

**EXCELENTÍSSIMO SR. DR. MIN. LUIZ FUX – DD. RELATOR DA AÇÃO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 6.446 – SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL**

*“Como é possível conservar duas normas incompatíveis, se por definição duas normas incompatíveis não podem coexistir? É possível sob uma condição: **demonstrar que não são incompatíveis, que a incompatibilidade é puramente aparente, que a pressuposta incompatibilidade deriva de uma interpretação ruim, unilateral, incompleta ou errada de uma das normas ou de ambas.**”*

- Norberto Bobbio¹

CBIC - CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o n. 33.947.128/0001-16, com sede em Brasília, DF, SBN, Quadra 1 Bloco 1, Ed. Armando Monteiro Neto, 4º andar, CEP 70040-913 (atos constitutivos em anexo – doc. 1); **AELO - ASSOCIAÇÃO DAS EMPRESAS DE LOTEAMENTO E DESENVOLVIMENTO URBANO**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o 04.646.781/0001-47, com sede em São Paulo, SP, na Rua Dr. Bacelar, 1043, 3º andar, bairro Vila Clementino, CEP 04026-002 (atos constitutivos em anexo – doc. 2); e **SECOVI - SINDICATO DAS EMPRESAS DE COMPRA, VENDA, LOCAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DE IMÓVEIS RESIDENCIAIS E COMERCIAIS DE SÃO PAULO**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o n. 60.746.898/0001-73, com sede em São Paulo, SP, na Rua Dr. Bacelar (atos constitutivos em anexo – doc. 3), 1043, bairro Vila Clementino CEP 04026-002, vêm, por seus advogados abaixo assinados (docs. 4, 5 e 6), com fundamento no art. 138 do Código de Processo Civil (Lei n. 13.105/2015), **requerer a admissão na qualidade de**

AMICI CURIAE

na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.446, em que se requer a declaração da inconstitucionalidade da norma jurídica que impede a aplicação do

¹ BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. Brasília: Editora da UnB, 6ª ed., p. 102-103. Grifou-se.

regime de áreas rurais consolidadas ao bioma Mata Atlântica, resultante da interpretação conjunta dos arts. 61-A e 61-B da Lei n. 12.651/2012 (Código Florestal) e dos arts. 2º, parágrafo único, e 17 da Lei n. 11.418/2006 (Lei da Mata Atlântica), pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

I - ETERNO RETORNO

Mais um capítulo na interminável história das ADIs do Código Florestal

O Código Florestal em breve completará dez anos de vida. Poucas reformas legislativas foram objeto de debate mais intenso na história do Brasil, antes e depois de sua promulgação. O ápice da controvérsia, sem dúvida, foram as ADIs 4.901, 4.902, 4.903 e 4.937 e a ADC 42, ações de controle concentrado de constitucionalidade onde o STF, em linhas gerais, **reconheceu a constitucionalidade do Código Florestal.**²

Era para ser o fim da discussão - mas não foi o que aconteceu. Como a mera inconstitucionalidade do Código Florestal não pode mais ser alegada como subterfúgio para sua não aplicação, diversas interpretações jurídicas *criativas* vêm surgindo na doutrina e jurisprudência do país todo para pulverizar a aplicabilidade do Código e reduzi-lo à plena ineficácia - negando eficácia prática às ADIs.

É a mesma estratégia que já foi adotada em outras ocasiões - como na Reclamação n. 38.764, recentemente julgada pelo Min. Fachin, que discutia o uso do critério da *temporalidade* como subterfúgio para não aplicar o Código Florestal na delimitação de APPs em torno dos reservatórios artificiais. Nessa oportunidade, o Min. Fachin rechaçou a tentativa de pulverizar a aplicação do Código (decisão anexa - doc. 7).

A norma jurídica combatida nesta ADI é exemplo disso. Não sendo mais possível dizer que a norma é inconstitucional, passou-se a dizer que ela seria *geral* e, por isso, inaplicável em suas especificidades ao bioma Mata Atlântica, inventando-se um conflito normativo que, convenientemente, contorna a autoridade das decisões deste STF sobre um dos biomas mais importantes do país.

² Ressalva-se pequenas declarações pontuais e específicas de inconstitucionalidade que em nada afetam a matéria discutida nesta ADI.

Aqui a vítima foram as *áreas rurais consolidadas*, previstas no art. 61-A e 61-B do Código, que vêm sendo ditas inaplicáveis ao bioma Mata Atlântica. Mas **se a moda pega**, essa “especialidade” pode servir para negar aplicabilidade a diversas outras leis em território de Mata Atlântica. Isso preocupa, e muito, todo o setor imobiliário do país, representado pelas entidades intervenientes.

Especialmente é o regime de APPs urbanas, por exemplo, que está no Código Florestal (art. 4º, II, *b*) mas não é repetido pela Lei da Mata Atlântica. Por isso a necessidade de que seja admitida a intervenção das associações intervenientes como *amici curiae*.

II – ADMISSIBILIDADE DA INTERVENÇÃO

Não só o agronegócio será afetado pela decisão tomada nesta ADI

II – a) Relevância da controvérsia

Nos termos do art. 138 do CPC, é requisito para a intervenção como *amicus curiae* que a matéria do processo seja relevante, o tema específico ou a controvérsia cercada de repercussão social.

Não pode haver dúvidas sobre a relevância da controvérsia debatida neste caso. A solução que será dada a esta ADI impactará diretamente no cotidiano de milhares de cidadãos brasileiros e representa marco importante para o uso sustentável do bioma Mata Atlântica.

Além disso, os motivos determinantes que serão adotados pelo acórdão desta ADI, que terão força vinculante sobre juízes de todo o território nacional (CPC, art. 927, I) servirão como um guia para a interpretação do Código Florestal em diversas outras situações, muito além da discussão sobre áreas rurais consolidadas e sobre o próprio bioma Mata Atlântica, como se verá ao longo das razões desta peça.

