



SENADO FEDERAL
Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL LUIZ FUX, RELATOR DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6.446/DF.

REQUERENTE: PRESIDENTE DA REPÚBLICA

INTERESSADOS: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
CONGRESSO NACIONAL

(Processo SF nº 00200.006443/2020-18)

O **SENADO FEDERAL**, por meio da Advocacia do Senado Federal, nos termos do art. 52, XIII, da Constituição da República, e dos artigos 230, §§ 1º e 5º, 78 e 31 do Regulamento Administrativo do Senado Federal (Resolução do Senado Federal nº 58, de 1972, com a redação consolidada pela Resolução do Senado Federal nº 13, de 2018), em atenção ao Ofício nº 1782, de 09 de junho de 2020, vem prestar, nos termos da Lei nº 9.868/1999, as seguintes

INFORMAÇÕES

para o julgamento da **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE com pedido de Medida Liminar nº 6.446/DF**, proposta pelo Presidente da República.



SENADO FEDERAL
Advocacia

1. SÍNTESE DA DEMANDA

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido liminar proposta pelo Presidente da República que tem por objeto os artigos 61-A e 61-B da Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal) e os artigos 2º, parágrafo único, 5º e 17 a Lei nº 11.428/2006, que dispõem sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências.

Afirma o requerente que o Ministério do Meio Ambiente, por meio do Despacho nº 4.410/2020, tornou vinculante, no âmbito da pasta e das entidades vinculadas, a interpretação consolidada em parecer da Advocacia-Geral da União, segundo a qual as áreas que estejam sujeitas às medidas protetivas previstas na Lei da Mata Atlântica, mesmo que inseridas no espaço geográfico correspondente a esse bioma, sofrem a incidência do Código Florestal, inclusive dos artigos 61-A e 61-B.

Alega que tal determinação tem sido contestada por órgãos de proteção ambiental ao argumento de que os artigos 2º, parágrafo único, 5º e 17 da Lei nº 11.428/2006 impediriam a consolidação de áreas rurais situadas na Mata Atlântica.

Nesses termos, pede a declaração de nulidade parcial, sem redução de texto, do conjunto normativo formado pelos dispositivos impugnados, de modo a excluir do ordenamento jurídico a interpretação que impeça a aplicação do regime ambiental trazido pelo Código Florestal às áreas de preservação permanente inseridas no bioma da Mata Atlântica, sob pena de esvaziamento do conteúdo do direito de propriedade e de afronta à segurança jurídica.

Entende o requerente que as normas trazidas pelo Código Florestal deveriam ser aplicadas às áreas especificadas pelo diploma de proteção da Mata Atlântica, pois asseguram o desempenho de atividades econômicas mediante recomposição suficiente da flora nativa.

Deixa-se de se transcrever o texto impugnado em razão de sua extensão.



SENADO FEDERAL
Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Aplicou-se o rito do art. 12 da Lei nº 9.868/99 e foram requisitadas informações no prazo de dez dias ao Presidente da República, bem como ao Congresso Nacional.

2. DO MÉRITO.

2.1. DO PROCESSO LEGISLATIVO. ALTERAÇÃO DO CÓDIGO FLORESTAL PELA MP N. 571/2012. INTRODUÇÃO DOS ARTS. 61-A E 61-B NO CÓDIGO FLORESTAL. LEI N. 12.727/2012.

Os dispositivos impugnados nesta ação direta de inconstitucionalidade foram introduzidos no Código Florestal pela Medida Provisória n. 571/2012 e têm o objetivo de recompor a vegetação nativa de Áreas de Preservação Permanente marginais a cursos d'água que foram ilegalmente desmatadas.

No âmbito do Congresso Nacional, a medida provisória passou a tramitar como Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 21, de 2012. Comparativamente, a redação aprovada na Comissão Mista e, posteriormente, nos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal realizou poucas alterações substanciais.¹

Transformada na Lei nº 12.727, de 17 de outubro de 2012, a então Presidente da República vetou quatro dispositivos introduzidos ou alterados pelo Congresso Nacional a partir da premissa geral de que tais alterações ampliavam excessivamente a área dos imóveis rurais alcançada inicialmente pela Medida Provisória, elevando o seu impacto ambiental.²

¹ Ver Quadro comparativo da MP nº 571/2012 e as proposições legislativas aprovadas na Comissão Mista no Plenário da Câmara dos Deputados e no Plenário do Senado Federal. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4054098&ts=1586469736750&disposition=inline> Acesso em 22 jun. 2020.

