

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR MINISTRO RELATOR LUIZ FUX DO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

ADI 6.446

A ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MEIO AMBIENTE – ABRAMPA, associação civil de âmbito nacional sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ sob o nº 02.322.438/0001-11, com sede na rua Araguari, 1705/703, Santo Agostinho, CEP 30.190-111, Belo Horizonte – MG, por sua procuradora abaixo subscrita vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fundamento no artigo 138 do Código de Processo Civil, bem como no artigo 7º, § 2º da Lei Federal 9.869/1999, apresentar sua

MANIFESTAÇÃO NA QUALIDADE DE *AMICUS CURIAE*

nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.446, proposta pela Presidência da República, com o intuito de elucidar pontos relevantes e contribuir para o melhor julgamento da demanda.



SUMÁRIO

I. HABILITAÇÃO COMO <i>AMICUS CURIAE</i>	3
II. BREVE SÍNTESE DA DEMANDA	3
III. PRELIMINARMENTE	10
A. AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR: PEDIDO DE NATUREZA CONSULTIVA E RELATIVA A ATO ADMINISTRATIVO REVOGADO	10
B. AUSÊNCIA DE QUESTÃO CONSTITUCIONAL	12
IV. MÉRITO	14
A. O CORRETO ENQUADRAMENTO DA CONTROVÉRSIA DIANTE DE UM CONTEXTO NORMATIVO MAIS AMPLO	14
A.1. A Convenção sobre Diversidade Biológica como norma supralegal e o imperativo legal de preservar os remanescentes de Mata Atlântica	15
A.2. A Política Nacional sobre Mudança do Clima: dever de combater o desmatamento e de preservar a Mata Atlântica	21
B. A ADEQUADA RESOLUÇÃO DO CONFLITO DE NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS: PREVALÊNCIA DA LEGISLAÇÃO ESPECIAL PROTETIVA DO BIOMA MATA ATLÂNTICA	33
B.1. O falso argumento consequencialista: prevalência dos dispositivos da Lei da Mata Atlântica que não acarreta prejuízo econômico	38
B.2. Ausência de violação ao direito de propriedade ou à segurança jurídica	43
V. CONCLUSÃO E PEDIDOS	46



I. HABILITAÇÃO COMO *AMICUS CURIAE*

Em 10 de setembro de 2020, a ABRAMPA, ora Peticionária, requereu sua habilitação nos autos da presente ADI para atuar na qualidade de *amicus curiae*.

Demonstrou, nesse sentido, o preenchimento de todos os requisitos legais exigidos para tanto, seja pela Lei Federal 9.869/1999, seja pelo art. 138 do Código de Processo Civil. Assim, apontou a relevância da matéria e repercussão social da controvérsia trazida a este E. Supremo Tribunal Federal, bem como a representatividade adequada da associação civil sem fins lucrativos que tem como objetivo institucional proteger o meio ambiente, garantindo sua defesa judicial e extrajudicial, inclusive com destacada atuação em demandas relativas à proteção do bioma Mata Atlântica.

Ressalte-se que o pedido de intervenção foi formulado tempestivamente, isto é, antes que o processo fosse incluído na pauta de julgamento, o que se deu em publicação datada de 11 de setembro de 2020.

Nos termos da jurisprudência pacífica deste E. Supremo Tribunal Federal, o *amicus curiae* pode demandar a sua intervenção até que o processo seja incluído em pauta (STF, ADI 2435 AgR, Rel. Min. Carmen Lucia, Tribunal Pleno, DJe 10.12.2015; ADPF 153-ED, Rel. Min. Luiz Fux, decisão monocrática, DJe 7.5.2012; ADI 4.203, Rel. Min. Dias Toffoli, decisão monocrática, DJe 23.8.2010; RE 631.102, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe 3.6.2011; RE 591.563, Rel. Min. Cezar Peluso, decisão monocrática; RE 608.482, Rel. Min. Teori Zavascki, decisão monocrática, DJe 7.2.2014; RE 511.961, Rel. Min. Gilmar Mendes, decisão monocrática, DJe 12.6.2009).

Assim, requer seja apreciada a petição de habilitação protocolada tempestivamente para deferir, pelos fundamentos ali expostos, a participação da ABRAMPA nos autos da presente ADI 6.446.

II. BREVE SÍNTESE DA DEMANDA

Em abril de 2020, a partir de provocação do setor econômico vinculado ao agronegócio e do Ministério de Agricultura e Pecuária e Abastecimento (MAPA), o **Ministro do Meio Ambiente publicou o Despacho MMA 4.410/2020¹**. Tal despacho

¹ No Diário Oficial da União (DOU) de 06/04/2020, seção 1, página 74, foi publicado o Despacho nº 4.410/2020, do Ministro do Meio Ambiente, que aprova a Nota nº 00039/2020/CONJUR-



aprovou um parecer emitido pela Advocacia-Geral da União para alterar o entendimento já consolidado no sentido de que a Lei Federal 11.428/2006 (Lei da Mata Atlântica) goza de especialidade em face da Lei Federal 12.651/2012 (Código Florestal)².

