



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA-GERAL
SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS

Nota SAJ nº 281 / 2020 / CGIP/SAJ/SG/PR

Interessado: CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU/AGU
Juízo: Supremo Tribunal Federal
Processo Judicial: Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.446-DF
Assunto: Aplicação dos artigos 61-A e 61-B, do Código Florestal, ao bioma Mata Atlântica.
Processo : 00692.001659/2020-94

Senhor Subchefe,

I - RELATÓRIO

1. Cuida-se do Ofício n. 00366/2020/CONSUNIAO/CGU/AGU, por intermédio do qual a Consultoria-Geral da União solicita subsídios para elaboração de informações, a serem prestadas ao Supremo Tribunal Federal (STF), nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.446, proposta pelo Senhor Presidente da República.
2. Pede-se vênha, até mesmo em observância à celeridade e efetividade processuais, para transcrição dos pontos mais importantes discutidos na ação de controle concentrado em epígrafe, consoante documento que acompanha o mencionado Ofício (Resumo da Demanda 160/2020/CONSUNIAO/CGU/AGU):

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, proposta pelo Presidente da República, com fundamento no arts. 102, § 1.º; 103, I da Constituição Federal e art. 2.º, I da Lei n.º 9.868/99, objetivando declarar a nulidade parcial, sem redução de texto, do conjunto normativo formado pelos artigos 61-A e 61-B da Lei n.º 12.651/12 (Código Florestal) e 2.º, parágrafo único, 5.º e 17 da Lei n.º 11.416/06, de modo a excluir do ordenamento jurídico qualquer interpretação inconstitucional dos referidos dispositivos que impeça a aplicação do regime ambiental de áreas de preservação permanente inseridas no bioma da Mata Atlântica, sob pena de ofensa ao direito de propriedade e afronta a segurança jurídica.

Aduz que, não obstante o Supremo Tribunal Federal ter declarado a constitucionalidade dos art. 61-A, 61-B, 61-C, 63 e 67 da Lei n.º 12.651/12, quando do julgamento da ADC 42 e ADIs 4901, 4902, 4903 e 4937, seria necessário consolidar o entendimento esboçado no Parecer n. 00115/2019/DECOR/CGU/AGU - adotado pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente no Decreto n.º 4.410/2020 - no sentido de que as áreas que não estão sujeitas às medidas protetivas previstas na Lei da Mata Atlântica, ainda que inseridas no espaço geográfico correspondente a esse bioma, devem sofrer a

incidência do código florestal.

Argumenta que seguir entendimento contrário representaria ofensa aos arts. 5.º, XXII e 170, II da Constituição Federal e ao princípio da segurança jurídica, e que o status constitucional de patrimônio nacional da Mata Atlântica (previsto no art. 225, § 4.º) não obsta "toda e qualquer intervenção no bioma".

Nesse sentido, relata que "é inescapável a conclusão de que assegurar o direito à proteção do meio ambiente não exime o Estado do dever de garantir os direitos relativos ao desenvolvimento econômico", não havendo exclusão entre essas garantias constitucionais.

Dessa feita, afirma que seria inconstitucional a interpretação de que os arts. 61-A e 61-B do Código Florestal não se aplicam ao bioma da Mata Atlântica (Lei n.º 11.428/2006), ou seja, não haveria uma incompatibilidade elementar entre as normas. Conforme aduz na inicial, "a conclusão que se chega é que são sistemas jurídicos complementares, não havendo que se presumir qualquer antinomia relacionada, por ausência de qualquer contradição entre o atual Código Florestal e a Lei da Mata Atlântica".

Afirma, ainda, que a existência de um regime de transição, como os previstos nos arts. 61-A e 61-B do Código Florestal não representam esvaziamento da proteção ao meio ambiente, nem retrocesso ambiental e sim o reconhecimento jurídico de situações consolidadas no tempo. Assim, "a exclusão de toda e qualquer área integrante do Bioma da Mata Atlântica do regime das áreas consolidadas previstos nos arts. 61-A e 61-B do Código Florestal tem potencial de resultar em profundo retrocesso produtivo".

