



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

PARECER n. 00115/2019/DECOR/CGU/AGU

NUP: 21000.019326/2018-18

INTERESSADOS: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL - CNA

ASSUNTOS: ATIVIDADE MEIO

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.

Cód. ement. 34

Senhor Coordenador-Geral,

1. Por intermédio do PARECER Nº 819/2019/CONJUR-MAPA/CGU/AGU (Seq. 14), aprovado pelo Despacho de Seq. 16, a Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - CONJUR-MAPA suscita divergência em face dos termos da NOTA Nº 52/2017/CONJUR-MMA/CGU/AGU (lançada nos autos nº 02000.002097/2015-13) da Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente - CONJUR-MMA.

2. Na origem destes autos encontra-se o OFÍCIO Nº 129/2018-CNA (Seq. 1, 1), que solicita um pronunciamento técnico e jurídico do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA sobre a "*consolidação de áreas antropizadas nos campos de altitude do Bioma Mata Atlântica*", inclusive sobre se o "*Código Florestal é aplicável à Mata Atlântica no que se refere à consolidação de uso de áreas antropizadas antes de julho de 2008*".

3. Em sua manifestação (Seq. 14), a CONJUR-MAPA aduz preliminarmente que há interesse daquela Pasta em tratar do tema, na medida em que a manifestação da CONJUR-MMA interfere na missão institucional que foi atribuída pelo art. 21 da Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, ao MAPA e, no mérito, defende a aplicabilidade dos dispositivos contidos no regime de transição estabelecido pelo Código Florestal ao Bioma Mata Atlântica.

4. Em síntese, a CONJUR-MAPA aduz o seguinte:

a) a manifestação, constante dos autos, elaborada pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA evidencia o impacto que a interpretação da legislação ambiental promovida pela CONJUR-MMA terá sobre o agronegócio e a agricultura familiar, bem como sobre os níveis de competitividade da produção agropecuária;

b) no âmbito do Supremo Tribunal Federal (ADC nº 42; ADINs 4.901, 4.902, 4.903 e 4.937), foi declarada a constitucionalidade dos dispositivos contidos nos arts. 61-A e 61-B da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal), ao disciplinar regras de transição para áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente - APPs;

c) o aparente conflito entre as normas do Código Florestal que tratam das áreas consolidadas e a Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006, foi objeto de diversas manifestações dos órgãos da Advocacia-Geral da União nos autos nº 02000.002097/2015-13 e 00400.001640/2017-81, merecendo destaque as seguintes manifestações:

c.1) DESPACHO Nº 1050/2015/CONJUR-MMA/CGU/AGU/jmloa (autos nº 02000.002097/2015-13, Seq. 7.2), aprovado pelo então Ministro de Estado, por meio da qual a CONJUR-MMA aprovou parcialmente o PARECER Nº 713/2015/CGAJ/CONJUR-MMA/CGU/AGU/omtm, para concluir pela aplicação das disposições transitórias da Lei nº 12.651, de 2012, especialmente os arts. 61-A e 61-B, ao Bioma

Mata Atlântica;

c.2) NOTA Nº 52/2017/CONJUR-MMA/CGU/AGU (autos nº 02000.002097/2015-13, Seq. 9), que revisou o entendimento daquela Consultoria Jurídica, também aprovado pelo então Ministro de Estado, que deu nova interpretação aos mesmos dispositivos, para entendê-los inaplicáveis ao Bioma Mata Atlântica, por representar regime menos protetivo;

c.3) NOTA Nº 18/2019/DECOR/CGU/AGU (autos nº 00400.001640/2017-81, Seq. 46), que concluiu pela inexistência de divergência a justificar uma ação uniformizadora deste Departamento, bem como pela ausência de descumprimento de orientação jurídica firmada pelo Advogado-Geral da União;

c.4) NOTA Nº 153/2019/DECOR/CGU/AGU (autos nº 00400.001640/2017-81, Seq. 50), que ratifica o entendimento anterior deste Departamento;

c.5) DESPACHO Nº 668/2019/GAB/CGU/AGU (autos nº 00400.001640/2017-81, Seq. 54), do Consultor-Geral da União Substituto, que aprovou as manifestações deste Departamento, mas permitiu a manifestação do MMA e do MAPA, dando ciência à Secretaria-Geral de Contencioso - SGCT, às Procuradorias Federal junto ao Instituto Nacional do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - PF-IBAMA e ao Instituto Chico Mendes de Preservação da Biodiversidade - PF-ICMBio, bem como à Procuradoria-Geral Federal - PGF; e

c.6) PARECER Nº 78/2019/DECOR/CGU/AGU (autos nº 00400.001640/2017-81, Seq. 70), que concluiu pela ausência de qualquer manifestação da Advocacia-Geral da União sobre a questão objeto da presente divergência, qual seja, o afastamento das normas do Código Florestal (arts. 61-A e 61-B) ao Bioma Mata Atlântica, em razão da especialidade das normas que regulam a preservação da Mata Atlântica;

d) pode-se extrair do julgado do STF, ao analisar os dispositivos que tratam das áreas consolidadas em APP, que a tese sustentada pela NOTA Nº 052/2017/CONJUR/MMA/CGU/AGU perde sustentação, na medida em que a legitimidade das regras de transição afastam alegações de que a aplicação do Código Florestal importaria em redução do nível de proteção do Bioma Mata Atlântica;

d) além disso, os julgados do STF também afastaram a alegação de retrocesso ambiental e registraram o caráter conciliatório que marcou a aprovação do Código Florestal em vigor pelo Congresso Nacional;

e) na discussão travada, ainda no âmbito do STF, sobre a Cota de Reserva Ambiental - CRA, houve referência expressa nos debates a situações hipotéticas que ocorreriam no Bioma Mata Atlântica;

f) de acordo com informações apresentadas pela EMBRAPA, a extensão e relevância do Bioma Mata Atlântica são tão significantes que não parece ter sido excluído do escopo da norma contida no Código Florestal, tendo, na Lei nº 11.428, de 2006, referência expressa à aplicabilidade da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que era o Código Florestal então vigente, ao Bioma Mata Atlântica;

g) nesse sentido, há complementariedade entre as normas previstas na Lei nº 11.428, de 2006, e na Lei nº 12.651, de 2012, conforme já havia sido reconhecido pela CONJUR-MMA no DESPACHO Nº 1050/2015/CONJUR-MMA/CGU/AGU, e os dispositivos contidos nos arts. 61-A, 61-B e 61-C do Código Florestal foram incluídos para afastar qualquer possibilidade de ampla anistia a desmatadores, após o veto do art. 61 pela então Presidente da República;

h) esses dispositivos previstos nessas regras de transição estabelecem obrigação de recomposição das APPs para além das áreas de Reserva Legal, o que não era previsto na legislação anterior, nem mesmo na Lei da Mata Atlântica, ampliando o escopo da proteção ambiental; e

i) a divergência entre o seu entendimento, na mesma linha do DESPACHO Nº 1050/2015/CONJUR-MMA/CGU/AGU-jmloa, que compatibiliza a tutela do meio ambiente com a tutela do desenvolvimento, e o da CONJUR-MMA, formalizado por meio da NOTA Nº 052/2017/CONJUR-MMA/CGU/AGU, demanda uniformização por parte desta Consultoria-Geral da União.

5. O PARECER Nº 819/2019/CONJUR-MAPA/CGU/AGU foi aprovado pelo DESPACHO DE APROVAÇÃO Nº 17/2019/CONJUR-MAPA/CGU/AGU (Seq. 16), que acrescentou ainda a consideração de que a Lei nº 11.428, de 2006, protege a vegetação nativa, "*não interferindo em áreas já ocupadas com agricultura, cidades, pastagens e florestas plantadas ou outras áreas desprovidas de vegetação nativa*" (Seq. 16, parágrafo 3).

6. Além disso, consta ainda do referido Despacho de Aprovação (Seq. 16), que não há antinomia entre a Lei nº 11.428, de 2006, e o Código Florestal, considerando que aquela nada dispõe sobre a recomposição de vegetação suprimida de áreas rurais consolidadas, bem como que não há ofensa ao princípio de vedação de retrocesso, e que essa orientação é consentânea com o Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB), especialmente à vista das considerações trazidas aos autos pela EMBRAPA.

7. Por fim o Despacho de Aprovação de Seq. 16 aponta para a necessidade de revisão do entendimento consubstanciado na NOTA Nº 052/2017/CONJUR-MMA/CGU/AGU, considerando a revisão de posicionamento da PF-IBAMA, por meio do DESPACHO Nº 601/2019/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, e do DESPACHO Nº 843/2019/CONJUR-MMA/CGU/AGU, sendo que este último consignou que caso seja mantido o entendimento firmado na NOTA Nº 052/2017/CONJUR-MMA/CGU/AGU, que se adote a "*...tese complementar/subsidiária de que, no Bioma Mata Atlântica, os arts. 61-A e 61-B do NCFlo se aplicariam às áreas consolidadas até 25/12/2006, ao invés de 22/07/2008*" (destaque no original).

8. No âmbito deste Departamento, foi lançado o Despacho nº 683/2019/Decor/CGU/AGU (10/10/2019), com sugestão de oitiva da CONJUR-MMA, PF-ICMBio, PF-IBAMA e PGF (Seqs. 17/18), tendo sido assim determinado no Despacho de Seq. 19, com prazo fixado até 31 de outubro de 2019.

9. Em seu pronunciamento (Seqs. 21 e 22), a PF-ICMBio questionou a legitimidade da CONJUR-MAPA para suscitar divergência, eis que se trataria de tema ambiental, restrito à competência do MAA, IBAMA e ICMBio, e que a alegação de impacto econômico não seria suficiente para justificar sua interferência na matéria atinente à fiscalização ambiental e à implementação da política nacional do meio ambiente.

10. Quanto ao mérito, a PF-ICMBio ratifica seu posicionamento, no sentido de que o Código

Florestal não pode ser aplicado ao Bioma Mata Atlântica, ressaltando que o mesmo está em consonância com anteriores manifestações da PF-IBAMA e PGF (Seq. 21, parágrafo 19).

11. No âmbito da PF-IBAMA, foi inicialmente reiterado o entendimento até então defendido (Seqs. 27/28), mas adotado novo posicionamento por meio do DESPACHO Nº 889/2019/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (Seq. 29), firmado pelo seu Procurador-Geral, que, após relatar alguns processos, afastou a tese de que haveria conflito aparente entre as Leis nº 11.428, de 2006, e nº 12.651, de 2012, aplicando-se as disposições transitórias desta última ao Bioma Mata Atlântica.

12. Podem ser extraídas dessa manifestação as seguintes considerações, em resumo:

a) o tema inerente à aplicabilidade dos arts. 61-A e 61-B do Código Florestal ao Bioma Mata Atlântica foi objeto de diversos questionamentos no âmbito daquela autarquia, que vinha mantendo o entendimento da inaplicabilidade das regras que regularam a ocupação de áreas consolidadas em APPs ao Bioma Mata Atlântica;

b) a própria NOTA Nº 052/2017/CONJUR-MMA/CGU/AGU reconheceu a aplicabilidade do novo Código Florestal às lacunas legais da Lei da Mata Atlântica, mas entendeu que não há previsão na Lei da Mata Atlântica quanto à consolidação de supressão irregular, não se admitindo a hipótese de perdão ou consolidação de uso irregular;

c) 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;

d) 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;

e) o art. 66 do Código Florestal, por sua vez, encontra-se nas disposições transitórias referentes ao disciplinamento das áreas consolidadas em Reserva Legal;

f) o STF debateu sobre a constitucionalidade do art. 66 do Código Florestal, cogitando a incidência sobre a Mata Atlântica;

g) 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;

h) 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);

i) 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;

j) 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; e

k) além disso, quanto aos efeitos concretos que decorrem da interpretação em questão, aponta-se a solicitação oriunda do Presidente do IBAMA (Seq. 33), de revisão do entendimento contido na NOTA Nº 052/2017/CONJUR-MAA/CGU/AGU.

13. Por seu turno, a CONJUR-MMA, por intermédio Despacho de Seq. 34, referiu-se à NOTA Nº 374/2019/CONJURMMA/CGU/AGU e DESPACHO Nº 1450/20189/CONJUR-MMA/CGU/AGU, exarados nos autos nº 00400.001640/2017-81.

14. Naquela oportunidade (Seqs. 101 e 102 dos autos nº 21000.019326/2018-18), após relatar os fatos, a CONJUR-MMA aponta para a existência de duas correntes interpretativas, tendo sido adotada pela NOTA Nº 052/2017/CONJUR-MMA/CGU/AGU, a que admite a aplicação do Código Florestal ao Bioma Mata Atlântica apenas quando gera aumento da proteção ambiental.

15. Afirma a CONJUR-MMA (Seq. 101, autos nº 21000.019326/2018-18), que diversos órgãos têm feito manifestações a respeito, porque não vinculados à decisão do Ministro de Estado do Meio Ambiente, que aprovou a NOTA Nº 052/2017/CONJUR-MMA/CGU/AGU, tendo recentemente a PF-IBAMA promovido a alteração do seu entendimento para admitir a aplicabilidade dos arts. 61-A e 61-B do Código Florestal ao Bioma Mata Atlântica, por meio do DESPACHO Nº 889/2019/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU.