Com isso, os entes públicos federais que atuam na esfera ambiental passariam a estar vinculados a um novo entendimento: o de que a norma geral – mais prejudicial, por prever a consolidação de ocupação de Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal desmatadas ilegalmente entre 1990 e 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris – prevaleceria sobre a norma especial do bioma Mata Atlântica³ – mais protetiva, eis que não permite a consolidação de supressão clandestina e não autorizada de vegetação nativa ou o perdão por essa prática ilícita.

A medida do Ministério do Meio Ambiente, evidentemente, acarretaria a anulação de uma série de medidas adotadas por órgãos ambientais para preservar a integridade do bioma Mata Atlântica, o que provocou ampla reação do Ministério Público, da OAB e de organizações da sociedade civil. A própria ABRAMPA, ora Peticionária, é co-autora de ação civil pública proposta em face da União na Justiça Federal de Brasília objetivando anular o Despacho MMA 4.410/2020 (proc. n° 1026950-48.2020.4.01.3400).

Diante da reação e dos debates que se sucederam, o Ministério do Meio Ambiente veio a público informar, no dia 03.06.2020, que o Despacho MMA 4.410/2020

MMA/CGU/AGU e revoga o Despacho n° 64773/2017-MMA, tendo em vista o PARECER n° 00115/2019/DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo Advogado-Geral da União (Processo Administrativo Eletrônico NUP/Sapiens n° 21000.019326/2018-18).

² A partir de três pareceres e uma nota técnica da Advocacia-Geral da União, elaborados em 2014, 2015 e 2017, o Despacho MMA n° 64.773/2017 havia pacificado entendimento sobre a inaplicabilidade parcial, na Mata Atlântica, dos artigos 61-A e 61-B da Lei n° 12.651/2012, com redação dada pela Lei n° 12.727/2012. Isso porque o regime jurídico especial de conservação do bioma era incompatível com os mencionados dispositivos de caráter geral do Código Florestal, que autorizam a continuidade do exercício de atividades econômicas em APP irregularmente degradadas até 22.07.2008.

³ A Lei Federal 11.428/2006 e o seu Decreto regulamentador 6.660/2008 (artigo 1°) definiram a área de abrangência do bioma Mata Atlântica, de modo a contemplar as seguintes configurações de formações florestais nativas e ecossistemas associados: “Floresta Ombrófila Densa; Floresta Ombrófila Mista, também denominada de Mata de Araucárias; Floresta Ombrófila Aberta; Floresta Estacional Semidecidual; Floresta Estacional Decidual; campos de altitude; áreas das formações pioneiras, conhecidas como manguezais, restingas, campos salinos e áreas aluviais; refúgios vegetacionais; áreas de tensão ecológica; brejos interioranos e encraves florestais, representados por disjunções de Floresta Ombrófila Densa, Floresta Ombrófila Aberta, Floresta Estacional Semidecidual e Floresta Estacional Decidual; áreas de estepe, savana e savana-estépica; e vegetação nativa das ilhas costeiras e oceânicas”.



seria revogado e que o governo buscaria este E. Supremo Tribunal Federal para solucionar a controvérsia de modo a evitar maiores questionamentos jurídicos⁴.

Na mesma data foi **proposta a presente ADI 6.446**, com vistas a declarar a inconstitucionalidade da interpretação consolidada de que o conflito hermenêutico entre os dispositivos da Lei da Mata Atlântica (arts. 2º, 5º e 17, Lei Federal 11.428/2006) e as recentes alterações do Código Florestal (arts. 61-A e 61-B, Lei Federal 12.651/2012) deveria ser solucionada em favor da prevalência da norma especial sobre a norma geral.

Nesse sentido, a Presidência da República formulou os seguintes pedidos:

“a) a concessão de medida cautelar *inaudita altera pars*, para suspender a eficácia da interpretação do conjunto normativo formado pelos arts. 61-A e 62-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 Mata Atlântica, mantendo-se, com isso, a validade do Despacho nº 4.410/2020, do Ministro do Meio Ambiente;

(...)

c) seja julgado procedente o pedido, confirmando-se a cautelar, para declarar a nulidade parcial, sem redução de texto, do conjunto normativo formado pelos arts. 61-A e 62-B da Lei nº 12.651/2012 e pelos artigos 2, § único, 5º e 17 da Lei nº 11.418/2006, de modo a excluir do ordenamento jurídico interpretação inconstitucional dos referidos dispositivos que impeça a aplicação do regime ambiental de áreas consolidadas previsto no Código Florestal de todas as áreas de preservação permanente inseridas no bioma Mata Atlântica.”