Trata-se, assim, de uma ADI que já é relevantíssima apenas se analisada pelo ponto de vista de seu objeto imediato. Analisadas as consequências que podem advir da *ratio decidendi* do acórdão, então, **tem-se decisão que será realmente paradigmática para o direito ambiental brasileiro como um todo.**

II – b) Entidades especializadas com representatividade adequada

A *expertise* de empresas e empreendedores que serão diretamente impactados pelo resultado do julgamento desta ADI pode auxiliar no adequado julgamento. Para isso, resta apenas demonstrar que as três associações intervenientes – a AELO, a CBIC e o Secovi – são *entidades especializadas com representatividade adequada*, nos termos do art. 138 do CPC.

As três entidades intervenientes são associações civis sem fins lucrativos, representantes de pessoas físicas e jurídicas ligadas ao setor construtivo. Sua função primordial é a defesa dos interesses dessas pessoas e empresas, dentro e fora do Poder Judiciário.

A **CBIC** (Câmara Brasileira da Indústria da Construção) foi fundada em 1957. É associação civil de âmbito nacional que tem por enfoque a proteção dos interesses da indústria da construção e do mercado imobiliário, como se vê de seu estatuto social (doc. 1), que prevê, entre suas finalidades, a de “*representar e defender, inclusive judicialmente, os direitos e interesses da Indústria da Construção e do Mercado Imobiliário, em nível nacional*”, visando a defesa dos “*princípios da democracia representativa, da economia de mercado e da livre iniciativa e da livre concorrência com a valorização do trabalho humano e do desenvolvimento sustentável*” (art. 3º);

Hoje são associados à CBIC mais de 85 sindicatos e associações patronais do setor da construção. A listagem completa pode ser vista no site da entidade, em <https://cbic.org.br/associados>. A instituição atua em defesa dos interesses de seus associados nas mais diversas áreas, inclusive em questões ambientais, por meio de sua Comissão do Meio Ambiente.

Já a **AELO** (Associação das Empresas de Loteamentos e Desenvolvimento Urbano) é entidade também de âmbito nacional, focada na representação de interesse de empresas e profissionais do setor de loteamento e desenvolvimento. Entre suas funções estatutárias está “*amparar, representar e defender suas associadas em ações, administrativas e judiciais, na defesa do setor e seus interesses*”; “*propugnar pelo fortalecimento do mercado de loteamento e desenvolvimento urbano, visando o atendimento das necessidades sociais da habitação*” (doc. 2).

A AELO foi fundada em 1981 e tem membros em mais de dez unidades da federação (listagem completa disponível em

<http://www.aelo.com.br/associados>). Sua atuação, assim, estende-se por todo o país e engloba um número expressivo de empresas do setor imobiliário.

Por sua vez, o **Secovi** (Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo), fundado em 1946, atua em defesa de todo o setor imobiliário, com sede em São Paulo e filiais por todo o país. Segundo seu estatuto social, entre suas funções está a de *“representar e defender perante as autoridades administrativas e judiciárias os interesses coletivos ou individuais de suas respectivas categorias econômicas, inclusive, em questões judiciais ou administrativas”* (doc. 3). Podem associar-se ao SECOVI, segundo seu estatuto, *“empresas de compra, venda, locação e administração de imóveis, categoria, essa, integrada também pelas empresas de corretagem imobiliária, incorporadoras, loteadoras, de desenvolvimento urbano”*.

Hoje, mais de 100 mil empresas e condomínios são representados pelo SECOVI/SP (lista completa disponível em <http://www.secovi.com.br/associados>). É o maior sindicato da América Latina, e sua atuação específica no estado de São Paulo é de grande relevância para este caso, por tratar-se de pólo econômico nacional em boa parte coberto por áreas de Mata Atlântica.

Como se vê, a abrangência e relevância das associações intervenientes é indiscutível. As três, quando falam, falam em nome de todo o setor imobiliário, da construção civil, de loteamentos e semelhantes, por todo o país.

Todo esse relevantíssimo setor da economia olha para esta ADI com ansiedade. O objeto desta discussão vai muito além da discussão sobre as áreas rurais consolidadas - **o que está em discussão aqui, no fundo, é a própria permeabilidade da Lei da Mata Atlântica pelo restante da legislação ambiental do país.**

Se prevalecer a ideia de que a Lei da Mata Atlântica detém “especialidade” que impede a aplicabilidade de normas ambientais gerais, estará instaurada absoluta insegurança jurídica em relação a *quais* são as “normas gerais” agora inaplicáveis ao bioma.

Regime de APPs urbanas (como o art. 4º, II, *b* do Código Florestal), disposições específicas da Lei e Parcelamento de Solo Urbano (Lei n. 6.766/1979)... Diversas normas que hoje regulam a atividade das empresas do setor

poderão ser postas em xeque se não for reconhecida a inconstitucionalidade da norma jurídica debatida nesta ADI, afetando diretamente o interesse das empresas do setor.

Isso sem falar nas empresas que serão diretamente afetadas pela tese aqui discutida, em especial aquelas do setor de loteamento, representadas pela CBIC e AELO, e todo o setor imobiliário de SP, representado pelo Secovi. Diversos imóveis objeto de empreendimento no bioma Mata Atlântica estão localizados em áreas rurais consolidadas e seu destino vai ser diretamente alterado pelo que for decidido aqui.

Assim, como todas as entidades intervenientes possuem grande representatividade e aptidão técnica suficiente para colaborar com o resultado deste julgamento, são claras as benesses trazidas pela sua participação como *amicus curiae*.

Feitas tais exposições e acreditando que V.Exa. certamente deferirá a intervenção das peticionantes, já se passa diretamente à exposição dos argumentos que AELO, CBIC e Secovi pretendem apresentar em sua intervenção, evitando a necessidade de nova intimação e economizando tempo processual.

