 231549887 seja negativa, a União informou "que o MM. Juízo da 1ª Vara Federal desta Seção Judiciária do Distrito Federal está prevento para processar e julgar a presente demanda. Isso porque, em 24/4/2020, restou ajuizada ação popular de objeto praticamente idêntico, a qual restou distribuída à referida Vara Federal, e autuada sob o nº 1024582-66.2020.4.01.3400".

De fato, a ação anteriormente ajuizada e distribuída à 1ª Vara desta Seção Judiciária possui causa de pedir e pedido conexos ao desta ação.

Por essa razão, tendo em vista conexão com o Processo nº 1024582-66.2020.4.01.3400 e a prevenção por ela instituída, DECLINO DA COMPETÊNCIA em favor da 1ª Vara Federal desta Seção Judiciária.

Remetam-se, com urgência.

Intime-se, oportunamente.

(assinado eletronicamente)

Liviane Kelly Soares Vasconcelos

Juíza Federal Substituta da 20ª Vara/SJDF

Tal fato processual corrobora de uma vez por todas a competência do **Juízo Federal da 1ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal** para processar e julgar todas as ações coletivas que envolvam a postulação da declaração de nulidade do Despacho nº 4.410/2020, do Sr. Ministro de Estado do Meio Ambiente ou, ainda, o entendimento nele contido e consubstanciado em outros atos, como é o caso do despacho do Advogado-Geral da União, adiante tratado.

III - DA ADI 6446 AJUIZADA PELO PRESIDENTE DA REPÚBLICA: DA CONEXÃO E DA IMPOSSIBILIDADE DOS AUTOS ORIGINÁRIOS SE PRESTAREM DE SUCEDÂNEO DE MEDIDAS DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

A Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 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 (Código Florestal) e dos artigos 2º, parágrafo único; 5º e 17 da Lei nº 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.

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.

No despacho do evento 30, 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."*

Ainda que esse Vossa Excelência mantenha o entendimento pela inexistência de conexão, forçoso reconhecer que o ajuizamento da ADI pela Presidência da República trouxe, no mínimo, a necessidade de suspensão do processo, nos termos art.313, V, "a" e §4º do CPC/15:

Art. 313. Suspende-se o processo:

(..)

V - quando a sentença de mérito:

a) depender do julgamento de outra causa ou da declaração de existência ou de inexistência de relação jurídica que constitua o objeto principal de outro processo pendente;

§ 4º O prazo de suspensão do processo nunca poderá exceder 1 (um) ano nas hipóteses do inciso V e 6 (seis) meses naquela prevista no inciso II.

Ressalta-se que o Relator da referida ADI, Min. LUIZ FUX, em decisão monocrática proferida no dia 08.06.2020, anexada aos autos pelo IAT no evento 42, já enfatizou a necessidade de que a decisão a respeito do pedido de medida cautelar seja tomada em caráter definitivo, submetendo-o diretamente ao Tribunal, conforme permite o rito do art. 12 da Lei nº. 9.868/99. Transcreve-se o seguinte trecho da decisão:

A presente ação direta de inconstitucionalidade versa alegada interpretação inconstitucional de dispositivos legais que tratam de regimes ambientais incidentes sobre áreas de preservação permanente, matéria que se reveste de grande relevância e apresenta especial significado para a ordem social e a segurança jurídica. Nesse particular, ênfase a conveniência de que decisão venha a ser tomada em caráter definitivo, mediante a adoção do rito abreviado previsto no artigo 12 da Lei federal 9.868/1999.

Analisando a ADI 6446, por meio de consulta ao Colendo STF, verifica-se que já foram prestadas as informações pelas Autoridades Requeridas, tendo se manifestado o Advogado- Geral da União, com abertura de vistas à Procuradora-Geral da República, conforme rito abreviado do artigo 12 da Lei 9.868/1999.

Nesse contexto, o processo deve ser suspenso, nos termos do art. 313, V, do CPC.

Conforme já assentado pelo Colendo 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. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 27.6.2012).

A este ponto, calha pontuar que a revogação do Despacho 4.410/2020 ocorreu com base no poder geral de cautela conferido à Administração Pública e foi balizado por critérios de conveniência e oportunidade. Sabe-se que referida revogação tem como principal fundamento o princípio da segurança jurídica, visto que foi ajuizada pelo Presidente da República, representado pela Advocacia-Geral da União, em 03/06/2020, a citada Ação Direta de Inconstitucionalidade.

De toda sorte, verifica-se através dos art 4º, incisos X e XI c/c 28, inciso II, da Lei Complementar nº 73/93, impõe-se a vinculação jurídica tanto aos órgãos federais quanto às autarquias federais o entendimento exarado no PARECER nº 00115/2019/DECOR/CGU/AGU (tratado em tópico posterior), por força despacho do Advogado-Geral da União. Dessa forma, não somente o Ministério do Meio Ambiente e suas autarquias vinculadas (IBAMA, ICMBio e Jardim Botânico do Rio de Janeiro), mas também o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento estão vinculados a tal entendimento jurídico firmado pelo DECOR/CGU. Assim, mesmo com a revogação do Despacho 4.410/2020, permanece inalterada a vinculação ao mencionado entendimento jurídico pelo fato de que permanece no ordenamento jurídico o Despacho do Advogado-Geral da União que aprovou toda a instrução realizada pelo referido órgão da Consultoria-Geral da União (DECOR).

Ressalte-se, ainda, que, nos termos afirmados pelo Autor da ADI 6446, em petição de aditamento, a revogação do Despacho n. 4.410/2020, emitidos pelo Ministério do Meio Ambiente foi apenas “medida de cautela, para suspender ações administrativas a propósito do tema enquanto a presente ação estiver sob apreciação judicial”.

Então, tem-se que o tema foi alçado pelo Presidente da República, representado pela Advocacia-Geral da União, à Suprema Corte do país, por meio do ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade 6446, de modo que o Supremo Tribunal Federal decidirá, com efeitos vinculantes e erga omnes, a melhor interpretação a ser conferida ao plexo normativo ora em discussão.

Isso porque quando do julgamento conjunto das ADI'S nº 4901, 4902, 4903 e 4937 sobre os dispositivos do Código Florestal, a Suprema Corte não se limitou a declarar a constitucionalidade dos dispositivos como se sua aplicação fosse subsidiária, mas debateu, de forma específica, exemplos de sua aplicabilidade à Mata Atlântica, como se extraí do seguinte aparte do Ministro DIAS TOFFOLI:

[...]

Nós não podemos atuar perante o cidadão, de maneira que o Estado diga: "faça isso que eu estou lhe garantindo que, se você assumir que sua propriedade tem um dano ambiental e que vai repará-lo, eu não vou processá-lo, eu não vou multá-lo" - se isso ocorreu até 22 julho de 2008, se ocorreu depois é outra história -. E, vejam, os fatos ocorreram há dez anos. **Nós temos que trabalhar com a segurança jurídica. E volto a dizer: não se está perdoando o dano ambiental, muito pelo**

contrário. O que o Código Florestal procurou fazer foi exatamente chamar estas pessoas, proprietárias, possuidores, a recuperar o dano. E quem vai ao interior percebe a olhos vistos que isso está ocorrendo. Inclusive, saiu uma matéria na GloboNews, recentemente, falando exatamente da **recuperação da Mata Atlântica** nos Estados do Rio de Janeiro, de São Paulo e do Paraná, que é fruto, principalmente, dessas áreas dos pequenos proprietários. (Grifou-se).

Vejamos como o Supremo Tribunal Federal discutiu no âmbito do controle concentrado a temática da Mata Atlântica no contexto do art. 66 do Código Florestal, conforme se verifica do seguinte trecho do Acórdão da ADC n. 42, com intervenção do Ministro Dias Toffoli, após o Voto do Ministro Marco Aurélio:

Inteiro Teor do Acórdão da ADC 42 - Páginas 199 e 200 de 672

[Voto do MINISTRO MARCO AURÉLIO]:

Caso vencido na declaração de inconstitucionalidade integral do artigo 66, estendo aos parágrafos 3º, 5º, incisos II e IV, e 6º do artigo 66 a interpretação conforme à Constituição Federal adotada relativamente ao artigo 48, § 2º.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI: Ministro Marco Aurélio, me permite interromper Vossa Excelência um minuto? Sobre essa questão da compensação dentro do mesmo bioma - e Vossa Excelência citou o cerrado, poder-se-ia falar da Mata Atlântica -, Vossa Excelência sugere uma interpretação conforme. A lei anterior falava do mesmo bioma dentro da mesma bacia hidrográfica.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Ela preservava o ecossistema.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI: Isso tem uma lógica, dentro da mesma região. No mesmo bioma, mas uma mesma região delimitada.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Considerando, portanto, a diversidade. Foi o que disse. Tem-se bioma que vai do Paraná ao Maranhão!

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI: Mas penso que, se andarmos nesse sentido que Vossa Excelência propõe, careceremos de um caráter objetivo. A lei anterior falava na mesma bacia hidrográfica, mesmo bioma dentro da mesma bacia.

Da leitura dos votos condutores do Acórdão proferido nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 4901, 4902, 4903 e 4937 e da Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 42, observa-se que a preocupação do Tribunal foi prestigiar o Princípio da Segurança Jurídica e assegurar a Legitimidade do desenho da Política Pública Ambiental instituída mediante processo legislativo democrático, “afinal, após intenso debate no Congresso Nacional, os parlamentares finalmente chegaram a um acordo acerca do passivo ambiental produzido até a 22 de julho de 2008, data da entrada em vigor do Decreto nº 6.514/2008, que, inovando na ordem jurídica, trouxe novas disposições acerca das infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e o respectivo processo administrativo federal” (p. 608-609).

Portanto, ao declarar a constitucionalidade dos artigos 61-A e 61-B do Código Florestal, o Supremo Tribunal Federal contemplou sua aplicabilidade indistinta aos diversos biomas brasileiros e, de forma explícita, à Mata Atlântica.

Entendimento em sentido diverso significa negar eficácia à decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 4901, 4902, 4903 e 4937 e da Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 42, que, com efeito vinculante, declarou a constitucionalidade dos artigos 7º, § 3º, 59, 61-A e 61-B da Lei n. 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.

Do voto condutor do acórdão, de lavra do Ministro Luiz Fux, colhe-se o seguinte:

Os dispositivos impugnados, todos constantes do Capítulo XIII do Código Florestal (Disposições Transitórias), apresentam regras de transição para a regularização de áreas consolidadas em APPs e em reservas legais. Conforme já assentado nas seções anteriores, regimes de transição são constitucionais desde que o núcleo constitucional de outros valores constitucionais não seja esvaziado.

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. (...)

Os artigos ora analisados estabelecem critérios para a recomposição das Áreas de Preservação Permanente, de acordo com o tamanho do imóvel. Assim, nas APPs ao longo de cursos d'água naturais, a obrigatoriedade de recomposição das faixas marginais varia entre 5(cinco) e 100 (cem) metros, a depender da quantidade de módulos fiscais do imóvel rural, consoante os parágrafos primeiro a quarto do art. 61-Ado novo Código Florestal. Em Áreas de Preservação Permanente no entorno de lagos e lagoas naturais, a largura da faixa marginal a ser recomposta (de cinco a trinta metros) também aumenta conforme a área do imóvel rural (art. 61-A, § 6º, do novo Código Florestal). A mesma sistemática é aplicada às áreas rurais consolidadas em veredas – regiões de fitofisionomia de savana, encontrada em solos hidromórficos (art. 61-A, § 7º). Por sua vez, o art. 61-B da Lei 12.651/2012 consagra patamares máximos para a exigência de recomposição em Áreas de Preservação Permanente nas quais eram desenvolvidas atividades agrossilvipastoris em 22 de julho de 2008: nos imóveis de até dois módulos fiscais, a exigência de recomposição não ultrapassará 10% (dez por cento) da sua área total; já nos imóveis entre dois e quatro módulos fiscais, o patamar máximo é de 20% (vinte por cento) de sua área total. O tamanho do imóvel rural é igualmente relevante para a incidência do art. 67 da Lei em comento. Segundo esse dispositivo, a Reserva Legal será constituída coma área de vegetação nativa existente em 22 de julho de 2008 para os imóveis rurais que detinham, naquela data, até quatro módulos fiscais e não atendiam aos percentuais de vegetação nativa do novo Código Florestal.