16. A CONJUR-MMA também cita a divergência suscitada pela CONJUR-MAPA e ressalta que ambas as interpretações possuem sustentação jurídica, citando o art. 1º da lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, que instituiu a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica como novo elemento a ser considerado ao interpretar a norma, reconhecendo, de forma implícita, a legitimidade da participação da CONJUR-MAPA no processo de solução da questão jurídica.

17. Por sua vez, a NOTA Nº 052/2017/CONJUR-MMA/CGU/AGU, lançada nos autos nº 02000.002097/2015-13 (Seq. 9), manifestou-se pela necessidade de revisão do DESPACHO Nº 1050/2015/CONJUR-MMA/CGU/AGU/jmloa (Seq. 7, 2, dos autos nº 00000.030692/2015-00), pela impossibilidade de aplicação do regramento constante do Código Florestal que regula as áreas consolidadas previsto nos arts. 61-A e 61-B do Código Florestal ao Bioma Mata Atlântica.

18. Os fundamentos da NOTA Nº 052/2017/CONJUR-MMA/CGU/AGU podem ser expostos, em resumo, nos seguintes termos (autos 02000.002097/2015-13):

a) em debate a aplicação do Código Florestal (Lei nº 12.651, de 2012), em especial os seus arts. 61-A e 61-B, ao Bioma Mata Atlântica, regulado pela Lei nº 11.428, de 2006, que foi objeto de análise inicial por intermédio do PARECER Nº 392/2014/PFE/PR/IBAMA/AGU e do PARECER Nº 13/2015/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (Seq. 7, 1), que concluíram pela inaplicabilidade dos arts. 61-A e 61-B, por ser incompatível com a Lei da Mata Atlântica;

b) o tema também foi objeto de análise da CONJUR/MMA, por meio do PARECER Nº 773/2015/CGAJ/CONJUR-MMA/CGU/AGU/omtm (Seq. 7, 2, dos autos nº 00000.030692/2015-00), que concluiu no sentido de que, "*a aplicação do art. 61-A da Lei 12.651/2012 apenas seria possível se a própria Lei 11.428/2006 trouxesse idêntica previsão. Contudo, aplicá-la de forma integrativa é subverter o sistema protetivo dos biomas florestais, fazendo com que uma norma excepcional fosse ampliada para abarcar hipóteses não idealizadas pelo legislador ao cunhar tal exceção*"; e ainda, "*como o art. 61-B da Lei 12.651/2012 também faz uso do regime jurídico de "área consolidada", a fundamentação retro deve ser aplicada de forma idêntica, a resultar, também, na sua inaplicabilidade diante da Lei 11.428/2006*";

c) submetido esse Parecer à aprovação, foi exarado o DESPACHO Nº 1050/2015/CONJUR-MMA/CGU/AGU/jmloa (Seq. 7, 2, autos nº 00000.030692/2015-00), de aprovação parcial, que concluiu no sentido de que seria "*possível a aplicação de todas as disposições transitórias da Lei nº 12.651/2012, especialmente os arts. 61-A e 61-B, para o Bioma Mata Atlântica, por se tratar de legislação que dá completude à Lei 11.428/2006, completude esse suscitada e exigida pela própria Lei do Bioma, na forma do art. 1º, caput, bem como pelos acima citados dispositivos (item 23)*";

d) em razão da mudança de gestão do MMA, a Presidência do IBAMA solicitou a reavaliação do tema;

e) parece correto o entendimento segundo o qual a Lei da Mata Atlântica admite que suas lacunas sejam supridas por meio de diplomas normativos ambientais, em especial, pelo Código Florestal, nos termos do art. 1º da Lei nº 11.428, de 2006;

f) todavia, a aplicação da norma não deve estar dissociada de um exercício mínimo de compatibilidade, seja pela análise da especialidade, seja com a utilização do método do diálogo da fontes;

g) quando do estudo dos arts. 61-A e 61-B do Código Florestal, o foco do desacerto da manifestação constante do DESPACHO Nº 1050/2015/CONJUR-MMA/CGU/AGU/jmloa estaria na afirmação de que tais artigos tratariam da recomposição de áreas de preservação, o que não ocorreria, visto que a recomposição estaria prevista nos arts. 7º a 9º do Código Florestal, sendo os arts. 61-A e 61-B exceções a essa regra;

h) a Lei da Mata Atlântica não admite a consolidação de uso indevido, e mesmo nas hipóteses de supressão autorizadas, exige-se uma compensação ambiental de área equivalente, que fica impedida em caso de APP e de supressão/corte irregulares; e

i) haveria um malefício na aplicação dos arts. 61-A e 61-B do Código Florestal ao Bioma Mata Atlântica, por importar em um regime jurídico menos protetivo.

Eis a síntese do necessário. Passa-se ao exame propriamente dito.

Da existência de uma divergência jurídica a ser objeto de uniformização.

19. Antes da abordagem do mérito propriamente dito, torna-se necessário avaliar a competência deste Departamento para se pronunciar sobre a divergência suscitada pela CONJUR/MAPA.

20. Com efeito, constata-se a existência de interpretações diferentes sobre a aplicabilidade dos arts. 61-A e 61-B do Código Florestal ao Bioma Mata Atlântica.

21. A CONJUR-MAPA, por meio do PARECER Nº 819/2019/CONJUR-MAPA/CGU/AGU (Seq. 14), aprovado pelo Despacho de Seq. 16, suscita divergência em face dos termos da NOTA Nº 52/2017/CONJUR-MMA/CGU/AGU (lançada nos autos nº 02000.002097/2015-13), ao argumento de que essa Nota interfere na missão institucional que foi atribuída pelo art. 21 da Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA.

22. Não obstante, a PF-ICMBio questiona a legitimidade da CONJUR-MAPA para suscitar divergência, eis que se trataria de tema ambiental, restrito à competência do MAA, IBAMA e ICMBio, bem como que a alegação de impacto econômico não seria suficiente para justificar sua interferência na matéria atinente à fiscalização ambiental e à implementação da política nacional do meio ambiente (Seqs. 21/22).

23. Sobre esse tema, também se manifestou a CONJUR-MMA, para pontuar que ambas as interpretações, a sua e da CONJUR-MAPA, possuem sustentação jurídica, citando o art. 1º da lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, que instituiu a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, como elemento novo a ser considerado ao interpretar a norma, reconhecendo, de forma implícita, a legitimidade da participação da CONJUR-MAPA no processo de solução da questão jurídica.

24. Visto isso, convém frisar que a competência dos órgãos ambientais é inequívoca, dado que se se trata de questionamento sobre a aplicação de regras que regulam a consolidação de áreas em APP no Bioma Mata Atlântica, de caráter protetivo ao meio ambiente, portanto.

25. Não obstante, a competência do MAPA decorreria, segundo alega a CONJUR-MAPA, das consequências que essa interpretação, dada pelos órgãos ambientais, teria no bojo das competências legais daquela Pasta. Do art. 21 da Lei nº 13.844, de 2019, destacam-se os dispositivos que têm alguma relação com o tema (incisos I, II, VII, XII, XIII, XV e §3º)^[1].

26. A Lei conferiu ao MAPA, portanto, competência para tratar da política agrícola, bem como do abastecimento, do desenvolvimento rural sustentável, de fomento à agricultura familiar, da conservação e manejo do solo e da água, destinados ao processo produtivo agrícola, todas essas competências relacionadas à dimensão econômica e social da agricultura e pecuária.

27. Em princípio, essas competências não se relacionariam à matéria ambiental, de competência do MMA, não fosse a dimensão das consequências dessa interpretação, capaz de interferir no processo produtivo existente no meio rural e gerar desequilíbrio econômico.

28. Por isso, percebe-se que, nesse caso, as competências do MMA e do MAPA se inter-relacionam no ponto em que se discutem as consequências econômicas para a produção agrícola, decorrentes de uma interpretação dos arts. 61-A e 61-B do Código Florestal que não admite a consolidação de áreas rurais (art. 3º, IV, do Código Florestal) no âmbito do Bioma Mata Atlântica.

29. Nesse sentido, bastante pertinente para a compreensão do que se discute a transcrição de excerto do estudo realizado pela EMBRAPA (Seq. 11), que explicita as consequências fático-econômicas

do debate jurídico objeto destes autos:

"B) Qual a repercussão para o agronegócio brasileiro caso prevaleça a proibição de produção agropecuária em áreas consolidadas do bioma Mata Atlântica?"

RESUMO

A repercussão para o agronegócio brasileiro, caso fosse proibida ou restringida a produção agropecuária em áreas consolidadas do Bioma Mata Atlântica, seria enorme. Para muitos estados e municípios, ela assumiria dimensões catastróficas tanto em termos territoriais, como sociais e econômicos. Este segundo questionamento ou quesito (b) amplia a dimensão territorial da temática tratada anteriormente (áreas de altitude) no quesito (a) para alcançar todas as chamadas "áreas consolidadas" no bioma Mata Atlântica e, portanto, todo o bioma cuja extensão representa 13% do território nacional. No presente documento, face aos limites de recursos e de tempo, não foi possível tratar de forma circunstanciada de todas as áreas consolidadas no bioma Mata Atlântica; contudo diversas dimensões desse tema puderam ser avaliadas e estimadas em termos numéricos e cartográficos. Os principais resultados são apresentados a seguir.

Em termos territoriais, o impacto descrito na pergunta ou quesito anterior (a) referiu-se apenas a um subconjunto da Mata Atlântica: as áreas de altitude acima de 1.000 metros. Elas representam 7% do bioma ou 8,5 milhões de hectares. Já a proibição ou a restrição da produção agropecuária em todas as áreas consolidadas do Bioma Mata Atlântica repercutiria sobre a totalidade do bioma e **poderia alcançar indiretamente até 75,8 milhões de hectares**.

Em termos sociais, tal proibição da produção agropecuária teria o **potencial de atingir direta ou indiretamente cerca de 2.200.000 produtores rurais** dos quais cerca de 2.000.000 (93%) são pequenos (menos de quatro módulos fiscais), conforme os dados do CAR 2019.

Em termos econômicos, seria necessário um estudo mais detalhado contemplando dois ou três cenários de tal medida. Mas, desde já, é possível afirmar: tal proibição seria capaz de **atingir dezenas cadeias produtivas**, muitas das quais estão quase que exclusivamente situadas nessa região (**pomicultura, vitivinicultura, cafeicultura, pecuária leiteira, cana-de-açúcar...**). Como mencionado, nem todas as atividades agropecuárias situam-se em áreas de APP no bioma Mata Atlântica. Mas, ao mesmo tempo, a imensa maioria dos imóveis rurais possuem parte de suas áreas em APP. O bioma é marcado pela presença de montanhas, serras e serranias: as Serras Gaúchas, no Rio Grande do Sul; a Serra Geral em Santa Catarina e Paraná; a Serra do Mar no Paraná, São Paulo e Rio de Janeiro; a Serra da Mantiqueira em Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo; a Serra Negra e Itabaiana em Sergipe; a Serra das Russas em Pernambuco e outras. Dada a pluviosidade elevada, a rede hidrográfica é densa no bioma. Algumas atividades como a bananicultura no Vale do Ribeira, a cafeicultura no nordeste do estado de São Paulo, sul de Minas Gerais e Espírito Santo, bem como a pecuária de corte e de leite da Serra da Mantiqueira ocupam há mais de um século, em sua maioria, áreas hoje consideradas de preservação permanente. O mesmo cenário, no caso da pecuária, se repetiria no bioma Pampa, caso as áreas secularmente e tradicionalmente pastejadas, análogas aos campos de altitude, não fossem consideradas integralmente como áreas consolidadas. "

30. A representação cartográfica e numérica do que se discute encontra-se na referida Nota Técnica da EMBRAPA e confirma a magnitude das consequências econômicas da interpretação do Código Florestal (arts. 61-A e 61-B).

31. Pode-se concluir que essa questão transborda a competência do MMA, não se configurando como matéria puramente ambiental, pois, possui consequências no âmbito das políticas públicas que são competência do MAPA, tais como a produção e o abastecimento.

32. Nesse sentido, bastante pertinente a citação, feita pela própria CONJUR-MAA, da Lei nº 13.874, de 2019, que instituiu norma de hermenêutica segundo a qual essa Lei, que institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, deve ser observada na interpretação das normas de proteção ao meio ambiente, dentre outras (§1º do art. 1º).

33. Ademais, é importante salientar também que a PF-IBAMA desalinhou-se do entendimento que anteriormente era uníssono no âmbito dos órgãos ambientais, por intermédio do DESPACHO Nº 889/2019/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (Seq. 29), firmado pelo seu Procurador-Geral, para admitir a aplicação das disposições transitórias do Código Florestal ao Bioma Mata Atlântica.

34. Forçoso concluir que a matéria transborda os limites da competência do MMA, incidindo sobre a competência do MAPA, nos termos do art. 21 da lei nº 13.844, de 2019, sendo necessária a manifestação uniformizadora deste Departamento, nos termos do art. 14, I, "a", do Anexo I ao Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010.

35. A matéria, portanto, demanda uniformização, inclusive, com a sugestão de que seja submetida à apreciação e aprovação do Advogado-Geral da União, com fundamento no art. 4º, X e XI, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

Os questionamentos sobre a possibilidade de retrocesso ambiental.

36. De fato, o art. 225 da Constituição Federal ^[2] conferiu especial proteção à Mata Atlântica, admitindo a sua utilização, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

37. Por sua vez, a NOTA Nº 052/2017/CONJUR-MMA/CGU/AGU (autos nº 02000.002097/2015-13 - Seq. 9), manifestou-se pela impossibilidade de aplicação do regramento constante do Código Florestal que regula as áreas consolidadas previsto nos arts. 61-A e 61-B do Código Florestal ao Bioma Mata Atlântica.