Requer, ao final, "a concessão da medida cautelar, inaudita altera para suspender a eficácia da interpretação do conjunto normativo formado pelos artigos 61-A e 61-B da Lei n.º 12.651/12 (Código Florestal) e 2.º, parágrafo único, 5.º e 17 da Lei n.º 11.416/06 que resulte no afastamento do regime ambiental de áreas consolidadas previstos pelo Código Florestal de todas as áreas de preservação permanente inseridas no bioma da Mata Atlântica, mantendo-se, comisso, a validade do Despacho n.º 4.410/2020, do Ministro do Meio Ambiente.

No mérito, reitera os termos do pedido cautelar.

3. É o que importa relatar.

II - ANÁLISE JURÍDICA

4. Conforme consta da fundamentação da ação direta ora tratada, a controvérsia por ela veiculada concerne à interpretação conforme à Constituição Federal de dois dispositivos do Código Florestal (artigos 61-A e 61-B, da Lei 12.651, de 25 de maio de 2012) e de dispositivos da Lei de utilização e proteção do bioma Mata Atlântica (artigos 2º, § único; 5º e 17 da Lei 11.428, de 2006). Reproduzem-se os citados dispositivos a seguir:

Código Florestal

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.

(...)

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:

I - 10% (dez por cento) da área total do imóvel, para imóveis rurais com área de até 2 (dois) módulos fiscais;

II - 20% (vinte por cento) da área total do imóvel, para imóveis rurais com área superior a 2 (dois) e de até 4 (quatro) módulos fiscais;

III - (VETADO).

Lei 11.428, de 2006

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 encaves florestais do Nordeste.

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.

Art. 5º A vegetação primária ou a vegetação secundária em qualquer estágio de regeneração do Bioma Mata Atlântica não perderão esta classificação nos casos de incêndio, desmatamento ou qualquer outro tipo de intervenção não autorizada ou não licenciada.

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

5. A interpretação conforme postulada está fundamentada em Parecer n. 00115/2019/DECOR/CGU/AGU, do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos, por meio do qual se procurou pôr fim a divergências existentes em diversas manifestações de órgãos da Advocacia-Geral da União, em especial do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (CONJUR-MAPA) e do Ministério do Meio Ambiente (CONJUR-MMA).

6. Nos termos da ementa do parecer, “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 (CFlo), 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”.

7. O ato também faz menção à complementariedade dos sistemas jurídicos delineados pelo Código Florestal e pela Lei da Mata Atlântica, o que inclusive possibilitaria uma melhor preservação do meio ambiente, observada a equidade intergeracional, garantindo, por outro lado, o direito à atividade econômica daqueles que atualmente estão inseridos em áreas rurais consolidadas, ainda que localizadas em áreas de preservação permanente (APPs).

8. Em arremate, o parecer apresenta a seguinte solução para uniformizar o entendimento jurídico da Advocacia-Geral da União sobre o assunto:

*(...) 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 nº11.428, 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.***

9. Não obstante a uniformização da divergência jurídica no âmbito da Administração Pública Federal, a orientação tem sido objeto de embates no Judiciário, inclusive, por destoar, segundo se alega, dos artigos 2º, 5º e 17, da Lei 11.428, de 2006, já transcritos, os quais impediriam a consolidação das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural em áreas rurais consolidadas até 22 de julho de 2008 (art. 61-A, do CFlo).

10. No entanto, consoante destrinchado, pela Advocacia-Geral da União, na exordial da ADI de que ora se cuida, essa não é a melhor exegese, pois desrespeita os artigos 5º, inciso XXII; 170, inciso II, da CF/88, assim como o princípio da segurança jurídica.

11. Ora, a Constituição Federal, em seu art. 3º, estabelece como fundamento da República Federativa do Brasil os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e, como objetivos fundamentais, o desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades sociais e regionais.

12. A Carta Republicana, ao mesmo tempo em que garante o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225), assegura o direito à propriedade, atendida a sua função social, nos termos do art. 5º, caput, e incisos XXII e XXIII.

13. Nos termos da cabeça do art. 170, a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observada a propriedade privada e a defesa do meio ambiente.