O Requerente da Ação Direta alega que o tamanho do imóvel não teria vinculação com a importância ambiental do local ou a necessidade de restaurar processos ecológicos essenciais, pois não haveria relação técnica entre porte de propriedade e necessidade de proteção ambiental.

A impugnação não comporta acolhimento, mercê da legitimidade do legislador para estabelecer os critérios norteadores da política pública de proteção ambiental. Resta evidente que a lei pretendeu 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. De outra forma, a fixação da área a ser recomposta poderia ocupar substancialmente a propriedade, esvaziando o seu potencial produtivo. Não se deve ignorar que, conforme o art. 185, parágrafo único, da Constituição, a “lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva”, motivo pelo qual deve ser reputada constitucional a medida eleita pelo Legislativo para compatibilizar a necessidade de proteção ambiental e os imperativos de desenvolvimento socioeconômico.

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.

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. O novo Código Florestal determina que as áreas consolidadas sejam informadas no Cadastro Ambiental

Rural (CAR) para fins de monitoramento, exigindo adoção de técnicas de conservação do solo e da água que visem à mitigação dos eventuais impactos (art. 61-A, § 9º); atribui ao proprietário ou possuidor rural a responsabilidade pela conservação do solo e da água, por meio de adoção de boas práticas agronômicas (art. 61-A, § 10); submete a prática das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural em áreas rurais consolidadas à observância de critérios técnicos de conservação do solo e da água, vedando a conversão de novas áreas para uso alternativo do solo nesses locais (art. 61-A, § 11); em qualquer caso, quando verificada a existência de risco de agravamento de processos erosivos ou de inundações, exige a adoção de medidas mitigadoras que garantam a estabilidade das margens e a qualidade da água (art. 61-A, § 14); e, nas bacias hidrográficas consideradas críticas, permite o estabelecimento de metas e diretrizes de recuperação ou conservação da vegetação nativa superiores às definidas em geral para as áreas consolidadas (art. 61-A, § 17). O diploma em vigor, como se nota, erigiu balizas razoáveis para resguardar os recursos naturais na máxima medida compatível com a satisfação dos demais interesses em jogo.

(...)

Ex positis, declaro a constitucionalidade dos artigos 61-A, 61-B, 61-C, 63 e 67 do novo Código Florestal, julgando, no ponto, improcedentes as ADIs nº 4.902 e 4.937, bem como procedente a ADC nº 42.

Logo, **conclui-se que o objeto desta Ação Civil Pública está em discussão na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6446**. Requer-se, portanto, a extinção do presente feito ou a sua suspensão até o julgamento da referida ADI, pelo Colendo Supremo Tribunal Federal.

IV – DO DEFERIMENTO DE EFEITO SUSPENSIVO AOS AGRAVOS DE INSTRUMENTO N. 5034316-04.2020.4.04.0000 e 5037149-92.2020.4.04.0000/SC – DO PLEITO EM PROL DO IBAMA

No Recurso de Agravo de Instrumento interposto pelo Órgão Ambiental Estadual de Santa Catarina (IMA), no agravo de instrumento n. 5034316-04.2020.4.04.0000, lide semelhante à presente, foi concedido efeito suspensivo:

[...]

Há na decisão agravada algumas conclusões cujas premissas não estão perfeitamente claras. Nem falo da afirmação de que o entendimento do Ministério do Meio Ambiente seria equivocado e mal intencionado, ou a sugestão de que a procuradoria do IMA poderia estar faltando com a verdade. Falo, especificamente, daqueles que são os requisitos para a concessão da liminar na ação civil pública.

Nessa medida, a decisão agravada assumiu como premissa exatamente aquilo que deveria ser sua conclusão: a de que a Lei nº 11.428/2006 deveria prevalecer ao que dispõe o Código Florestal, Lei nº 12.651/2012. Mais que isso, quanto ao marco temporal, seria de 26 de setembro de 1990, data da primeira legislação protetiva do bioma Mata Atlântica. Na forma do que afirma o IMA, as disposições do Código Florestal já prevaleciam antes da orientação do Ministério do Meio Ambiente, sendo coincidentes, inclusive, com o Código Estadual do Meio Ambiente de Santa Catarina. O marco estabelecido pela decisão, por sua vez, não seria proveniente de lei, mas do Decreto federal nº 99.547/90, que regulamentaria o antigo Código Florestal.

Assumindo como verdadeira a assertiva de que, mesmo antes do Despacho MMA nº 4.410/2020, o entendimento administrativo já era o de definir como marco temporal aquele previsto no Código Florestal, talvez não se mostre urgente a concessão de um medida liminar em ação civil pública após anos de reiterada prática administrativa, principalmente para definir como marco uma data distante quase trinta anos no passado. Sem prejuízo a que individualmente se questione a atuação administrativa, quer parecer que um medida liminar tal como deferida poderia, de fato, comprometer a atuação administrativa.

Nessa medida, é de ser suspensa a decisão agravada até que o colegiado possa fazer juízo sobre este agravo de instrumento, após o devido contraditório.

Ante o exposto, defiro o efeito suspensivo pleiteado.

No Agravo de Instrumento n. 5037149-92.2020.4.04.0000, interposto por outros interessados para reforma da mesma decisão, assim decidiu esse TRF4: “a decisão agravada encontra-se suspensa por força da decisão proferida no agravo de instrumento nº 50343160420204040000”.

Apesar do Órgão Ambiental Estadual ter a competência para analisar o CAR e a aplicação dos art.61-A e 61-B do Código Florestal, é importante trazer à baila a situação dos dois recursos mencionados, pois o entendimento exarado no PARECER n. 00115/2019/DECOR/CGU/AGU (tratado adequadamente em tópico mais adiante), foi aprovado pelo Advogado-Geral da União.

Assim, caso haja processo administrativo do IBAMA, a suspensão de sanções decorrentes de infrações ambientais, cometidas antes de 22 de julho de 2008, relativas à supressão irregular de vegetação em áreas de preservação permanente, de reserva legal e de uso restrito pressupõe a adesão formal ao Programa de Regularização Ambiental no âmbito dos Estados-Membros. A adesão formal ao PRA, que deve ser requerida dentro de certo prazo legal (cf. arts. 29, § 4º, e 59, § 2º, da Lei12.651/2012), se dá pela celebração de compromisso específico com o órgão ambiental competente (cf. art. 3º).

A suspensão de sanções, como visto, depende da adesão formal do autuado ao PRA. A conversão da sanção pecuniária em serviços ambientais depende do integral cumprimento das obrigações assumidas pelo autuado, estabelecidas no instrumento de adesão ao PRA.

A conversão de sanções em prestação de serviços ambientais, hipótese prevista no § 5º do artigo 59 da Lei 12.651, e que dialoga tão-somente com as infrações indicadas no § 4º do artigo 59 da mesma lei, depende de pronunciamento preciso, específico e conclusivo, emitido pelo órgão competente, sobre o cumprimento das obrigações assumidas pelo autuado que aderiu ao PRA.

A área técnica da Autarquia Ambiental Federal informou (Informação Técnica nº 2/2020-CIAM/GABIN-evento 51) que nenhuma multa ambiental do IBAMA foi convertida em prestação de serviços ambientais, como consequência do cumprimento, por algum autuado, de algum pacto de adesão ao PRA, pois o referido Programa ainda não foi plenamente instituído no âmbito dos demais Entes Federativos. Disse que, até o momento, o IBAMA não recebeu nenhuma notificação de cumprimento de obrigações assumidas no âmbito de adesão ao PRA. Referida comunicação deve ser expedida pelo Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (Sicar). Vale transcrever o seguinte trecho da referida manifestação técnica:

(...) a suspensão de sanções decorrentes de infrações ambientais, cometidas antes de 22 de julho de 2008, relativas à supressão irregular de vegetação em áreas de preservação permanente, de reserva legal e de uso restrito pressupõe a adesão formal ao PRA (cf. arts. 1º e 2º). A adesão formal ao PRA, que deve ser requerida dentro de certo prazo legal (cf. arts. 29, § 4º, e 59, § 2º, da Lei12.651/2012), se dá pela celebração de compromisso específico com o órgão ambiental competente (cf. art. 3º).

2.1. A suspensão de sanções, como visto, depende da adesão formal do autuado ao PRA. Mas, a conversão da sanção pecuniária em serviços ambientais depende do integral cumprimento das obrigações assumidas pelo autuado, estabelecidas no instrumento de adesão ao PRA (cf. art. 9º).

2.2. De acordo ainda com a IN Ibama 12, a conversão de sanções em prestação de serviços ambientais, hipótese prevista no § 5º do artigo 59 da Lei 12.651, e que dialoga tão-somente com as infrações indicadas no § 4º do artigo 59 da mesma lei, depende de pronunciamento preciso, específico e conclusivo, emitido pelo órgão competente, sobre o cumprimento das obrigações assumidas pelo autuado que aderiu ao PRA.

2.3. Importante destacar que estamos a falar de uma substituição de sanções condicionada à prestação, pelo autuado que adere ao PRA, de específicos serviços ambientais.

2.3.1. A regularização de certos passivos ambientais não se dá pela adesão ao PRA, nem conta com as condições especiais definidas para as áreas rurais consolidadas, previstas nas disposições transitórias da Lei 12.651.

2.4. A regularização de áreas rurais consolidadas demanda a adesão ao PRA (cf. art. 59, § 5º, parte final, da Lei 12.651/2012) - cumpre observar: não estamos a falar apenas daqueles que foram autuados por infrações ambientais cometidas antes de 22 de julho de 2008, proprietários ou possuidores rurais devem buscar a regularização de seus passivos ambientais ainda que não tenham sido autuados pelos órgãos ambientais.

2.4.1. **Se não há adesão ao PRA no prazo legal, a regularização de passivos ambientais em áreas de preservação permanente, de reserva legal e de uso restrito, embora decorrentes de uma ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008 (cf. art. 3º, inciso IV, da Lei 12.651), não poderá observar aquelas condições previstas nas disposições transitórias da Lei 12.651.** Nesse caso, por exemplo, o administrado não contaria com a solução de compensação do déficit da área de reserva legal do seu imóvel rural (cf. art. 66 da Lei 12.651), não poderia recuperar uma extensão menor da área de preservação permanente degradada (cf. arts. 61-A e 61-B), e nem seria admitida a continuidade das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural nas áreas [que deixaram de ser] consolidadas. E essas mesmas consequências se aplicam ao interessado ou ao autuado que não cumpre com o compromisso de adesão ao PRA, além de outras previstas no próprio termo de compromisso (por exemplo, o pagamento da multa ambiental cuja exigibilidade teria sido suspensa).