III – CONTROVÉRSIA REAL E CONCRETA SOBRE A APLICABILIDADE DO CÓDIGO FLORESTAL EM ÁREA DE MATA ATLÂNTICA

O que a presente ADI tem de mais peculiar é seu objeto. Ao contrário do que normalmente ocorre, a ação não ataca diretamente um certo artigo de lei, nem requer sua extirpação do ordenamento. Pretende-se a eliminação de uma *norma*, construída pela interpretação conjunta do Código Florestal, especificamente os arts. 61-A e 61-B, com a Lei da Mata Atlântica, nos seus arts. 2º, parágrafo único, 5º e 17, sem redução de texto de nenhuma delas.

Trata-se de leitura bastante sofisticada do fenômeno jurídico, que deve ser inquestionavelmente entendida como absorvida pelo ordenamento nacional. O texto e a norma não se confundem; a segunda é *resultado* da interpretação do primeiro, e é ela que impacta de maneira substancial sobre a vida dos cidadãos.

Afinal, **o ordenamento jurídico é composto por normas, não por textos**. Por isso, é plenamente possível que se proponha ADI em face de *norma*, entendida como o objeto da interpretação, e não contra o texto em si. Daí a

possibilidade da propositura de ADI visando declaração de nulidade parcial da norma sem redução de seu texto, extirpando do ordenamento uma interpretação contrária à Constituição.

Isso não significa, por ótica nenhuma, que o STF esteja sendo utilizado como órgão meramente consultivo sobre a interpretação correta a ser dada aos textos em questão. A controvérsia sobre a interpretação correta que deve ser dada a esses dispositivos legais é atual e está mais acesa do que nunca.

A manifestação mais clara dessa controvérsia deu-se no âmbito do Poder Executivo, quando o Ministério do Meio Ambiente promulgou, em abril de 2020, o Despacho n. 4.410/2020, que acolhia o parecer n. 115/2019 da Advocacia Geral da União (doc. 4 da petição inicial) defendendo a aplicabilidade do Código Florestal também no bioma Mata Atlântica.

Vale destacar que esse despacho **não representou entendimento inédito, nem foi específico da presente gestão do Governo Federal**, como leituras políticas apressadas desta ADI podem querer fazer parecer. O Ministério do Meio Ambiente apenas reviveu entendimento que já havia sido anteriormente adotado pelo Governo Federal entre 2015 e 2017, quando a opinião do órgão foi alterada pela Nota n. 52/2017/CONJUR-MMA. O histórico dessa mudança de opinião está bem descrito no parecer da AGU, já mencionado acima.

De todo modo, diante da controvérsia que surgiu em todo o território nacional, o Ministério do Meio Ambiente acabou por revogar o despacho, até por não ser o meio normativo adequado para resolver controvérsia normativa desse naipe.

Como se vê, a controvérsia sobre a interpretação adequada da legislação é atualíssima, e atualmente **não há nenhuma orientação normativa clara para guiar o país em relação à matéria.** Os órgãos ambientais não sabem se devem autuar, o MP não sabe se deve fiscalizar e, principalmente, os empreendedores não sabem se estão em situação alinhada ao direito ou não. A atuação do STF como órgão de vértice é essencial.

Para o setor imobiliário, a situação é especialmente preocupante porque **não se sabe onde a tese da “especialidade” da Lei da Mata Atlântica pode surgir como razão para a indicação de supostas irregularidades ambientais.** O setor hoje vive acobertado por grande insegurança jurídica.

Como se vê, assim existe controvérsia **real, concreta e atualíssima** sobre a existência ou inexistência da norma combatida por meio da presente ADI, justificando sua apreciação e provimento por esta Corte.

Para a adequada exposição dos fundamentos desta manifestação, ela será dividida em dois tempos.

Inicialmente, os intervenientes preocupar-se-ão em demonstrar, na mesma linha da tese defendida pela petição inicial, que não existe antinomia entre normas no caso concreto; Código Florestal e Lei da Mata Atlântica devem ser interpretados harmonicamente.

A seguir, a análise será feita a partir de argumento subsidiário, demonstrando que *mesmo que existisse uma antinomia aparente*, esta deveria ser resolvida em favor da plena aplicabilidade do Código Florestal, especialmente o regime de áreas rurais consolidadas.

IV – INEXISTÊNCIA DE ANTINOMIA

Código Florestal e Lei da Mata Atlântica são leis complementares, não opositoras

IV - a) Não se interpreta o direito em tiras

Em sua obra *Por que tenho medo dos juízes*, o Min. Eros Grau afirma, com a fina ironia que lhe é peculiar, que **não se interpreta o direito em tiras**.³ Quer dizer, direito vigente no país deve ser lido de maneira contextualizada à integralidade do ordenamento jurídico, pensado como um *todo harmônico* e não como uma série de regras eternamente conflitantes.

Esse é o pecado fundamental da interpretação normativa combatida por esta ADI: ela enxerga os dispositivos legais como forças isoladas e contrapostas ao invés de buscar a solução mais óbvia, que é harmonizá-los.

Assim, ao não enxergar menção às “*áreas rurais consolidadas*” na Lei da Mata Atlântica, o intérprete erroneamente entende que esse instituto não se

³ GRAU, Eros Roberto. *Por que tenho medo dos juízes: a interpretação/aplicação do direito e os princípios*. São Paulo: Malheiros, 2014, 6ª ed. p. 84-85.

aplicaria ao bioma, como se Código Florestal e Lei da Mata Atlântica não dialogassem nunca, salvo disposição em contrário.

O equívoco é flagrante. Há diversas matérias que a Lei da Mata Atlântica não trabalha, e nem por isso são menos aplicáveis ao bioma. Apenas onde há contradição clara e expressa é que o Código Florestal deve ser considerado inaplicável.