14. Bem analisados os dispositivos constitucionais, vê-se que o crescimento econômico e o desempenho de atividades econômicas decorrentes da livre iniciativa não podem estar dissociados, logicamente, da devida preocupação ecológica, sob pena de ameaça presente e futura para o progresso sustentável das nações e suas gerações, e até mesmo para a sobrevivência da espécie humana.

15. Em outras palavras, não se deve olvidar 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), sendo a melhor interpretação aquela no sentido de que todas essas normas, princípios e mandamentos não são intrinsecamente antagônicos, mas complementares e sinérgicos entre si.

16. Foi igualmente com vistas à harmônica convivência entre esses preceitos que o legislador constitucional erigiu a Mata Atlântica à condição de patrimônio nacional, garantindo que sua utilização se daria dentro de condições assecuratórias da preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

17. Aliás, tendo esse panorama como norte, o Supremo Tribunal Federal, nas

ações diretas de inconstitucionalidade 4.901, 4.902, 4.903 e 4.937 e na Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 42, declarou a constitucionalidade dos artigos 61-A e 61-B, da Lei nº 12.651, de 2012 (Código Florestal), os quais disciplinam regras de transição para áreas consolidadas em APPs.

18. Nos moldes da ementa da ADC 42,

*(...) 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;***

19. Com efeito, para se alcançar um desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada separadamente.

20. Exige-se, até mesmo em alusão ao princípio ambiental do desenvolvimento sustentável, a compatibilização entre o direito fundamental ao desenvolvimento econômico e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

21. É decorrência lógica que o desenvolvimento sustentável não possui apenas uma vertente econômico-ambiental, mas também uma acepção social, pois pressupõe o desenvolvimento social dos povos (erradicação da pobreza), consistente na justa repartição das riquezas, pois inexiste qualquer razoabilidade em se determinar a alguém que preserve os recursos naturais sem previamente disponibilizar as mínimas condições de dignidade humana^[1].

22. É princípio insculpido no próprio Código Florestal a 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 (art. 1º, § único, II).

23. O próprio artigo 1.228, parágrafo 1º, do Código Civil, a revelar um caso de norma ambiental inserta no diploma civil, preconiza que o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

24. Não obstante, é dever irrenunciável do Poder Público, na forma do art. 225, caput, da CF/88, promover a defesa do meio ambiente e preservá-lo para as gerações futuras, por ser bem difuso (pertencente a todos) indispensável à vida humana sadia e também da coletividade. Ao Estado, cumpriria atuar como agente normativo e regulador da ordem econômica ambiental, editando normas jurídicas e fiscalizando de maneira eficaz o seu cumprimento^[2].

25. Nesse mister, o Poder Legislativo dispõe de legitimidade constitucional para a criação legal de regimes de transição entre marcos regulatórios, como assim o fez quando da edição dos artigos 61-a e 61-B, do Código Florestal, por imperativos

de segurança jurídica (art. 5º, caput, da CRFB) e de política legislativa (artigos 21, XVII, e 48, VIII, da CRFB).

26. É o legislador quem possui legitimidade 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.

27. Complementarmente, ao Poder Executivo, competiria a regulamentação das disposições legais, assim como a fiscalização do cumprimento às normas e princípios atinentes à ordem econômica ambiental.

28. Sob essa ótica, é inafastável a conclusão, muito bem exposta na emenda da AC 42, de que 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., não sendo 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.

29. Deveras, esses mesmos fundamentos e interpretação utilizados para declarar a constitucionalidade dos artigos 61-A e 61-B servem para reconhecer que esses dispositivos constitucionais devem ser aplicados às ocupações de áreas de preservação permanente situadas na Mata Atlântica.

30. Some-se a isso o fato de que a própria Lei 11.428, de 2006, em diversas passagens, remete à necessidade de cumprimento da legislação ambiental, em especial o antigo CFlo (Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965):

*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. 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;***

Art. 28. O corte, a supressão e o manejo de espécies arbóreas pioneiras nativas em fragmentos florestais em estágio médio de regeneração, em que sua presença for superior a 60% (sessenta por cento) em relação às demais espécies, poderão ser autorizados pelo órgão estadual competente, observado o disposto na Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965.