2.5. Por ora, nenhuma multa ambiental do Ibama foi convertida em prestação de serviços ambientais como consequência do cumprimento, por algum autuado, de algum pacto de adesão ao PRA, pois o referido Programa ainda não foi plenamente instituído no âmbito dos demais entes federativos. Até o momento, o Ibama não recebeu nenhuma notificação de cumprimento de obrigações assumidas no âmbito de adesão ao PRA (cf. art. 9º), comunicação essa que deve ser expedida pelo Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (Sicar).

2.5.1. A suspensão da exigibilidade de sanções em decorrência de adesão, por algum autuado, ao PRA foi, até o momento, aplicada a pouquíssimos casos. (Por causa da exiguidade do prazo definido para a apresentação destes subsídios, este dado não pôde ser apurado com precisão.)

2.6. Medidas administrativas de embargo não podem ser revogadas ou canceladas apenas porque o autuado ou o interessado aderiu, formalmente, ao PRA. A suspensão dos efeitos de uma medida dessa natureza demanda a caracterização da regularidade ambiental plena de um empreendimento rural. A adesão ao PRA compõe o conjunto de medidas que precisam ser adotadas pelo interessado para que obtenha a revogação de uma medida cautelar de embargo (cf. art. 15-B do Decreto 6.514/2008). Em linhas gerais, além de comprovar a regularização dos passivos ambientais de um imóvel rural, o interessado na revogação de uma medida cautelar deve comprovar que dispõe de autorização ou licença ambiental para o exercício de atividade sujeita a licenciamento (cf. Lei 6.938/1981 e Lei Complementar 140/2011).**2.7. Com relação ao possível impacto da aplicação do PRA sobre o Bioma Mata Atlântica, de acordo com a planilha anexa a estes subsídios (v. doc. SEI 7683931), a considerar as condutas que se amoldam à hipótese prevista no § 4º do artigo 59 da Lei 12.651, apresentamos os seguintes dados:**

280 autuações ambientais, lavradas antes de 22 de julho de 2008, referem-se à degradação de vegetação típica do Bioma Mata Atlântica; dentre essas autuações, de acordo com o campo relativo à descrição da infração, apenas 4 autuações ambientais se referem à supressão de vegetação em áreas de preservação permanente; esse dado leva em consideração o assunto discutido no Ofício TCU 25182;

a considerar o mesmo conjunto de autuações, apenas 1 se refere à supressão de vegetação em área de reserva legal.

2.7.1. A planilha anexa a esta peça informativa revela que existem 152 autuações ambientais, relativas a fatos ocorridos antes de 22 de julho de 2008, que se referem à degradação de áreas de preservação permanente. Contudo, não há como dizer, pela mera leitura dos dados apresentados, que a quase totalidade - exceto 4, como vimos - dessas infrações não foram cometidas em áreas de ocorrência do Bioma Mata Atlântica. A assertividade dessa informação demanda a análise dos processos formados para apurar e julgar essas mesmas infrações ambientais.

2.7.2. A planilha apresenta apenas informações sobre as autuações ambientais lavradas antes de 22 de julho de 2008, por segurança. Muito provavelmente, existem autuações ambientais, lavradas

posteriormente, que se referem a fatos ocorridos antes de 22 de julho de 2008. Tais autuações seriam impactadas com a adesão dos autuados ao PRA. Como a base de dados do Ibama não apresenta a data de ocorrência da conduta infracional, decidimos levantar somente as informações pertinentes a autuações lavradas antes de 22 de julho de 2008.

2.8. Sobre os impactos da decisão tomada pelo Ministério do Meio Ambiente nas operações de fiscalização, oportuna a transcrição do disposto no artigo 10 da IN Ibama 12:

"A assinatura do termo de compromisso pelo autuado não implica óbice ao exercício da atribuição institucional do Ibama, nos termos do art. 17, § 3º, da Lei Complementar nº 140, de 2011, art. 70 da Lei nº 9.605, de 1998 e arts. 225 e 23, incisos III, VI e VII, ambos da Constituição Federal".

3. Assim, **segundo restou demonstrado, a decisão tomada pelo Ministério do Meio Ambiente (v. Despacho MMA 4.410/2020) não produziu efeitos sobre as autuações ambientais que, em tese, poderiam ser convertidas em prestação dos serviços ambientais pela adesão ao PRA.**

(grifos acrescidos)

Portanto, repise-se: medidas administrativas de embargo não podem ser revogadas ou canceladas apenas porque o autuado ou o interessado aderiu, formalmente, ao PRA. A suspensão dos efeitos de uma medida dessa natureza demanda a caracterização da regularidade ambiental plena de um empreendimento rural. A adesão ao PRA compõe o conjunto de medidas que precisam ser adotadas pelo interessado para que obtenha a revogação de uma medida cautelar de embargo (cf. art. 15-B do Decreto 6.514/2008). Em linhas gerais, além de comprovar a regularização dos passivos ambientais de um imóvel rural, o interessado na revogação de uma medida cautelar deve comprovar que dispõe de autorização ou licença ambiental para o exercício de atividade sujeita a licenciamento (cf. Lei 6.938/1981 e Lei Complementar 140/2011).

Dessa forma, não existe o prejuízo ambiental alegado.

V – DO CÓDIGO FLORESTAL E DO BIOMA MATA ATLÂNTICA – DAS INFORMAÇÕES DA PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA

Nos termos das manifestações anteriores, extrai-se das Informações prestadas pela Procuradoria Federal Especializada do IBAMA, especialmente as INFORMAÇÕES n. 00087/2020/COJUD/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (Evento 12 - OUT 5), o seguinte texto:

“Em linhas gerais, a tese que restou superada parte de duas premissas, quais sejam, a alegada especialidade da Lei da Mata Atlântica (Lei nº 11.428/2006) em face da generalidade do Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) e a suposta incompatibilidade do regime de consolidação de áreas previsto no Código Florestal com a legislação especial do Bioma.

No entanto, conforme bem percebido pelo Procurador-Chefe Nacional no Despacho nº 889/2019/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, a argumentação se revela um tanto tautológica, cabendo a questão ser solucionada à luz de outra premissa subjacente à discussão travada, qual seja, averiguar se a normatividade do Código Florestal englobou, ou não, em seus dispositivos transitórios o tema do Bioma da Mata Atlântica.

Isso porque é inconteste que, em certa medida, o Código Florestal é aplicável no Bioma Mata Atlântica, até mesmo porque a própria Lei nº 11.428/2006 inicia sua jornada acentuando que "*a conservação, a proteção, a regeneração e a utilização do Bioma Mata Atlântica, patrimônio nacional, observarão o que estabelece esta Lei, bem como a legislação ambiental vigente, em especial a Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965*" (art. 1º), além de haver referências expressas ao antigo Código Florestal ao longo do texto da LMA, inclusive no que diz respeito a áreas de preservação permanente, conforme se observa do inciso II do art. 11, do inciso III do art. 23, do parágrafo único do art. 35 e do §1º do art. 38.

Vale dizer, a Lei nº 12.651/2012 é também aplicável ao Bioma Mata Atlântica quer pelo fato de que as remissões ao antigo Código Florestal devem ser lidas como remissões ao novo Código Florestal, quer por esse novo diploma ser considerado "legislação ambiental vigente".

Importa ressaltar ainda que o regime jurídico das áreas de preservação permanente sempre esteve disciplinado na Lei Florestal (tanto na atual como na revogada Lei nº 4.771/65), onde se encontra estabelecida a delimitação da APP e seu regime geral de proteção e de recomposição, não cuidando a LMA propriamente de tais temas, mas tão somente de determinados aspectos das APP no Bioma Mata Atlântica.

De outro lado, as menções da LMA às áreas de preservação permanente reclamam, necessariamente, a colmatação por meio das normas constantes da Lei Florestal a fim de lhes dar o verdadeiro sentido, havendo, assim, uma conexão sistemática entre os diplomas normativos e não uma compartimentação das regras baseada no vetusto critério de que a norma especial prevalece sobre norma geral.

Aliás, o art. 2º, § 2º, da LINDB, ao asseverar que "*a lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior*", não quer de modo algum significar a prevalência da lei especial ou da geral e sim que ambas continuam a coexistir e a regular determinada matéria em seu âmbito próprio de incidência normativa.

Assim, somente poder-se-ia cogitar da aplicação do brocardo *lex posteriori generalis non derogat priori specialli* em se verificando uma antinomia entre normas jurídicas constantes de ambas as leis que se mostram aplicáveis ao mesmo espectro de abrangência, o que não sucede na espécie.

Nesse sentido, a controvérsia reside apenas em saber se o Código Florestal instituiu um sistema normativo, embora não textual, que relaciona o Bioma Mata Atlântica com as disposições transitórias da Lei Florestal sobre as áreas consolidadas em APP.

O tema foi abordado com bastante propriedade no Despacho n. 00889/2019/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, razão pela qual pedimos vênias para transcrever os bem lançados fundamentos da pena do Sr. Procurador-Chefe Nacional:

(...) Em suma, o argumento adotado tanto pela PFE-IBAMA/Sede quanto pela CONJUR/MMA diz respeito à ausência de previsão na Lei da Mata Atlântica quanto à consolidação de supressão irregular; não se admitindo na Lei n. 11.428/2012 um "perdão" ou consolidação de uso irregular.

O argumento parece-me circular: a antinomia (conflito aparente) é resolvida utilizando-se o critério da especialidade, o qual, por sua vez, fundamenta-se na própria antinomia (ausência de previsão de consolidação expressa na LMA e previsão no CFlor).

Ainda que assim não fosse, há premissa oculta na questão que me parece prejudicial a toda a discussão, qual seja, que a normatividade do Código Florestal não englobou em seus dispositivos transitórios o tema do bioma da Mata Atlântica, devendo essa análise ser realizada, em primeiro lugar, com base nas suas disposições.

Nesse sentido, certamente há de ser referido que a técnica legislativa adotada pela Lei nº 12.651/2012 é um tanto remissiva e demanda constante alternância entre os dispositivos para fins de extrair do texto a norma lá contida. Não sendo adequado reputar que a falta de um dispositivo exposto referindo o texto "Mata Atlântica" no CAPÍTULO XIII do Código Florestal implica a ausência de normatividade dessa capítulo sobre esse bioma.

A distinção entre texto normativo e a norma deles derivada é apresentada com simplicidade e clareza ímpares por Humberto Ávila na célebre obra Teoria dos Princípios no trecho abaixo:

Normas não são textos nem o conjunto deles, mas os sentidos contruídos a partir da interpretação sistemática de textos normativos. Daí se afirmar que os dispositivos constituem no objeto da interpretação; e as normas no seu resultado. O importante é que não existe correspondência entre norma e dispositivo, no sentido de que sempre que houver um dispositivo haverá uma norma, ou sempre que houver uma norma deverá haver um dispositivo que lhe sirva de suporte.

[...]

Noutros casos há mais de um dispositivo, mas a partir deles só é construída uma norma. Pelo exame dos dispositivos que garantem a legalidade, a irretroatividade e a anterioridade chega-se ao princípio da segurança jurídica. Dessa forma, pode haver mais de um dispositivo e ser construída uma norma só.

E o que isso quer dizer? Significa que não há correspondência biunívoca entre dispositivo e norma - isto é, onde houver um não terá obrigatoriamente de haver o outro. (ÁVILA, Humberto. Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 50-51)

Em sentido semelhante, o voto do Ministro Eros Grau na ADI 3.685/DF tornou-se reprodução obrigatória ao tratar do tema, ao apontar que a leitura isolada de dispositivos legais, ou "em tiras", não faz derivar desses o adequado conteúdo normativo:

Importa exclusivamente discernirmos os significados contidos nesses preceitos. A interpretação do direito, enquanto operação de caráter lingüístico, consiste em um processo intelectual através do qual, partindo de fórmulas lingüísticas contidas nos atos normativos, alcançamos a determinação do seu conteúdo normativo; dizendo-o de outro modo, caminhamos dos significantes (os enunciados) aos significados.

