



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6446

Requerente: Presidente da República

Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional

Relator: Ministro LUIZ FUX

Ambiental. Artigos 61-A e 61-B da Lei nº 12.651/2012 e 2º, parágrafo único; 5º e 17 da Lei nº 11.428/2006. Aplicação do regime de áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente situadas em Mata Atlântica. O status constitucional de patrimônio nacional não implica a intangibilidade absoluta do bioma. As opções legislativas e a interpretação das normas jurídicas devem harmonizar os diversos valores que compõem a Constituição da República. Esse Supremo Tribunal Federal já declarou a constitucionalidade dos artigos 61-A e 61-B do Código Florestal, sem ressaltar qualquer bioma. Impedir a aplicação dos referidos dispositivos às áreas situadas em Mata Atlântica fere a segurança jurídica, na vertente proteção da confiança legítima. A Lei nº 11.428/2006 restringe sua aplicação aos remanescentes de vegetação nativa no estágio primário e nos estágios secundário inicial, médio e avançado de regeneração, circunstância incompatível com o conceito de área rural consolidada adotado pelo Código Florestal. Sistemas complementares. Não se pode considerar toda alteração na legislação ambiental como retrocesso constitucionalmente vedado. Manifestação pela procedência do pedido formulado.

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União, tendo em vista o disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição da República, bem como na Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem, respeitosamente, manifestar-se quanto à presente ação direta de inconstitucionalidade.

I – DA AÇÃO DIRETA

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade com pedido de medida cautelar proposta pelo Presidente da República, a fim de declarar a nulidade parcial, sem redução de texto, dos artigos 61-A e 61-B da Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal) e dos artigos 2º, parágrafo único; 5º e 17 da Lei nº 11.428/2006, “*de modo a excluir do ordenamento jurídico interpretação inconstitucional dos referidos dispositivos que impede a aplicação do regime ambiental de áreas consolidadas a áreas de preservação permanente inseridas no bioma da Mata Atlântica*” (fl. 01 da petição inicial). Eis o teor dos referidos dispositivos:

Lei nº 12.651/2012

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.

§ 1º Para os imóveis rurais com área de até 1 (um) módulo fiscal que possuam áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente ao longo de cursos d’água naturais, será obrigatória a recomposição das respectivas faixas marginais em 5 (cinco) metros, contados da borda da calha do leito regular, independentemente da largura do curso d’água.

§ 2º Para os imóveis rurais com área superior a 1 (um) módulo fiscal e de até 2 (dois) módulos fiscais que possuam áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente ao longo de cursos d’água naturais, será obrigatória a recomposição das respectivas faixas marginais em 8 (oito) metros, contados da borda da calha do leito regular, independentemente da largura do curso d’água.

§ 3º Para os imóveis rurais com área superior a 2 (dois) módulos fiscais e de até 4 (quatro) módulos fiscais que possuam áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente ao longo de cursos d’água naturais, será obrigatória a recomposição das respectivas faixas marginais em 15 (quinze) metros, contados da borda da calha do leito regular, independentemente da largura do curso d’água.

§ 4º Para os imóveis rurais com área superior a 4 (quatro) módulos fiscais que possuam áreas consolidadas em Áreas de Preservação

Permanente ao longo de cursos d'água naturais, será obrigatória a recomposição das respectivas faixas marginais:

I - (VETADO); e

II - nos demais casos, conforme determinação do PRA, observado o mínimo de 20 (vinte) e o máximo de 100 (cem) metros, contados da borda da calha do leito regular.

§ 5º Nos casos de áreas rurais consolidadas em Áreas de Preservação Permanente no entorno de nascentes e olhos d'água perenes, será admitida a manutenção de atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo ou de turismo rural, sendo obrigatória a recomposição do raio mínimo de 15 (quinze) metros.

§ 6º Para os imóveis rurais que possuam áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente no entorno de lagos e lagoas naturais, será admitida a manutenção de atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo ou de turismo rural, sendo obrigatória a recomposição de faixa marginal com largura mínima de:

I - 5 (cinco) metros, para imóveis rurais com área de até 1 (um) módulo fiscal;

II - 8 (oito) metros, para imóveis rurais com área superior a 1 (um) módulo fiscal e de até 2 (dois) módulos fiscais;

III - 15 (quinze) metros, para imóveis rurais com área superior a 2 (dois) módulos fiscais e de até 4 (quatro) módulos fiscais; e

IV - 30 (trinta) metros, para imóveis rurais com área superior a 4 (quatro) módulos fiscais.

§ 7º Nos casos de áreas rurais consolidadas em veredas, será obrigatória a recomposição das faixas marginais, em projeção horizontal, delimitadas a partir do espaço brejoso e encharcado, de largura mínima de:

I - 30 (trinta) metros, para imóveis rurais com área de até 4 (quatro) módulos fiscais; e

II - 50 (cinquenta) metros, para imóveis rurais com área superior a 4 (quatro) módulos fiscais.