38. Segundo a Nota da CONJUR/MMA, haveria um malefício na aplicação dos arts. 61-A e 61-B

do Código Florestal ao Bioma Mata Atlântica, por importar em um regime jurídico menos protetivo.

39. Essa questão, todavia, embora sem uma referência expressa, foi objeto de amplo debate no STF, por ocasião do julgamento das ações que questionaram diversos artigos do Código Florestal, dentre eles os arts. 61-A e 61-B (Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4901, 4902, 4903 e 4937 e Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 42).

40. Naquela oportunidade, também se questionou a redução da proteção às APPs, gerada pela inclusão na norma de áreas rurais consolidadas, tendo aquela egrégia Corte decidido que não há nenhuma inconstitucionalidade naqueles dispositivos, que resultam de "*duelo valorativo entre a tutela ambiental e a tutela do desenvolvimento*", nos termos o excerto extraído 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 enceram 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)

"(...).

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.

"(...).

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. Conseqüentemente, 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; (...).
(...)."

41. Portanto, o STF realizou a ponderação entre os princípios envolvidos e entendeu que os arts. 61-A e 61-B do Código Florestal observam parâmetros de constitucionalidade, não podendo ser qualificados como retrocesso, mas regras de transição que levam em consideração, para a recomposição das áreas rurais consolidadas em APP, inclusive a extensão da propriedade.

42. Compatibilizou-se a tutela do desenvolvimento e a tutela do meio ambiente, sem que se pudesse extrair disso algum reconhecimento de retrocesso. Em verdade, embora permitindo a continuidade de determinadas atividades em áreas consolidadas, foram estabelecidas condições para a recomposição da cobertura vegetal.

43. Transpondo esse entendimento para o Bioma Mata Atlântica, pode-se concluir pela sua total adequação, na medida em que o STF não fez nenhuma ressalva quanto à aplicabilidade do seu entendimento a determinadas frações do território brasileiro.

44. Em verdade, embora não tenha sido expressamente referido no acórdão que decidiu sobre as alegadas inconstitucionalidades do Código Florestal, houve referência nos debates dos Ministros à sua aplicabilidade ao Bioma Mata Atlântica, tendo o processo objetivo contado, inclusive, com *amicus curiae* voltado para a defesa da Mata Atlântica.

45. Coube ao próprio STF dizer que o Congresso Nacional detém a legitimidade institucional e democrática que o legitima a dispor sobre a legislação de proteção ambiental, sendo certo que não se cogita aqui de aplicação retroativa da Lei, pois, o que permitem os arts. 61-A e 61-B é a continuidade das atividades em áreas rurais consolidadas e a recomposição das áreas degradadas em condições diferenciadas.

46. Embora constem dos votos dos eminentes Ministros do STF valiosas lições, extraem-se do voto elaborado pelo eminente Ministro Luiz Fux, os seguintes excertos:

"No entanto, a escolha de políticas públicas no âmbito do Direito Ambiental representa a difícil tarefa de acomodar a satisfação de diferentes valores relevantes em permanente tensão, valores esses que podem pertencer igualmente à seara do meio-ambiente ou podem transbordar para outros setores, 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. 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), o desenvolvimento nacional (art. 3º, II), a erradicar a pobreza e a marginalização e 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), a defender o consumidor (art. 5º, XXXII; art. 170, V) etc." (ADC 42, p. 5)

.....
Não se quer dizer que o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente sejam intrinsecamente antagônicos. Pelo contrário: observa-se na experiência internacional que países economicamente desenvolvidos são geralmente bem-sucedidos na preservação de seus recursos ecológicos. Basta notar que a previsão de Thomas Malthus, para quem os meios de subsistência não acompanhariam o crescimento populacional, feita em 1783, não se confirmou. A conclusão 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. Ou seja, "sustentabilidade não deve ser associada com estabilidade (pouca ou nenhuma mudança) ou com uma condição de equilíbrio entre processos naturais e humanos. (...) A história humana e natural é feita de mudanças e adaptações, não de condições estáticas ou de equilíbrio." (Tradução livre do trecho: "sustainability should not be associated with stability (little or no change) or with an equilibrium between natural and human processes. (...) Human and natural history is about change and adjustment, not about static or equilibrium conditions." CASTLE, Emery N.; BERRENS, Robert P.; POLASKY, Stephen. "The Economics of Sustainability". In: 36 Nat. Resources J. 715 1996).

A preservação dos recursos naturais para as gerações futuras não pode ser um valor absoluto, a 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. A questão, portanto, envolve 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. (...). (ADC 42, p. 9/10)

47. Pois bem, no caso examinado (Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4901, 4902, 4903 e 4937 e Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 42), o STF decidiu pela inexistência de ofensa ao princípio da vedação de retrocesso, admitindo a constitucionalidade do novo regime das APP, que estava e continua regulado inteiramente pelo Código Florestal.

48. Ou seja, ainda que se questionasse tratar-se retrocesso na proteção do Bioma Mata Atlântica, seria forçoso reconhecer que esse Bioma sempre contou com a proteção do Código Florestal para as APP nele inseridas.

49. Dito de outro modo, o STF decidiu sobre a constitucionalidade do regime jurídico instituído pelo Código Florestal que sempre foi o regime aplicável às APP localizadas no Bioma Mata Atlântica.

50. Nesse sentido, ainda que não tenha havido uma manifestação explícita sobre a inclusão do Bioma Mata Atlântica no escopo do Código Florestal, pode-se concluir que a Suprema Corte decidiu implicitamente sobre a legitimidade da alteração legislativa que importou na alegada redução protetiva.

51. E ainda que assim não fosse, também pode-se concluir que a jurisprudência oriunda do STF entende constitucional o regime de transição, desde que não esvaziado o o núcleo constitucional de outros valores constitucionais. E no caso, a instituição de um regime de transição para as APP, já admitido pelo STF, não importaria em esvaziamento do direito à proteção da Mata Atlântica.

52. A instituição do regime de transição previsto no Código Florestal visa exatamente a preservar esse patrimônio para as 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.

53. Além disso, essa permissão para a continuidade de certas atividades não dispensa, embora mitigue, a obrigação de recomposição da APP, que de resto consta do próprio Código Florestal (arts. 7º, 61-A e 61-B).

54. Não há retrocesso, mas o reconhecimento jurídico de situações consolidadas pelo tempo, que garantem a continuidade da atividade econômica de inúmeras famílias, e garante de forma razoável a recomposição dessas APP.^[3]

Da incidência das normas do Código Florestal (arts. 61-A e 61-B) ao Bioma Mata Atlântica, e da alegação antinomia entre dispositivos da legislação de regência.

55. Embora tenham sido citados diversos dispositivos do Código Florestal que tratam do reconhecimento de áreas consolidadas nas manifestações juntadas aos autos, a divergência limita-se à interpretação dos arts. 61-A e 61-B, que foram objeto de referência explícita na NOTA Nº 052/2017/CONJUR-MMA/CGU/AGU pela CONJUR-MMA.

56. Portanto, o cerne da divergência reside da aplicabilidade dos arts. 61-A e 61-B do Código Florestal ao Bioma Mata Atlântica.

57. Trata-se de divergência que tem gerado, no âmbito do Poder Executivo, interpretações variadas, conforme se observa dos autos, tendo a CONJUR-MMA alterado seu entendimento a respeito do assunto no ano de 2017, após firmar compreensão diversa no ano de 2015.

58. A relevância do tema, quanto ao aspecto ambiental, reside no alegado risco de imposição de um regime jurídico menos protetivo ao Bioma Mata Atlântica, consubstanciado na permissão para a continuidade de atividades agrossilvopastoris em APP, bem como pela fixação de critérios diferenciados para a recomposição florestal nessas áreas; e quanto ao aspecto econômico, no impacto de eventual imposição de suspensão dessas atividades.

59. Registre-se que o art. 20 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942), determina que *as decisões, na esfera administrativa, não podem ser adotadas com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão*.^[4]

60. Destaque-se a manifestação da EMBRAPA (Seq. 11), que descreve a dimensão dessa controvérsia jurídica.

61. Além disso, a Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019 (§1º do art. 1º)^[5], que instituiu normas visando a garantir a liberdade do exercício de atividade econômica, determina que tais princípios devem ser considerados na interpretação do direito ambiental, o que se mostra consentâneo com a ponderação que foi feita pelo STF ao julgar os dispositivos do Código Florestal, indicando também caminho a ser seguido na interpretação infraconstitucional.

62. Determina essa mesma Lei, ainda, que *"interpretam-se em favor da liberdade econômica, da boa-fé e do respeito aos contratos, aos investimentos e à propriedade todas as normas de ordenação pública sobre atividades econômicas privadas"*.

63. Visto isso, deve-se registrar que o parágrafo único do art. 2º da Lei da Mata Atlântica^[6] determina 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"*.

64. O Decreto nº 6.660, de 2008^[7], também tratou do tema no seu art. 1º, para deixar explícito que a regulamentação visa a tratar da proteção da Mata, *"não interferindo em áreas já ocupadas com agricultura, cidades, pastagens e florestas plantadas ou outras áreas desprovidas de vegetação nativa"*.^[8]

65. Portanto, o Decreto regulamentador da Lei da Mata Atlântica deixou claro que áreas já ocupadas com agricultura, pastagens, florestas plantadas ou outras áreas desprovidas de floresta nativa não sofrem a incidência da Lei nº 11.428, de 2006.

66. Por sua vez, o Código Florestal define área rural consolidada no art. 3º, IV, como sendo a "área de imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de *pousio*".

67. Nessas áreas consolidadas, a alteração promovida pelo elemento humano (antropização) é a principal característica, em contraposição à necessária presença de remanescentes de vegetação nativa no estágio primário e nos estágios secundário inicial, médio e avançado de regeneração, que implicam na incidência da proteção da Lei da Mata Atlântica.

O Superior Tribunal de Justiça - STJ já decidiu que a proteção ao Bioma Mata Atlântica refere-se à "*floresta em pé*" e ainda que esse julgado tenha sido proferido levando em conta a legislação anterior à Lei da Mata Atlântica, essa realidade ainda se aplica em razão da dicção legal:

EMENTA:

(...).

4. A matéria recursal cinge-se, pois, a interpretar os efeitos do Decreto 750/1993 e a consequente incidência da norma prescricional quinquenal, prevista no Decreto 20.910/1932, o que é cabível em Recurso Especial. Inaplicabilidade da Súmula 7/STJ.

(...).

11. Cabe observar que, no caso dos autos, o Decreto 750/93 não diminuiu a área então cultivada pelos recorridos, até porque não há Mata Atlântica na lavoura. Apenas impediu nova supressão da cobertura florística, especificamente a vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração. O efeito possível do Decreto é restringir a ampliação do aproveitamento econômico do imóvel, mas não reduzir a exploração já existente.

VOTO VENCEDOR:

(...).

Conforme explicitado no relatório, cuida-se, originariamente, de Ação de Indenização por Desapropriação Indireta proposta contra a União em virtude das restrições veiculadas pelo Decreto 750/1993, que proibiu o corte, a exploração e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica.

(...).

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.

(...).

Pelo contrário, esse percentual demonstra, inequivocamente, que houve **simples restrição à exploração futura da vegetação remanescente do imóvel**.

(...).

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 nº 1.104.517 - SC.**, 2ª. T., Rel. Min. Castro Meira, Redator Min. Hermann Benjamin, j. 27/08/2013)

68. Nesse sentido, uma primeira conclusão já é possível: as áreas sobre as quais não incidem as disposições 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.

69. Isso porque 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.

70. Observe-se, por oportuno, que a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, tipifica como crime destruir ou danificar vegetação primária ou secundária, em estágio avançado ou médio de recuperação, do Bioma Mata Atlântica, bem como a derrubada de florestas em APP (arts. 38, 38-A e 39)^[9].

71. Por outro lado, embora as atividades agrossilvipastoris pressuponham a ausência de Mata Atlântica, não havendo antinomia, deve-se observar que o reconhecimento dessas áreas rurais consolidadas admite a adoção do regime de *pousio*, em que poderá ocorrer a regeneração da vegetação de Mata Atlântica.

72. Ocorre que a Lei da Mata Atlântica também admite o regime de *pousio* em seu art. 26^[10], ou seja, não há incompatibilidade entre os regimes legais, assim como ocorre com as outras atividades permitidas em áreas consolidadas, que são o ecoturismo e o turismo rural, que são atividades liberadas no âmbito do Bioma Mata Atlântica, nos termos dos arts. 6º, 18 e 33, IV, da Lei nº 11.428, de 2006, e Decreto nº 6.660, de 2008^[11].

73. Ao regulamentar o art. 18 da Lei da Mata Atlântica, o Decreto nº 6.660, de 2008 (art. 29, II)^[12], dispõe que a implantação de trilhas para o desenvolvimento de ecoturismo não necessita de autorização dos órgãos ambientais competentes.

74. Assim, deve ser afastada a interpretação apriorística que conclui pela não incidência do Código Florestal em relação às áreas consolidadas previstas nos arts. 61-A e 61-B ao Bioma Mata Atlântica, dada a ausência de qualquer antinomia entre ambas nesse aspecto.