31. Ademais, os artigos 61-A e 61-B, do Código Florestal, não representam retrocesso ambiental, mas sim transição razoável entre sistemas legislativos, revelando técnica de estabilização e regularização das situações jurídicas, mormente

em debates a envolver a proteção de bens jurídicos indisponíveis.

32. Aliás, os proprietários de imóveis rurais situados em áreas de Mata Atlântica deverão observar os dispositivos do CFLo (ou continuarão a observá-los), os quais estabelecem obrigações de recomposição das áreas de preservação permanente, de acordo com o tamanho do imóvel, nos termos de seus parágrafos e incisos dos arts. 61-A e 61-B.

33. Nesse particular, oportuna a transcrição de excerto do voto do relator da ADC 42-DF:

(...) Além disso, a própria lei prevê mecanismos para que os órgãos ambientais competentes realizem a adequação dos critérios de recomposição para a realidade de cada nicho ecológico.

O novo Código Florestal determina que as áreas consolidadas sejam informadas no Cadastro Ambiental Rural (CAR) para fins de monitoramento, exigindo adoção de técnicas de conservação do solo e da água que visem à mitigação dos eventuais impactos (art. 61-A, § 9º); atribui ao proprietário ou possuidor rural a responsabilidade pela conservação do solo e da água, por meio de adoção de boas práticas agronômicas (art. 61-A, § 10); submete a prática das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural em áreas rurais consolidadas à observância de critérios técnicos de conservação do solo e da água, vedando a conversão de novas áreas para uso alternativo do solo nesses locais (art. 61-A, § 11); em qualquer caso, quando verificada a existência de risco de agravamento de processos erosivos ou de inundações, exige a adoção de medidas mitigadoras que garantam a estabilidade das margens e a qualidade da água (art. 61-A, § 14); e, nas bacias hidrográficas consideradas críticas, permite o estabelecimento de metas e diretrizes de recuperação ou conservação da vegetação nativa superiores às definidas em geral para as áreas consolidadas (art. 61-A, § 17).

O diploma em vigor, como se nota, erigiu balizas razoáveis para resguardar os recursos naturais na máxima medida compatível com a satisfação dos demais interesses em jogo. (...)

34. Aliás, não há que se falar em tratamento mais benéfico conferido a proprietários de áreas devastadas até 22 de julho de 2008, devendo-se observar, na realidade, regime único que atende, indubitavelmente, ao comando constitucional de proteção e recuperação de processos ecológicos essenciais, o que foi observado, em sua inteireza, no Código Florestal e deverá ser aplicado ao bioma Mata Atlântica.

35. Por último, imperioso trazer à baila os impactos, para os produtores rurais e para o agronegócio brasileiro, de eventual improcedência da ação direta em análise, os quais constam de Nota Técnica da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA, elaborada em atendimento à demanda da Confederação nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil encaminhada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento por meio do Ofício 171/2018/SMC/MAP, acostada à exordial:

36.

(...) A agricultura e a silvicultura, da mesma forma que a pecuária e frequentemente associadas a ela, criaram e modelaram novas paisagens rurais, transformando diversos ecossistemas da Mata Atlântica em agroecossistemas, desde o século XVI. Até os dias de hoje, esse processo segue em constante evolução, adaptando e transformando o meio rural, agrário e agrícola. E na história da antropização do bioma Mata Atlântica, ainda caberia evocar as transformações anteriores ao povoamento europeu, crônicas e significativas, produzidas ao longo de milênios na flora, na vegetação e nas populações e povoamentos faunísticos pelos paleoindídeos e, posteriormente pelos indígenas.