§ 8º Será considerada, para os fins do disposto no caput e nos §§ 1º a 7º, a área detida pelo imóvel rural em 22 de julho de 2008.

§ 9º A existência das situações previstas no caput deverá ser informada no CAR para fins de monitoramento, sendo exigida, nesses casos, a adoção de técnicas de conservação do solo e da água que visem à mitigação dos eventuais impactos.

§ 10. Antes mesmo da disponibilização do CAR, no caso das intervenções já existentes, é o proprietário ou possuidor rural responsável pela conservação do solo e da água, por meio de adoção de boas práticas agronômicas.

§ 11. A realização das atividades previstas no caput observará critérios técnicos de conservação do solo e da água indicados no PRA previsto nesta Lei, sendo vedada a conversão de novas áreas para uso alternativo do solo nesses locais.

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

§ 13. A recomposição de que trata este artigo poderá ser feita, isolada ou conjuntamente, pelos seguintes métodos:

I - condução de regeneração natural de espécies nativas;

II - plantio de espécies nativas;

III - plantio de espécies nativas conjugado com a condução da regeneração natural de espécies nativas;

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

V – (VETADO).

§ 14. Em todos os casos previstos neste artigo, o poder público, verificada a existência de risco de agravamento de processos erosivos ou de inundações, determinará a adoção de medidas mitigadoras que garantam a estabilidade das margens e a qualidade da água, após deliberação do Conselho Estadual de Meio Ambiente ou de órgão colegiado estadual equivalente.

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

§ 16. As Áreas de Preservação Permanente localizadas em imóveis inseridos nos limites de Unidades de Conservação de Proteção Integral criadas por ato do poder público até a data de publicação desta Lei não são passíveis de ter quaisquer atividades consideradas como consolidadas nos termos do caput e dos §§ 1º a 15, ressalvado o que dispuser o Plano de Manejo elaborado e aprovado de acordo com as orientações emitidas pelo órgão competente do Sisnama, nos termos do que dispuser regulamento do Chefe do Poder Executivo, devendo o proprietário, possuidor rural ou ocupante a qualquer título adotar todas as medidas indicadas.

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

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 nº 11.428/2006

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 encraves florestais do Nordeste. (Vide Decreto nº 6.660, de 2008)

Parágrafo único. Somente os remanescentes de vegetação nativa no estágio primário e nos estágios secundário inicial, médio e avançado de regeneração na área de abrangência definida no caput deste artigo terão seu uso e conservação regulados por esta Lei.

(...)

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.

§ 1º Verificada pelo órgão ambiental a impossibilidade da compensação ambiental prevista no caput deste artigo, será exigida a reposição florestal, com espécies nativas, em área equivalente à desmatada, na mesma bacia hidrográfica, sempre que possível na mesma microbacia hidrográfica.

§ 2º A compensação ambiental a que se refere este artigo não se aplica aos casos previstos no inciso III do art. 23 desta Lei ou de corte ou supressão ilegais.

O requerente aduz que a Constituição da República contemplaria um plexo diverso de valores e menciona que esse Supremo Tribunal Federal, no julgamento conjunto da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 42 e das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4901, 4902, 4903 e 4937 teria afirmado a constitucionalidade dos artigos 61-A, 61-B, 61-C, 63 e 67 do Código Florestal, os quais tratariam do regime de áreas rurais consolidadas até 22 de julho de 2008.

Expõe, além disso que, por meio do Despacho nº 4.410/2020, o Ministério do Meio Ambiente teria tornado vinculante a interpretação segundo a qual *“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, sofrem a incidência do Código Florestal, inclusive dos artigos 61-A e 61-B”* (fl. 03 da petição inicial).

Afirma haver questionamentos sobre essa determinação, os quais se fundamentariam no argumento de que os artigos 2º, parágrafo único; 5º e 17 da Lei nº 11.428/2006 obstariam a consolidação de áreas rurais em Mata Atlântica.

Essa interpretação, conforme argumenta, ofenderia os dispositivos constitucionais que serviram à declaração de constitucionalidade dos dispositivos do Código Florestal mencionados, especialmente os artigos 5º, inciso XXII, e 170,

inciso II, da Constituição da República¹, e o princípio da segurança jurídica.

Ressalta que o artigo 225, § 4º, da Constituição Federal² conferiria à Mata Atlântica o *status* de patrimônio nacional, permitindo sua utilização, desde que observados parâmetros legais aptos a preservá-la. Por isso, afirma que “o *status constitucional de patrimônio nacional não obsta toda e qualquer intervenção no bioma Mata Atlântica*” (fl. 07 da petição inicial).