Ademais, não se interpreta a Constituição em tiras, aos pedaços. Tenho insistido em que a interpretação do direito é interpretação do direito, não de textos isolados, desprendidos do direito. Não se interpreta textos de direito, isoladamente, mas sim o direito --- a Constituição --- no seu todo.

Assim, como buscarei demonstrar, o Código Florestal institui um sistema normativo, embora não textual, cuja leitura conjunta implica que o bioma mata atlântica relaciona-se diretamente com as disposições das disposições transitórias, as quais devem ser interpretadas enquanto um microsistema uno daquele diploma legal.

*Nesse sentido, observe-se que a própria Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 efetua, por intermédio do seu art. 81, alteração direta na Lei da Mata Atlântica em seu artigo 35, passando a prever a instituição de **Cota de Reserva Ambiental - CRA no bioma**:*

Art. 81 do Código Florestal. 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 da Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006. 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**.....”*
(Grifos nossos)

Por sua vez, a CRA referido no artigo 35 da Lei nº 11.428/06 com a redação da Lei nº 12.651/2012, é regulado pelo Código Florestal, em especial nos arts. 44 e seguintes, sendo dois os aspectos dignos de nota quanto ao instituto, um primeiro consistente na exigência de inscrição do imóvel no CAR (art. 44, §1º, do Código Florestal) e um segundo (inscrito no art. 48 do Código Florestal) que diz respeito ao emprego do CRA para compensação de Reserva Legal apenas no mesmo bioma e identidade biológica do título expedido, obedecendo ainda o disposto no art. 66, §6º, do Código Florestal:

Art. 44. **É instituída a Cota de Reserva Ambiental - CRA**, título nominativo representativo de área com vegetação nativa, existente ou em processo de recuperação:

I - sob regime de servidão ambiental, instituída na forma do art. 9º-A da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981;

II - correspondente à área de Reserva Legal instituída voluntariamente sobre a vegetação que exceder os percentuais exigidos no art. 12 desta Lei;

III - protegida na forma de Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPN, nos termos do art. 21 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000;

IV - existente em propriedade rural localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público que ainda não tenha sido desapropriada.

§ 1º A emissão de CRA será feita mediante requerimento do proprietário, **após inclusão do imóvel no CAR** e laudo comprobatório emitido pelo próprio órgão ambiental ou por entidade credenciada, assegurado o controle do órgão federal competente do Sisnama, na forma de ato do Chefe do Poder Executivo.

§ 2º A CRA não pode ser emitida com base em vegetação nativa localizada em área de RPPN instituída em sobreposição à Reserva Legal do imóvel.

§ 3º A Cota de Reserva Florestal - CRF emitida nos termos do art. 44-B da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, passa a ser considerada, pelo efeito desta Lei, como Cota de Reserva Ambiental.

§ 4º Poderá ser instituída CRA da vegetação nativa que integra a Reserva Legal dos imóveis a que se refere o inciso V do art. 3º desta Lei.

[...]

Art. 48. A CRA pode ser transferida, onerosa ou gratuitamente, a pessoa física ou a pessoa jurídica de direito público ou privado, mediante termo assinado pelo titular da CRA e pelo adquirente.

§ 1º A transferência da CRA só produz efeito uma vez registrado o termo previsto no caput no sistema único de controle.

§ 2º **A CRA só pode ser utilizada para compensar Reserva Legal de imóvel rural situado no mesmo bioma da área à qual o título está vinculado.** (Vide ADIN Nº 4.937) (Vide ADC Nº 42) (Vide ADIN Nº 4.901)

§ 3º **A CRA só pode ser utilizada para fins de compensação de Reserva Legal se respeitados os requisitos estabelecidos no § 6º do art. 66.**

§ 4º A utilização de CRA para compensação da Reserva Legal será averbada na matrícula do imóvel no qual se situa a área vinculada ao título e na do imóvel beneficiário da compensação.

*Ou seja, inegável pela relação entre o art. 35 da LMA e os arts. 44 a 49 do CFlor que é possível a expedição de CRA do Bioma Mata Atlântica para uso exclusivo nesse bioma. Além disso, observe-se que a temática da **compensação de Reserva Legal encontra-se prevista como uma das formas de regularização de áreas previstas no art. 66 do Código Florestal, cuja remissão também é efetuada pelo art. 48, § 3º, do mesmo Código.***

O art. 66, por sua vez, encontra-se no capítulo das **Disposições Transitórias** em Seção referente às **Áreas Consolidadas em Áreas de Reserva Legal** e cujos parágrafos 5º e 6º permitem a **compensação de Reserva Legal mediante o emprego de CRA**, desde que localizadas em mesmo bioma:

CAPÍTULO XIII

DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

[...]

Seção III

Das Áreas Consolidadas em Áreas de Reserva Legal

Art. 66. O proprietário ou possuidor de imóvel rural que detinha, em 22 de julho de 2008, área de Reserva Legal em extensão inferior ao estabelecido no art. 12, poderá regularizar sua situação, independentemente da adesão ao PRA, adotando as seguintes alternativas, isolada ou conjuntamente:

I - recompor a Reserva Legal;

II - permitir a regeneração natural da vegetação na área de Reserva Legal;

III - compensar a Reserva Legal.

§ 1º A obrigação prevista no caput tem natureza real e é transmitida ao sucessor no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural.

§ 2º A recomposição de que trata o inciso I do caput deverá atender os critérios estipulados pelo órgão competente do Sisnama e ser concluída em até 20 (vinte) anos, abrangendo, a cada 2 (dois) anos, no mínimo 1/10 (um décimo) da área total necessária à sua complementação.

§ 3º A recomposição de que trata o inciso I do caput poderá ser realizada mediante o plantio intercalado de espécies nativas e exóticas, em sistema agroflorestal, observados os seguintes parâmetros:

§ 3º A recomposição de que trata o inciso I do caput poderá ser realizada mediante o plantio intercalado de espécies nativas com exóticas ou frutíferas, em sistema agroflorestal, observados os seguintes parâmetros: (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012). (Vide ADC Nº 42) (Vide ADIN Nº 4.901)

I - o plantio de espécies exóticas deverá ser combinado com as espécies nativas de ocorrência regional;

II - a área recomposta com espécies exóticas não poderá exceder a 50% (cinquenta por cento) da área total a ser recuperada.

§ 4º Os proprietários ou possuidores do imóvel que optarem por recompor a Reserva Legal na forma dos §§ 2º e 3º terão direito à sua exploração econômica, nos termos desta Lei.

§ 5º A compensação de que trata o inciso III do caput deverá ser precedida pela inscrição da propriedade no CAR e poderá ser feita mediante: (Vide ADC Nº 42) (Vide ADIN Nº 4.901)

I - aquisição de Cota de Reserva Ambiental - CRA;

II - arrendamento de área sob regime de servidão ambiental ou Reserva Legal;

III - doação ao poder público de área localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público pendente de regularização fundiária;

IV - cadastramento de outra área equivalente e excedente à Reserva Legal, em imóvel de mesma titularidade ou adquirida em imóvel de terceiro, com vegetação nativa estabelecida, em regeneração ou recomposição, desde que localizada no mesmo bioma.

§ 6º As áreas a serem utilizadas para compensação na forma do § 5º deverão: (Vide ADC Nº 42) (Vide ADIN Nº 4.901)

I - ser equivalentes em extensão à área da Reserva Legal a ser compensada;

II - estar localizadas no mesmo bioma da área de Reserva Legal a ser compensada;

III - se fora do Estado, estar localizadas em áreas identificadas como prioritárias pela União ou pelos Estados.

§ 7º A definição de áreas prioritárias de que trata o § 6º buscará favorecer, entre outros, a recuperação de bacias hidrográficas excessivamente desmatadas, a criação de corredores ecológicos, a conservação de grandes áreas protegidas e a conservação ou recuperação de ecossistemas ou espécies ameaçados.

§ 8º Quando se tratar de imóveis públicos, a compensação de que trata o inciso III do caput poderá ser feita mediante concessão de direito real de uso ou doação, por parte da pessoa jurídica de direito público proprietária de imóvel rural que não detém Reserva Legal em extensão suficiente, ao órgão público responsável pela Unidade de Conservação de área localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público, a ser criada ou pendente de regularização fundiária.

§ 9º As medidas de compensação previstas neste artigo não poderão ser utilizadas como forma de viabilizar a conversão de novas áreas para uso alternativo do solo.

Não fossem as remissões expressas, o Supremo Tribunal Federal discutiu no âmbito do controle concentrado a temática da Mata Atlântica no contexto do art. 66 do Código Florestal, conforme verifica-se do seguinte trecho do Acórdão da ADC n. 42, conforme intervenção do Ministro Dias Toffoli após o Voto do Ministro Marco Aurélio:

[Voto do MINISTRO MARCO AURÉLIO]

Caso vencido na declaração de inconstitucionalidade integral do artigo 66, estendo aos parágrafos 3º, 5º, incisos II e IV, e 6º do artigo 66 a interpretação conforme à Constituição Federal adotada relativamente ao artigo 48, § 2º.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Ministro Marco Aurélio, me permite interromper Vossa Excelência um minuto? Sobre essa questão da compensação dentro do mesmo bioma - e Vossa Excelência citou o cerrado, **poder-se-ia falar da Mata Atlântica** -, Vossa Excelência sugere uma interpretação conforme. A lei anterior falava do mesmo bioma dentro da mesma bacia hidrográfica.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Ela preservava o ecossistema.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI: Isso tem uma lógica, dentro da mesma região. No mesmo bioma, mas uma mesma região delimitada.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Considerando, portanto, a diversidade. Foi o que disse. Tem-se bioma que vai do Paraná ao Maranhão!

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI: Mas penso que, se andarmos nesse sentido que Vossa Excelência propõe, careceremos de um caráter objetivo. A lei anterior falava na mesma bacia hidrográfica, mesmo bioma dentro da mesma bacia.

Dessa forma, entendo que a interpretação conjunta dos dispositivos, quais sejam, art. 35 da LMA e 44, 48 e 66 do Código Florestal, **indicam expressamente a aplicação de disposições transitória envolvendo consolidação de área quanto ao bioma da Mata Atlântica**.

Essa fora a premissa principal das manifestações anteriores da PFE-IBAMA, em especial, o Parecer n. 013/2015/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, o Despacho n. 009/2015/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU e o Despacho n. 042/2015-GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, bem como a Nota n. 00052/2017/CONJUR-MMA/CGU/AGU, cuja leitura acima se mostra incompatível, pelo que venho a discordar as posições em questão.

Entretanto, afirmada a possibilidade da consolidação prevista no art. 66 do Código Florestal para o bioma mata atlântica, a continuidade da interpretação dos demais dispositivos do Capítulo XIII do diploma é decorrência normativa necessária. Isso porque a todo esse capítulo aplicam-se as suas disposições **gerais** previstas na Seção I, constantes do art. 59 do Código Florestal:

CAPÍTULO XIII

DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

Seção I

Disposições Gerais

Art. 59. A União, os Estados e o Distrito Federal deverão implantar Programas de Regularização Ambiental (PRAs) de posses e propriedades rurais, com o objetivo de adequá-las aos termos deste **Capítulo**.