75. Esses dispositivos encontram-se, na verdade, alinhados com o escopo da proteção da Mata Atlântica, que deve assegurar o disciplinamento da ocupação rural e urbana inseridas nesse Bioma, de forma a harmonizar o crescimento econômico com a manutenção do equilíbrio ecológico (art. 7º, IV)^[13].

Da regulação das APPs pelo Código Florestal e não pela Lei da Mata Atlântica. Inviabilidade jurídica de aplicação parcial do regime de proteção das APPs.

76. Outro aspecto a ser observado refere-se ao tratamento jurídico que foi dado pela legislação à proteção das APPs na legislação de proteção ao meio ambiente.

77. A Lei da Mata Atlântica determinou a aplicação da legislação ambiental vigente à época ao Bioma, especialmente do Código Florestal, consubstanciado na Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que estabelecia integralmente o regime das APPs.

78. Em seus dispositivos, ao fazer referência às APPs, a Lei da Mata Atlântica fez remissão expressa ao Código Florestal então em vigor, como pode ser observado no inciso II do art. 11, bem como no inciso III do art. 23, que é o diploma legal que cuida da preservação ambiental^[14].

79. Por sua vez, a Lei da Mata Atlântica consignou que " *ressalvadas hipóteses previstas em lei, as áreas de preservação permanente não integrarão a reserva legal*" (parágrafo único do art. 35), bem como que " *terão prioridade de apoio os projetos destinados à conservação e recuperação de áreas de preservação permanente, (...)*" (§1º do art. 38).

80. O fato é que a matéria inerente à APP foi objeto de disciplinamento pelo Código Florestal em sua quase integralidade com pequenas ressalvas, o que demonstra a conexão legal existente entre esses sistemas normativos.

81. Nesse aspecto, a alegação de incidência do princípio da especialidade, nesse caso, demandaria a existência de normas legais que importassem numa antinomia.

82. Não obstante, não é isso que se verifica. O Código Florestal é a Lei que disciplina normas gerais sobre a proteção da vegetação, inclusive sobre as áreas de preservação permanente, consoante se infere do seu art. 1º-A^[15], e essa matéria não foi tratada na Lei da Mata Atlântica.

83. Por seu turno, o regime de proteção da APP é estabelecido pelo art. 7º do Código Florestal, e não pela Lei da Mata Atlântica. Nesse sentido, admitir a aplicação desse dispositivo ao Bioma e não admitir a aplicação dos arts 61-A e 61-B da mesma Lei, seria admitir a aplicação parcial da norma, o que não se mostra viável juridicamente.

84. A norma que regula as APP tem sua regra geral no art. 7º e disposições transitórias relacionadas a essas áreas, que devem ser aplicadas integralmente e não parcialmente, por critério subjetivo.

85. Por sua vez, os dispositivos legais constantes da Lei nº 11.428, de 2006, que trataram das 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.

86. Como antes afirmado, são sistemas jurídicos complementares, como pode ser constatado pela leitura do art. 1º da Lei da Mata Atlântica, que determina a aplicação da Lei nº 4.771, de 1965 (Código Florestal então em vigor), hoje sucedida pela Lei nº 12.651, de 2012 (Código Florestal em vigor).

87. Essa Lei conta com os arts. 61-A e 61-B^[16], que permitem a continuidade de atividades agrossilvopastoris, de ecoturismo e de turismo rural em áreas consolidadas até 22 de julho de 2008 inseridas em APPs, estabelecendo, ainda, exigências especiais de recomposição da cobertura vegetal em situações que levam em consideração a dimensão da propriedade.

Conclusão.

88. Diante do exposto, entende-se 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.

À consideração superior.

Brasília, 6 de dezembro de 2019.

MARCO AURÉLIO CAIXETA
ADVOGADO DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 21000019326201818 e da chave de acesso 57733187

Notas

1. [^] "Art. 21. *Constituem áreas de competência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento: I - política agrícola, abrangidos a produção, a comercialização, o seguro rural, o abastecimento, a armazenagem e a garantia de preços mínimos; II - produção e fomento agropecuário, abrangidas a agricultura, a pecuária, a agroindústria, a agroenergia, as florestas plantadas, a heveicultura, a aquicultura e a pesca; (...); VII - pesquisa em agricultura, pecuária, sistemas agroflorestais, aquicultura, pesca e agroindústria; (...); XII - desenvolvimento rural sustentável; XIII - políticas e fomento da agricultura familiar; (...); XV - conservação e manejo do solo e da água, destinados ao*

processo produtivo agrícola, pecuário, sistemas agroflorestais e aquicultura;(...).§ 3º Cabe ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento exercer, por meio do Serviço Florestal Brasileiro, a função de órgão gestor prevista no art. 53 da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, em âmbito federal.(...)."

2. ^ undefined
3. ^ undefined
4. ^ Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Regulamento)Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)
5. ^ Art. 1º Fica instituída a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, que estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador, nos termos do inciso IV do caput do art. 1º, do parágrafo único do art. 170 e do caput do art. 174 da Constituição Federal.§ 1º **O disposto nesta Lei será observado na aplicação e na interpretação do direito civil, empresarial, econômico, urbanístico e do trabalho nas relações jurídicas que se encontrem no seu âmbito de aplicação e na ordenação pública, inclusive sobre exercício das profissões, comércio, juntas comerciais, registros públicos, trânsito, transporte e proteção ao meio ambiente.**§ 2º **Interpretam-se em favor da liberdade econômica, da boa-fé e do respeito aos contratos, aos investimentos e à propriedade todas as normas de ordenação pública sobre atividades econômicas privadas.**§ 3º O disposto nos arts. 1º, 2º, 3º e 4º desta Lei não se aplica ao direito tributário e ao direito financeiro, ressalvado o inciso X do caput do art. 3º.§ 4º O disposto nos arts. 1º, 2º, 3º e 4º desta Lei constitui norma geral de direito econômico, conforme o disposto no inciso I do caput e nos §§ 1º, 2º, 3º e 4º do art. 24 da Constituição Federal, e será observado para todos os atos públicos de liberação da atividade econômica executados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, nos termos do § 2º deste artigo.§ 5º O disposto no inciso IX do caput do art. 3º desta Lei não se aplica aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, exceto se:I - o ato público de liberação da atividade econômica for derivado ou delegado por legislação ordinária federal; ouII - o ente federativo ou o órgão responsável pelo ato decidir vincular-se ao disposto no inciso IX do caput do art. 3º desta Lei por meio de instrumento válido e próprio.§ 6º Para fins do disposto nesta Lei, consideram-se atos públicos de liberação a licença, a autorização, a concessão, a inscrição, a permissão, o alvará, o cadastro, o credenciamento, o estudo, o plano, o registro e os demais atos exigidos, sob qualquer denominação, por órgão ou entidade da administração pública na aplicação de legislação, como condição para o exercício de atividade econômica, inclusive o início, a continuação e o fim para a instalação, a construção, a operação, a produção, o funcionamento, o uso, o exercício ou a realização, no âmbito público ou privado, de atividade, serviço, estabelecimento, profissão, instalação, operação, produto, equipamento, veículo, edificação e outros.
6. ^ "Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se integrantes do Bioma Mata Atlântica as seguintes formações florestais nativas e ecossistemas associados, com as respectivas delimitações estabelecidas em mapa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, conforme regulamento: Floresta Ombrófila Densa; Floresta Ombrófila Mista, também denominada de Mata de Araucárias; Floresta Ombrófila Aberta; Floresta Estacional Semidecidual; e Floresta Estacional Decidual, bem como os manguezais, as vegetações de restingas, campos de altitude, brejos interioranos e encraves florestais do Nordeste. (Vide Decreto nº 6.660, de 2008)Parágrafo único. **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.**"
7. ^ "Art. 1o O mapa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, previsto no art. 2o da Lei no 11.428, de 22 de dezembro de 2006, contempla a configuração original das seguintes formações florestais nativas e ecossistemas associados: Floresta Ombrófila Densa; Floresta Ombrófila Mista, também denominada de Mata de Araucárias; Floresta Ombrófila Aberta; Floresta Estacional Semidecidual; Floresta Estacional Decidual; campos de altitude; áreas das formações pioneiras, conhecidas como manguezais, restingas, campos salinos e áreas aluviais; refúgios vegetacionais; áreas de tensão ecológica; brejos interioranos e encraves florestais, representados por disjunções de Floresta Ombrófila Densa, Floresta Ombrófila Aberta, Floresta Estacional Semidecidual e Floresta Estacional Decidual; áreas de estepe, savana e savana-estépica; e vegetação nativa das ilhas costeiras e oceânicas. § 1o **Somente os remanescentes de vegetação nativa primária e vegetação nativa secundária nos estágios inicial, médio e avançado de regeneração na área de abrangência do mapa definida no caput terão seu uso e conservação regulados por este Decreto, não interferindo em áreas já ocupadas com agricultura, cidades, pastagens e florestas plantadas ou outras áreas desprovidas de vegetação nativa.** [3]§ 2o Aplica-se a todos os tipos de vegetação nativa delimitados no mapa referido no **caput** o regime jurídico de conservação, proteção, regeneração e utilização estabelecido na Lei nº 11.428, de 2006, e neste Decreto, bem como a legislação ambiental vigente, em especial a Lei no 4.771, de 15 de setembro de 1965. § 3o O mapa do IBGE referido no **caput** e no art. 2º da Lei nº 11.428, de 2006, denominado Mapa da Área de Aplicação da Lei no 11.428, de 2006, será disponibilizado nos sítios eletrônicos do Ministério do Meio Ambiente e do IBGE e de forma impressa."
8. ^ **A Resolução nº 10, de 1º de outubro de 1993, do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, convalidada pela Resolução nº 388, de 23 de fevereiro de 2007 (DOU de 26.02.2007,**

Seção 1, p. 63), estabelece conceitos básicos de vegetação primária e secundária e seus respectivos estágios de regeneração, nos seguintes termos: "Art. 2º Com base nos parâmetros indicados no artigo 1º desta Resolução, ficam definidos os seguintes conceitos: I - Vegetação Primária - vegetação de máxima expressão local, com grande diversidade biológica, sendo os efeitos das ações antrópicas mínimos, a ponto de não afetar significativamente suas características originais de estrutura e de espécies. II - Vegetação Secundária ou em Regeneração - vegetação resultante dos processos naturais de sucessão, após supressão total ou parcial da vegetação primária por ações antrópicas ou causas naturais, podendo ocorrer árvores remanescentes da vegetação primária. Art. 3º Os estágios de regeneração da vegetação secundária a que se refere o artigo 6º do Decreto nº 750/93, passam a ser assim definidos: I - Estágio Inicial: a) fisionomia herbácea/arbustiva de porte baixo, com cobertura vegetal variando de fechada a aberta; b) espécies lenhosas com distribuição diamétrica de pequena amplitude; c) epífitas, se existentes, são representadas principalmente por líquenes, briófitas e pteridófitas, com baixa diversidade; d) trepadeiras, se presentes, são geralmente herbáceas; e) serapilheira, quando existente, forma uma camada fina pouco decomposta, contínua ou não; f) diversidade biológica variável com poucas espécies arbóreas ou arborescentes, podendo apresentar plântulas de espécies características de outros estágios; g) espécies pioneiras abundantes; h) ausência de subosque. II - Estágio Médio: a) fisionomia arbórea e/ou arbustiva, predominando sobre a herbácea, podendo constituir estratos diferenciados; b) cobertura arbórea, variando de aberta a fechada, com a ocorrência eventual de indivíduos emergentes; c) distribuição diamétrica apresentando amplitude moderada, com predomínio de pequenos diâmetros; d) epífitas aparecendo com maior número de indivíduos e espécies em relação ao estágio inicial, sendo mais abundantes na floresta ombrófila; e) trepadeiras, quando presentes são predominantemente lenhosas; f) serapilheira presente, variando de espessura de acordo com as estações do ano e a localização; g) diversidade biológica significativa; h) subosque presente. III - Estágio Avançado: a) fisionomia arbórea, dominante sobre as demais, formando um dossel fechado e relativamente uniforme no porte, podendo apresentar árvores emergentes; b) espécies emergentes, ocorrendo com diferentes graus de intensidade; c) copas superiores, horizontalmente amplas; d) distribuição diamétrica de grande amplitude; e) epífitas, presentes em grande número de espécies e com grande abundância, principalmente na floresta ombrófila; f) trepadeiras, geralmente lenhosas, sendo mais abundantes e ricas em espécies na floresta estacional; g) serapilheira abundante; h) diversidade biológica muito grande devido à complexidade estrutural; i) estratos herbáceo, arbustivo e um notadamente arbóreo; j) florestas neste estágio podem apresentar fisionomia semelhante à vegetação primária; l) subosque normalmente menos expressivo do que no estágio médio; m) dependendo da formação florestal, pode haver espécies dominantes."