² Ver, na íntegra, as razões do veto na Mensagem nº 484, de 17 de outubro de 2012. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Msg/VEP-484.htm Acesso em 2 de jun. 2020.



SENADO FEDERAL
Advocacia

2.2. CÓDIGO FLORESTAL. DO JULGAMENTO DAS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 4937 E 4901 E DA AÇÃO DECLARATÓRIA N. 42 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

No julgamento conjunto das ADIs n. 4937 e n. 4901 e da ADC n. 42, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou acerca da constitucionalidade dos regimes de transição das áreas rurais consolidadas até 22 de julho de 2008 introduzidos na mudança dos marcos regulatórios de proteção ao meio ambiente como forma de conferir segurança jurídica aos proprietários e possuidores, bem como ao poder público. Em relação aos arts. 61-A e 61-B, ora impugnados, tem-se a ementa do julgamento finalizado em 28 de fevereiro de 2018:

(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;

Reconheceu-se, no voto do Relator Ministro Luiz Fux, que a Lei nº 12.727/2012, resultante da conversão da Medida Provisória n. 571 de 25.5.2012, pretendeu afastar interpretações de anistia ampla aos responsáveis por desmatamento



SENADO FEDERAL
Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

nas áreas de preservação permanente (APPs), impondo-se aos proprietários e aos possuidores de imóveis rurais a obrigação de recomposição dessas áreas. E o legislador elencou critérios objetivos, relacionados ao tamanho da propriedade rural, para definir a extensão do dever de recomposição, privilegiando-se também o conteúdo econômico da propriedade. Entendeu que se deve prestigiar o espaço legítimo de discricionariedade para a estruturação de políticas públicas de proteção ao meio ambiente (p. 152 de 665).

2.3. CÓDIGO FLORESTAL. LEI DA MATA ATLÂNTICA. CONFLITO APARENTE DE NORMAS. CRITÉRIO DA ESPECIALIDADE. PLANO NORMATIVO INFRACONSTITUCIONAL.

O art. 225 da Constituição da República estabelece 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 as futuras gerações, de modo que o direito constitucional ao meio ambiente equilibrado implica, necessariamente, o correlato dever fundamental de atuação protetiva do meio ambiente pelos órgãos públicos.

Os dois diplomas legais mencionados disciplinam a exploração do meio ambiente, tendo como paradigma a sua preservação.

A aplicabilidade do Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) no espaço geográfico ocupado pela Mata Atlântica tem sido objeto de intensas discussões técnico-jurídicas, especialmente perante os órgãos ambientais responsáveis pela fiscalização e licenciamento de imóveis rurais localizados nesse bioma.

É sabido que o Código Florestal apresentou o conceito de “área rural consolidada”, caracterizada por área de imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris,



SENADO FEDERAL
Advocacia

admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio, aplicável a todos os imóveis rurais do país.

O bioma Mata Atlântica, por sua vez, é regulamentado pela Lei nº 11.428/2006 e pelo Decreto Federal nº 6.660/2008, que dispõem sobre a utilização e proteção da vegetação nativa.

As autuações dos órgãos de fiscalização pautavam-se na Nota nº 52/2017/CONJUR-MMA/CGU/AGU, que sustentava o entendimento de que no Bioma Mata Atlântica não se aplicaria o conceito de áreas consolidadas apresentada no novo código florestal (Lei nº 12.651/12), tendo em vista a existência de regulamentação considerada mais específica ao caso.

No entanto, a Advocacia-Geral da União-AGU revisou tal posicionamento e aprovou o Parecer nº 0115/2019/DECOR/CGU/AGU, afastando o entendimento posto na mencionada Nota nº 52/2017/CONJURMMA/CGU/AGU de que o regime transitório de que cuida o Código Florestal representaria um retrocesso ambiental.