Apesar de o pedido ter sido formulado para “manter a validade do Despacho nº 4.410/2020”, cumpre destacar que o referido ato administrativo foi revogado no dia seguinte ao protocolo da petição inicial (Despacho MMA nº 19.258/2020).

Na tentativa de sanar o vício, em 17.06.2020, a Presidência da República protocolou pedido de **emenda da petição inicial**, para o fim de **(i)** defender que a revogação do Despacho MMA nº 4.410/20 não implicaria qualquer desnaturação do interesse de agir em prosseguir com o controle de constitucionalidade formalizado; bem como para **(ii)** esclarecer ter havido erro material na indicação do diploma normativo – foi feita referência à Lei 11.418, que deve ser lida como Lei 11.428.

⁴ A este respeito, veja-se: < <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2020/06/04/ricardo-salles-revoga-ato-que-permitia-cancelar-infracoes-ambientais-e-regularizar-invasoes-na-mata-atlantica.ghtml> > e < <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2020/06/e-o-caso-de-revogar-diz-salles-sobre-despacho-que-regularizava-invasoes-na-mata-atlantica.shtml> >.



Distribuídos os autos, foi proferida decisão monocrática da lavra do E. Min. Relator, Luiz Fux, determinando a adoção do rito abreviado previsto no art. 12 da Lei Federal 9.868/99, bem como solicitando informações aos órgãos pertinentes e a manifestação da AGU e da PGR.

Em 24.06.2020, foram juntadas aos autos **informações da AGU**, que também se manifestou novamente em 17.07.2020, em ambas as oportunidades expondo e sustentando os **mesmos argumentos já constantes da petição inicial e que podem ser sintetizados da seguinte forma:**

- O E. Supremo Tribunal Federal, ao decidir as ADI 4901, 4902, 4903, 4937 e da ADC 42, já teria declarado a constitucionalidade dos artigos 61-A e 61-B da Lei Federal 12.651/2012, e, portanto, reconhecido “a constitucionalidade do regime de ocupações consolidadas em Áreas de Preservação Permanente, em respeito ao direito constitucional de propriedade e à segurança jurídica, independentemente do bioma em que se situem”.
- Não haveria incompatibilidade entre os artigos 61-A e 61-B da Lei Federal 12.651/2012 e os dispositivos da Lei Federal nº 11.428/2006 (Lei da Mata Atlântica). Ao contrário, a aplicação do regime ambiental de áreas consolidadas até 22 de julho de 2008 encontraria convergência com os objetivos da Lei Federal 11.428/2006.
- O Decreto Federal que regulamenta a Lei da Mata Atlântica já reconheceria a não incidência da legislação da Mata Atlântica em áreas já ocupadas ou antropizadas (artigo 1º, § 1º). Ademais, o fato de a Lei da Mata Atlântica fazer referência à Lei de Vegetação Nativa em seus artigos 1º e 11 importaria no dever de prevalência da aplicação da Lei Federal 12.651/2012 quanto às Áreas de Preservação Permanente.
- A exclusão da aplicação dos artigos 61-A e 61-B da Lei Federal 12.651/2012 no bioma da Mata Atlântica importaria em profundo retrocesso produtivo, especialmente nas cadeias de produção de banana, uva e maçã, e que “assumiria em alguns Estados e Municípios dimensões catastróficas em termos territoriais”, segundo estudo formulado pela Embrapa. Defendeu, assim, que a interpretação da prevalência da legislação da Mata Atlântica sobre a Lei Federal 12.651/2012 implicaria na violação direta aos direitos fundamentais da propriedade e da segurança jurídica.

Tais argumentos foram, ainda, reforçados por organizações da sociedade civil vinculadas ao setor do agronegócio que pleitearam a sua habilitação nos autos na qualidade de *amici curiae*, como a CNA – Confederação a Agricultura e Pecuária do Brasil, a OCB – Organização das Cooperativas Brasileiras, **bem como por entidades**



vinculadas ao setor imobiliário e da construção civil, como a CBIC – Câmara Brasileira da Indústria da Construção; a AELO – Associação das Empresas de Loteamento e Desenvolvimento Urbano; e o SECOVI – Sindicato das empresas de compra, venda, locação e administração de imóveis residenciais e comerciais de São Paulo.