9. [^] "Art. 38. Destruir ou danificar floresta considerada de preservação permanente, mesmo que em formação, ou utilizá-la com infringência das normas de proteção: Pena - detenção, de um a três anos, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente. Parágrafo único. Se o crime for culposo, a pena será reduzida à metade."....."Art. 38-A. Destruir ou danificar vegetação primária ou secundária, em estágio avançado ou médio de regeneração, do Bioma Mata Atlântica, ou utilizá-la com infringência das normas de proteção: (Incluído pela Lei nº 11.428, de 2006). Pena - detenção, de 1 (um) a 3 (três) anos, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente. (Incluído pela Lei nº 11.428, de 2006). Parágrafo único. Se o crime for culposo, a pena será reduzida à metade. (Incluído pela Lei nº 11.428, de 2006)."....."Art. 39. Cortar árvores em floresta considerada de preservação permanente, sem permissão da autoridade competente: Pena - detenção, de um a três anos, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente."
10. [^] Art. 26. Será admitida a prática agrícola do *pusio* nos Estados da Federação onde tal procedimento é utilizado tradicionalmente.
11. [^] "Art. 6º **A proteção e a utilização do Bioma Mata Atlântica têm por objetivo geral o desenvolvimento sustentável e, por objetivos específicos, a salvaguarda da biodiversidade, da saúde humana, dos valores paisagísticos, estéticos e turísticos, do regime hídrico e da estabilidade social.** Parágrafo único. Na proteção e na utilização do Bioma Mata Atlântica, serão observados os princípios da função socioambiental da propriedade, da equidade intergeracional, da prevenção, da precaução, do usuário-pagador, da transparência das informações e atos, da gestão democrática, da celeridade procedimental, da gratuidade dos serviços administrativos prestados ao pequeno produtor rural e às populações tradicionais e do respeito ao direito de propriedade.".....Art. 18. **No Bioma Mata Atlântica, é livre a coleta de subprodutos florestais tais como frutos, folhas ou sementes, bem como as atividades de uso indireto, desde que não coloquem em risco as espécies da fauna e flora, observando-se as limitações legais específicas e em particular as relativas ao acesso ao patrimônio genético, à proteção e ao acesso ao conhecimento tradicional associado e de biossegurança.**.....Art. 33. **O poder público, sem prejuízo das obrigações dos proprietários e posseiros estabelecidas na legislação ambiental, estimulará, com incentivos econômicos, a proteção e o uso sustentável do Bioma Mata Atlântica.** § 1º Na regulamentação dos incentivos econômicos ambientais, serão observadas as seguintes características da área beneficiada: (...); IV - o valor paisagístico, estético e turístico; (...). § 2º Os incentivos de que trata este Título não excluem ou restringem outros benefícios, abatimentos e deduções em vigor, em especial as doações a entidades de utilidade pública efetuadas por pessoas físicas ou jurídicas."
12. [^] "Art. 29. **Para os fins do disposto no art. 18 da Lei no 11.428, de 2006, ressalvadas as áreas de preservação permanente, consideram-se de uso indireto, não necessitando de autorização dos órgãos ambientais competentes, as seguintes atividades:** I - abertura de pequenas vias e corredores de acesso; II - **implantação de trilhas para desenvolvimento de ecoturismo**; III - **implantação de aceiros para prevenção e combate a incêndios**

florestais;IV - construção e manutenção de cercas ou picadas de divisa de propriedades; eV - pastoreio extensivo tradicional em remanescentes de campos de altitude, nos estágios secundários de regeneração, desde que não promova a supressão da vegetação nativa ou a introdução de espécies vegetais exóticas. Parágrafo único. As atividades de uso indireto de que trata o **caput** não poderão colocar em risco as espécies da fauna e flora ou provocar a supressão de espécies ameaçadas de extinção constantes da Lista Oficial de Espécies da Flora Brasileira Ameaçadas de Extinção ou constantes de listas dos Estados."

13. [^] "Art. 7º A proteção e a utilização do Bioma Mata Atlântica far-se-ão dentro de condições que assegurem:I - a manutenção e a recuperação da biodiversidade, vegetação, fauna e regime hídrico do Bioma Mata Atlântica para as presentes e futuras gerações;II - o estímulo à pesquisa, à difusão de tecnologias de manejo sustentável da vegetação e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de recuperação e manutenção dos ecossistemas;III - o fomento de atividades públicas e privadas compatíveis com a manutenção do equilíbrio ecológico;IV - o **disciplinamento da ocupação rural e urbana, de forma a harmonizar o crescimento econômico com a manutenção do equilíbrio ecológico.**"
14. [^] Art. 11. O corte e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração do Bioma Mata Atlântica ficam vedados quando:.....II - o proprietário ou posseiro não cumprir os dispositivos da legislação ambiental, **em especial as exigências da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965**, no que respeita às Áreas de Preservação Permanente e à Reserva Legal.....Art. 23. O corte, a supressão e a exploração da vegetação secundária em estágio médio de regeneração do Bioma Mata Atlântica somente serão autorizados:.....III - quando necessários ao pequeno produtor rural e populações tradicionais para o exercício de atividades ou usos agrícolas, pecuários ou silviculturais imprescindíveis à sua subsistência e de sua família, ressalvadas as áreas de preservação permanente e, quando for o caso, após averbação da reserva legal, **nos termos da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965**:.....
15. [^] "Art. 1º-A. Esta Lei estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, **áreas de Preservação Permanente** e as áreas de Reserva Legal; a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais, e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos. (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012)Parágrafo único. Tendo como objetivo o desenvolvimento sustentável, esta Lei atenderá aos seguintes princípios: (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012)I - afirmação do compromisso soberano do Brasil com a preservação das suas florestas e demais formas de vegetação nativa, bem como da biodiversidade, do solo, dos recursos hídricos e da integridade do sistema climático, para o bem estar das gerações presentes e futuras; (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012)II - reafirmação da importância da função estratégica da atividade agropecuária e do papel das florestas e demais formas de vegetação nativa na sustentabilidade, no crescimento econômico, na melhoria da qualidade de vida da população brasileira e na presença do País nos mercados nacional e internacional de alimentos e bioenergia; (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012)III - ação governamental de proteção e uso sustentável de florestas, consagrando o compromisso do País com a compatibilização e harmonização entre o uso produtivo da terra e a preservação da água, do solo e da vegetação; (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012)IV - responsabilidade comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em colaboração com a sociedade civil, na criação de políticas para a preservação e restauração da vegetação nativa e de suas funções ecológicas e sociais nas áreas urbanas e rurais; (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012)V - fomento à pesquisa científica e tecnológica na busca da inovação para o uso sustentável do solo e da água, a recuperação e a preservação das florestas e demais formas de vegetação nativa; (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012)VI - criação e mobilização de incentivos econômicos para fomentar a preservação e a recuperação da vegetação nativa e para promover o desenvolvimento de atividades produtivas sustentáveis." (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012)
16. [^] "Art. 61-A. Nas **Áreas de Preservação Permanente**, é autorizada, exclusivamente, a continuidade das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural em áreas rurais consolidadas até 22 de julho de 2008. (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012). (Vide ADIN Nº 4.937) (Vide ADC Nº 42) (Vide ADIN Nº 4.902)§ 1º Para os imóveis rurais com área de até 1 (um) módulo fiscal que possuam áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente ao longo de cursos d'água naturais, será obrigatória a recomposição das respectivas faixas marginais em 5 (cinco) metros, contados da borda da calha do leito regular, independentemente da largura do curso d'água. (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).§ 2º Para os imóveis rurais com área superior a 1 (um) módulo fiscal e de até 2 (dois) módulos fiscais que possuam áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente ao longo de cursos d'água naturais, será obrigatória a recomposição das respectivas faixas marginais em 8 (oito) metros, contados da borda da calha do leito regular, independentemente da largura do curso d'água. (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).§ 3º Para os imóveis rurais com área superior a 2 (dois) módulos fiscais e de até 4 (quatro) módulos fiscais que possuam áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente ao longo de cursos d'água naturais, será obrigatória a recomposição das respectivas faixas marginais em 15 (quinze) metros, contados da borda da calha do leito regular, independentemente da largura do curso d'água. (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).§ 4º Para os imóveis rurais com área superior a 4 (quatro) módulos fiscais que possuam áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente ao longo de cursos d'água naturais, será obrigatória a recomposição das respectivas faixas marginais: (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).I - (VETADO); e (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).II - nos demais casos, conforme determinação do PRA, observado o mínimo de 20 (vinte) e o máximo de 100 (cem) metros, contados da borda da calha do leito regular. (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).§ 5º Nos casos de áreas rurais consolidadas em Áreas de Preservação Permanente no entorno de

nascentes e olhos d'água perenes, será admitida a manutenção de atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo ou de turismo rural, sendo obrigatória a recomposição do raio mínimo de 15 (quinze) metros. (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).§ 6º Para os imóveis rurais que possuam áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente no entorno de lagos e lagoas naturais, será admitida a manutenção de atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo ou de turismo rural, sendo obrigatória a recomposição de faixa marginal com largura mínima de: (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).I - 5 (cinco) metros, para imóveis rurais com área de até 1 (um) módulo fiscal; (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).II - 8 (oito) metros, para imóveis rurais com área superior a 1 (um) módulo fiscal e de até 2 (dois) módulos fiscais; (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).III - 15 (quinze) metros, para imóveis rurais com área superior a 2 (dois) módulos fiscais e de até 4 (quatro) módulos fiscais; e (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).IV - 30 (trinta) metros, para imóveis rurais com área superior a 4 (quatro) módulos fiscais. (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).§ 7º Nos casos de áreas rurais consolidadas em veredas, será obrigatória a recomposição das faixas marginais, em projeção horizontal, delimitadas a partir do espaço brejoso e encharcado, de largura mínima de: (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).I - 30 (trinta) metros, para imóveis rurais com área de até 4 (quatro) módulos fiscais; e (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).II - 50 (cinquenta) metros, para imóveis rurais com área superior a 4 (quatro) módulos fiscais. (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).§ 8º Será considerada, para os fins do disposto no caput e nos §§ 1º a 7º, a área detida pelo imóvel rural em 22 de julho de 2008. (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).§ 9º A existência das situações previstas no caput deverá ser informada no CAR para fins de monitoramento, sendo exigida, nesses casos, a adoção de técnicas de conservação do solo e da água que visem à mitigação dos eventuais impactos. (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).§ 10. Antes mesmo da disponibilização do CAR, no caso das intervenções já existentes, é o proprietário ou possuidor rural responsável pela conservação do solo e da água, por meio de adoção de boas práticas agrônomicas. (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).§ 11. A realização das atividades previstas no caput observará critérios técnicos de conservação do solo e da água indicados no PRA previsto nesta Lei, sendo vedada a conversão de novas áreas para uso alternativo do solo nesses locais. (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).§ 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).

349655080 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCO AURELIO CAIXETA. Data e Hora: 06-12-2019 13:10. Número de Série: 13863214. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

Despacho nº 808/2019/Decor/CGU/AGU (06/12/2019)

Referência: 21000.019326/2018-18 (00400.001640/2017-81 e 02000.002097/2015-13)

Interessada: Consultoria junto ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

Assunto: Mata Atlântica e incidência dos arts. 61-A e 61-B da Lei nº 12.651/2012

Sr. Diretor do Decor/CGU,

1. Expediente eletrônico na origem instaurado para recepção e processamento da demanda do **Ofício nº 129/2018-CNA (24/05/2018)**^[1], que à vista dos artigos 61-A e 61-B do novo Código Florestal (Lei nº 12.651, de 25/05/2012) instou o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento a posicionamentos técnico e jurídico acerca da consolidação de áreas antropizadas nos campos de altitude do Bioma Mata Atlântica.

2. Seguiu-se o **Parecer nº 819/2019/Conjur-Mapa/CGU/AGU (07/10/2019)**^[2], no sentido da incidência dos artigos 61-A, 61-B e 61-C do Código Florestal à hipótese, asseverando que sua aplicação complementar ao Bioma Mata Atlântica é preconizada pela própria lei que o rege (Lei nº 11.428, de 22/12/2006), com o que suscitou-se controvérsia contra a **Nota nº 052/2017/Conjur/MMA/CGU/AGU (22/09/2017)**^[3], que ao desaprovar o **Despacho nº 1.050/2015/Conjur/MMA/CGU/AGU/jmloa (02/12/2015)**^[4], recebera no **Despacho nº 64.773/2017-MMA (06/11/2017)** chancela ministerial contrária à incidência de tais artigos no referido bioma.

3. Visto a controvérsia guardar conexão com a impugnação que no expediente nº **00400.001640/2017-81** o **Ofício nº 479/2017-CNA (05/12/2017)**^[5] também suscitara contra a Nota nº 052/2017/Conjur/MMA/CGU/AGU (22/09/2017), foram instados a pronunciar-se os mesmos órgãos consultivos que ali se manifestaram, os quais, à exceção da PGF, fizeram-no pela **Nota nº 076/2019/Comaf-PFE-ICMBio/PGF/AGU (15/10/2019)**^[6], alinhada à compreensão da suscitada; pelo **Despacho nº 889/2019/Gabin-PFE-Ibama-Sede/PGF/AGU (23/11/2019)**^[7], convergente à tese antagônica da suscitante; e pelo **Despacho nº 1.462/2019/Conjur-MMA/CGU/AGU (27/11/2019)**^[8], que ao remeter-se à **Nota nº 374/2019/Conjur-MMA/CGU/AGU (25/11/2019)**^[9] do expediente nº 00400.001640/2017-81, admite que “*as duas correntes possuem considerável sustentáculo jurídico e ambas possuem fortes argumentos para rechaçar a outra.*” (parágrafo 12), concluindo “*que a questão desbordou da exclusiva relação MMA – Vinculadas*” (parágrafo 18).