Tanto é assim, aliás, que **a própria Lei da Mata Atlântica faz menção ao Código Florestal já em seu art. 1º**, expressando a necessidade de leitura complementar entre os dois tomos.⁴ E se não fosse assim, logo surgiriam diversas interpretações absurdas.

Basta pensar no regime de Áreas de Reserva Legal (ARL), previsto nos arts. 12 e seguintes do Código Florestal. A lei dispõe, no art. 12, I, regras específicas para o percentual de ARL que deve ser respeitado na Amazônia Legal. Em seguida dispõe, no art. 12, II, que nas “*demais regiões do País*” a ARL deverá equivaler a 20% do imóvel.

“*Demais regiões*” é, sem dúvida, uma disposição geral, que deve ser aplicada para o país todo. Lendo a Lei da Mata Atlântica, porém, não se encontra qualquer remissão específica a regime específico de Reserva Legal para o bioma, assim como não se encontra menção às áreas rurais consolidadas. Há apenas a remissão ao Código Florestal (art. 11, II).

Quer dizer, a lei específica do bioma nada fala sobre ARL; só existe percentual de ARL na Mata Atlântica em virtude do que dispõe o Código Florestal.

Isso quer dizer, então, que o proprietário de áreas rurais em território de Mata Atlântica está desobrigado de respeitar o percentual de ARL previsto no Código Florestal? Evidentemente não, pois *o direito não se interpreta*

⁴ Evidentemente, dado o ano em que a Lei da Mata Atlântica foi promulgada, a menção é ao Código Florestal anterior. Isso em nada altera a interpretação que se deve dar à norma: aplicam-se ao bioma Mata Atlântica **as disposições do Código Florestal**, e ponto. Do contrário, todas as menções que a legislação processual extravagante faz ao CPC/73 teriam se transformado em palavras vazias com a promulgação do CPC/2015, por exemplo, e é sabido que isso não aconteceu. A menção à legislação revogada deve ser substituída pela menção à legislação que a substituiu, pois a lei não tem palavras inúteis.

em tiras. A Lei da Mata Atlântica exige expressamente o cumprimento **integral** do Código Florestal em relação às disposições sobre a Reserva Legal (art. 11, II).

A norma geral incide sobre todo o sistema, especialmente naquilo em que não for contrariada pela norma especial.

A exata mesma lógica vale para todo o regime de Áreas de Preservação Permanente (APPs) previsto no Código Florestal, que é aplicável subsidiariamente à Lei da Mata Atlântica por disposição expressa do mesmo dispositivo (art. 11, II). Fora de discussão a aplicabilidade do regime de APPs do Código Florestal também à Lei da Mata Atlântica (até porque são bens jurídicos ambientais harmonicamente instituídos no sistema constitucional de proteção do meio ambiente).

Sobre essas APPs, o Código Florestal traz diversas regras - **incluindo o regime de transição para situações de áreas consolidadas**. São regras gerais cuja aplicação ao bioma Mata Atlântica não suscita maiores controvérsias... exceto em relação às áreas rurais consolidadas. Aqui, a falta de regulamentação específica é entendida como óbice à aplicação da regra. Por que essa distinção?

Na verdade é indispensável que se entenda aplicável à regra da Lei da Mata Atlântica também as observações do Código, formando um **conjunto harmônico**, não duas normas em oposição.

Assim, é preciso **acrescer** às regras específicas para a supressão de vegetação da Mata Atlântica todas as disposições sobre áreas rurais consolidadas no Código Florestal, não subtraí-las.

Qual seria a justificativa para aplicar à Mata Atlântica todo o regime de APPs, *exceto* aquela que traz o referido regime de transição? Por que pinçar artigos específicos de uma sistemática maior, afastando disposições de modo casuístico e sem critério?

Os defensores da tese jurídica combatida por esta ação certamente responderiam a tais perguntas dizendo que existe uma diferença entre os dois casos. A regra de ARL deve ser aplicada ao bioma Mata Atlântica porque é *mais protetiva* ao meio ambiente; já as disposições sobre áreas de rural consolidada não, porque são supostamente *mais danosas*.

A interpretação da norma ambiental, assim, deveria respeitar a regra do *in dubio pro natura* ou da *vedação ao retrocesso*, resolvendo problemas de interpretação da norma sempre em prol do meio ambiente.

Esse brocardo jurídico é inaplicável ao presente caso, em primeiro lugar, porque aqui não existe dúvida na interpretação, como já se viu. As duas normas são complementares e sua harmonização não traz maiores problemas. Não há razão para “escolher” a interpretação *pro natura* quando não há *dubio*.

Além disso, há pelo menos dois outros bons motivos para não enxergar o problema com estes olhos.

Primeiro porque a disposição sobre áreas rurais consolidadas apenas estabelece um regime de transição e não representa retrocesso ambiental, de modo que afastar a aplicabilidade do regime de áreas rurais consolidadas não é uma decisão “*pro natura*”. Em seguida porque a “regra” do *in dubio pro natura* já foi rejeitada pelo STF como critério para a interpretação do ordenamento jurídico. Esses argumentos serão expostos nos itens seguintes.

Por fim, cumpre esclarecer, que a Lei da Mata Atlântica deixa muito claro que o regime jurídico por si instituído se aplica apenas e tão somente para áreas em que haja remanescentes de vegetação nativa. Ou seja, a LMA não determina nenhum tipo de recuperação, ao passo que os arts. 61-A e 61-B trazem expressamente essa determinação. Quem seria o mais protetivo ao meio ambiente? Isso deixa claro que não há disputa entre as normas mas sim complementariedade e que a convivência harmônica entre as normas tem como maior privilegiado o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável.