Todos estes atores defenderam, em primeiro lugar, a **suposta ausência de retrocesso ambiental** decorrente da interpretação defendida pelo Ministério do Meio Ambiente e pela Presidência da República. Em vez de demonstrá-la, no entanto, limitaram-se a argumentar que a proteção ao meio ambiente, embora relevante, não é absoluta, de modo que caberia ao Estado também proteger o amplo exercício da propriedade privada (ainda que sem qualquer consideração relativamente à sua função social), além da segurança jurídica daqueles que cometeram ilícitos ambientais até 2008, a fim de, em tese, assegurar o crescimento econômico do país.

Em que pese o fato evidente de que uma das leis em debate admite a consolidação de ocupação de Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal desmatadas ilegalmente até 2008 e a outra não, **defendeu-se inexistir qualquer antinomia no caso concreto**, na medida em que o Código Florestal e a Lei da Mata Atlântica teriam o mesmo objetivo: proteger o meio ambiente em harmonia com o crescimento econômico. Subsidiariamente, **caso se conheça o conflito de normas, defendeu-se que deveria prevalecer o Código Florestal**, com base no argumento de que a norma posterior teria regulado de forma completa a matéria e, assim, deveria prevalecer sobre a norma anterior.

Por fim, com base em dados inadequados e expostos de forma distorcida, as entidades vinculadas ao setor do agronegócio sustentaram que o não-reconhecimento da validade do regime de transição para áreas consolidadas no bioma Mata Atlântica traria gravíssimas **consequências socioeconômicas à agropecuária** desenvolvida na região. Com efeito, como se verá em maior detalhe adiante, o argumento é construído a partir da falsa premissa de que, ao fazer prevalecer a Lei da Mata Atlântica sobre as novas disposições da Lei 12.651/12, estar-se-ia pretendendo a reflorestação de todos os desmatamentos ocorridos no bioma desde os séculos passados, o que evidentemente não é o caso, uma vez que o regime de proteção da Lei Mata Atlântica não incide sobre a área original do bioma, mas apenas sobre os seus remanescentes existentes em 1990. Já as entidades vinculadas ao setor imobiliário e da construção civil apontaram que a



prevalência das disposições da Lei da Mata Atlântica, conforme entendimento já consolidado há anos, criaria um risco de ampliação da insegurança jurídica nos processos de licenciamento.

Com conclusões em sentido diverso, o **Senado Federal prestou informações**. Esclareceu, em primeiro lugar, que não há dúvidas de que a Lei da Mata Atlântica é formal e materialmente constitucional, assim como também o são os artigos do Código Florestal, nos termos de decisão expressa deste E. Supremo Tribunal Federal. Nesse particular, **a questão discutida** – se, nas áreas geográficas definidas como Mata Atlântica, as normas aplicáveis seriam as da Lei da Mata Atlântica, anterior e específica, ou do Código Florestal, posterior e geral – **não exige declaração de inconstitucionalidade** de uma ou outra interpretação das normas citadas, mas apenas de definição acerca dos limites de aplicação de cada uma delas no plano infraconstitucional.

Quanto ao conflito de normas, o Senado Federal esclareceu que o Código Florestal foi aprovado seis anos após a Lei da Mata Atlântica e que ao fazê-lo, nos casos em que o legislador pretendeu modificar as disposições da Lei da Mata Atlântica ele o fez de maneira expressa. Assim, ao aprovar o Código Florestal, o legislador tinha plena consciência da vigência das disposições contidas na Lei da Mata Atlântica e **“ao não se manifestar expressamente sobre a incidência do Código Florestal nas áreas definidas como Mata Atlântica pela Lei nº 11.428/06, tendo em vista a diferença normativa contida nos dois diplomas, e ao não revogar ou alterar os dispositivos desta Lei, o legislador deixa clara a sua intenção no sentido da prevalência da especialidade da lei anterior”**.

Os argumentos trazido pelo Senado Federal foram reforçados pela Fundação SOS Pró-Mata Atlântica (SOS Mata Atlântica), pela WWF-Brasil, pelo Instituto Sócio-Ambiental (ISA), pela Rede de Organizações Não-Governamentais da Mata Atlântica (RMA), pela Associação Mineira de Defesa do Meio Ambiente (AMDA) e pela Associação de Preservação do Meio Ambiente e da Vida (Apremavi), que requereram sua habilitação nos autos na qualidade de *amici curiae*.

As **associações ambientais destacaram** que o Despacho MMA 4.410/2010, que deu origem à presente controvérsia, foi proferido em um contexto de pandemia, quando o Ministério do Meio Ambiente expressamente reconheceu a intenção de se utilizar de atos infralegais para afrouxar a legislação protetiva do meio ambiente. A



judicialização da questão, por outro lado, buscou fugir do debate público e do controle político ao tentar, por via transversa, revogar parcialmente a Lei da Mata Atlântica.