Salienta que a proteção ao meio ambiente conviveria com outros valores constitucionais, como os direitos à propriedade e à livre iniciativa, e afirma que não se pode ignorar o destaque dos direitos de liberdade econômica na ordem constitucional.

O autor, repisando os fundamentos adotados por esse Supremo Tribunal Federal quando do julgamento conjunto supramencionado, reforça a constitucionalidade da situação excepcional disciplinada pelos artigos 61-A e 61-B do Código Florestal. Em seu entendimento, os dispositivos revelariam uma ponderação legislativa entre o direito de propriedade e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Afirma que as referidas disposições “*permitem a regularização e a recomposição do dano ambiental em Áreas de Preservação Permanente, desde*

¹ “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXII - é garantido o direito de propriedade;”

“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, observados os seguintes princípios:

(...)

II - propriedade privada;”

² “Art. 225 (...).

(...)

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.”

que respeitados tanto o marco temporal quanto os restritos critérios por eles fixados” (fl. 11 da petição inicial). Além disso, sustenta que, ao possibilitarem a regularização e composição do dano, as disposições incutiriam nos proprietários a confiança de que as medidas seriam convergentes com o interesse público.

O requerente argumenta ainda que a conclusão dessa Suprema Corte pela constitucionalidade do regime de ocupações consolidadas em Áreas de Preservação Permanente seria aplicável a todos os biomas, e aduz que a interpretação segundo a qual não se pode reconhecer áreas consolidadas em Mata Atlântica seria inconstitucional, por violação à proteção da confiança legítima e aos direitos de propriedade e à livre iniciativa. Argumenta que *“não há uma incompatibilidade elementar entre a proteção legal conferida pela Lei nº 11.428/2006 e o Código Florestal”* (fl. 16 da petição inicial).

Com esteio nesses argumentos, pede a concessão de medida cautelar, para *“suspender a eficácia da interpretação do conjunto normativo formado pelos artigos 61-A e 61-B da Lei nº 12.651/2012 e pelos artigos 2, § único, 5º e 17 da Lei nº 11.418/2006 que resulte no afastamento do regime ambiental de áreas consolidadas previsto pelo Código Florestal de todas as áreas de preservação permanente inseridas no bioma da Mata Atlântica, mantendo-se, com isso, a validade do Despacho nº 4.410/2020, do Ministro do Meio Ambiente”* (fl. 24 da petição inicial). No mérito, requer sua confirmação.

Posteriormente, o Presidente da República encaminhou petição em que indica erro material na formulação dos pedidos e informa que o Ministro do Meio Ambiente teria revogado o Despacho nº 4.410/2020, o que representaria *“medida de cautela, para suspender ações administrativas a propósito do tema enquanto a presente ação estiver sob apreciação judicial”*, mas a revogação não significaria reconhecimento do desacerto da interpretação contida no referido despacho. Reafirmou, nesse sentido, a subsistência do interesse de agir na

presente ação direta e solicitou o aditamento dos termos da petição inicial, para esclarecer que o pedido se refere à Lei nº 11.428/2006.

O processo foi distribuído ao Ministro Relator LUIZ FUX, que, nos termos do artigo 12 da Lei nº 9.868/1999, solicitou informações às autoridades requeridas, bem como a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República.

O Chefe do Poder Executivo prestou informações, em que repisou a plena aplicabilidade do Código Florestal às Áreas de Preservação Permanente situadas na Mata Atlântica, o que não consubstanciaria retrocesso ambiental. Afastou, também, a possibilidade de antinomias normativas no caso.

De seu turno, o Senado Federal afirmou haver, na espécie, conflito de leis, a ser resolvido pelo critério da especialidade e no plano infraconstitucional. Nesse sentido, asseverou 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)*” (fl. 06 das informações prestadas). Nesse passo, manifestou entendimento pela improcedência da presente ação direta de inconstitucionalidade porque, de acordo com sua perspectiva, a norma mais antiga deveria prevalecer em razão de sua especialidade.

A Câmara dos Deputados deixou de prestar informações no prazo assinalado pelo Relator.

A Organização das Cooperativas Brasileiras requereu ingresso no feito como *amicus curiae*.

Na sequência, vieram os autos para manifestação do Advogado-Geral da União.

II – MÉRITO

Conforme narrado, o autor argumenta que os artigos 61-A e 61-B do Código Florestal seriam plenamente aplicáveis à Mata Atlântica e sustenta que a interpretação segundo a qual não se pode reconhecer áreas consolidadas no referido bioma seria inconstitucional, por violação à proteção da confiança legítima e aos direitos à propriedade e à livre iniciativa. Para isso, busca a declaração de nulidade parcial sem redução do texto de dispositivos do Código Florestal e da Lei da Mata Atlântica, de modo a excluir a referida interpretação do ordenamento jurídico.