O Parecer nº 0115/2019/DECOR/CGU/AGU, em ligeira síntese, concluiu que a Lei da Mata Atlântica (Lei nº 11.428/2006) prevê explicitamente a aplicação do Código Florestal ao referido bioma, defendendo o entendimento de que os regramentos especiais preservam o disciplinamento da ocupação rural e urbana, de forma a harmonizar o crescimento econômico com a manutenção do equilíbrio ecológico.

Ocorre que a Lei da Mata Atlântica não reconhece a consolidação de uso indevido trazida pelo Código Florestal, e, mesmo nas hipóteses de supressão autorizadas, exige compensação ambiental de área equivalente, não admitida em caso de supressão irregular de área de preservação permanente (APP). A aplicação dos artigos 61-A e 61-B da Lei Florestal consolida uma espécie de perdão a supressões realizadas em desacordo com as metragens regulares das APPs ao reduzir as faixas obrigatórias de vegetação, implicando regime de proteção diverso daquele instituído pela Lei da Mata Atlântica.



SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Assim sendo, a questão discutida nos autos versa sobre antinomia de normas e não constitucionalidade das leis envolvidas. Não há dúvidas de que a Lei da Mata Atlântica é formal e materialmente constitucional e de que as suas normas têm a finalidade de assegurar a preservação e o equilíbrio do meio ambiente. De outro lado, os artigos do Código Florestal mencionados pelo requerente já foram expressamente declarados constitucionais por este STF³. O que se discute é se nas áreas geográficas definidas como Mata Atlântica as normas aplicáveis seriam a da Lei nº 11.428/2006, anterior e específica, ou do Código Florestal, posterior e geral.

Nesse sentido, não parece ser o caso de declaração de inconstitucionalidade de determinada interpretação das normas citadas, a afastar inclusive a necessidade de controle de constitucionalidade por esta Suprema Corte, mas sim de definição acerca dos limites de aplicação de cada uma delas no plano infraconstitucional.

A antinomia jurídica pode ser definida como um fenômeno inerente à sistematicidade jurídica. A naturalidade desta concepção decorre da complexidade do processo de elaboração de normas gerais e abstratas, que compreende a acomodação de visões de mundo de diversas pessoas, que atuam em espaços diversos, motivados por interesses também diversos, em tempos diferentes.

Constatado o fenômeno da antinomia no sistema jurídico, tal contradição deve ser suprida, pois o princípio da unidade desse sistema sustenta-se na pretensão de coerência. É a própria ciência do direito que indica os critérios para solução dos conflitos normativos na tentativa de manutenção desta harmonia. Assim sendo, toda e qualquer contradição, utilizando os procedimentos via critérios pré-definidos, deverá ser eliminada para uma facilitação da aplicação do direito mediante a aplicação de critérios pré-definidos de hermenêutica.

Sobre o conflito de normas, dispõem os §§ 1º e 2º do artigo 2º do Decreto-Lei nº 4.657/42 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro):

Art. 2º [...]

³ Julgamento conjunto das ADIs nº 42, 4901, 4902, 4903, 4937.



SENADO FEDERAL
Advocacia

§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

§ 2º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior. [...]

Sobre a preponderância da lei específica, em voto exarado no RE 377457 e no RE 381964, o ministro Eros Grau afirmou “a lei nova, geral ou especial, não modifica lei anterior se não contiver expressa declaração nesse sentido ou se não for incompatível com ela, ou ainda se não regular inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior”. E prosseguindo, afirmou que “ninguém contesta que a lei especial prevalece sobre a lei geral, trata-se da chave de abóboda do sistema jurídico, indispensável à sua lógica”. Frisou que a lei especial deve prevalecer sobre a lei geral porque disciplina de forma diferenciada as situações específicas que por algum motivo devem ser afastadas da incidência da regra geral: “ao caso concreto haverá de ser aplicada, contudo, apenas a norma específica, porque essa supremacia impõe como imperativo necessário à manutenção da lógica do sistema”.