As associações também chamaram a atenção para **o não cabimento da presente ADI**, uma vez que não se está a impugnar leis ou atos normativos em vigor que violem diretamente a Constituição. Apontaram, ainda, com propriedade para o fato de que **os argumentos econômicos defendidos pelo autor na tentativa de sensibilizar a Corte a uma iminente tragédia socioeconômica em caso de aplicação da Lei da Mata Atlântica é inverídica e parte de dados inadequados.**

No mais, esclareceram que a recuperação do passivo florestal é importante, uma vez que contribui de forma decisiva para a conexão dos remanescentes de Mata Atlântica e, assim, para a integridade e saúde do bioma mais degradado do país, mas caracterizado por níveis excepcionais de biodiversidade e fundamental para a vida saudável das populações urbanas e rurais do entorno, ao regular o clima, manter o ciclo hidrológico, a fertilidade do solo, prevenir erosões e regular a composição química dos oceanos.

Quanto à resolução do conflito de normas infraconstitucionais submetido ao STF, defenderam a **prevalência dos dispositivos da Lei da Mata Atlântica sobre as regras de transição do Código Florestal** em razão da relação de especialidade/generalidade entre os dois diplomas normativos. Havendo conflito entre duas normas de mesmo nível hierárquico, **a lei especial prevalece sobre lei geral, certo ainda que a lei posterior geral não derroga a lei anterior especial.** Por fim, defenderam que a prevalência dos dispositivos da Lei da Mata Atlântica no caso em debate **não viola o fundamental à propriedade e nem a segurança jurídica.**

O Senador Fabiano Contarato (REDE/ES), na mesma linha, apontou que a interpretação defendida pela Presidência da República objetiva a consolidação de atividades rurais em áreas de preservação permanente da Mata Atlântica, o que será extremamente prejudicial ao bioma e à população que dele depende.

Por fim, a ABRAMPA requereu sua habilitação nos autos na qualidade de *amicus curiae*, para trazer informações e dados que podem contribuir para o melhor julgamento do feito.

Embora intimada, a Procuradoria Geral da República não se manifestou.



III. PRELIMINARMENTE

Antes de adentrar o mérito da controvérsia trazida a este E. Supremo Tribunal Federal, importa destacar, preliminarmente, as razões pelas quais a presente ADI não reúne condições de ser conhecida e apreciada no mérito.

A. AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR: PEDIDO DE NATUREZA CONSULTIVA E RELATIVA A ATO ADMINISTRATIVO REVOGADO

Conforme se relatou, a presente demanda foi ajuizada pela Presidência da República após a edição do Despacho MMA n° 4.410/2020, que alterava um entendimento já consolidado no sentido de que o regime transitório previsto no Código Florestal não se aplica às áreas da Mata Atlântica, regida pelas disposições especiais da Lei n° 11.428/2006.

Em razão dos retrocessos ambientais decorrentes da alteração normativa, a medida sofreu forte reação da sociedade civil, o que levou o Ministério do Meio Ambiente a recuar, revogando o ato administrativo antes mesmo que ele pudesse produzir efeitos mais graves. Em manifestação pública, o atual Ministro declarou que a questão seria solucionada por meio do recurso a este E. Tribunal, resultando, portanto, na propositura da presente ADI.

É de se ressaltar, no entanto, que a petição inicial formula o pedido absolutamente incompatível com o instrumento processual utilizado. Isso porque se vale de ação direta de inconstitucionalidade não para declarar a inconstitucionalidade de ato normativo primário, mas com a finalidade de “manter a validade do Despacho n° 4.410/2020”. Certamente o pedido formulado é impossível, tornando absolutamente imprestável a tutela jurisdicional pleiteada.

Ainda que assim não fosse, é certo que **o ato normativo que ora se debate foi formalmente revogado no dia seguinte ao ajuizamento da presente demanda, antes de produzir quaisquer efeitos, acarretando evidente perda superveniente do interesse de agir** da Presidência da República, na medida em que o objeto da pretensão inicial deixou de existir.

É certo que o Autor buscou emendar a petição inicial, sustentando que a revogação do ato administrativo não implicaria qualquer desnaturação do interesse de agir



em prosseguir com o controle de constitucionalidade formalizado. Todavia, referido pedido não é apto a sanar o problema, na medida em que toda a questão jurídica de que tratam os autos revolvem em torno do revogado Despacho MMA nº 4.410/2020. Ademais, o pedido foi formulado após a expedição de intimações para a Câmara dos Deputados e para o Senado Federal para a apresentação de informações, o que não é admitido, nos termos da jurisprudência firma desta E. Corte:

“(…) não cabe ação direta de inconstitucionalidade que tenha por objeto norma já ab-rogada ou derogada, independentemente de ter, ou não, produzido efeitos concretos”.