De início, cumpre salientar que a Constituição da República assegura o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e confere *status* de patrimônio nacional à Mata Atlântica, nos seguintes termos:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

(...)

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

Tal é a importância do meio ambiente na ordem jurídica brasileira que esse Supremo Tribunal Federal³, acompanhando a doutrina nacional e internacional, tem-lhe reconhecido o caráter de direito fundamental de terceira geração. A proteção ao meio ambiente é, assim, pressuposto da própria

³ MS nº 22164, Relator: Ministro CELSO DE MELLO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 30/10/1995, Publicação em 17/11/1995.

manutenção da vida e da dignidade humana.

O Texto Constitucional elevou a Mata Atlântica ao patamar de patrimônio nacional, em disposição que também admite sua utilização, na forma que dispuser a lei e dentro de condições que assegurem sua preservação.

A disciplina, portanto, não é de intangibilidade absoluta do referido bioma⁴, sobretudo quando se tem em vista que a Constituição da República tutela uma série de valores e direitos que também precisam ser acomodados nas interpretações que a adotam como parâmetro, tais como o direito à propriedade (artigo 5º, *caput* e incisos XXII e XXIII⁵) e o respeito aos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (artigo 1º, inciso IV⁶).

De fato, a Constituição brasileira é eclética, na medida em que *“logra contemplar, plural e democraticamente, várias ideologias aparentemente*

⁴ “RECURSO EXTRAORDINÁRIO - ESTAÇÃO ECOLÓGICA - RESERVA FLORESTAL NA SERRA DO MAR - PATRIMÔNIO NACIONAL (CF, ART. 225, PAR.4.) - LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA QUE AFETA O CONTEUDO ECONOMICO DO DIREITO DE PROPRIEDADE - DIREITO DO PROPRIETARIO A INDENIZAÇÃO - DEVER ESTATAL DE RESSARCIR OS PREJUIZOS DE ORDEM PATRIMONIAL SOFRIDOS PELO PARTICULAR - RE NÃO CONHECIDO. – (...) A norma inscrita no ART.225, PAR.4., da Constituição deve ser interpretada de modo harmonioso com o sistema jurídico consagrado pelo ordenamento fundamental, notadamente com a cláusula que, proclamada pelo art. 5., XXII, da Carta Política, garante e assegura o direito de propriedade em todas as suas projeções, inclusive aquela concernente a compensação financeira devida pelo Poder Público ao proprietário atingido por atos imputáveis a atividade estatal. **O preceito consubstanciado no ART.225, PAR. 4., da Carta da Republica, além de não haver convertido em bens públicos os imóveis particulares abrangidos pelas florestas e pelas matas nele referidas (Mata Atlântica, Serra do Mar, Floresta Amazônica brasileira), também não impede a utilização, pelos próprios particulares, dos recursos naturais existentes naquelas áreas que estejam sujeitas ao domínio privado, desde que observadas as prescrições legais e respeitadas as condições necessárias à preservação ambiental.** – (...)” (RE nº 134297, Relator: Ministro CELSO DE MELLO, Órgão Julgador: Primeira Turma, Julgamento em 13/06/1995, Publicação em 22/09/1995; grifou-se).

⁵ “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;”

⁶ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;”

contrapostas, conciliando as ideias que permearam as discussões na Assembleia Constituinte”⁷.

Essa circunstância é claramente perceptível, por exemplo, quando se verifica que entre os princípios da ordem econômica, a Constituição elenca o respeito à propriedade privada, o dever de cumprimento de sua função social e a defesa do meio ambiente (artigo 170, incisos II, III e VI⁸).

Neste ponto, deve-se afirmar que esses preceitos constitucionais não são antagônicos e, diante da unidade da Constituição, demandam um esforço hermenêutico a fim de conferir-lhes interpretação que preserve ao máximo as opções valorativas do Texto Constitucional.

Sobre o princípio da unidade da Constituição, Canotilho afirma:

A consideração da constituição como sistema aberto de regras e princípios deixa ainda um sentido útil ao princípio da unidade da constituição: o de *unidade hierárquico-normativa*.

O princípio da unidade hierárquico-normativa significa que todas as normas contidas numa constituição formal têm igual dignidade (não há normas só formais, nem hierarquia de supra-infra-ordenação dentro da lei constitucional). Como se irá ver em sede de interpretação, o princípio da unidade normativa conduz à rejeição de duas teses, ainda hoje muito correntes na doutrina do direito constitucional: (1) a tese das *antinomias normativas*; (2) a tese das *normas constitucionais inconstitucionais*.

O princípio da unidade da constituição é, assim, expressão da própria *positividade normativo-constitucional* e um importante elemento de interpretação (...).