¹ NUP 21000.019326/2018-18 - Sequencial Sapiens nº 01, elemento nº 01 - **Ofício nº 129/2018-CNA (24/05/2018)**

² NUP 21000.019326/2018-18 - Sequencial Sapiens nº 14 - **Parecer nº 819/2019/Conjur-Mapa/CGU/AGU (07/10/2019)**

³ NUP 02000.002097/2015-13 - Sequencial Sapiens nº 09 - **Nota nº 052/2017/Conjur/MMA/CGU/AGU (22/09/2017)**

⁴ NUP 02000.002097/2015-13 – Seq. 07, elem.02, pp. 47/55 - **Despacho nº 1.050/2015/Conjur/MMA/CGU/AGU/jmloa (02/12/2015)**

⁵ NUP 00400.001640/2017-81 - Sequencial Sapiens nº 01 - **Ofício nº 479/2017-CNA (05/12/2017)**

⁶ NUP 21000.019326/2018-18 – Seq. 21 - **Nota nº 076/2019/Comaf-PFE-ICMBio/PGF/AGU (15/10/2019)**

⁷ NUP 21000.019326/2018-18 – Seq. 29 - **Despacho nº 00889/2019/Gabin-PFE-Ibama-Sede/PGF/AGU (23/11/2019)**

⁸ NUP 00400.001640/2017-81– Seq. 101 - **Despacho nº 1.462/2019/Conjur-MMA/CGU/AGU (27/11/2019)**

⁹ NUP 21000.019326/2018-18 – Seq. 34 - **Nota nº 374/2019/Conjur-MMA/CGU/AGU (25/11/2019)**

4. E a teor agora do **Parecer nº 115/2019/Decor-CGU/AGU** (06/12/2019), tendo na ADC nº 42 o STF enunciado que o regime de transição do Código Florestal legitima-se a preservar o meio ambiente sem descontinuidade da atividade econômica consolidada em áreas de preservação permanente, impõe-se que seus artigos 61-A e 61-B alcancem inclusive segmentos de tais áreas inseridos em espaços geográficos que, embora associados ao bioma da mata atlântica, subsumam-se por ausência de vegetação nativa ao conceito de área consolidada, revelando-se meros indicativos da complementariedade entre uma e outra norma legal os dispositivos da lei da mata atlântica remissivos a especialidades em relação ao regramento de áreas de preservação permanente do código florestal.

5. Com efeito. Não bastasse o julgado da ADC nº 42 enfatizar com abrangência genérica a necessidade da conformação legal compatibilizar o dever de proteção ambiental com outros vetores constitucionais de igual hierarquia, sem que tal configure violação ao princípio da vedação ao retrocesso, que nos dizeres da ADI nº 3.540 “*não pode impedir o dinamismo da atividade legiferante do Estado*”, mormente quando não promova “*alterações prejudiciais ao núcleo fundamental das garantias sociais*”^[10], constata-se ainda que:

a) o art. 1º da Lei nº 11.428/2006 dispõe que a conservação, a proteção, a regeneração e a **utilização** do Bioma Mata Atlântica observarão a legislação ambiental vigente, em especial o Código Florestal; sendo que o parágrafo único de seu art. 2º, bem como o § 1º do art. 1º do Decreto nº 6.660/2008, direcionam aquela proteção legal à floresta ainda existente (“*remanescentes de vegetação nativa*”), ao passo que os artigos 61-A e 61-B do Código Florestal incidem sobre espaços total ou predominantemente antropizados;

b) a teor da letra “u” do item 22 da ementa da ADC nº 42, os artigos 61-A e 61-B do Código Florestal, no que asseguram que o núcleo essencial de diversos valores constitucionais não seja completamente esvaziado, são expressão da “*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)*”, “*à luz da necessidade de assegurar minimamente o conteúdo econômico da propriedade, em obediência aos artigos 5º, XXII, e 170, II, da Carta Magna*”, pois “*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*”^[11].

c) não havendo “*qualquer base exegética ou empírica para sustentar que a Constituição impediu o legislador de modificar a metragem de áreas de preservação permanente*”, pois 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 condutor, pp. 36/37), com igual razão inexistiria impedimento constitucional a que nessas áreas a lei, impondo – como no caso – parcela de recomposição, admita continuidade de exploração consolidada, independentemente da fitofisionomia originalmente ali existente;

¹⁰ ADI 4.350 – Rel. Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 3.12.2014, apud ADI nº 4.717.

¹¹ **Lê-se no voto condutor da ADC 42:** “[...] 21. ARTS. 61-A, 61-B, 61-C, 63 E 67 [OBJETO DAS ADIS 4.902 E 4.937 E DA ADC 42] (p. 100) (...) 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. (p. 105) (...) 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. (pp. 106/107) [...]”

d) consoante jurisprudência do STJ^[12], a teleologia da norma protetiva da mata atlântica visa “restringir a ampliação do aproveitamento econômico do imóvel, mas não reduzir a exploração já existente”, e “apenas se aplica à floresta em pé” (o que o confirma o parágrafo único do art. 2º da Lei nº 11.428/2006), enquanto a do Código Florestal “incide tanto em frações com vegetação como naquelas já desmatadas, como se dá com as Áreas de Preservação Permanente e a Reserva Legal”, do que a nosso juízo decorre estar neste, e não naquela, o maior âmbito de proteção, pois, ainda na voz dos Tribunais, “de acordo com o Código Florestal brasileiro (tanto o de 1965, como o atual, a Lei 12.651, de 25.5.2012) e a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), a flora nativa, no caso de supressão, encontra-se (já) uniformemente protegida pela exigência de prévia e válida autorização do órgão ambiental competente, qualquer que seja o seu bioma, localização, tipologia ou estado de conservação (primária ou secundária)^[13]”;

e) enquanto no Código Florestal, que “ostenta legitimidade institucional e democrática” (ADC nº 42, ementa, 21), o elemento discriminador da área de preservação permanente é locacional/topológico, com ênfase ao espaço a ser protegido, vegetado ou não, o seu homólogo na Lei da Mata Atlântica é notadamente fitofisionômico/tipológico, com ênfase à vegetação ainda efetivamente existente a ser protegida, de modo que nesse âmbito de sobreposição territorial e normativa, não podendo as disposições do código serem consideradas lesivas ao objeto normativo daquela lei, ela revela-se meramente instrumental em relação àquele, a respeito cabendo, *mutatis mutandis*, aplicar-se dicção incidentalmente exteriorizada pelo STJ, ao enunciar que “O Código Florestal tutela em maior extensão e profundidade o bem jurídico do meio ambiente, logo, é a norma específica a ser observada na espécie”^[14].

6. A tais fundamentos, dentre muitos outros descortinados no pronunciamento ora em análise, acolho o **Parecer nº 115/2019/Decor-CGU/AGU** (06/12/2019) e proponho sua aprovação no âmbito da Advocacia-Geral da União, do que afinal se deliberar cientificando-se a Consultoria Jurídica no Ministério do Meio Ambiente, a Procuradoria-Geral Federal, a Procuradoria Federal Especializada junto ao Ibama e a Procuradoria Federal Especializada junto ao ICMBio, restituindo-se o expediente à Consultoria Jurídica no Ministério da Agricultura.

À apreciação de V. Exa.
Brasília, 06 de dezembro de 2019.

Joaquim Modesto Pinto Júnior
Advogado da União
Coordenador da CAPS-Decor/CGU

¹² REsp 1.104.517 – SC., 2ª T., Rel. Min. Castro Meira, Red. Min. Hermann Benjamin, j. 27/08/13, item 11 da ementa e excertos do voto

¹³ REsp 1.198.727/MG, 2ª T., Rel. Min. Hermann Benjamin, j. 14/08/2012, item 12 da ementa.

¹⁴ AREsp 1.312.435 / RJ, 2ª T., Rel. Og Fernandes, j. 07/02/2019, item 4 da ementa.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

Despacho nº 808/2019/Decor/CGU/AGU (06/12/2019)

Referência: 21000.019326/2018-18 (00400.001640/2017-81 e 02000.002097/2015-13)

Interessada: Consultoria junto ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

Assunto: Mata Atlântica e incidência dos arts. 61-A e 61-B da Lei nº 12.651/2012

Sr. Diretor do Decor/CGU,

1. Expediente eletrônico na origem instaurado para recepção e processamento da demanda do **Ofício nº 129/2018-CNA** (24/05/2018)-^[1], que à vista dos artigos 61-A e 61-B do novo Código Florestal (Lei nº 12.651, de 25/05/2012) instou o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento a posicionamentos técnico e jurídico acerca da consolidação de áreas antropizadas nos campos de altitude do Bioma Mata Atlântica.

2. Seguiu-se o **Parecer nº 819/2019/Conjur-Mapa/CGU/AGU** (07/10/2019)-^[2], no sentido da incidência dos artigos 61-A, 61-B e 61-C do Código Florestal à hipótese, asseverando que sua aplicação complementar ao Bioma Mata Atlântica é preconizada pela própria lei que o rege (Lei nº 11.428, de 22/12/2006), com o que suscitou-se controvérsia contra a **Nota nº 052/2017/Conjur/MMA/CGU/AGU** (22/09/2017)-^[3], que ao desaprovar o **Despacho nº 1.050/2015/Conjur/MMA/CGU/AGU/jmloa** (02/12/2015)-^[4], recebera no **Despacho nº 64.773/2017-MMA** (06/11/2017) chancela ministerial contrária à incidência de tais artigos no referido bioma.

3. Visto a controvérsia guardar conexão com a impugnação que no expediente nº **00400.001640/2017-81** o **Ofício nº 479/2017-CNA** (05/12/2017)-^[5] também suscitara contra a Nota nº 052/2017/Conjur/MMA/CGU/AGU (22/09/2017), foram instados a pronunciar-se os mesmos órgãos consultivos que ali se manifestaram, os quais, à exceção da PGF, fizeram-no pela **Nota nº 076/2019/Comaf-PFE-ICMBio/PGF/AGU** (15/10/2019)-^[6], alinhada à compreensão da suscitada; pelo **Despacho nº 889/2019/Gabin-PFE-Ibama-Sede/PGF/AGU** (23/11/2019)-^[7], convergente à tese antagônica da suscitante; e pelo **Despacho nº 1.462/2019/Conjur-MMA/CGU/AGU** (27/11/2019)-^[8], que ao remeter-se à **Nota nº 374/2019/Conjur-MMA/CGU/AGU** (25/11/2019)-^[9] do expediente nº 00400.001640/2017-81, admite que "*as duas correntes possuem considerável sustentáculo jurídico e ambas possuem fortes argumentos para rechaçar a outra.*" (parágrafo 12), concluindo "*que a questão desbordou da exclusiva relação MMA - Vinculadas*" (parágrafo 18).

4. E a teor agora do **Parecer nº 115/2019/Decor-CGU/AGU** (06/12/2019), tendo na ADC nº 42 o STF enunciado que o regime de transição do Código Florestal legitima-se a preservar o meio ambiente sem descontinuidade da atividade econômica consolidada em áreas de preservação permanente, impõe-se que seus artigos 61-A e 61-B alcancem inclusive segmentos de tais áreas inseridos em espaços geográficos que, embora associados ao bioma da mata atlântica, subsumam-se por ausência de vegetação nativa ao conceito de área consolidada, revelando-se meros indicativos da complementariedade entre uma e outra norma legal os dispositivos da lei da mata atlântica remissivos a especialidades em relação ao regramento de áreas de preservação permanente do código florestal.

5. Com efeito. Não bastasse o julgado da ADC nº 42 enfatizar com abrangência genérica a necessidade da conformação legal compatibilizar o dever de proteção ambiental com outros vetores constitucionais de igual hierarquia, sem que tal configure violação ao princípio da vedação ao retrocesso, que nos dizeres da ADI nº 3.540 "*não pode impedir o dinamismo da atividade legiferante do Estado*", mormente quando não promova "*alterações prejudiciais ao núcleo fundamental das garantias sociais*"-^[10], constata-se ainda que:

a) o art. 1º da Lei nº 11.428/2006 dispõe que a conservação, a proteção, a regeneração e a **utilização** do Bioma Mata Atlântica observarão a legislação ambiental vigente, em especial o Código Florestal; sendo que o parágrafo único de seu art. 2º, bem como o § 1º do art. 1º do Decreto nº 6.660/2008, direcionam aquela proteção legal à floresta ainda existente ("*remanescentes de vegetação nativa*"), ao passo que os artigos 61-A e 61-B do Código Florestal incidem sobre espaços total ou predominantemente antropizados;

b) a teor da letra "u" do item 22 da ementa da ADC nº 42, os artigos 61-A e 61-B do Código Florestal, no que asseguram que o núcleo essencial de diversos valores constitucionais não seja

completamente esvaziado, são expressão da “*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)*”, “*à luz da necessidade de assegurar minimamente o conteúdo econômico da propriedade, em obediência aos artigos 5º, XXII, e 170, II, da Carta Magna*”, pois “*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*”^[11].

c) não havendo “*qualquer base exegética ou empírica para sustentar que a Constituição impediu o legislador de modificar a metragem de áreas de preservação permanente*”, pois 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 condutor, pp. 36/37), com igual razão inexistiria impedimento constitucional a que nessas áreas a lei, impondo – como no caso – parcela de recomposição, admita continuidade de exploração consolidada, independentemente da fitofisionomia originalmente ali existente;

d) consoante jurisprudência do STJ^[12], a teleologia da norma protetiva da mata atlântica visa “*restringir a ampliação do aproveitamento econômico do imóvel, mas não reduzir a exploração já existente*”, e “*apenas se aplica à floresta em pé*” (o que o confirma o parágrafo único do art. 2º da Lei nº 11.428/2006), enquanto a do Código Florestal “*incide tanto em frações com vegetação como naquelas já desmatadas, como se dá com as Áreas de Preservação Permanente e a Reserva Legal*”, do que a nosso juízo decorre estar neste, e não naquela, o maior âmbito de proteção, pois, ainda na voz dos Tribunais, “*de acordo com o Código Florestal brasileiro (tanto o de 1965, como o atual, a Lei 12.651, de 25.5.2012) e a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), a flora nativa, no caso de supressão, encontra-se (já) uniformemente protegida pela exigência de prévia e válida autorização do órgão ambiental competente, qualquer que seja o seu bioma, localização, tipologia ou estado de conservação (primária ou secundária)*”^[13];

e) enquanto no Código Florestal, que “*ostenta legitimidade institucional e democrática*” (ADC nº 42, ementa, 21), o elemento discriminador da área de preservação permanente é locacional/topológico, com ênfase ao espaço a ser protegido, vegetado ou não, o seu homólogo na Lei da Mata Atlântica é notadamente fitofisionômico/tipológico, com ênfase à vegetação ainda efetivamente existente a ser protegida, de modo que nesse âmbito de sobreposição territorial e normativa, não podendo as disposições do código serem consideradas lesivas ao objeto normativo daquela lei, ela revela-se meramente instrumental em relação àquele, a respeito cabendo, *mutatis mutandis*, aplicar-se dicção incidentalmente exteriorizada pelo STJ, ao enunciar que “*O Código Florestal tutela em maior extensão e profundidade o bem jurídico do meio ambiente, logo, é a norma específica a ser observada na espécie*”^[14].