(STF, ADI 1.000 QO, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 09.08.2002).

“(…) 1. A revogação da norma impugnada faz com que o objeto da pretensão inicial não mais subsista, revelando a inviabilidade do exame de sua compatibilidade com a Carta Maior por meio do controle abstrato de constitucionalidade. 2. **A jurisprudência desta Suprema Corte é pacífica quanto à prejudicialidade da ação direta de inconstitucionalidade, por perda superveniente de objeto, quando sobrevém a revogação ou a alteração substancial da norma cuja constitucionalidade se questiona.** Precedentes (...) 3. **A revogação da norma impugnada impõe ao autor o ônus de apresentar eventual pedido de aditamento, na forma e no tempo processual adequados,** caso entenda subsistentes as mesmas inconstitucionalidades na norma revogadora”.

(STF, ADI 2542 AgR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 27.10.2017 – grifos nossos).

“(…) Indeferimento do pedido de aditamento da inicial para incluir as alterações trazidas pela Lei Estadual nº 12.978/2005. A jurisprudência desta Corte é no sentido de que **o aditamento à inicial somente é possível nas hipóteses em que a inclusão da nova impugnação (i) dispense a requisição de novas informações e manifestações; e (ii) não prejudique o cerne da ação, o que não ocorre no presente caso.** Precedente (...)”.

(STF, ADI 1926, Tribunal Pleno, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 02.06.2020 – grifos nossos)

Tendo em vista, assim, que a revogação do Despacho MMA nº 4.410/10 prejudica o cerne da ação e, ainda, que o pedido de emenda da petição inicial foi formulado em momento processual que exigiria a requisição de novas informações e manifestações, impossível o seu deferimento.

De todo modo, ainda que se admitisse a emenda à petição inicial, **a falta de interesse de agir do Autor é absolutamente incontornável**, no caso em tela, tendo em vista que **o pedido é formulado em termos consultivos**, como forma de sanar as dúvidas jurídicas do Ministério do Meio Ambiente acerca da correta interpretação da legislação



federal em vigor, ao mesmo tempo em que se presta a limitar o debate público que a questão suscitou inicialmente quando da edição do Despacho MMA nº 4.410/20.

Ora, não é papel do Poder Judiciário, e nem deste E. Supremo Tribunal Federal, operar como órgão consultivo. Vejam-se, nesse tema, os seguintes julgados:

“(…) Inviável o conhecimento do pleito aqui deduzido (…). Inicialmente, é de todos sabido que **o Poder Judiciário não é órgão consultivo** e, assim, **não se mostra cabível a apresentação de pedidos de natureza consultiva**, em nenhum grau de jurisdição, com exceção dos casos previstos no Código Eleitoral para a Justiça Eleitoral” (STF, Pet 8.655, decisão monocrática, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 03.02.2020 – grifos nossos).

“Direito Constitucional. Embargos de declaração em ADPF. Inadmissibilidade de pedido consultivo. (...) Em sua manifestação, a embargante apresentou 11 “questões paralelas”, formuladas em tese e sem relação direta com o objeto da ADPF. **Não é possível** valer-se de embargos de declaração para **obter, em caráter consultivo, esclarecimentos de dúvidas pelo Poder Judiciário, sob pena de desnaturar a essência da atividade jurisdicional**. Não conhecimento do recurso nesse ponto.” (STF, ED na ADPF 378, Tribunal Pleno, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 04.08.2016 – grifos nossos)

Assim, tendo em vista que os pedidos formulados na petição inicial têm natureza consultiva e referem-se a ato administrativo já revogado, resta evidente a ausência de interesse de agir, a impor o não conhecimento da presente ADI.

B. AUSÊNCIA DE QUESTÃO CONSTITUCIONAL

A Constituição da República atribui ao Supremo Tribunal Federal a competência precípua de guardar a Carta Magna, cabendo-lhe, para tanto, processar e julgar ações declaratórias de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos federais ou estaduais que violem o texto constitucional (art. 102, I, *a*).

O processo e julgamento da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade, regulado pela Lei Federal 9.868/1999, visa, assim, proclamar a inconstitucionalidade da disposição ou da norma impugnada em processo de caráter objetivo, vocacionado, exclusivamente, à defesa da harmonia do sistema constitucional. Nessa toada, a ação direta de inconstitucionalidade destina-se à análise, sem intermediação, entre o texto em abstrato do ato normativo e o texto constitucional para verificar se há, ou não, choque entre eles (STF, ADI 2.695, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 01.08.2003).