Compreendido desta forma, o princípio da unidade da constituição é uma exigência da «coerência narrativa» do sistema jurídico. O princípio da unidade, como princípio de decisão, dirige-se aos juízes e a todas as autoridades encarregadas de aplicar as regras e princípios jurídicos, no

⁷ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: JusPodivm, 2012, p. 127.

⁸ “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, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

(...)

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;”

sentido de as «lerem» e «compreenderem», na medida do possível, como se fossem obras de um só autor, exprimindo uma concepção correcta do direito e da justiça (Dworkin)⁹.

Assim, o direito à propriedade, por exemplo, não pode ser exercido sem que se observe sua função social e o respeito ao meio ambiente. De modo semelhante, a proteção ambiental não fulmina o direito de propriedade, cuja fundamentalidade está estampada no *caput* do artigo 5º da Constituição da República. Da mesma forma, a preservação do meio ambiente deve harmonizar-se com outros direitos constitucionais que decorrem do direito à liberdade, tais como a livre iniciativa e a busca do pleno emprego.

Não se pode, portanto, estabelecer superioridade apriorística de uma categoria de garantias em relação à outra, mas deve-se compreender que, tanto nas opções legislativas quanto na interpretação das normas, deve ser buscada uma harmonia entre os diversos valores que compõem a Constituição brasileira.

Foi o que reconheceu esse Supremo Tribunal Federal no julgamento conjunto da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 42 e das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4901, 4902, 4903 e 4937:

(...)

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

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

⁹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional. Coimbra: Almedina, 1993, pp. 191 e 192.

preservação do meio ambiente não são políticas intrinsecamente antagônicas. (Grifou-se).

Na oportunidade, considerando o “*duelo valorativo entre a tutela ambiental e a tutela do desenvolvimento*”, essa Suprema Corte afirmou a constitucionalidade dos artigos 61-A, 61-B, 61-C, 63 e 67 da Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal). Esses dispositivos previram um regime jurídico de recomposição ambiental que levou em consideração intervenções humanas já estabilizadas no tempo, permitindo a continuidade de determinadas atividades.

Os artigos 61-A e 61-B do Código Florestal dispõem sobre a disciplina de atividades desenvolvidas em Áreas de Preservação Permanente classificadas como agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural em áreas rurais consolidadas até 22 de julho de 2008. Confira-se, por oportuno, os seguintes trechos dos dispositivos:

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). (Grifou-se).

À luz da diversidade de valores tutelados pela Constituição da República, as normas supratranscritas revelam opção legislativa resultante de um exercício de ponderação entre o direito de propriedade e o direito ao meio

ambiente ecologicamente equilibrado. Evitando situar-se nos extremos (a incolumidade total do meio ambiente ou o exercício absoluto da propriedade), o legislador optou por autorizar a continuidade de determinadas atividades consolidadas em áreas rurais, independentemente do bioma em que se encontrem.

Essa escolha legislativa, como narrado, teve sua constitucionalidade examinada por esse Supremo Tribunal Federal, que estabeleceu sua compatibilidade com a Constituição da República nos seguintes termos:

(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; (Grifou-se).

De fato, os artigos 61-A e 61-B do Código Florestal permitem a regularização e a recomposição do dano ambiental em Áreas de Preservação Permanente, desde que respeitados tanto o marco temporal quanto os restritos critérios por eles fixados.

Essa Suprema Corte, inclusive, avaliou a adequação desse marco temporal, tendo o voto do Ministro Relator consignado que a data eleita pelo legislador teria sido escolhida de maneira “*razoável, coerente e legítima, pois, com a edição do Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, foi possível o*

estabelecimento de um marco legal de responsabilização e garantia da boa-fé e segurança jurídica” (fl. 22 do voto-condutor na ADC nº 42).

Ao avaliar a legitimidade do Programa de Regularização Ambiental (PRA), o voto-condutor esclareceu que ele traduz um regime jurídico sensível às áreas produtivas inseridas em áreas de preservação permanente, mas que não exclui um nível adequado de reparação ambiental, como se vê a seguir:

Dessa maneira, as medidas dos arts. 7º, § 3º, e 17, § 3º, abrandam algumas consequências para supressões indevidas de vegetação ocorridas antes de 22/7/2008, visando à segurança jurídica das relações sociais e econômicas em torno das áreas produtivas em que ocorridas tais supressões, mas sem eximir da responsabilidade ambiental quem der causa à supressão indevida de vegetação, tampouco do dever de reparação correlato.

Os referidos dispositivos excetam as supressões ocorridas até 22/7/2008 da hipótese de suspensão de atividades em áreas irregularmente desmatadas e de impedimento à autorização de novas supressões na pendência de reparação de áreas anteriormente degradadas. (...)