IV - b) Estabelecer regime de transição não é retroceder

A exposição do primeiro dos dois argumentos demandará que se revise aquilo que o STF decidiu no julgamento das ADIs e ADC que avaliaram a constitucionalidade do Código Florestal. Isso porque naquela oportunidade **o STF afirmou, com todas as letras, que o regime de transição estabelecido para as áreas rurais consolidadas não é *retrocesso ambiental*.**

Conforme já bem retratado na petição inicial desta demanda, no julgamento da constitucionalidade do Código Florestal o Ministro Dias Toffoli de

forma muito pertinente destacou, especificamente quanto ao assunto que é objeto de discussão nestes autos:

(...) Nós não podemos atuar perante o cidadão, de maneira que o Estado diga “faça isso que eu estou lhe garantindo que, se você assumir que sua propriedade tem um dano ambiental e que vai repará-lo, eu não vou processá-lo, eu não vou multá-lo” - se isso ocorreu até 22 de julho de 2008, se ocorreu depois é outra história -. E, vejam, os fatos ocorreram há dez anos. **Nós temos que trabalhar com segurança jurídica. E volto a dizer: não se está perdoado o dano ambiental, muito pelo contrário. O que o Código Florestal procurou fazer foi exatamente chamar estas pessoas, proprietárias, possuidores, a recuperar o dano.** E quem vai ao interior percebe a olhos vistos que isso está ocorrendo. Inclusive, saiu uma matéria na GloboNews, recentemente, falando exatamente da **recuperação da Mata Atlântica** nos Estados do Rio de Janeiro, de São Paulo e do Paraná, que é fruto, principalmente, dessas áreas dos pequenos proprietários. (grifos acrescidos) (STF, ADC 42, p. em 13/08/2019, voto do Min. Dias Toffoli, p. 344. Grifou-se)

As palavras do Min. Dias Toffoli auxiliam a enquadrar a questão de maneira adequada. As áreas rurais consolidadas não representam qualquer *retrocesso* na proteção ambiental - pelo contrário, são uma forma de **racionalizar** a aplicação da norma ambiental, permitindo que o proprietário de áreas rurais continue exercendo a atividade que já exerce há anos, **sem deixar de estabelecer patamares de recuperação ambiental.**

Aliás, é absolutamente emblemático que, ao argumentar sobre o regime das áreas rurais consolidadas, **o exemplo escolhido pelo Min. Dias Toffoli tenha sido exatamente a Mata Atlântica.** É claríssimo que a *ratio decidendi* do acórdão que entendeu constitucional o Código Florestal não criou distinções nem divisões geográficas. O Código vale para **todo o país.**

Ora, o regime de transição relativo à continuidade das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e turismo rural (sobre o qual não se faz pertinente entrar em minúcias aqui, dado que o e. STF já entendeu definitivamente pela constitucionalidade de suas regras) aplica-se às áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente, em **todos** os biomas do país.

O estabelecimento de regimes de transição não representa retrocesso ambiental porque **não afeta o núcleo essencial do direito ao meio**

ambiente ecologicamente equilibrado. Aqui cabe reportar-se novamente ao julgamento das ADIs.

Naquela oportunidade, o regime de áreas rurais consolidadas foi submetido a cuidadoso escrutínio por esta Corte. O voto condutor, do Min. Luiz Fux, resume bem a situação:

No presente caso, tenho que as regras impugnadas [arts. 61-A, 61-B, 61-C, 63 e 67], 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.** (STF, ADC 42, voto do Min. Luiz Fux, p. 149. Grifou-se)

O acórdão prossegue destacando todo o complexo regime de recomposição das APPs em área rural consolidada que é instituído pelo Código Florestal, destacando a obrigatoriedade de recomposição das faixas marginais e APPs, vinculada à área do imóvel (parágrafos 1º a 7º do art. 61-A), além dos mecanismos legais que visam permitir aos órgãos ambientais a adequação para a realidade de cada nicho ecológico (parágrafos 9º a 17).

Assim, o regime de áreas rurais consolidadas é mero regime de transição ao sistema da Lei n. 4.771/1965 (Código Florestal de 1965), que objetiva a aplicação racional da lei no tempo, não representando *retrocesso ambiental*.

Aliás, vale destacar que nem mesmo a própria Lei da Mata Atlântica desconhece a possibilidade de estabelecer regimes de transição. O art. 30 da Lei 11.428/2006 faz exatamente isso:

Art. 30. É vedada a supressão de vegetação primária do Bioma Mata Atlântica, para fins de loteamento ou edificação, nas regiões metropolitanas e áreas urbanas consideradas como tal em lei específica, aplicando-se à supressão da vegetação secundária em estágio avançado de regeneração as seguintes restrições:

I - nos perímetros urbanos aprovados até a data de início de vigência desta Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio avançado de regeneração dependerá de prévia autorização do órgão estadual competente e somente será admitida, para fins de loteamento ou edificação, no caso de empreendimentos que garantam a preservação de

vegetação nativa em estágio avançado de regeneração em no mínimo 50% (cinquenta por cento) da área total coberta por esta vegetação, ressalvado o disposto nos arts. 11, 12 e 17 desta Lei e atendido o disposto no Plano Diretor do Município e demais normas urbanísticas e ambientais aplicáveis;

II - nos perímetros urbanos aprovados após a data de início de vigência desta Lei, é vedada a supressão de vegetação secundária em estágio avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica para fins de loteamento ou edificação.

A Lei da Mata Atlântica entrou em vigor em 11/12/2006. Ela estabelece regimes jurídicos *menos protetivos* para aquelas áreas urbanas consolidadas até essa data, e regime *mais protetivos* para as áreas aprovadas depois dessa data. Isso é um legítimo *regime de transição*, tornando operacionalizável na prática a disposição legal.

O legislador sabia que não poderia exigir a todo o país que cumprisse retroativamente a lei que tinha acabado de entrar em vigor. Para isso, usou sua margem de escolha técnica para estabelecer um regime *racional* de transição.