Essa leitura parece ser aquela compatível com a posição do Relator da ADC n. 42 ao reputar a leitura sistemática das Disposições Transitórias do Código Florestal:

Os artigos ora analisados instituem o Programa de Regularização Ambiental (PRA). Essa política pública, cujas normas gerais encontram-se no Decreto Federal n. 7.830/2012, objetiva adequar áreas rurais consolidadas em APPs e em reservas legais a parâmetros de recomposição parcial, estabelecidos nos artigos 61-A a 68 do Código Florestal. (Inteiro Teor do Acórdão - Página 135 de 672)

Não fosse a própria dicção do art. 59, caput, o próprio caput do art. 66 do Código Florestal, refere que, embora não exigida, viável a adesão ao PRA daqueles submetidos ao regime do artigo:

*Art. 66. O proprietário ou possuidor de imóvel rural que detinha, em 22 de julho de 2008, área de Reserva Legal em extensão inferior ao estabelecido no art. 12, poderá regularizar sua situação, **independentemente da adesão ao PRA**, adotando as seguintes alternativas, isolada ou conjuntamente:*

*Além disso, como apontado no item acima, é requisito da emissão da CRA, que o imóvel esteja inscrito no CAR, conforme disposição literal do art. 44, §1º, do Código Florestal, cuja inscrição, na forma do art. 29, § 4º, do Código Florestal na redação da Lei n. 13.887/2019, **oferta direito à adesão do PRA previsto no art. 59:***

Art. 29. É criado o Cadastro Ambiental Rural - CAR, no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente - SINIMA, registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.

§ 1º A inscrição do imóvel rural no CAR deverá ser feita, preferencialmente, no órgão ambiental municipal ou estadual, que, nos termos do regulamento, exigirá do proprietário ou possuidor rural: (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

I - identificação do proprietário ou possuidor rural;

II - comprovação da propriedade ou posse;

III - identificação do imóvel por meio de planta e memorial descritivo, contendo a indicação das coordenadas geográficas com pelo menos um ponto de amarração do perímetro do imóvel, informando a localização dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Preservação Permanente, das Áreas de Uso Restrito, das áreas consolidadas e, caso existente, também da localização da Reserva Legal.

§ 2º O cadastramento não será considerado título para fins de reconhecimento do direito de propriedade ou posse, tampouco elimina a necessidade de cumprimento do disposto no art. 2º da Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001.

§ 3º A inscrição no CAR é obrigatória e por prazo indeterminado para todas as propriedades e posses rurais. (Redação dada pela Lei nº 13.887, de 2019)

*§ 4º Os proprietários e possuidores dos imóveis rurais que os inscreverem no CAR até o dia 31 de dezembro de 2020 **terão direito à adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA), de que trata o art. 59 desta Lei.** (Incluído pela Lei nº 13.887, de 2019)*

Art. 30. Nos casos em que a Reserva Legal já tenha sido averbada na matrícula do imóvel e em que essa averbação identifique o perímetro e a localização da reserva, o proprietário não será obrigado a fornecer ao órgão ambiental as informações relativas à Reserva Legal previstas no inciso III do § 1º do art. 29.

Parágrafo único. Para que o proprietário se desobrigue nos termos do caput, deverá apresentar ao órgão ambiental competente a certidão de registro de imóveis onde conste a averbação da Reserva Legal ou termo de compromisso já firmado nos casos de posse.

*Por sua vez, a adesão ao PRA, na forma do art. 59, §§ 4º e 5º, do Código Florestal, tem impacto sobre **as infrações referentes à supressão irregular de vegetação em APP ocorridas antes de 22 de julho de 2008:***

CAPÍTULO XIII

DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

Seção I

Disposições Gerais

*Art. 59. A União, os Estados e o Distrito Federal deverão implantar Programas de Regularização Ambiental (PRAs) de posses e propriedades rurais, **com o objetivo de adequá-las aos termos deste Capítulo.** (Redação dada pela Lei 13.887, de 2019)*

§ 1º Na regulamentação dos PRAs, a União estabelecerá normas de caráter geral, e os Estados e o Distrito Federal ficarão incumbidos do seu detalhamento por meio da edição de normas de

caráter específico, em razão de suas peculiaridades territoriais, climáticas, históricas, culturais, econômicas e sociais, conforme preceitua o art. 24 da Constituição Federal.. (Redação dada pela Lei 13.887, de 2019)

§ 2º 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. (Redação dada pela Lei 13.887, de 2019)

§ 3º Com base no requerimento de adesão ao PRA, o órgão competente integrante do Sisnama convocará o proprietário ou possuidor para assinar o termo de compromisso, que constituirá título executivo extrajudicial.

*§ 4º No período entre a publicação desta Lei e a implantação do PRA em cada Estado e no Distrito Federal, bem como após a adesão do interessado ao PRA e enquanto estiver sendo cumprido o termo de compromisso, o proprietário ou possuidor não poderá ser autuado por infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008, **relativas à supressão irregular de vegetação em Áreas de Preservação Permanente**, de Reserva Legal e de uso restrito. (Vide ADIN Nº 4.937) (Vide ADC Nº 42) (Vide ADIN Nº 4.902)*

§ 5º A partir da assinatura do termo de compromisso, serão suspensas as sanções decorrentes das infrações mencionadas no § 4º deste artigo e, cumpridas as obrigações estabelecidas no PRA ou no termo de compromisso para a regularização ambiental das exigências desta Lei, nos prazos e condições neles estabelecidos, as multas referidas neste artigo serão consideradas como convertidas em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, regularizando o uso de áreas rurais consolidadas conforme definido no PRA. (Vide ADIN Nº 4.937) (Vide ADC Nº 42) (Vide ADIN Nº 4.902)

§ 6º (VETADO). (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).

§ 7º Caso os Estados e o Distrito Federal não implantem o PRA até 31 de dezembro de 2020, o proprietário ou possuidor de imóvel rural poderá aderir ao PRA implantado pela União, observado o disposto no § 2º deste artigo. (Incluído pela Lei 13.887, de 2019)

Nessa mesma linha, a regulamentação dos efeitos da aplicação do regime do art. 59 do Código Florestal sobre as Áreas de Preservação Permanente é tratado na Seção II do Capítulo XIII, relação que é reforçada pela menção expressa nos parágrafos 4º, II, 11 e 15 do art. 61-A:

CAPÍTULO XIII

DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

[...]

Seção II

Das Áreas Consolidadas em Áreas de Preservação Permanente

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 agronômicas. (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).

§ 12. Será admitida a manutenção de residências e da infraestrutura associada às atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural, inclusive o acesso a essas atividades, independentemente das determinações contidas no caput e nos §§ 1º a 7º, desde que não estejam em área que ofereça risco à vida ou à integridade física das pessoas. (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).

§ 13. A recomposição de que trata este artigo poderá ser feita, isolada ou conjuntamente, pelos seguintes métodos: (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).

I - condução de regeneração natural de espécies nativas; (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).

II - plantio de espécies nativas; (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).

III - plantio de espécies nativas conjugado com a condução da regeneração natural de espécies nativas; (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).

IV - plantio intercalado de espécies lenhosas, perenes ou de ciclo longo, exóticas com nativas de ocorrência regional, em até 50% (cinquenta por cento) da área total a ser recomposta, no caso dos imóveis a que se refere o inciso V do caput do art. 3º; (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).

V - (VETADO). (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).

§ 14. Em todos os casos previstos neste artigo, o poder público, verificada a existência de risco de agravamento de processos erosivos ou de inundações, determinará a adoção de medidas mitigadoras que garantam a estabilidade das margens e a qualidade da água, após deliberação do Conselho Estadual de Meio Ambiente ou de órgão colegiado estadual equivalente. (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).

*§ 15. A partir da data da publicação desta Lei e até o término do prazo **de adesão ao PRA de que trata o § 2º do art. 59**, é autorizada a continuidade das atividades desenvolvidas nas áreas de que trata o caput, as quais deverão ser informadas no CAR para fins de monitoramento, sendo exigida a adoção de medidas de conservação do solo e da água. (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).*

§ 16. As Áreas de Preservação Permanente localizadas em imóveis inseridos nos limites de Unidades de Conservação de Proteção Integral criadas por ato do poder público até a data de publicação desta Lei não são passíveis de ter quaisquer atividades consideradas como consolidadas nos termos do caput e dos §§ 1º a 15, ressalvado o que dispuser o Plano de Manejo elaborado e aprovado de acordo com as orientações emitidas pelo órgão competente do Sisnama, nos termos do que dispuser regulamento do Chefe do Poder Executivo, devendo o proprietário, possuidor rural ou ocupante a qualquer título adotar todas as medidas indicadas. (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).

§ 17. Em bacias hidrográficas consideradas críticas, conforme previsto em legislação específica, o Chefe do Poder Executivo poderá, em ato próprio, estabelecer metas e diretrizes de recuperação ou conservação da vegetação nativa superiores às definidas no caput e nos §§ 1º a 7º, como projeto prioritário, ouvidos o Comitê de Bacia Hidrográfica e o Conselho Estadual de Meio Ambiente. (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).

§ 18. (VETADO). (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).

*Art. 61-B. 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). (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).

*Art. 61-C. Para os assentamentos do Programa de Reforma Agrária, a recomposição de áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente ao longo ou no entorno de cursos d'água, lagos e lagoas naturais observará as exigências estabelecidas **no art. 61-A**, observados os limites de cada área demarcada individualmente, objeto de contrato de concessão de uso, até a titulação por parte do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra. (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012). (Vide ADIN Nº 4.937) (Vide ADC Nº 42) (Vide ADIN Nº 4.902)*

Dessa forma, entendo que a, a partir da previsão expressa do uso de CRA para o bioma mata atlântica, instrumento regulado pelos arts. 44 e seguintes do Código Florestal, a aplicação dos instrumentos previstos no capítulo XIII do Código Florestal, em especial os arts. 59, 61-A, B, C e 66 do diploma, é medida que se impõem pela interpretação sistemática dos dispositivos legais, não havendo que se cogitar de incompatibilidade com a Lei da Mata Atlântica.

Portanto, pode-se extrair do Despacho n. 00889/2019/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU as seguintes conclusões:

a) o Código Florestal instituiu um sistema normativo, embora não textual, que relaciona o Bioma Mata Atlântica com as disposições transitórias do Código Florestal sobre as áreas consolidadas em APP;

- b) por isso, o Código Florestal promoveu a alteração do art. 35 da Lei da Mata Atlântica, instituindo a Cota de Reserva Ambiental - CRA no Bioma, que deve ser inscrita no Cadastro Ambiental Rural - CAR e pode ser usada para compensação de Reserva Legal apenas no mesmo bioma da área à qual o título está vinculado, obedecido o art. 66, §6º do Código Florestal, nos termos do art. 48, §3º dessa mesma Lei;
- c) o art. 66 do Código Florestal, por sua vez, encontra-se nas disposições transitórias referentes ao disciplinamento das áreas consolidadas em Reserva Legal;
- d) o STF debateu sobre a constitucionalidade do art. 66 do Código Florestal, cogitando a incidência sobre a Mata Atlântica;
- e) a interpretação conjunta do art. 35 da Lei da Mata Atlântica e dos arts. 44, 48 e 66 do Código Florestal aponta para a aplicação das disposições transitórias envolvendo consolidação de área ao Bioma Mata Atlântica;
- f) no âmbito do STF, reconheceu-se que os dispositivos que instituíram o Programa de Regularização Ambiental - PRA foram regulados pelo Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012, objetivando adequar áreas rurais consolidadas em APPs e em reservas legais a parâmetros de recomposição parcial, estabelecidos nos arts. 61-A a 68 do Código Florestal (p. 135 do acórdão da ADC nº 42);
- g) após adesão ao PRA, o interessado não pode ser autuado por supressão irregular de vegetação em APP, Reserva Legal ou de uso restrito ocorridas antes de 22 de julho de 2008;
- h) a partir da previsão expressa para uso da CRA para o Bioma Mata Atlântica, a aplicação dos instrumentos previstos no Capítulo XIII do Código Florestal é medida necessária, não havendo incompatibilidade com a Lei da Mata Atlântica.