Assim, não há mitigação do dever de reparação ambiental, mas flexibilização de expedientes que a legislação estabeleceu como mecanismos de estímulo à regularidade ambiental. O corte temporal atendeu a um critério de segurança e transição para um novo regime sancionatório, e, nessa medida, revela-se como providência normativa constitucionalmente idônea. (fls. 24/25 do voto; grifou-se).

Os referidos dispositivos foram declarados constitucionais em razão de constituírem uma opção legislativa válida e razoável para a recomposição de danos ambientais, a qual asseguraria a manutenção de estruturas consolidadas dos proprietários dos imóveis rurais neles referidos, em respeito aos poderes inerentes ao direito de propriedade.

Além disso, a legalização do marco temporal permitiu que os proprietários regularizassem e recompusessem os danos ambientais, servindo como uma oportunidade de adequação de determinadas ocupações consolidadas em Áreas de Preservação Permanente.

Assim, com base nos dispositivos do Código Florestal, cuja constitucionalidade foi declarada por essa Suprema Corte, os proprietários de imóveis rurais restaram convidados à regularização e recomposição do dano, acreditando, de forma legítima, que tais medidas seriam possíveis e convergentes com o interesse público.

Nos termos da petição inicial, a determinação do Ministério do Meio Ambiente para que os artigos 61-A e 61-B do Código Florestal sejam aplicáveis às áreas consolidadas em Mata Atlântica foi antagonizada por órgãos públicos e setores da sociedade civil, 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.

Para além da incompatibilidade da tese com a Constituição e com os delineamentos que esse Supremo Tribunal Federal estabeleceu no mencionado julgamento conjunto, é de se reconhecer que impedir a aplicação desses dispositivos às áreas situadas em Mata Atlântica, nesse estágio da discussão, fere a segurança jurídica na vertente proteção da confiança legítima.

Sobre a proteção da confiança, o Ministro ROBERTO BARROSO, em decisão monocrática, esclareceu:

Como se sabe, o princípio da segurança jurídica, em um enfoque objetivo, veda a retroação da lei, tutelando o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Em sua perspectiva subjetiva, a segurança jurídica protege a confiança legítima, procurando preservar fatos pretéritos de eventuais modificações na interpretação jurídica, bem como resguardando efeitos jurídicos de atos considerados inválidos por qualquer razão. **Em última análise, o princípio da confiança legítima destina-se precipuamente a proteger expectativas legitimamente criadas em indivíduos por atos estatais**¹⁰. (Grifou-se).

¹⁰ AgR no Recurso Extraordinário com Agravo nº 950.586, Relator: Ministro ROBERTO BARROSO, Decisão Monocrática, Julgamento em 03/04/2019, Publicação em 11/04/2019.

Portanto, considerando que esse Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade do regime de ocupações consolidadas em Áreas de Preservação Permanente, em respeito ao direito constitucional de propriedade e à segurança jurídica, revela-se inconstitucional a interpretação que pretende subtrair do âmbito de incidência desse regime as áreas situadas em Mata Atlântica.

Ressalte-se, conforme indicado na petição inicial, que, quando do julgamento conjunto sobre dispositivos do Código Florestal, essa Suprema Corte não se limitou a declarar a constitucionalidade dos dispositivos como se sua aplicação fosse subsidiária, mas debateu, de forma específica, exemplos de sua aplicabilidade à Mata Atlântica, como se vê do seguinte aparte do Ministro DIAS TOFFOLI:

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

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

Por isso, deve ser afirmada a inconstitucionalidade da tese segundo a qual os artigos 61-A e 61-B do Código Florestal seriam inaplicáveis às ocupações de Áreas de Preservação Permanente situadas no bioma Mata Atlântica, sendo

assim prestigiada a própria razão de decidir adotada por essa Suprema Corte no aludido julgamento conjunto.

A interpretação questionada na presente ação direta, conforme narrado na petição inicial, baseia-se tanto no princípio da vedação do retrocesso social quanto nos seguintes dispositivos isolados da Lei nº 11.428/2006 (que dispõe sobre a proteção do Bioma Mata Atlântica):

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.

§ 1º Verificada pelo órgão ambiental a impossibilidade da compensação ambiental prevista no caput deste artigo, será exigida a reposição florestal, com espécies nativas, em área equivalente à desmatada, na mesma bacia hidrográfica, sempre que possível na mesma microbacia hidrográfica.

§ 2º A compensação ambiental a que se refere este artigo não se aplica aos casos previstos no inciso III do art. 23 desta Lei ou de corte ou supressão ilegais.

Como se percebe, a simples leitura da Lei da Mata Atlântica demonstra a impropriedade da interpretação segundo a qual a disciplina aplicável à Áreas de Preservação Permanente inseridas em Mata Atlântica seria exclusivamente a contida na Lei nº 11.428/2006, não sendo assim afetada pela Lei nº 12.651/2012.