Por este motivo, como esclareceu este E. Tribunal, **incabível o manejo de ADI para resolver o confronto entre leis ou normas infraconstitucionais:**

“A Constituição da República, em tema de ação direta, qualifica-se como o único instrumento normativo revestido de parametricidade, para efeito de fiscalização abstrata de constitucionalidade perante o STF. (...) O controle normativo abstrato, para efeito de sua válida instauração, supõe a ocorrência de situação de litigiosidade constitucional que reclama a existência de uma necessária relação de confronto imediato entre o ato estatal de menor positividade jurídica e o texto da CF. Revelar-se-á **processualmente inviável a utilização da ação direta, quando a situação de inconstitucionalidade** – que sempre deve transparecer imediatamente do conteúdo material do ato normativo impugnado – **depende, para efeito de seu reconhecimento, do prévio exame comparativo entre a regra estatal questionada e qualquer outra espécie jurídica de natureza infraconstitucional (...).** Se a instrução normativa, em decorrência de má interpretação das leis e de outras espécies de caráter equivalente, vem a positivar uma exegese apta a romper a hierarquia normativa que deve observar em faces desses atos estatais primários, aos quais se acha vinculada por um claro nexo de acessoriedade, viciar-se-á de ilegalidade – e não de inconstitucionalidade –, impedindo, em consequência, a utilização do mecanismo processual da fiscalização normativa abstrata. (...) O eventual extravasamento, pelo ato regulamentar, dos limites a que se acha materialmente vinculado poderá configurar insubordinação administrativa aos comandos da lei. Mesmo que desse vício jurídico resulte, num desdobramento ulterior, uma potencial violação da Carta Magna, ainda assim estar-se-á em face de uma situação de inconstitucionalidade meramente reflexa ou oblíqua, cuja apreciação não se revela possível em sede jurisdicional concentrada.

(STF, ADI 1.347 MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 01.12.1995; ADPF 93 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 07.08.2009 – grifos nossos).

No caso em análise, a questão colocada diz respeito a saber se, nas áreas geográficas do bioma Mata Atlântica, as normas aplicáveis seriam as da Lei da Mata Atlântica, anterior e específica, ou do Código Florestal, posterior e geral. Cuida-se, assim, de definir os limites de aplicação de cada uma dessas normas no plano infraconstitucional, o que não depende de declaração de inconstitucionalidade de uma ou outra norma.

Se os atos normativos do Ministério do Meio Ambiente, em decorrência de má interpretação da Lei da Mata Atlântica e do Código Florestal, eventualmente positivam uma exegese que se entende inadequada, viciam-se de ilegalidade, não de inconstitucionalidade. Não cabe a este E. Supremo Tribunal Federal interpretar leis federais de modo a harmonizá-las, sem que haja necessidade de apreciar a compatibilidade direta entre os dispositivos legais e aqueles da Constituição Federal.



Nem se trata, ressalte-se, de hipótese de conferir interpretação conforme à Constituição, pois, como já decidiu o Tribunal, essa técnica só é utilizável quando a norma impugnada admite, dentre as várias interpretações possíveis, uma que a compatibilize com a Carta Magna, e não quando o sentido de cada uma das normas em si é unívoco, como sucede no caso presente (STF, ADI 3.510, rel. min. Ayres Britto, DJe 28.05.2010).

Como se vê, o **confronto dos dispositivos da Lei da Mata Atlântica com os artigos 61-A e 61-B do Código Florestal obsta o controle concentrado por este E. Tribunal, por implicar exame de legalidade e não de constitucionalidade.** Evidente, portanto, a ausência de questão constitucional no caso em análise, razão pela qual deve ser reconhecido o não cabimento da ação.

IV. MÉRITO

A presente demanda não reúne condições de ser conhecida, tendo em vista a absoluta ausência de interesse de agir da Presidência da República em formular pedido de natureza consultiva a este E. Supremo Tribunal Federal, acerca de ato normativo já revogado e cuja resolução independe de análise constitucional, mas apenas do cotejo entre normas federais para definição do seu âmbito de aplicação. Todavia, caso assim não se entenda, passa-se a demonstrar as razões de mérito pelas quais os pedidos formulados na inicial não podem prosperar.

A. O CORRETO ENQUADRAMENTO DA CONTROVÉRSIA DIANTE DE UM CONTEXTO NORMATIVO MAIS AMPLO

Nos termos da petição inicial, a presente demanda versaria sobre um conflito hermenêutico, mais especificamente sobre a necessidade de interpretar a Lei da Mata Atlântica (arts. 2º, 5º e 17, Lei Federal 11.428/2006) a partir de um cotejo com as recentes alterações do Código Florestal (arts. 61-A e 61-B, Lei Federal 12.651/2012).