Haveria aí uma inconstitucionalidade ou dúvida apta a ensejar o *in dubio pro natura*? Estaria a Lei da Mata Atlântica atentando contra o bioma que pretende proteger? Evidentemente que não. Há um simples regime de transição, inquestionavelmente constitucional, como é a sistemática das áreas rurais consolidadas.

E mais, também a Lei da Mata Atlântica deixou muito clara a utilização de um marco temporal para a sua vigência, qual seja, o dia 22 de dezembro de 2006. Isso porque no parágrafo único do art 2º. Ela estabelece que **somente os remanescentes de vegetação nativa existentes na área geográfica abrangida pela lei terão seu uso e conservação regulados por ela**. Ou seja, se o Código Florestal determina níveis de recomposição para áreas consolidadas (devolvendo vegetação a esses locais), a Lei da Mata Atlântica não segue essa mesma linha. Seria por isso ela inconstitucional ou ofensiva ao pseudo princípio da proibição do retrocesso? Por óbvio que não. A definição de marcos temporais é algo corriqueiro e correto quando da elaboração de uma norma ambiental.

Assim, como não se trata de retrocesso ambiental, não se pode dizer que a não aplicação das áreas rurais consolidadas à Mata Atlântica seja a opção mais “*pro natura*”, o que já afastaria integralmente a aplicação do *in dubio pro natura*. Mas ainda há outros motivos: essa regra interpretativa tem aplicações bastante restritas. Observe-se no próximo item.

IV - c) *In dubio pro natura*: cheque em branco hermenêutico?

A proteção ao meio ambiente é um direito constitucionalmente garantido (CRFB/88, art. 225) e representa também preocupação fundamental da humanidade atualmente, tendo em vista os receios cientificamente confirmados quanto ao futuro do planeta. Trata-se de direito de terceira dimensão, cuja titularidade não é apenas das gerações atuais mas também das futuras - isso tudo é inegável.

Por isso mesmo a Constituição dá tanta importância à proteção ambiental, que se reflete também na legislação infraconstitucional brasileira, colocando-a lado a lado com outros direitos fundamentais essenciais a fim de garantir também o desenvolvimento econômico e uma vida digna a todos os cidadãos.

A vida em sociedade demanda a *harmonização* desse complexo de valores, que devem ser sopesados em cada caso concreto. Em nenhum momento o ordenamento jurídico brasileiro diz que o meio ambiente natural deve prevalecer *sempre*, inclusive em detrimento da interpretação lógica das normas de direito positivo.

O que frequentemente ocorre, porém, é que o brocardo *in dubio pro natura* acaba suscitado em situações onde não há dúvida nenhuma, mas sim escolhas políticas traçadas, pelo constituinte, pelo legislador e por administradores públicos, indicando momentos em que a proteção absoluta ao meio ambiente abre espaço para o resguardo de *outros* valores também essenciais e igualmente dignos de proteção constitucional.

São escolhas cruciais porque lidam com valores fundamentais, mas são tomadas por entes legitimados para tanto, apontando momentos em que a proteção absoluta ao meio ambiente abre espaço para a garantia de *outros* valores, notadamente algumas situações pontuais em que o desenvolvimento da atividade

econômica *requer* impacto ambiental - que deve ser minimizado e controlado dentro de parâmetros técnicos, mas ainda assim existirá.

A *discordância política* com essas escolhas não é motivo para *deixar de aplicá-las*. **No fundo, essa expansão indevida do *in dubio pro natura* sobre situações onde não há conflito hermenêutico é exatamente isso: uma divergência política tornada jurídica.** Isso é inconcebível, *data máxima vênia*.

Em relação ao Código Florestal tem-se com ainda mais clareza que as escolhas do legislador foram legítimas, dado o resultado do célebre julgamento das ADIs e ADC, que submeteram a legislação a atento escrutínio pelo viés da constitucionalidade.

Por tudo isso, a adoção do *in dubio pro natura* como critério de interpretação de todas as questões ambientais empresta um critério hermenêutico impossível de ser submetido ao controle racional. Afasta-se a operação corriqueira do direito em favor de um critério hermenêutico que, em última análise, *desconsidera o próprio direito*.

A regra de *in dubio pro natura*, de certa forma respaldada pelo princípio da precaução, tem espaço para ser aplicada quando existe de fato dúvida ou incerteza. Como já se viu aqui, este não é o caso dos autos; não há antinomia mas uma harmonização normativa bastante elementar.

No julgamento das ADIs do Código Florestal, o STF apresentou manifestação contundente contra essa ideia. O acórdão é de fato uma lição prática sobre a aplicabilidade das regras do *in dubio pro natura* e da vedação ao retrocesso, mas um trecho em especial chama atenção pela relevância e similaridade com o presente caso:

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a propósito, demonstra deferência judicial ao planejamento estruturado pelos demais Poderes no que tange às políticas públicas ambientais. Este colendo Plenário, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 586.224/SP (Rel. MINISTRO LUIZ FUX, julgamento em 05/03/2016), apreciou 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 eliminação 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 da tese de “vedação ao retrocesso” para anular opções validamente eleitas pelo legislador. (STF, ADC 42, voto do Min. Luiz Fux, p. 2. Grifou-se)

Perceba-se a grande semelhança que existe entre o raciocínio do Min. Luiz Fux e a presente situação. O caso analisado no trecho acima dizia respeito ao conflito entre uma lei municipal e uma lei federal sobre a técnica de queima da palha de cana. A lei municipal era mais protetiva do que a lei federal.

Essa situação, assim como a presente, também pode levar os leitores mais desavisados a acreditar que existe uma antinomia que deveria supostamente ser resolvida em favor da interpretação da norma em sentido *pro natura*. Mas o STF indicou com correição que a lei federal tinha razão de existir, e era resultado de um processo de sopesamento que visava atender também a outros interesses.