De fato, os dispositivos supratranscritos indicam o espectro da proteção especial da Mata Atlântica, adotando o critério da subsistência de vegetação nativa primária ou secundária.

O artigo 1º, § 1º do Decreto nº 6.660/2008, que regulamenta o mencionado diploma legal, também é específico quanto à sua não incidência em áreas ocupadas. Confira-se:

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

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

Percebe-se, desde logo, que a Lei da Mata Atlântica incide sobre as áreas não ocupadas, ao passo que os artigos 61-A e 61-B do Código Florestal pressupõem o exato oposto, ou seja, que haja uma área consolidada. Não se verifica, assim, colisão entre os sistemas normativos, mas um âmbito de aplicação completamente distinto.

Para que não reste dúvida, há um conceito legal de área rural consolidada, previsto no artigo 3º, inciso IV, do Código Florestal, que a define como “*área de imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio*”.

A constatação de que o regime especial da Lei da Mata Atlântica se aplica a situações diversas daquelas previstas nos artigos 61-A e 61-B do Código Florestal fortalece-se com a remissão que aquela lei faz ao antigo Código Florestal, ao dispor sobre Áreas de Preservação Permanente. Veja-se:

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;

Ora, se a Lei da Mata Atlântica já se referia ao Código Florestal anterior para a proteção das Áreas de Preservação Permanente situadas naquele bioma, resta claro que a disciplina sobre essas áreas de especial proteção está a cargo do Código Florestal e é aplicável à Mata Atlântica.

Essa não é, aliás, uma menção isolada da Lei da Mata Atlântica ao antigo Código Florestal¹¹. Quando o artigo 1º do referido diploma legislativo prevê a aplicação da legislação ambiental vigente ao bioma e, “*em especial*”, o Código Florestal anterior, é indubitável que não há antinomia normativa entre os diplomas legais.

Com a revogação expressa no art. 83 da Lei nº 12.651/2012¹², é este diploma normativo que assume o lugar de diálogo com a Lei da Mata Atlântica. Por isso, é inescapável a conclusão de que a Lei nº 11.428/2006 e o Código Florestal são sistemas jurídicos complementares e, especificamente em relação às Áreas de Preservação Permanente, com incidência sobre situações distintas.

Tanto é assim que não se constata oposição à aplicação dos artigos 7º e 8º do Código Florestal, que tratam do regime de proteção às Áreas de Preservação Permanente, ao bioma Mata Atlântica. Da mesma forma, não deve haver resistência à aplicação dos artigos 61-A e 61-B do referido diploma àquele bioma. Isso porque a previsão de regras transicionais para Áreas de Preservação Permanente, como já decidiu esse Supremo Tribunal Federal, não viola o dever constitucional de proteção ao meio ambiente.

Registre-se, também, que no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4901, 4902, 4903 e 4937 e da Ação Declaratória de

¹¹ Confira-se, por exemplo, o próprio artigo 1º da Lei nº 11.428/2006: “Art. 1º A conservação, a proteção, a regeneração e a utilização do Bioma Mata Atlântica, patrimônio nacional, observarão o que estabelece esta Lei, bem como a legislação ambiental vigente, em especial a Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965.”

¹² “Art. 83. Revogam-se as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e suas alterações posteriores, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001” (grifou-se)

Constitucionalidade nº 42, essa Suprema Corte esclareceu a impropriedade de rotular-se qualquer mudança na legislação ambiental como retrocesso constitucionalmente vedado. Veja-se:

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

Conforme afirmado anteriormente, os artigos 61-A e 61-B do Código Florestal, ao estabelecerem obrigação de recomposição das Áreas de Preservação Permanente, não violam a Constituição da República. Pelo contrário, representam uma harmonização entre valores constitucionais, ao garantirem que determinadas atividades econômicas possam ser desenvolvidas, desde que haja a razoável recomposição das Áreas de Preservação Permanente.

Como demonstrado, não há conflito normativo na aplicação dos referidos dispositivos às áreas rurais consolidadas em Mata Atlântica, o que, aliás, converge com outros postulados da Lei nº 11.428/2006¹³. Ainda que houvesse, no julgamento conjunto referido anteriormente, esse Supremo Tribunal Federal afastou *“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*

¹³ “Art. 6º A proteção e a utilização do Bioma Mata Atlântica têm por objetivo geral o desenvolvimento sustentável e, por objetivos específicos, a salvaguarda da biodiversidade, da saúde humana, dos valores paisagísticos, estéticos e turísticos, do regime hídrico e da estabilidade social. (...)”