No caso em exame, o Código Florestal foi aprovado seis anos após a Lei da Mata Atlântica. Quando da aprovação das disposições contidas naquele, o legislador tinha plena consciência da vigência das disposições contidas nesta. Ao não se manifestar expressamente sobre a incidência do Código Florestal nas áreas definidas como Mata Atlântica pela Lei nº 11.428/06, tendo em vista a diferença normativa contida nos dois diplomas, e ao não revogar ou alterar os dispositivos desta Lei, o legislador deixa clara a sua intenção no sentido da prevalência da especialidade da lei anterior.

Veja-se que, em relação a outro aspecto, o Código Florestal alterou expressamente o artigo 35 da Lei da Mata Atlântica em seu artigo 81:

Art. 81. O caput do art. 35 da Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 35. A conservação, em imóvel rural ou urbano, da vegetação primária ou da vegetação secundária em qualquer estágio de regeneração do Bioma Mata Atlântica cumpre função social e é de interesse público, podendo, a critério do proprietário, as áreas sujeitas à restrição de que trata esta Lei ser computadas para efeito da Reserva Legal e seu excedente uti-



SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

lizado para fins de compensação ambiental ou instituição de Cota de Reserva Ambiental – CRA”.

Tal alteração demonstra que quando o legislador, ao aprovar o Código Florestal, pretendeu modificar as disposições da Lei da Mata Atlântica ele o fez de maneira expressa. Assim sendo, a manutenção da redação dos demais artigos da Lei nº 11.426/06 parece confirmar a *mens legislatoris* de aplicação deste diploma nos casos por ele regulados.

Vale ainda mencionar que Ministério Público do Paraná, em conjunto com o Ministério Público Federal, expediu recomendação administrativa para solicitar que a Superintendência do IBAMA no Estado e o Instituto Água e Terra do Paraná – IAT mantenham em suas atividades fiscalizatórias a aplicação da Lei da Mata Atlântica (Lei 11.428/2006) para a proteção do bioma, na tentativa de afastar o novo entendimento adotado pelo Ministério do Meio Ambiente⁴.

A Ordem dos Advogados do Brasil emitiu nota técnica no sentido de afastar a interpretação pretendida pelo requerente tendo em vista, entre outros argumentos, a especialidade da Lei da Mata Atlântica sobre o Código Florestal⁵.

3. DOS PEDIDOS.

Ante o exposto, não se está diante de hipótese de duas ou mais possibilidades interpretativas a demandar o reconhecimento de interpretação conforme aos artigos 61-A e 61-B do Código Florestal, por se tratar de conflito aparente de normas no plano infraconstitucional, passível de resolução mediante a aplicação dos critérios tradicionais de hermenêutica.

⁴ Recomendação Administrativa Conjunta nº 01/2020. Disponível em http://www.comunicacao.mppr.mp.br/arquivos/File/ASCOM/Recomendacao_Administrativa_Conjunta_PR_Mata_Atlantica_areas_consolidadas.pdf

⁵ Disponível em <http://s.oab.org.br/arquivos/2020/05/370dbc42-7aec-4385-997e-abb7d59d8b8d.pdf>



SENADO FEDERAL
Advocacia

Requer-se que a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade seja julgada improcedente por não haver qualquer tipo de conflito das normas em face do texto constitucional.

São as informações prestadas pelo Senado Federal com vistas a instruir os autos desta ADI.

Requer-se o cadastramento dos Advogados signatários como representantes processuais do Senado Federal, inclusive para o recebimento de comunicações processuais, sob pena de nulidade.

Brasília, 19 de junho de 2020.

(assinado digitalmente)

BRENO RIGHI

Advogado do Senado Federal
OAB/MG 110.378

(assinado digitalmente)

GABRIELLE TATITH PEREIRA

Advogada do Senado Federal
Coordenadora do Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET
OAB/DF 30.252

(assinado digitalmente)

THOMAZ GOMMA DE AZEVEDO

Advogado-Geral Adjunto do Senado Federal
OAB/DF nº 18.121

(assinado digitalmente)

FERNANDO SOUZA CUNHA

Advogado do Senado Federal
Advogado-Geral do Senado Federal
OAB/DF 31.546