Os dados numéricos e cartográficos apresentados nesta Nota Técnica, a partir do Cadastro Ambiental Rural, **demonstram também o papel conservacionista desempenhado pelos 2,2 milhões de produtores rurais situados no Bioma Mata Atlântica. Eles são os guardiões de 21,5 milhões de**

hectares de vegetação nativa no interior de seus imóveis rurais. Isso representa, em média, cerca de 28% de suas áreas, quando a exigência legal é de 20%. O total das áreas dedicadas à preservação da vegetação nativa dentro dos imóveis rurais representa 20% do bioma Mata Atlântica. **Os produtores rurais assumem integralmente os ônus econômicos decorrentes dessa imobilização das terras e dos cuidados com a manutenção da vegetação nativa, sem nenhuma forma de compensação financeira ou tributária por parte dos governos estaduais e federal.**

Diante da relevância das atividades agrossilvopastoris em áreas consolidadas na Mata Atlântica, em suas dimensões territoriais e socioeconômicas, o próprio Decreto Nº 6.660, de 21 de novembro de 2008, ao regulamentar dispositivos da Lei no 11.428, de 22 de dezembro de 2006 - que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do bioma Mata Atlântica - afirmou em seus parágrafos 1 e 2:

§ 1 - 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 (grifo nosso) ou outras áreas desprovidas de vegetação nativa.

§ 2 - 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.

O parágrafo 2º também deixa claro que se aplica na Mata Atlântica o Código Florestal, à época a Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, hoje a Lei 12.651 de 25 de maio de 2012.

No bioma Mata Atlântica, como nos biomas Pampa, Pantanal e Caatinga, a proibição da agropecuária em áreas antropizadas levaria, praticamente, à extinção das atividades agrossilvopastoris e à destruturação da sociedade rural e urbana em diversas regiões, como se verá, reiteradamente a seguir nesta Nota Técnica.

Um questionamento ou uma proposta dessa natureza não tem qualquer fundamento na realidade, como ficará demonstrado nas respostas iniciais dadas pela Embrapa aos quesitos formulados. **Uma proposta e um entendimento dessa natureza representaria a destruturação social e econômica de regiões rurais inteiras, condenando-as ao declínio, à regressão e à miséria. Isso representaria uma espécie de eugenia rural, tendo como base uma ideia genética fictícia de meio ambiente.**

(...)

A) Qual o impacto econômico da restrição de produção agropecuária nas áreas consolidadas nos campos de altitude do bioma Mata Atlântica? É possível fazer essa estimativa?

CONCLUSÃO

A análise dos dados apresentados anteriormente indica impacto significativo em termos territoriais, econômicos e sociais de uma eventual restrição de produção agropecuária em áreas de altitude no Bioma Mata Atlântica. As análises fornecem estimativas, indicações cartográficas e numéricas sobre o alcance territorial e socioeconômico provável de eventuais políticas públicas e/ou decisões administrativas e jurídicas nesse sentido. Em síntese bastante apertada, pode-se elencar os impactos da restrição de produção agropecuária nas seguintes vertentes:

Em termos territoriais, o alcance de uma hipotética decisão de

restringir a produção agropecuária em áreas de altitude no bioma Mata Atlântica atingiria 936 municípios em 10 estados da Federação. Os 936 municípios totalizam uma superfície de quase 52 milhões de ha (46% do bioma Mata Atlântica), sendo que acima de 1.000 metros de altitude reúnem uma área de 8,6 milhões de ha (7% do bioma Mata Atlântica).

Do ponto de vista social, uma primeira avaliação foi realizada pela Embrapa Territorial a partir dos dados geocodificados do Cadastro Ambiental Rural – CAR (2019). **Uma hipotética restrição da produção agropecuária nas áreas consolidadas em altitude do Bioma Mata Atlântica atingiria diretamente mais de 200.000 agricultores, dos quais mais de 180.000 são pequenos (menos de quatro módulos fiscais). Os agricultores familiares seriam os mais impactados por tal medida. Isso significaria uma verdadeira desantropização da região, uma forma inédita de eugenia social tendo como critério um bioma.**

Do ponto de vista econômico, haveria o declínio de uma atividade agropecuária diversificada e sustentável, atingindo diversas cadeias produtivas como café, pecuária de leite e de corte, fruticultura (maçã, uva...) e horticultura. Dois exemplos ilustram o gigantesco impacto socioeconômico de uma restrição dessa natureza sobre a atividade agropecuária: o café e a maçã. **No caso do café, isso representaria a eliminação de mais de 30% da produção nacional, só em Minas Gerais. A perda de valor anual seria da ordem de 9,5 bilhões de reais.** No caso da maçã, 85% da produção brasileira é cultivada nos municípios envolvidos. Juntos, eles movimentaram um valor da ordem de 1,4 bilhão de reais em 2017. **Essa perda ou redução territorial, além de atingir milhares de pequenos agricultores familiares, se refletiria imediatamente na economia de dezenas de cidades de pequeno e médio porte existentes na região e no seu entorno, causando desemprego, redução do setor de serviços e empobrecimento urbano e rural.**