Assim, a interpretação conjunta do sistema mostra que o *in dubio pro natura* deve servir como critério para solução de conflitos interpretativos, mas **não como cheque em branco para escolher determinada norma em detrimento de outra** quando esse conflito não existe - e é exatamente esse o caso discutido nesta ADI.

IV - d) Ainda a vedação ao retrocesso ambiental

A questão pode, ainda, ser vista por outro ângulo. Em matéria ambiental é muito comum falar-se no “princípio” da *vedação ao retrocesso ambiental*, segundo o qual jamais seria permitido autorizar nenhum tipo de impacto

ambiental que outrora tenha sido proibido. Há quem diga que isso esteja ocorrendo no presente caso.

A questão não merece muita energia porque já foi expressamente afastada pelo STF no julgamento das ADIs do Código Florestal. Naquela oportunidade, o STF estabeleceu que não se pode, com base no princípio da proibição do retrocesso, engessar o natural e democrático processo legislativo.

Isso porque, se estiver protegido o *núcleo fundamental* de um determinado direito, não se pode falar ter havido *retrocesso* diante de uma ou outra escolha política, como dito acima. Na literalidade do que firmou a Corte Suprema, conforme voto condutor do Ministro Luiz Fux:

O engessamento de possibilidade de escolhas na formulação de políticas públicas, a impedir a redistribuição de recursos disponíveis entre as diversas finalidades carentes de satisfação na sociedade, em nome de uma suposta “vedação do retrocesso” sem base no texto constitucional viola o núcleo básico do princípio democrático e transfere indevidamente ao judiciário funções inerentes aos Poderes Legislativo e Executivo. Não fosse o suficiente ainda afasta arranjos mais eficientes para o desenvolvimento sustentável do país como um todo. (ADI 4901, Relator: Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 28/02/2018, publicado em 13/08/2019 – sublinhou-se)

Em continuidade, consta do acórdão o certeiro alerta no sentido de que não se pode defender “verdadeiro congelamento eterno da legislação ambiental, deixando de rever instrumentos legislativos obsoletos e superados pelo desenvolvimento técnico-científico da exploração dos recursos naturais, sempre sob a genérica alegação da proibição do retrocesso, independentemente da comprovação de que as normas anteriores demonstraram-se excessivas ou inócuas”⁵.

Assim, também o “princípio” da proibição do retrocesso ambiental é inservível para defender a norma atacada por esta ADI.

⁵ Voto do Ministro Alexandre de Moraes na ADI 4937, Relator: Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 28/02/2018, publicado em 13/08/2019 – grifou-se. Íntegra do acórdão disponível em: < <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15340791719&ext=.pdf>>. Acesso em 16 jun 2020.

V - O CRITÉRIO DA ESPECIALIDADE FAVORECE O CÓDIGO FLORESTAL

Se houvesse conflito normativo, o Código Florestal seria *lex specialis* em relação às áreas rurais consolidadas

Por fim, suponha-se que *haja* conflito aparente entre as normas, que precise ser resolvida por meio dos critérios tradicionais de solução de antinomia. Por tudo que foi exposto até aqui, esse é um exercício que demanda bastante imaginação, pois é inconteste a inexistência de antinomia.

Mesmo assim, *supondo* que houvesse antinomia normativa, é necessário afastar a ideia de que o conflito seria necessariamente resolvido em favor da Lei da Mata Atlântica.

Para isso é preciso esquivar-se do reflexo de imaginar que a Lei da Mata Atlântica é sempre a lei especial em relação a tudo que se refere ao bioma. Ela adquire esse caráter de especialidade *em relação às matérias que são lá trabalhadas*.

Com isso, evita-se o erro de imaginar que o critério da especialidade, em relação à Lei da Mata Atlântica, deva ser aplicado apenas à luz da geografia. Se fosse assim, a Mata Atlântica estaria absolutamente imune a qualquer disposição que não estivesse contida na Lei n. 11.428/2006.

Código Florestal, Lei do SNUC, Política Nacional de Meio Ambiente: nada disso se aplicaria à Lei da Mata Atlântica se a geografia fosse o único parâmetro para a aplicação do critério da especialidade. Evidentemente, não é esse o caso; a Lei da Mata Atlântica só é lei especial em relação às questões que ela *expressamente* trabalha dentro do bioma.

O Código Florestal (lei posterior à Lei da Mata Atlântica, não será demais lembrar) instituiu um regime específico *para as áreas rurais consolidadas* em todo o país, sem diferenciar o local onde elas estão instaladas. O regime foi pensado para o país todo.

Assim, sob o ponto de vista dos proprietários de áreas rurais consolidadas, haveria duas normas aparentemente conflitantes: uma específica para a Mata Atlântica, mas omissa quanto à regulamentação das áreas consolidadas; e

outra, válida em todo o território nacional, mas com disposições específicas sobre tais áreas.

Analisando as leis supostamente conflitantes pelo parâmetro de seu *conteúdo*, assim, tem-se uma lei com disposições gerais sobre a Mata Atlântica, e outra com disposições *específicas* sobre áreas rurais consolidadas.

As únicas exceções quanto ao regime de áreas rurais consolidadas estão no § 16 do art. 61-A: não pode haver atividade consolidada em APP localizada em Unidades de Conservação de Proteção Integral criadas até o dia de promulgação do Código Florestal.

Não há nenhuma outra exceção dizendo algo do tipo “não pode haver atividade consolidada em área de Mata Atlântica”. Evidentemente, a intenção do legislador ao estabelecer as áreas rurais foi, sem sombra de dúvida, a de garantir que houvesse aplicabilidade ampla, a todo o território nacional; e o Código Florestal é palavra final sobre a matéria por ser a **única lei que a regulamenta**.