Após o Despacho n. 00889/2019/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, citado, a Consultoria-Geral da União promoveu análise da questão no PARECER n. 00115/2019/DECOR/CGU/AGU (evento 51 - out 4) que concluiu no sentido de 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”*, cuja ementa segue abaixo transcrita:

EMENTA: DIREITO AMBIENTAL. BIOMA MATA ATLÂNTICA. ARTS. 61-A E 61-B DO CÓDIGO FLORESTAL.

I - Existência de interpretações diferentes sobre a aplicabilidade dos arts. 61-A e 61-B do Código Florestal ao Bioma Mata Atlântica.

II - A instituição do regime de transição previsto no Código Florestal, na linha do que decidiu o Supremo Tribunal Federal, visa a preservar o meio ambiente, nele inserido a Mata Atlântica, para futuras gerações, garantindo ao mesmo tempo o direito à atividade econômica daqueles que atualmente estão inseridos em áreas rurais consolidadas, ainda que localizadas em APP.

III - As áreas sobre as quais não incidem as medidas protetivas da Mata Atlântica, ainda que inseridas no espaço geográfico correspondente a esse Bioma, sofrem a incidência do Código Florestal, inclusive dos arts. 61-A e 61-B, eis que o conceito de área consolidada não parece ser compatível com a presença de vegetação nativa primária ou secundária em suas fases de recuperação. Se há mata nativa, não se pode falar em área rural consolidada.

IV - Os dispositivos legais constantes da Lei da Mata Atlântica que trataram das Áreas de Preservação Permanente - APP no Bioma Mata Atlântica fizeram remissão ao antigo Código Florestal ou disciplinaram aspectos com o fito de os diferenciar do regramento geral determinado pelo Código Florestal, o que demonstra que são sistemas jurídicos complementares.

O referido Parecer recebeu a aprovação do Despacho nº 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 nº 755, de 18 de dezembro de 2019.

Diante da superação do posicionamento até então adotado por força da NOTA Nº 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 nº 64773/2017-MMA, o que restou efetivado por meio do Despacho nº 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 nº 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 nº 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 nº 4.410/2020, do Ministro do Meio Ambiente, a Nota nº 39/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU e o Parecer nº 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 nº 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**, também anexados ao evento 12.

Uma outra linha de argumentação traçada pelos defensores da tese superada apregoa que a aplicação dos arts. 61-A e 61-B do Código Florestal em áreas localizadas em Mata Atlântica implicaria em prejuízo ao Bioma, por importar em um regime jurídico menos protetivo.

Inicialmente, convém esclarecer o objeto sobre o qual recai as normas protetivas da legislação referente ao Bioma Mata Atlântica.

Com efeito, a Carta da República de 1988, em seu art. 225, § 4º, estabelece 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 de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.*"

Visando conferir uma maior concretude ao comando constitucional, o Presidente da República editou o Decreto nº 99.547, de 25 de setembro de 1990, que proibiu, por prazo indeterminado, o corte e a respectiva exploração da vegetação nativa da Mata Atlântica (art. 1º).

O Decreto foi alvo de inúmeras críticas à época e acabou sendo revogado pelo Decreto nº 750, de 10 de fevereiro de 1993, o qual proibiu o corte, a exploração e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica, todavia, autorizava, excepcionalmente, a supressão da vegetação primária ou em estágio avançado e médio de regeneração, mediante decisão motivada do órgão estadual competente, com anuência prévia do IBAMA, informando-se ao 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. 1º). Autorizou-se, ainda, a exploração seletiva de determinadas espécies nativas nas áreas cobertas por vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica, desde que observados determinados requisitos (art. 2º).

A norma não estabeleceu de forma expressa o seu objeto de proteção, tal como o fez a Lei nº 11.428/2006, cabendo essa tarefa aos intérpretes e à jurisprudência. Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça decidiu que a proteção ao Bioma Mata Atlântica refere-se aos remanescentes de vegetação nativa, ou seja, a "floresta em pé":

Frise-se que, em se tratando de ocupação para subsistência, como se presumiu na origem (fls. 51-52, e-STJ), ainda que não haja dados concretos nos autos quanto ao início da exploração da área, considerando-se que a terra era cultivada antes de 1993, pode-se afirmar que o advento do Decreto **não diminuiu essa área então cultivada, até porque não há Mata Atlântica na lavoura. Apenas impediu a supressão da cobertura florística restante, especificamente a vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração.**

Dito de outra forma, no minifúndio de subsistência, a sobrevivência dos ocupantes não é ameaçada pelo Decreto 750/1993, que não tem o condão de reduzir a área já ocupada por lavouras.

O efeito possível do Decreto 750/1993 é restringir a **ampliação** do aproveitamento econômico do imóvel, mas não reduzir a exploração de subsistência já existente.

(...)

Como já visto, **os próprios autores, na petição inicial, indicam que há anos— desde 1979 – exploram economicamente seu imóvel.** Ao ser editado em 1993, o **Decreto 750 em nada afetou essa explorabilidade já existente ou em curso, pois apenas se aplica à floresta em pé** e não a qualquer floresta, somente à Mata Atlântica, o mais ameaçado dos biomas brasileiros (só restam pouco mais de 5% de sua cobertura original). Já o Código Florestal (e o STJ pacificou tratar-se de obrigação *propter rem*) incide tanto em frações com vegetação como naquelas já desmatadas, como se dá com as Áreas de Preservação Permanente e a Reserva Legal.

(REsp 1.104.517/SC, Rel. p/ acórdão Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 06/03/2014)

Negritos do original

Portanto, o STJ acertadamente entendeu que o objeto de incidência da legislação especial seria apenas os remanescentes de vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica ainda existentes à época de sua edição, sendo o anterior passivo ambiental objeto de tratamento no Código Florestal, com referência expressa, inclusive, às áreas de preservação permanente.

Esse entendimento foi expressamente positivado na Lei nº 11.428/2006, a qual preconiza que "**somente os remanescentes de vegetação nativa no estágio primário e nos estágios secundário inicial, médio e avançado de regeneração na área de abrangência definida no caput deste artigo terão seu uso e conservação regulados por esta Lei**" (art. 2º, parágrafo único).

O seu regulamento (Decreto nº 6.660, de 2008) procurou esclarecer o alcance da norma, deixando explícito que a proteção se refere a floresta existente, "**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 novo marco para a incidência de proteção do Bioma Mata Atlântica, **excepcionando de sua aplicação as ocupações antrópicas preexistentes a sua vigência**, ou seja, **26/12/2006**, o que não significa dizer que tais áreas são automaticamente consideradas consolidadas e sim que estão sujeitas à legislação geral de proteção e recomposição, que, via de regra, é o Código Florestal, conforme atestou o STJ no julgado acima mencionado.

Nem se venha afirmar que as disposições do art. 5º da LMA e/ou do art. 8º do Decreto nº 750/93 não autorizam tal conclusão, uma vez que a primeira norma somente é aplicável às situações ocorridas posteriormente à sua vigência e a segunda restou tacitamente revogada, por incompatibilidade, pelo art. 2º, parágrafo único da LMA e art. 1º, § 1º, do Decreto nº 6.660/2008.

Na hipótese de aplicação do regime dos arts. 61-A e 61-B da Lei nº 12.651/2012, poder-se-ia cogitar de um hiato para as situações ocorridas entre a data da vigência da LMA (26/12/2006) e o dia 22 de julho de 2008, marco fixado naqueles dispositivos, caso se queira emprestar um maior alcance ao disposto no art. 5º da LMA.

Ocorre que a LMA em nenhum momento trata da recomposição de desmatamentos ilegais, tendo apenas traçado regras sobre as consequências jurídicas da supressão de vegetação ocorridas à margem da lei (arts. 5º e 17, § 2º), deixando a matéria a cargo da legislação geral, de modo que mesmo nessa situação do hiato se afigura correta a incidência do Código Florestal, mormente porque, vale reiterar, o regime jurídico de recomposição de APP está previsto somente na Lei nº 12.651/2012.

De fato, em suas disposições gerais, o art. 7º da Lei nº 12.651/2012 assim reza:

Art. 7º 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.

§ 1º Tendo ocorrido supressão de vegetação situada em Área de Preservação Permanente, o proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título é obrigado a promover a recomposição da vegetação, ressalvados os usos autorizados previstos nesta Lei.

§ 2º A obrigação prevista no § 1º tem natureza real e é transmitida ao sucessor no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural.

§ 3º No caso de supressão não autorizada de vegetação realizada após 22 de julho de 2008, é vedada a concessão de novas autorizações de supressão de vegetação enquanto não cumpridas as obrigações previstas no § 1º.

Note-se que para as supressões irregulares ocorridas após 22 de julho de 2008, a lei florestal veda a concessão de novas autorizações de supressão de vegetação enquanto não cumpridas as obrigações previstas no § 1º, sendo que tal sanção incide, obviamente, sem prejuízo do dever legal de recompor a APP de acordo com a regra geral do art. 7º.

De outro lado, estabeleceu-se a desnecessidade da reparação ordinária de danos ambientais anteriores a 22 de julho de 2008 para a obtenção de novas autorizações para suprimir vegetação em APPs, quando legalmente possível a supressão, o que dialoga com as disposições transitórias da Lei nº 12.651/2012, uma vez que para as áreas rurais consolidadas até aquele marco, aplica-se o regime especial de recomposição instituído pelos multicitados arts. 61-A e 61-B c/c o art. 59, todos da Lei nº 12.651/2012.

Esse foi o entendimento prevalente no STF no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4901, 4902, 4903 e 4937 e da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 42, *in verbis*:

De início, observo que a Lei nº 12.651/2012 sujeita os responsáveis por suprimir vegetação até 22 de julho de 2008 a uma sistemática própria, prevista nas suas disposições transitórias, a qual compreende medidas destinadas à reparação do meio ambiente pelos agentes que se encontrem nessa situação específica.

Conforme bem observou o *amicus curiae* Organização das Cooperativas Brasileira (OCB) em manifestação apresentada nos autos da ADI 4.902 (doc. eletrônico nº 193), a Lei nº 12.651/2012 está dividida em dois grandes blocos, um que contém as disposições que podemos chamar de “permanentes”, aplicáveis às infrações praticadas após 22 de julho de 2008, e outro bloco, ao final, que contém as disposições transitórias, aplicáveis às situações consolidadas antes de 22 de julho de 2008.

Dentro das disposições transitórias, destaco, inicialmente, o disposto no já mencionado art. 59, que trata dos Programas de Recuperação Ambiental. Pretendeu-se, com esses programas, promover adequada transição entre o regime anterior e a ordem atual, garantindo-se, de um lado, a segurança jurídica e estabilização de expectativas de tais agentes e, de outro, a máxima eficácia do dever de reparação do meio ambiente.

Ademais, os casos de supressão de vegetação ocorrida até 22 de julho de 2008 estão sujeitos à sistemática das chamadas **áreas consolidadas**, situada na parte transitória da Lei nº 12.651/2012, notadamente nos arts. 61-A a 68.