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

CONCLUSÃO

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 e alcançaria todas as chamadas “áreas consolidadas” no bioma Mata Atlântica, cuja extensão representa 13% do território nacional.

Em termos territoriais, 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 mais 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, tal proibição seria capaz de atingir dezenas de cadeias produtivas, muitas das quais estão quase que exclusivamente situadas nessa região (pomicultura, vitivinicultura, cafeicultura, pecuária leiteira, cana-de-açúcar...). 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 leite da Serra da Mantiqueira ocupam há mais de um século, em sua maioria, áreas hoje consideradas de preservação permanente. Os pequenos agricultores seriam os mais impactados por tal medida. Isso significaria uma verdadeira desantropização da região, uma forma inédita de eugenia social tendo como

37. Dessa maneira, constata-se que a interpretação a que se visa obter na presente ADI está em consonância com os ditames constitucionais que visam tanto à preservação dos ecossistemas ambientais quanto ao desenvolvimento econômico e social do país, sendo forçoso concluir que a Lei 11.428, de 2006 e a Lei 12.651, de 2012, são instrumentos jurídicos complementares entre si e, portanto, **o regime ambiental de áreas consolidadas previstos no Código Florestal deve ser aplicado a todas as áreas de preservação permanente inseridas no bioma Mata Atlântica.**

38. **Decerto, é inevitável a conclusão de que é inconstitucional, por violação aos direitos fundamentais à propriedade privada e à segurança jurídica, qualquer exegese no sentido de que os dispositivos da Lei da Mata Atlântica impedem, no que tange à recuperação de áreas consolidadas até 22 de julho de 2008, a aplicação do Código Florestal àquele ecossistema.**

39. Em arremate, os argumentos de ordem fática apresentados, seja na petição inicial, seja na presente Nota, exigem do Supremo Tribunal Federal especial atenção aos diversos impactos prejudiciais ao desenvolvimento social, econômico e territorial, decorrentes de eventual interpretação diversa daquela defendida na petição inaugural da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.446.

III - CONCLUSÃO

40. Diante do exposto, considerando os fundamentos fáticos e jurídicos expostos na petição inicial da ação direta de inconstitucionalidade 6.446, manifesta-se pela integral procedência dos pedidos nela formulados.

41. São estas as considerações que submetemos ao conhecimento da Consultoria-Geral da União, a título de subsídios, para atuação nos autos da ação em epígrafe.

Brasília, 22 de junho de 2020.

BERNARDO GALLO CASSINI CARDILLO

Subchefia Adjunta para Assuntos Institucionais

DE ACORDO.

RENATO DE LIMA FRANÇA

Subchefe Adjunto para Assuntos Institucionais

APROVO.

HUMBERTO FERNANDES DE MOURA

Subchefe Adjunto Executivo da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Secretaria-Geral da Presidência da República

APROVO.

JORGE ANTONIO DE OLIVEIRA FRANCISCO

Subchefe Interino da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Secretaria Geral da
Presidência da República

[1] AMADO, Frederico. Direito ambiental. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 60.

[2] AMADO. Idem, p. 65.



Documento assinado eletronicamente por **Bernardo Gallo Cassini Cardillo, Assessor**, em 22/06/2020, às 20:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Renato de Lima França, Subchefe Adjunto**, em 23/06/2020, às 10:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Jorge Antonio de Oliveira Francisco, Subchefe**, em 23/06/2020, às 18:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Humberto Fernandes de Moura, Subchefe Adjunto Executivo**, em 23/06/2020, às 19:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **1960361** e o código CRC **2CB5701A** no site:
https://sei-pr.presidencia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

Referência: Processo nº 00692.001659/2020-94

SEI nº 1960361