6. A tais fundamentos, dentre muitos outros descortinados no pronunciamento ora em análise, acolho o **Parecer nº 115/2019/Decor-CGU/AGU** (06/12/2019) e proponho sua aprovação no âmbito da Advocacia-Geral da União, do que afinal se deliberar cientificando-se a Consultoria Jurídica no Ministério do Meio Ambiente, a Procuradoria-Geral Federal, a Procuradoria Federal Especializada junto ao Ibama e a Procuradoria Federal Especializada junto ao ICMBio, restituindo-se o expediente à Consultoria Jurídica no Ministério da Agricultura.

À apreciação de V. Exa.
Brasília, 06 de dezembro de 2019.

Joaquim Modesto Pinto Júnior
Advogado da União
Coordenador da CAPS-Decor/CGU

^[1] NUP 21000.019326/2018-18 - Sequencial Sapiens nº 01, elemento nº 01 - **Ofício nº 129/2018-CNA** (24/05/2018)

^[2] NUP 21000.019326/2018-18 - Sequencial Sapiens nº 14 - **Parecer nº 819/2019/Conjur-Mapa/CGU/AGU** (07/10/2019)

^[3] NUP 02000.002097/2015-13 - Sequencial Sapiens nº 09 - **Nota nº 052/2017/Conjur/MMA/CGU/AGU** (22/09/2017)

^[4] NUP 02000.002097/2015-13 - Seq. 07, elem.02, pp. 47/55 - **Despacho nº 1.050/2015/Conjur/MMA/CGU/AGU/jmloa** (02/12/2015)

^[5] NUP 00400.001640/2017-81 - Sequencial Sapiens nº 01 - **Ofício nº 479/2017-CNA** (05/12/2017)

^[6] NUP 21000.019326/2018-18 - Seq. 21 - **Nota nº 076/2019/Comaf-PFE-ICMBio/PGF/AGU** (15/10/2019)

[7] NUP 21000.019326/2018-18 - Seq. 29 - **Despacho nº 00889/2019/Gabin-PFE-Ibama-Sede/PGF/AGU** (23/11/2019)

[8] NUP 00400.001640/2017-81- Seq. 101 - **Despacho nº 1.462/2019/Conjur-MMA/CGU/AGU** (27/11/2019)

[9] NUP 21000.019326/2018-18 - Seq. 34 - **Nota nº 374/2019/Conjur-MMA/CGU/AGU** (25/11/2019)

[10] **ADI 4.350** - Rel. Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 3.12.2014, apud ADI nº 4.717.

[11] **Lê-se no voto condutor da ADC 42: “[...] 21. ARTS. 61-A, 61-B, 61-C, 63 E 67 [OBJETO DAS ADIS 4.902 E 4.937 E DA ADC 42] (p. 100) (...) 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. (p. 105) (...) 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. (pp. 106/107) [...]”**

[12] **REsp 1.104.517 - SC.**, 2ª T., Rel. Min. Castro Meira, Red. Min. Hermann Benjamin, j. 27/08/13, item 11 da ementa e excertos do voto

[13] **REsp 1.198.727/MG**, 2ª T., Rel. Min. Hermann Benjamin,,j. 14/08/2012, item 12 da ementa.

[14] **AREsp 1.312.435 / RJ**, 2ª T., Rel. Og Fernandes, j. 07/02/2019, item 4 da ementa.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 21000019326201818 e da chave de acesso 57733187

Documento assinado eletronicamente por JOAQUIM MODESTO PINTO JUNIOR, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 354088650 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JOAQUIM MODESTO PINTO JUNIOR. Data e Hora: 06-12-2019 18:03. Número de Série: 1784438. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

DESPACHO n. 00809/2019/DECOR/CGU/AGU

NUP: 21000.019326/2018-18

Interessada: Consultoria junto ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

Assunto: Mata Atlântica e incidência dos arts. 61-A e 61-B da Lei nº 12.651/2012

Exmo. Senhor Consultor-Geral da União,

1. Aprovo o Parecer nº 115/2019/DECOR/CGU/AGU, nos precisos termos do Despacho nº 808/2019/Decor/CGU/AGU.

2. Cuida-se de divergência de ordem jurídica estabelecida entre o entendimento fixado pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e pela Procuradoria Federal Especializada junto ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; em contraposição à interpretação adotada pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente e a Procuradoria Federal Especializada junto ao ICMBio acerca da aplicação dos arts. 61-A e 61-B do Código Florestal - Lei nº 12.651, de 2012, ao Bioma Mata Atlântica, regido pela Lei nº 11.428, de 2006.

3. O § 4º do art. 225 da Constituição Federal de 1988 qualifica a Mata Atlântica como "*patrimônio nacional*", determinando que "*sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais*". Ao fixar a interpretação acerca do referenciado dispositivo constitucional, consolidou o Supremo Tribunal Federal, dentre outras premissas, que mencionado preceito deve ser aplicado harmoniosamente com a garantia de propriedade, de maneira a resguardar a exploração dos recursos naturais sujeitos ao domínio provado, desde que estritamente observadas as limitações ambientais em vigor:

E M E N T A: RECURSO EXTRAORDINÁRIO - ESTAÇÃO ECOLÓGICA - RESERVA FLORESTAL NA SERRA DO MAR - PATRIMÔNIO NACIONAL (CF, ART. 225, PAR.4.) - LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA QUE AFETA O CONTEUDO ECONOMICODO DIREITO DE PROPRIEDADE - DIREITO DO PROPRIETARIO A INDENIZAÇÃO - DEVER ESTATAL DE RESSARCIR OS PREJUIZOS DE ORDEM PATRIMONIAL SOFRIDOS PELO PARTICULAR - RE NÃO CONHECIDO.

- Incumbe ao Poder Público o dever constitucional de proteger a flora e de adotar as necessárias medidas que visem a coibir praticas lesivas ao equilíbrio ambiental. Esse encargo, contudo, não exonera o Estado da obrigação de indenizar os proprietarios cujos imóveis venham a ser afetados, em sua potencialidade econômica, pelas limitações impostas pela Administração Pública.

- A proteção jurídica dispensada as coberturas vegetais que revestem as propriedades imobiliarias não impede que o dominus venha a promover, dentro dos limites autorizados pelo Código Florestal, o adequado e racional aproveitamento economico das arvores nelas existentes. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais em geral, tendo presente a garantia constitucional que protege o direito de propriedade, firmou-se no sentido de proclamar a plena indenizabilidade das matas e revestimentos florestais que recobrem areas dominiais privadas objeto de apossamento estatal ou sujeitas a restrições administrativas impostas pelo Poder Público. Precedentes.

- A circunstancia de o Estado dispor de competência para criar reservas florestais não lhe confere, só por si - considerando-se os princípios que tutelam, em nosso sistema normativo, o direito de propriedade -, a prerrogativa de subtrair-se ao pagamento de indenização compensatoria ao particular, quando a atividade pública, decorrente do exercício de atribuições em tema de direito florestal, impedir ou afetar a valida exploração econômica do imóvel por seu proprietario.

- A norma inscrita no ART.225, PAR.4., da Constituição deve ser interpretada de modo harmonioso com o sistema jurídico consagrado pelo ordenamento fundamental, notadamente com a cláusula que, proclamada pelo art. 5., XXII, da Carta Política, garante e assegura o direito de propriedade em todas as suas projeções, inclusive aquela concernente a compensação financeira devida pelo Poder Público ao proprietario atingido por atos imputaveis a atividade estatal. **O preceito consubstanciado no ART.225, PAR. 4., da Carta da Republica, além de não haver convertido em bens publicos os imóveis particulares abrangidos pelas florestas e pelas matas nele referidas (Mata Atlantica, Serra do Mar, Floresta Amazonica brasileira), também não impede a utilização, pelos proprios particulares, dos recursos naturais existentes naquelas areas que estejam sujeitas ao domínio privado, desde que observadas as prescrições legais e respeitadas as condições necessarias a preservação**

ambiental.

- A ordem constitucional dispensa tutela efetiva ao direito de propriedade (CF/88, art. 5., XXII). Essa proteção outorgada pela Lei Fundamental da República estende-se, na abrangência normativa de sua incidência tutelar, ao reconhecimento, em favor do dominus, da garantia de compensação financeira, sempre que o Estado, mediante atividade que lhe seja juridicamente imputável, atingir o direito de propriedade em seu conteúdo econômico, ainda que o imóvel particular afetado pela ação do Poder Público esteja localizado em qualquer das áreas referidas no art. 225, PAR. 4., da Constituição. - Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: a consagração constitucional de um típico direito de terceira geração (CF, art. 225, caput).

(RE 134297, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Primeira Turma, julgado em 13/06/1995, DJ 22-09-1995 PP-30597 EMENT VOL-01801-04 PP-00670)

4. A utilização e a proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica é regida pela Lei nº 11.428, de 2006, a qual delimita, logo em seu art. 1º, a “*especial*” aplicação do Código Florestal, então previsto na Lei nº 4.771, de 1965, revogado pela Lei nº 12.651, de 2012. Não se olvide, outrossim, que na forma da Lei nº 11.428, de 2006, a proteção e utilização do Bioma Mata Atlântica deve assegurar “**o disciplinamento da ocupação rural e urbana, de forma a harmonizar o crescimento econômico com a manutenção do equilíbrio ecológico**”:

Lei nº 11.428, de 2006

Art. 1º 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. 7º A proteção e a utilização do Bioma Mata Atlântica far-se-ão dentro de condições que assegurem:

...

IV - o disciplinamento da ocupação rural e urbana, de forma a harmonizar o crescimento econômico com a manutenção do equilíbrio ecológico.

...

Lei nº 12.651, de 2012

Art. 1º-A. Esta Lei estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal; a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais, e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos. [\(Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012\)](#).

...

Art. 83. Revogam-se as [Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965](#), e [7.754, de 14 de abril de 1989](#), e suas alterações posteriores, e a [Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001](#).

5. Ao regulamentar a Lei nº 11.428, de 2006, o Decreto nº 6.660, de 2008, também é cristalino ao delimitar o âmbito de incidência da legislação, a qual se aplica à vegetação nativa primária, bem como à secundária em estágio inicial, médio e avançado de regeneração, não se interferindo, por explícita previsão regulamentar, “**em áreas já ocupadas com agricultura, cidades, pastagens e florestas plantadas ou outras áreas desprovidas de vegetação nativa**”:

Decreto nº 6.660, de 2008

Art. 1º O mapa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, previsto no [art. 2º da Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006](#), contempla a configuração original das seguintes formações florestais nativas e ecossistemas associados: Floresta Ombrófila Densa; Floresta Ombrófila Mista, também denominada de Mata de Araucárias; Floresta Ombrófila Aberta; Floresta Estacional Semidecidual; Floresta Estacional Decidual; campos de altitude; áreas das formações pioneiras, conhecidas como manguezais, restingas, campos salinos e áreas aluviais; refúgios vegetacionais; áreas de tensão ecológica; brejos interioranos e encaves florestais, representados por disjunções de Floresta Ombrófila Densa, Floresta Ombrófila Aberta, Floresta Estacional Semidecidual e Floresta Estacional Decidual; áreas de estepe, savana e savana-estépica; e vegetação nativa das ilhas costeiras e oceânicas.

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

§ 2º Aplica-se a todos os tipos de vegetação nativa delimitados no mapa referido no caput o regime jurídico de conservação, proteção, regeneração e utilização estabelecido na Lei nº 11.428, de 2006, e neste Decreto, bem como a legislação ambiental vigente, em especial a Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965.

6. Por conseguinte, observa-se que a Lei nº 11.428, de 2006, e seu regulamento, admitem que

seja conferido tratamento específico para áreas antropizadas. A lei específica que regula a utilização e proteção do Bioma Mata Atlântica é explícita ao admitir a incidência do Código revogado, o que é bastante para consolidar que a Lei nº 11.428, de 2006, e a Lei nº 12.651, de 2012, são normas jurídicas complementares entre si, aplicando-se as disposições desta última ao Bioma Mata Atlântica. A aplicação dos arts. 61-A e 61-B do Código Florestal ao Bioma da Mata Atlântica decorre, inclusive, do que é disposto no art. 1º, art. 7º, inciso IV, da Lei n 11.428, de 2006, e no § 1º do art. 1º do Decreto nº 6.660, de 2008.