As **áreas consolidadas em área de preservação permanente**, de que trata o art. 7º, § 3º, estão contempladas **no art. 61-A, caput e §§**. As áreas consolidadas em reserva legal, referidas no art. 17, § 3º, por seu turno, estão tratadas no **art. 66** da lei. Tais preceitos estabelecem um **regime especial de reparabilidade dos danos ambientais**, tendo em vista o enorme lapso temporal decorrido entre o início da ação antrópica e a vigência da Lei nº 12.651/2012.

Dito de outro modo, **os agentes responsáveis por supressão de vegetação continuam sujeitos ao dever de reparação ambiental, dentro das balizas do regime especial das áreas consolidadas.**

Negrito no original

Além disso, independentemente de a supressão ilegal em área de preservação permanente ter ocorrido entre 26/12/2006 e 22/07/2008 ou até mesmo anteriormente a esses marcos, o STF afirmou no referido julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4901, 4902, 4903 e 4937 e da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 42 que o Congresso Nacional possui legitimidade para dispor sobre o regime jurídico de proteção ambiental, não se vislumbrando qualquer vício de inconstitucionalidade na opção de se estabelecer um regime transitório ou marcos temporais específicos.

Na ocasião, a Corte afastou a alegação de antijuridicidade dos arts. 61-A e 61-B da Lei nº 12.651/2012, por supostamente estabelecer um regime jurídico menos protetivo às APPs, decorrente da instituição de áreas rurais consolidadas, entendendo que "*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)*", conforme se observa da ementa do acórdão:

11. Por outro lado, as políticas públicas ambientais devem conciliar-se com outros valores democraticamente eleitos pelos legisladores como o mercado de trabalho, o desenvolvimento social, o atendimento às necessidades básicas de consumo dos cidadãos etc. Dessa forma, não é adequado desqualificar determinada regra legal como contrária ao comando constitucional de defesa do meio ambiente (art. 225, caput, CRFB), ou mesmo sob o genérico e subjetivo rótulo de retrocesso ambiental, ignorando as diversas nuances que permeiam o processo decisório do legislador, democraticamente investido da função de apaziguar interesses conflitantes por meio de regras gerais e objetivas.

12. Deveras, não se deve desprezar que a mesma Constituição protetora dos recursos ambientais do país também exorta o Estado brasileiro a garantir a livre iniciativa (artigos 1º, IV, e 170) e o desenvolvimento nacional (art. 3º, II), a erradicar a pobreza e a marginalização, a reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III; art. 170, VII), a proteger a propriedade (art. 5º, caput e XXII; art. 170, II), a buscar o pleno emprego (art. 170, VIII; art. 6º) e a defender o consumidor (art. 5º, XXXII; art. 170, V) etc.

13. O desenho institucional das políticas públicas ambientais suscita o duelo valorativo entre a tutela ambiental e a tutela do desenvolvimento, tendo como centro de gravidade o bem comum da pessoa humana no cenário de escassez. É dizer, o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente não são políticas intrinsecamente antagônicas.

14. A análise de compatibilidade entre natureza e obra humana é ínsita à ideia de desenvolvimento sustentável, expressão popularizada pelo relatório Brundtland, elaborado em 1987 pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. A mesma organização eficiente dos recursos disponíveis que conduz ao progresso econômico, por meio da aplicação do capital acumulado no modo mais produtivo possível, é também aquela capaz de garantir o racional manejo das riquezas ambientais em face do crescimento populacional. Por conseguinte, a proteção ao meio ambiente, no contexto de um desenvolvimento sustentável, não equivale a uma visão estática dos bens naturais, que pugna pela proibição de toda e qualquer mudança ou interferência em processos ecológicos ou correlatos. A história humana e natural é feita de mudanças e adaptações, não de condições estáticas ou de equilíbrio.

15. A preservação dos recursos naturais para as gerações futuras não pode significar a ausência completa de impacto do homem na natureza, consideradas as carências materiais da geração atual e também a necessidade de gerar desenvolvimento econômico suficiente para assegurar uma travessia confortável para os nossos descendentes.

16. Meio ambiente e Desenvolvimento Econômico encerram conflito aparente normativo entre diversas nuances, em especial a justiça intergeracional, demandando escolhas trágicas a serem realizadas pelas instâncias democráticas, e não pela convicção de juízes, por mais bem-intencionados que sejam. (REVESZ, Richard L.; STAVINS, Robert N. Environmental Law. In: Handbook of Law and Economics. A. Mitchell Polinsky; Steven Shavell (ed.). V. 1. Boston: Elsevier, 2007. p. 507).

17. A Jurisdição Constitucional encontra óbice nos limites da capacidade institucional dos seus juízes, notadamente no âmbito das políticas públicas, cabendo ao Judiciário a análise racional do escrutínio do legislador, consoante se colhe do julgado da Suprema Corte Americana FCC v. Beach Communications, Inc. 508 U.S. 307 (1993), em que se consignou que a escolha do legislador não está sujeita ao escrutínio empírico dos Tribunais e pode se basear em especulações racionais não embasadas em provas ou dados empíricos (Legislative choice is not subject to courtroom factfinding and may be based on rational speculation unsupported by evidence or empirical data).

18. A capacidade institucional, ausente em um cenário de incerteza, impõe auto-contenção do Judiciário, que não pode substituir as escolhas dos demais órgãos do Estado por suas próprias escolhas (VERMEULE, Adrian. Laws Abnegation. Cambridge: Harvard University Press, 2016. p. 130, 134-135).

19. 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.

20. A propósito, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal demonstra deferência judicial ao planejamento estruturado pelos demais Poderes no que tange às políticas públicas ambientais (...)

21. O Código Florestal ostenta legitimidade institucional e democrática, sendo certo que a audiência pública realizada nas presentes ações apurou que as discussões para a aprovação da Lei questionada se estenderam por mais de dez anos no Congresso Nacional. Destarte, no âmbito do Parlamento, mais de 70 (setenta) audiências públicas foram promovidas com o intuito de qualificar o debate social em torno das principais modificações relativas ao marco regulatório da proteção da flora e da vegetação nativa no Brasil. Consectariamente, além da discricionariedade epistêmica e hermenêutica garantida ao Legislativo pela Constituição, também militam pela autocontenção do Judiciário no caso em tela a transparência e a extensão do processo legislativo desenvolvido, que conferem legitimidade adicional ao produto da atividade do Congresso Nacional.

22. Apreciação pormenorizada das impugnações aos dispositivos do novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012): (...) (u) **Arts. 61-A, 61-B, 61-C, 63 e 67** (Regime das áreas rurais consolidadas até 22.07.2008): 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; Conclusão: **Declaração de constitucionalidade dos artigos 61-A, 61-B, 61-C, 63 e 67 do Código Florestal;**

(ADC 42, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 28/02/2018, DJe-175, DIVULG 12-08-2019 PUBLIC 13-08-2019)

Ademais, o STF também reconheceu não ser o caso de aplicação do princípio da proibição do retrocesso, mas tão somente ponderação de princípios constitucionais em favor da segurança jurídica, do desenvolvimento sustentável e da efetividade da proteção do meio ambiente, uma vez que "*o antigo Código Florestal (Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965) e demais normas anteriores à Lei nº 12.651/2012 não podem ser convertidas – como faz crer a argumentação dos requerentes das ações diretas de inconstitucionalidade – em parâmetro de controle da legitimidade da nova lei florestal.*"

Portanto, à luz de um juízo de ponderação entre os valores constitucionais envolvidos, o STF decidiu que os arts. 61-A e 61-B da Lei nº 12.651/2012 não podem ser qualificados como retrocesso, mas como regras de transição, inclusive porque a despeito da permissão para a continuidade de determinadas atividades em áreas rurais consolidadas, previu-se a recomposição da cobertura vegetal das áreas de APP, tomando por base a extensão da propriedade, ou seja, de acordo com a quantidade de módulos fiscais dos imóveis rurais.

Nesse sentido, cumpre transcrever os seguintes excertos do voto da Ministra Cármen Lúcia, in verbis:

Como se extrai da lição de Walter José Senise, a consolidação das atividades em áreas de preservação permanente “é restrita às atividades descritas no caput e cabível tão somente quando se tratar de áreas rurais consolidadas, assim definidas no art. 3º, IV, como área de imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipasotoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pouso”

Para Paulo de Bessa Antunes, “o art. 61-A e seus parágrafos pretendem regulamentar as atividades que já estão sendo praticadas nas Áreas de Preservação Permanente, ou seja, busca legitimar e legalizar aquilo que vinha sendo realizado em contravenção às normas existentes” .

A nova legislação institui mecanismos para regularização ambiental em áreas de preservação permanente sem a dispensa de recomposição de locais degradados, como enfatizado por Walter José Senise,

“Bem-vindo o resgate da redação dos dispositivos analisados, pois consolidam a obrigação de recomposição das Áreas de Preservação Permanente. Obrigação esta, vale lembrar, inovadora na legislação ambiental. De fato, o Código Florestal (Lei n. 4.771/1968) era expresso quanto à obrigação de recuperação tão somente das áreas de reserva legal.

Quanto às Áreas de Preservação Permanente, embora expressamente listadas no Código, o mesmo não impunha sua recuperação, imposição que se dava apenas por força de processos administrativos ou judiciais.

O valor das Áreas de Preservação Permanente sempre foi claro, expresso em suas funções ambientais já presentes na versão do Código Florestal de 1934 (art. 4º do Dec. 23.793/1934). Ainda assim, até 2001, muitos profissionais do direito, e também da área técnica, em interpretação fria da lei, defendiam que somente seriam consideradas Áreas de Preservação Permanente aquelas que ainda contassem com cobertura vegetal.

Com a edição da MedProv 2.166/2001 essa questão foi resolvida, quando acrescentada a definição de Área de Preservação Permanente, como 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 (art. 1º, § 2º, da Lei n. 4.771/1965, incluído pela MedProv 2.166/2001).

Ainda assim, permaneceu sem obrigação expressa em ‘lei’ a recomposição das Áreas de Preservação Permanente. Essa lacuna se resolveu com o atual texto da Lei 12.651/2012, com as alterações trazidas pela Lei 12.727/2012, sendo agora expressamente obrigatória a recomposição dessas áreas.

Restará cuidar para que essa recomposição, de forma proporcional às dimensões das áreas rurais consolidadas, seja eficaz na proteção das funções essenciais das Áreas de Preservação Permanente” (SENISE, Walter José. Art. 61-A. In: MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Affonso Leme (Coords.). Novo Código Florestal: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, à Lei 12.727, de 17 de outubro de 2012 e ao Decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 438- 439).

As diferenças na situação material das propriedades em áreas de preservação permanente conduziram a opções políticas diversas, com a adoção de critérios objetivos, antes inexistentes, de recomposição de áreas degradadas, fixado marco temporal para sua implementação.

Daí não se cogitar de anistia geral a ilícitos perpetrados antes de 22.7.2008. (...)

Como pontuado pela Advocacia-Geral da União, a inserção dos arts. 61-A, 61-B e 61-C pela Lei n. 12.727/2012, resultante da conversão da Medida Provisória n. 571 de 25.5.2012, adveio exatamente da “preocupação sem se afastar ‘a possibilidade de anistia ampla a quem quer que tenha incorrido em desmatamento nas APP’”, extraindo-se da respectiva exposição de motivos que “*todos os imóveis rurais terão a obrigação de recompor as APP, independentemente de seu tamanho e capacidade econômica do proprietário ou posseiro*”, mas respeitados critérios de proporcionalidade e razoabilidade adequados ao ambiente da produção agrossilvipastoril e à diversidade da estrutura fundiária brasileira (...)

g.n.