“Art. 33. O poder público, sem prejuízo das obrigações dos proprietários e posseiros estabelecidas na legislação ambiental, estimulará, com incentivos econômicos, a proteção e o uso sustentável do Bioma Mata Atlântica.
§ 1º Na regulamentação dos incentivos econômicos ambientais, serão observadas as seguintes características da área beneficiada:

(...)

IV - o valor paisagístico, estético e turístico;”

distribuir os recursos escassos com vistas à satisfação de outros interesses legítimos, mesmo que não promova os interesses ambientais no máximo patamar possível”.

A adoção da interpretação impugnada, além da gravíssima ofensa à segurança jurídica e aos direitos constitucionais à propriedade e à livre iniciativa, também teria relevantes consequências de ordem prática. Com efeito, o autor juntou aos autos Nota Técnica elaborada pela EMBRAPA (documentos eletrônicos nº 3 e 4), a qual demonstra que a interpretação inconstitucional questionada na presente ação direta representaria um impacto vultoso em diversas cadeias produtivas nacionais, como a vinicultura, a pomicultura e a bananicultura.

Tais circunstâncias evidenciam que, no presente caso, ganha especial destaque a necessidade de respeito à confiança legítima depositada pelos produtores rurais tanto no Código Florestal quanto na decisão proferida por esse Supremo Tribunal Federal no julgamento conjunto mencionado.

Ademais, considerando a necessidade de preservar-se o conteúdo razoável dos direitos constitucionais à propriedade e à livre iniciativa, conclui-se pela inconstitucionalidade da interpretação segundo a qual os dispositivos da Lei da Mata Atlântica impedem a aplicação do Código Florestal às Áreas de Preservação Permanente situadas naquele bioma quanto à recuperação de áreas consolidadas até 22 de julho de 2008.

Ressalte-se ainda que, conforme afirmado pelo autor em petição de aditamento (documento eletrônico nº 27), a revogação do Despacho nº 4.410/2020 do Ministério do Meio Ambiente não representa nenhum decréscimo em seu interesse de agir, sendo, apenas “*medida de cautela, para suspender ações administrativas a propósito do tema enquanto a presente ação estiver sob apreciação judicial*”.

Cumprido destacar, finalmente, que o posicionamento externado na presente manifestação encontra-se em consonância com o entendimento consolidado dessa Suprema Corte – e reafirmado no julgamento da questão de ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3916, Relator Ministro EROS GRAU, DJ de 19.10.2009; da medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4843, Relator Ministro CELSO DE MELLO, DJ de 03.02.2014; da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 351, Relator Ministro MARCO AURÉLIO, DJ de 05.08.2014; e da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 119, Relator Ministro DIAS TOFFOLI, DJ de 28.03.2014 – no sentido da autonomia do Advogado-Geral da União para se contrapor à constitucionalidade das normas submetidas ao seu exame, na jurisdição concentrada de constitucionalidade, notadamente quando houver precedente no mesmo sentido.

Na presente ação direta, a manifestação do Advogado-Geral da União pela inconstitucionalidade da interpretação impugnada legitima-se tanto pela existência de precedente desse Supremo Tribunal Federal que infirma sua validade quanto pela prévia manifestação formal do Advogado-Geral no sentido da incompatibilidade da interpretação sob investida com a Constituição da República¹⁴.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se pela

¹⁴ Tal autonomia revela-se evidente na presente hipótese, pois o Advogado-Geral da União, no exercício das atribuições previstas no artigo 4º, incisos III e VII, da Lei Complementar nº 72/1993, subscreveu a petição inicial da presente ação direta em conjunto com o Presidente da República. Nesses casos, é legítimo que o Advogado-Geral, ao manifestar-se na ação direta de inconstitucionalidade, mantenha-se fiel ao posicionamento outrora externado. Nesse sentido, o Ministro ROBERTO BARROSO, em sede doutrinária, afirma que “*a despeito da literalidade do § 3º do art. 103 da Constituição, o Advogado-Geral da União, em diversas oportunidades, manifestou-se pela inconstitucionalidade do ato normativo atacado. (...) Embora excepcional, pode ser legítima e razoável posição do AGU nessa linha, em casos, por exemplo, em que a jurisprudência do STF seja pacífica ou em relação a temas sobre os quais já tenha formalmente se posicionado em sentido diverso*” (BARROSO, Luís Roberto. O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 227).

procedência dos pedidos formulados pelo requerente.

São essas, Excelentíssimo Senhor Relator, as considerações que se tem a fazer em face do artigo 103, § 3º, da Constituição Federal, cuja juntada aos autos ora se requer.

Brasília, de julho de 2020.

JOSÉ LEVI MELLO DO AMARAL JÚNIOR
Advogado-Geral da União

IZABEL VINCHON NOGUEIRA DE ANDRADE
Secretária-Geral de Contencioso

MARIA HELENA MARTINS ROCHA PEDROSA
Advogada da União