7. As disposições transitórias do Código Florestal, relativas às Áreas de Preservação Permanente, postas nos seus arts. 61-A e 61-B, em ligeiríssima síntese, admitem “a continuidade das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural em áreas rurais consolidadas até 22 de julho de 2008”; bem como admitem que os proprietários e possuidores de imóveis rurais de até 10 (dez) módulos fiscais que desenvolviam, em 22 de julho de 2008, atividades agrossilvipastoris em áreas consolidadas localizadas em Áreas de Preservação Permanente sejam obrigados a promover recomposição que não ultrapassará 10% (dez por cento) da área total do imóvel, para imóveis rurais com área de até 2 (dois) módulos fiscais; e 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.

8. A constitucionalidade de referenciadas disposições legais foi fixada pelo Supremo Tribunal Federal, como se vê do Acórdão que segue, exarado na Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 42, e nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4901, 4902, 4903 e 4937, no qual resta consolidado que o dever de proteção ambiental precisa ser compatibilizado com outros axiomas constitucionais de igual envergadura que também inspiram a promoção do desenvolvimento sustentável, de maneira que não necessariamente deve prevalecer a proteção absoluta e irrestrita ao meio ambiente diante de valores outros que também estão resguardados na Carta, como a livre iniciativa (artigos 1º, IV, e 170); o desenvolvimento nacional (art. 3º, II), a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III; art. 170, VII); a proteção da propriedade (art. 5º, caput e XXII; art. 170, II); a busca pelo pleno emprego (art. 170, VIII; art. 6º); a defesa do consumidor (art. 5º, XXXII; art. 170, V), dentre outros:

DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO AMBIENTAL. ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO. DEVER DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. NECESSIDADE DE COMPATIBILIZAÇÃO COM OUTROS VETORES CONSTITUCIONAIS DE IGUAL HIERARQUIA. ARTIGOS 1º, IV; 3º, II E III; 5º, CAPUT E XXII; 170, CAPUT E INCISOS II, V, VII E VIII, DA CRFB. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. JUSTIÇA INTERGERACIONAL. ALOCAÇÃO DE RECURSOS PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA GERAÇÃO ATUAL. ESCOLHA POLÍTICA. CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. IMPOSSIBILIDADE DE VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO. EXAME DE RACIONALIDADE ESTREITA. RESPEITO AOS CRITÉRIOS DE ANÁLISE DECISÓRIA EMPREGADOS PELO FORMADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS. INVIABILIDADE DE ALEGAÇÃO DE VEDAÇÃO AO RETROCESSO. NOVO CÓDIGO FLORESTAL. AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE E AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE JULGADAS PARCIALMENTE PROCEDENTES.

1. O meio ambiente é tutelado constitucionalmente pela regra matriz do artigo 225, caput, da Constituição, que dispõe que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

2. O meio ambiente assume função dúplice no microsistema jurídico, na medida em que se consubstancia simultaneamente em direito e em dever dos cidadãos, os quais paralelamente se posicionam, também de forma simultânea, como credores e como devedores da obrigação de proteção respectiva.

3. O homem é parte indissociável do meio ambiente, uma vez que, por intermédio das interações genéticas biologicamente evolutivas que se sucederam nos últimos milhares de anos, o meio ambiente produziu a espécie humana, cuja vida depende dos recursos nele contidos. Nesse ponto, nem os mais significativos avanços tecnológicos permitirão ao homem, em algum momento futuro, dissociar-se do meio ambiente, na medida em que a atividade humana inventiva e transformadora depende da matéria nele contida, sob todas as suas formas, para se concretizar.

4. A capacidade dos indivíduos de desestabilizar o equilíbrio do conjunto de recursos naturais que lhes fornece a própria existência tem gerado legítimas preocupações, que se intensificaram no último século. Afinal, recursos naturais têm sido extintos; danos irreversíveis ou extremamente agressivos à natureza tornaram-se mais frequentes; disfunções climáticas são uma realidade científica; diversas formas de poluição se alastram pelos grandes centros, entre outras evidências empíricas do que se cognomina crise ambiental. Nesse ínterim, o foco no crescimento econômico sem a devida preocupação ecológica consiste em ameaça presente e futura para o progresso sustentável das nações e até mesmo para a sobrevivência da espécie humana. O homem apenas progride como ser biológico e como coletividade quando se percebe como produto e não como proprietário do meio ambiente.

5. A Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, editada por ocasião da Conferência de Estocolmo, em 1972, consistiu na primeira norma a reconhecer o direito humano ao meio ambiente de qualidade.

6. Por sua vez, a Conferência Eco-92, no Rio de Janeiro, introduziu o princípio do desenvolvimento sustentável, consubstanciado na necessária composição entre o crescimento socioeconômico e o uso adequado e razoável dos recursos naturais. Essa nova

perspectiva demandou aos Estados a construção de políticas públicas mais elaboradas, atentas à gestão eficiente das matérias primas, ao diagnóstico e ao controle das externalidades ambientais, bem como ao cálculo de níveis ótimos de poluição. Todos esses instrumentos atendem a perspectiva intergeracional, na medida em que o desenvolvimento sustentável estabelece uma ponte entre os impactos provocados pelas gerações presentes e o modo como os recursos naturais estarão disponíveis para as gerações futuras.

...

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;

...

23. Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4901, 4902, 4903 e 4937 e Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 42 julgadas parcialmente procedentes.

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

9. Neste julgamento do Supremo Tribunal Federal restou consolidado que deve haver compatibilidade entre os valores constitucionais referentes à proteção ao Meio Ambiente e aqueles que resguardam o desenvolvimento econômico sustentável, a livre iniciativa, a busca pelo pleno emprego, a erradicação da pobreza, dentre outros, de maneira que tal harmonização não representa um retrocesso na proteção ambiental. Nestes termos, ainda consoante entendimento que prevaleceu na Suprema Corte, o legislador ordinário, ao deparar-se com a diversidade de legítimos interesses de ordem ambiental, social e econômica que se referem à promoção do desenvolvimento econômico sustentável, pode criar marcos ou regimes transitórios que resguardem a segurança jurídica por meio da continuidade de áreas consolidadas.

10. Neste outro trecho do acórdão, resta claro que a promoção de políticas de proteção ao meio ambiente e de desenvolvimento econômico não são "*intrinsecamente antagônicas*", na medida em que ambas se prestam para a tutela do bem comum da pessoa humana e se fundam a partir da inarredável premissa de que os recursos naturais disponíveis são escassos, de forma que há pleno amparo constitucional para a instituição de marcos transitórios, uma vez que o resguardo do direito ao meio ambiente das futuras gerações não pode olvidar que o desenvolvimento da atual geração, diante das manifestas carências materiais existentes, necessariamente ensejará impactos ambientais, os quais estão legitimados pelos demais valores axiológicos também e igualmente protegidos pela Constituição:

DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO AMBIENTAL. ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO. DEVER DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. NECESSIDADE DE COMPATIBILIZAÇÃO COM OUTROS VETORES CONSTITUCIONAIS DE IGUAL HIERARQUIA. (...)

...

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.

...

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. No julgamento do Recurso Extraordinário nº 586.224/SP (Rel. ministro Luiz Fux, julgamento em 05/03/2016), apreciou-se o conflito entre lei municipal proibitiva da técnica de queima da palha da cana-de-açúcar e a lei estadual definidora de uma superação progressiva e escalonada da referida técnica. Decidiu a Corte que a lei do ente menor, apesar de conferir aparentemente atendimento mais intenso e imediato ao interesse ecológico de proibir queimadas, deveria ceder ante a norma que estipulou um cronograma para adaptação do cultivo da cana-de-açúcar a métodos sem a utilização do fogo. Dentre os fundamentos utilizados, destacou-se a necessidade de acomodar, na formulação da política pública, outros interesses igualmente legítimos, como os efeitos sobre o mercado de trabalho e a impossibilidade do manejo de máquinas diante da existência de áreas cultiváveis acidentadas. **Afastou-se, assim, a tese de que a norma mais favorável ao meio ambiente deve sempre prevalecer (in dubio pro natura), reconhecendo-se a possibilidade de o regulador distribuir os recursos escassos com vistas à satisfação de outros interesses legítimos, mesmo que não promova os interesses ambientais no máximo patamar possível.** Idêntica lição deve ser transportada para o presente julgamento, a fim de que seja refutada a aplicação automática da tese de vedação ao retrocesso para anular opções validamente eleitas pelo legislador.

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. Conseqüentemente, 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.

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

11. Por conseguinte, deve ser afastado o entendimento posto na Nota nº 52/2017/CONJUR-MMA/CGU/AGU de que o regime transitório de que cuida os arts. 61-A e 61-B do Código Florestal representa um retrocesso ambiental, considerando que o Supremo Tribunal Federal, em decisão vinculante, já consolidou que referenciadas disposições transitórias são compatíveis com a segurança jurídica e com os valores ambientais, sociais e econômicos protegidos pela Constituição Federal.

12. Em ligeira síntese, portanto, conclui-se que a Lei nº 11.428, de 2006, determina explicitamente a especial aplicação do Código Florestal ao Bioma Mata Atlântica (art. 1º da Lei nº 11.428, de 2006); que os regramentos especiais que incidem sobre o Bioma da Mata Atlântica preservam “o disciplinamento da ocupação rural e urbana, de forma a harmonizar o crescimento econômico com a manutenção do equilíbrio ecológico” (art. 7º, inciso IV, da Lei nº 11.428, de 2006); que o Decreto nº 6.660, de 2008, determina que a proteção e utilização do mencionado Bioma se volta para a preservação da vegetação nativa primária e secundária em estado de regeneração, “não interferindo em áreas já ocupadas com agricultura, cidades, pastagens e florestas plantadas ou outras áreas desprovidas de vegetação nativa” (art. 1º, § 1º, do Decreto nº 6.660, de 2008); e que o Supremo Tribunal Federal já consolidou, em caráter vinculante, a constitucionalidade dos arts. 61-A e 61-B do Código Florestal, assentando que tais disposições transitórias não representam retrocesso à preservação ambiental, diante dos demais valores jurídicos igualmente protegidos pela Carta, como a

livre iniciativa, o pleno emprego, a erradicação da pobreza e da marginalização, e o desenvolvimento econômico sustentável.

13. Por conseguinte, acolho, em sua integralidade, o Parecer nº 115/2019/DECOR/CGU/AGU, nos precisos termos do Despacho nº 808/2019/Decor/CGU/AGU, sugerindo-se a restituição do feito à Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e que seja conferida ciência à Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente, à Procuradoria Federal Especializada junto ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; à Procuradoria Federal Especializada junto ao ICMBio, e à Procuradoria-Geral Federal.

Brasília, 09 de dezembro de 2019.

VICTOR XIMENES NOGUEIRA
ADVOGADO DA UNIÃO
DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 21000019326201818 e da chave de acesso 57733187

Documento assinado eletronicamente por VICTOR XIMENES NOGUEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 354724249 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VICTOR XIMENES NOGUEIRA. Data e Hora: 09-12-2019 14:26. Número de Série: 1781977. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
GABINETE

SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12 ANDAR - AGU SEDE | FONE (61) 2026-8557 BRASÍLIA/DF 70.070-030

DESPACHO n. 01102/2019/GAB/CGU/AGU

NUP: 21000.019326/2018-18

INTERESSADOS: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL - CNA

ASSUNTOS: Mata Atlântica e incidência dos arts. 61-A e 61-B da Lei nº 12.651/2012

Exmo. Senhor Advogado-Geral da União,

1. Aprovo o Parecer nº 115/2019/DECOR/CGU/AGU, nos termos do Despacho nº 809/2019/DECOR/CGU/AGU.

2. Caso acolhido, sugere-se a restituição do feito à Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e que seja conferida ciência à Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente, à Procuradoria Federal Especializada junto ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; à Procuradoria Federal Especializada junto ao ICMBio, à Procuradoria-Geral Federal e ao Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas DEINF.

Brasília, 09 de dezembro de 2019.

(assinado eletronicamente)
ARTHUR CERQUEIRA VALÉRIO
Advogado da União
Consultor-Geral da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 21000019326201818 e da chave de acesso 57733187

Documento assinado eletronicamente por ARTHUR CERQUEIRA VALERIO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 354958271 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ARTHUR CERQUEIRA VALERIO. Data e Hora: 09-12-2019 19:01. Número de Série: 17340791. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO Nº 755

PROCESSO Nº 21000.019326/2018-18

INTERESSADO: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL - CNA

ASSUNTO: MATA ATLÂNTICA E INCIDÊNCIA DOS ARTS. 61-A E 61-B DA LEI Nº 12.651/2012.

APROVO, nos termos do Despacho do Consultor-Geral da União nº 01102/2019/GAB/CGU/AGU e do Despacho nº 809/2019/DECOR/CGU/AGU, o Parecer nº 00115/2019/DECOR/CGU/AGU, de 09 de dezembro de 2019.

Restituam-se os autos à Consultoria-Geral da União para as providências decorrentes.

Brasília, 18 de dezembro de 2019.

ANDRÉ LUIZ DE ALMEIDA MENDONÇA