Assim, **em relação às áreas rurais consolidadas o Código Florestal é *lex specialis* quando comparado com a Lei da Mata Atlântica.**

Na aplicação da máxima hermenêutica da especialidade, deve prevalecer o Código Florestal, porque é lei especial e temporalmente posterior.

VI - A IMPERMEABILIDADE DA LEI DA MATA ATLÂNTICA E OS RISCOS PARA O SETOR IMOBILIÁRIO

Os argumentos até aqui expostos dizem respeito ao caso concreto porque é para isso que se presta a presente intervenção como *amici curiae*. Todavia, enquanto representantes do setor imobiliário, cumpre ao CBIC, AELO e Secovi traçar algumas considerações mais específicas.

Dada a abrangência das entidades intervenientes, aliás, entenda-se “setor imobiliário” na acepção mais ampla possível, abordando construção civil, loteamentos, corretagem, alugueis, compra e venda - enfim, toda atividade econômica relacionada a bens imóveis.

O bioma Mata Atlântica é importantíssimo para todo o país. Ambientalmente isso é inquestionável - o bioma deve ser protegido em benefício

desta e das futuras gerações. Economicamente, porém, sua utilização sustentável é também essencial, porque sobre ele estão instaurados os principais polos econômicos do país (considerando a delimitação traçada pelo mapa desenvolvido pelo IBGE e anexo ao Decreto n. 6.660/2008). Tanto é que a própria norma informa que o bioma terá ser **uso e conservação** regulados ela.

Assim, a área resguardada pela Lei da Mata Atlântica é estratégica. Sua utilização pelo setor imobiliário depende de regulação específica para que ocorra com respeito ao meio ambiente e aos ditames do desenvolvimento sustentável. E essa regulação deve ser, acima de tudo, *previsível e estável*.

A *ratio decidendi* do presente acórdão vai muito além das áreas rurais consolidadas. O julgamento desta ADI, se desfavorável, poderá efetivamente criar um *novo parâmetro interpretativo* para as áreas de Mata Atlântica: a **total impermeabilidade do bioma a leis extravagantes**, com base na “especialidade” da lei aplicável ao bioma.

Pior ainda: se a tese for rejeitada integralmente, é possível que do julgamento resulte uma permeabilidade *parcial*, aplicando-se apenas as leis que não sejam “menos restritivas” ao meio ambiente - critério que, como este STF viu no julgamento das ADIs do Código Florestal, é altamente subjetivo.

Como se sabe, a mentalidade do intérprete do direito brasileiro é extremamente criativa. Com estes parâmetros, um sem-número de outras disposições do Código Florestal e outras legislações extraordinárias podem repentinamente passar a ser entendidos como inaplicáveis ao bioma Mata Atlântica à discricção do intérprete, se forem entendidas como mais danosas ao meio ambiente.

Quando alguém pretende empreender no Brasil, surgem uma série de dúvidas. *Qual a autoridade competente para o licenciamento?* é uma delas; *Quanto tempo vai demorar?* é outra igualmente comum. São perguntas de difícil resposta, dada a incerteza que já existe hoje em todo o processo de licenciamento ambiental e urbanístico.

A depender do resultado deste julgamento, essas perguntas passarão a ser acompanhadas por uma terceira: *Quais normas eu preciso obedecer?*

É essencial para toda a economia do país, e **especialmente para o setor imobiliário**, que isso não aconteça.

VII – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, as associações intervenientes confiam que este STF reconhecerá presentes os requisitos do art. 138 do CPC, especialmente a relevância da matéria aliada à representatividade e *expertise* técnica da associação interveniente, para admitir as intervenientes como *amici curiae* no processo.

Requer que, além dos poderes taxativamente previstos no art. 138 do CPC, sejam atribuídos aos intervenientes poderes processuais em sentido amplo, especialmente a possibilidade de falar livremente nos autos, distribuir memoriais, participar de qualquer ato de instrução probatória que venha a ser requerido por V.Exa e ser intimado para as sessões de julgamento, onde, adianta-se desde logo, **os intervenientes pretendem realizar sustentação oral.**

Uma vez admitida a intervenção, os intervenientes requerem, independentemente da solução dada ao caso concreto, que o precedente formado no julgamento desta reclamação leve em conta as razões aqui expostas, assegurando a **plena aplicabilidade do regime jurídico das áreas rurais consolidadas ao Bioma Mata Atlântica.**

Requer-se, em especial, que seja enfrentada e rejeitada pelo acórdão a tese jurídica em que se baseia a norma jurídica combatida por esta ADI: a ideia de que a Lei da Mata Atlântica é *lex specialis* em relação a tudo que ocorre no bioma, que por isso seria imune a todas as disposições de outras leis ambientais.

Informam que serão intimadas em nome de seu advogado, Marcos André Bruxel Saes, inscrito na OAB/SP sob o n. 437.731, em seu escritório localizado em São Paulo, SP, na Rua Helena, n. 140, conj. 24, bairro Vila Olímpia.

Nesses termos,
Pede deferimento.

De São Paulo para Brasília, 3 de julho de 2020.

Marcos André Bruxel Saes
OAB/SP 437.731

Gleyse Gulin
OAB/SP 438.704

Pedro Henrique Reschke
OAB/SC 37.084

Nelson Tonon
OAB/SP 437.734

Ana Paula Muhammad
OAB/SC 50.452

Manuela Hermenegildo
OAB/SP 437.730

Aline Barros
OAB/RJ 226.303

Mateus Stallivieri da Costa
OAB/SC 50.550

Rol de documentos em anexo:

- Doc. 1** – Atos constitutivos CBIC;
- Doc. 2** – Atos constitutivos AELO;
- Doc. 3** – Atos constitutivos SECOVI/SP;
- Doc. 4** – Procuração CBIC;
- Doc. 5** – Procuração AELO;
- Doc. 6** – Procuração SECOVI/SP;
- Doc. 7** – Decisão do STF na Reclamação n. 38.764.