Importante destacar, ainda, que a legitimidade da fixação do dia 22/07/2008 como marco zero da gestão ambiental do País foi apreciada pelo Supremo Tribunal Federal durante a análise da alegação de inconstitucionalidade dos artigos 7º, § 3º, e 17, *caput* e § 3º da Lei nº 12.651/2012, oportunidade em que foi reconhecida a constitucionalidade da data como marco para a incidência das regras de intervenção em Área de Preservação Permanente ou de Reserva Legal, *in verbis*:

22. Apreciação pormenorizada das impugnações aos dispositivos do novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012): (...) (i) Artigos 7º, § 3º, e 17, *caput* e § 3º (Desnecessidade de reparação de danos ambientais anteriores a 22.08.2008 para a obtenção de novas autorizações para suprimir vegetação em APPs e para a continuidade de atividades econômicas em RLs): o legislador tem o dever de promover transições razoáveis e estabilizar situações jurídicas consolidadas pela ação do tempo ao edificar novos marcos legislativos, tendo em vista que a Constituição da República consagra como direito fundamental a segurança jurídica (art. 5º, *caput*). **O novo Código Florestal levou em consideração a salvaguarda da segurança jurídica e do desenvolvimento nacional (art. 3º, II, da CRFB) ao estabelecer uma espécie de marco zero na gestão ambiental do país, sendo, conseqüentemente, constitucional a fixação da data de 22 de julho de 2008 como marco para a incidência das regras de intervenção em Área de Preservação Permanente ou de Reserva Legal;** Conclusão : Declaração de constitucionalidade do art. 7º, § 3º, e do art. 17, *caput* e § 3º, da Lei n. 12.651/2012 (vencido o Relator);

A constitucionalidade desse marco temporal foi abordada com bastante propriedade no voto do Ministro Alexandre de Moraes, de modo que pedimos vênias para reproduzir os aspectos primordiais do tema:

O Programa de Regularização Ambiental (PRAs) previsto pelo Código Florestal estabelece razoável transição entre os sistemas legislativos, visando a incentivar a regularização e estabilização às relações jurídicas, sem transacionar com a recomposição obrigatória da vegetação, uma vez que é exigida a efetiva e integral recomposição do dano ambiental.

A transição entre os sistemas legais tem como premissa básica o binômio recomposição integral do dano ambiental e segurança jurídica, e adota como marco temporal a data de 22/7/2008.

A adoção dessa data foi razoável, coerente e legítima, pois, com a edição do Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, foi possível o estabelecimento de um marco legal de responsabilização e garantia da boa-fé e segurança jurídica.

(..)

Dessa maneira, as medidas dos arts. 7º, § 3º, e 17, § 3º, abrandam algumas consequências para supressões indevidas de vegetação ocorridas antes de 22/7/2008, visando à segurança jurídica das relações sociais e econômicas em torno das áreas produtivas em que ocorridas tais supressões,

mas sem eximir da responsabilidade ambiental quem der causa à supressão indevida de vegetação, tampouco do dever de reparação correlato.

Os referidos dispositivos excetuam as supressões ocorridas até 22/7/2008 da hipótese de suspensão de atividades em áreas irregularmente desmatadas e de impedimento à autorização de novas supressões na pendência de reparação de áreas anteriormente degradadas. Eis o teor:

(...)

Assim, não há mitigação do dever de reparação ambiental, mas flexibilização de expedientes que a legislação estabeleceu como mecanismos de estímulo à regularidade ambiental. O corte temporal atendeu a um critério de segurança e transição para um novo regime sancionatório, e, nessa medida, revela-se como providência normativa constitucionalmente idônea.

De modo semelhante, a previsão dos Programas de Regularização Ambiental (arts. 59 e 60) visou à regularização jurídica de situações antes marginalizadas. Com isso, amplia-se o alcance da ação administrativa em favor da regeneração das áreas degradadas (objetivo prioritário), mediante a cooperação dos próprios infratores, que passam a ter um estímulo concreto à regularidade ambiental por meio da adesão ao PRA e da assinatura de um termo de compromisso com a individualização das obrigações a cumprir.

(...)

Caberá ao órgão ambiental, como executor dessa política pública, buscar os melhores critérios e procedimentos para a implantação eficaz dessa diretriz normativa. No âmbito federal, foi editado o Decreto 7.830/2012, que regulamentou o Cadastro Ambiental Rural e fixou normas gerais para a execução dos Programas de Regularização Ambiental. (...)

Por esse motivo, não identifico a alegada contrariedade ao art. 225, § 3º, CF, pois não se trata de irresponsabilidade pelo dano ambiental, mas de mecanismo diferenciado de cumprimento das obrigações decorrentes do dano ambiental praticado pelo infrator.

Acrescente-se, por fim, que durante os debates sobre a constitucionalidade do marco temporal de 22/7/2008, a Corte deixou evidenciado que o novo Código Florestal instituiu um regime especial de recomposição dos danos ambientais ocorridos até aquela data, que seria aplicável inclusive àquelas áreas inseridas no Bioma Mata Atlântica, *in verbis*:

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Se me permite, Ministro Alexandre, desculpe-me interromper Vossa Excelência, esse ponto é fundamental e foi um dos mais importantes pactuados no debate do Congresso.

O marco temporal de 22 de julho de 2008 não significa que o dano ambiental ocorrido antes não tenha que ser recomposto. O marco temporal não significa que se está perdoando o dano ambiental anterior, muito pelo contrário. O que se está estabelecendo nesse marco temporal é que os danos causados em afronta à Lei Ambiental, após esse marco, são passíveis de multa e de criminalização. E mais. Vem o Código Florestal e diz que os proprietários rurais poderão aderir ao termo para, exatamente, assumindo o dano anterior, regularizar e recompor, nos termos do Código Florestal, a vegetação, o meio ambiente e os danos causados. Ou seja, é muito importante que se diga e que se registre que não há anistia a dano ambiental; e, se houvesse, seria contra a Constituição.

É só esse esclarecimento que eu gostaria de fazer no debate, agradecendo o aparte do Ministro Alexandre .

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Exatamente, Ministro Toffoli, essa questão talvez seja a mais importante. E, por isso, eu iniciei dizendo da premissa básica do Código Florestal em relação a isso, o binômio recuperação total, integral do dano ambiental. Não

houve aqui nenhuma transação em relação a isso, mas a garantia da segurança jurídica em relação àqueles que tinham boa-fé.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

(...)

Nós não podemos atuar perante o cidadão, de maneira que o Estado diga: "faça isso que eu estou lhe garantindo que, se você assumir que sua propriedade tem um dano ambiental e que vai repará-lo, eu não vou processá-lo, eu não vou multá-lo" - se isso ocorreu até 22 julho de 2008, se ocorreu depois é outra história -. E, vejam, os fatos ocorreram há dez anos. Nós temos que trabalhar com a segurança jurídica.

E volto a dizer: não se está perdoado o dano ambiental, muito pelo contrário. O que o Código Florestal procurou fazer foi exatamente chamar estas pessoas, proprietárias, possuidores, a recuperar o dano. E quem vai ao interior percebe a olhos vistos que isso está ocorrendo. Inclusive, saiu uma matéria na GloboNews, recentemente, falando exatamente da recuperação da Mata Atlântica nos Estados do Rio de Janeiro, de São Paulo e do Paraná, que é fruto, principalmente, dessas áreas dos pequenos proprietários.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Exatamente, em virtude disso e completando o raciocínio, vejamos, dez anos depois, se essa norma é declarada ou for declarada inconstitucional - até 2008 já se presumia a boa-fé, exatamente porque não havia o Decreto - , todos aqueles - e são milhares de famílias no Brasil todo - que regulamentaram a partir disso, aceitaram a recomposição do dano, porque, como reiterou o Ministro Toffoli, em momento algum o Código exime a responsabilidade ambiental pela supressão indevida da vegetação. Todos aqueles que entraram em acordo com o governo, fizeram tudo corretamente, recuperaram o dano, eles vão poder sofrer todas as consequências, mesmo estando de boa-fé, antes de 2008 e depois. Por quê? Eles aderiram ao plano de recuperação de boa-fé, porque o Código Florestal assim admitia. A questão realmente é importantíssima, parece que é a questão de que o marco temporal não foi aleatoriamente escolhido. A partir daquele momento 22 de julho de 2008, ninguém mais poderia alegar boa-fé ou desconhecimento da regulamentação, aí sim, do procedimento administrativo e da aplicação das sanções do Código, da Lei de 98.

G.n.

Ora, a LMA não trouxe um regime sancionador próprio para as infrações administrativas relacionadas aos ilícitos ambientais ocorridos no Bioma Mata Atlântica, valendo-se a autoridade ambiental competente das regras disciplinadoras do Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008 (vide arts. 49 e 50), que regulamentou a Lei nº 9.605/98, motivo pelo qual as disposições transitórias do Código Florestal são plenamente aplicáveis às infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008, relativas à supressão irregular de vegetação em Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito compreendidas no espaço geográfico correspondente a esse Bioma.

Da leitura dos votos condutores do acórdão proferido nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4901, 4902, 4903 e 4937 e da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 42, observa-se que a preocupação do Tribunal foi prestigiar o princípio da segurança jurídica e assegurar a legitimidade do desenho da política pública ambiental instituída mediante processo legislativo democrático, *"afinal, após intenso debate no Congresso Nacional, os parlamentares finalmente chegaram a um acordo acerca do passivo ambiental produzido até a 22 de julho de 2008, data da entrada em vigor do Decreto nº 6.514/2008, que, inovando na ordem jurídica, trouxe novas disposições acerca das infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e o respectivo processo administrativo federal"* (pp. 608-609).

Portanto, a considerar que existe abertura constitucional para a instituição de marcos transitórios visando resguardar valores de ímpar envergadura insculpidos na Carta da República, tais como a segurança jurídica e o desenvolvimento nacional, em compatibilidade com a defesa do meio ambiente, afigura-se legítima a opção, pelo legislador, de *"estabelecer uma espécie de marco zero na gestão ambiental do país"*, fixando, por conseguinte, a *"data de 22 de julho de 2008 como marco para a incidência das regras de intervenção em Área de Preservação Permanente"*, inclusive para as áreas de APP situadas no Bioma Mata Atlântica.

Isso porque *"não há qualquer base exegética ou empírica para sustentar que a Constituição impediu o legislador de modificar a metragem de áreas de preservação permanente"*, visto que *"o art. 225, § 1º, III, da Carta*

Magna expressamente permite que a lei altere ou suprima 'espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos' (ADC 42, voto Min. Luiz Fux, pp. 36/37), de modo que, por idêntica razão, inexistente impeditivo constitucional a se permitir, por meio de lei florestal de caráter geral, a continuidade de determinadas atividades em áreas consolidadas, a partir de um marco eleito, com obrigação de recomposição de parcela do passivo ambiental, na medida em que a LMA não trata da recomposição de danos e determina expressamente a observância do Código Florestal (art. 1º), que é a legislação regente da matéria.

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 e 61-B da Lei nº 12.651/2012.”.

V – DOS PEDIDOS

Diante do exposto, o IBAMA requer, inicialmente, o reconhecimento da prevenção da 1º Vara da Subseção Judiciária do Distrito Federal para processa e julgar a ACP originária. Alternativamente, requer (i) reconhecimento de conexão com a ADI 6446; (ii) a suspensão do processo em razão da ADI 6446. Ao final, requer a improcedência de todos os pedidos da inicial.

Curitiba, 28 de setembro de 2020.

LARA CALAFELL ARAUJO
PROCURADORA FEDERAL