Tal enquadramento da questão jurídica posta, todavia, implica em um **reducionismo** inaceitável do problema efetivamente trazido à discussão deste Supremo Tribunal Federal. Com efeito, **a discussão gerada pelas recentes alterações normativas do Ministério do Meio Ambiente diz respeito à possibilidade de se consolidar a ocupação irregular em áreas de preservação permanente localizadas no bioma Mata Atlântica que tenham ocorrido entre 26.09.1990 e 22.07.2008.**



Tal discussão não pode ser feita de maneira desvinculada de um contexto fático e normativo mais amplo, que compreendem um cenário de grave ameaça à diversidade biológica do bioma Mata Atlântica, além de uma situação de emergência climática global, ao qual correspondem uma série de deveres legais assumidos por parte do Estado brasileiro, tanto perante a comunidade internacional e quanto no âmbito nacional, no sentido de promover a preservação da biodiversidade e do patrimônio genético, de prevenir desmatamentos, de reduzir as suas emissões de carbono e de criar e implementar políticas de adaptação aos eventos climáticos extremos cada vez mais frequentes.

Assim, não é possível debater a questão posta nos autos sem antes compreender, de maneira mais ampla, as obrigações decorrentes da Convenção sobre Diversidade Biológica e, ainda, a existência de uma Política Nacional sobre Mudança do Clima cujos objetivos, princípios e diretrizes devem guiar toda a conduta do Poder Público na elaboração e implementação de programas e políticas públicas em matéria ambiental e, inclusive, no que diz respeito à proteção do bioma Mata Atlântica.

A.1. A Convenção sobre Diversidade Biológica como norma supralegal e o imperativo legal de preservar os remanescentes de Mata Atlântica

A diversidade biológica é importante para a manutenção e evolução dos sistemas necessários à vida da biosfera. A sua utilização de maneira sustentável é essencial, ainda, para atender às necessidades de alimentação e de saúde da crescente população mundial. E, enquanto a utilização sustentável da biodiversidade garante a continuidade e o bem-estar das populações humanas, o acesso e a repartição de recursos genéticos e tecnologia previnem situações de escassez que conduzem a conflitos, contribuindo para as relações de amizade entre os Estados e para a paz da humanidade.

O reconhecimento de que a conservação da biodiversidade é uma preocupação comum à humanidade conduziu à **assinatura da Convenção sobre Diversidade Biológica**⁵, tratado da Organização das Nações Unidas que consiste em um dos mais importantes instrumentos internacionais relacionados ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

⁵ Texto disponível em: <https://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_dpg/_arquivos/cdbport.pdf>



Assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada na cidade do Rio de Janeiro, entre 5 e 14 de junho de 1992 (RIO-92), a Convenção é hoje o principal fórum mundial para questões relacionadas ao tema da biodiversidade, assim entendida a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo os ecossistemas terrestres, aquáticos e marinhos e os complexos ecológicos de que fazem parte e, também, a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas (art. 2º, CDB).

A Convenção tem por objetivos a conservação da diversidade biológica e dos ecossistemas, o uso sustentável de seus componentes (espécies) e a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos (art. 1º), sobretudo em vista da sensível redução da diversidade biológica causada pela atividade humana. Nesse contexto, cuida-se de um reconhecimento de que os Estados detêm, ao mesmo tempo, o direito soberano sobre os seus recursos biológicos e o dever preservá-los e utilizá-los de maneira sustentável, em benefício das presentes e futuras gerações.

Mais de 160 países já assinaram o acordo, que entrou em vigor em dezembro de 1993. **No Brasil, o texto da Convenção foi aprovado pelo Decreto Legislativo nº 2/1994.** Dessa forma, o Estado brasileiro assumiu a responsabilidade de desenvolver estratégias para conservar e utilizar de maneira sustentável a diversidade biológica existente no território nacional e, ainda, de adaptar para esse fim outros programas já existentes.

Uma das estratégias fundamentais para a conservação da diversidade biológica é a **conservação *in situ***, ou seja, a conservação de **ecossistemas⁶ e habitats naturais⁷** e a manutenção e recuperação de espécies em seus meios naturais. A conservação *in situ* inclui o estabelecimento e administração de áreas protegidas, em relação às quais sejam necessárias medidas especiais para conservar a diversidade biológica; a recuperação e restauração de ecossistemas degradados e a recuperação de espécies ameaçadas; bem como a compatibilização da utilização humana com a conservação da diversidade biológica e a utilização sustentável dos seus componentes (art. 8º c.c. art. 2º).

⁶ O termo “ecossistemas” refere-se ao complexo dinâmico de comunidades vegetais, animais e de microorganismos e o seu meio inorgânico que interagem como uma unidade funcional.

⁷ O termo “habitat” diz respeito ao lugar onde um organismo ou população ocorre naturalmente.



Ratificada, sem reserva, pelo governo brasileiro, a Convenção sobre Diversidade Biológica tem caráter de norma supralegal: submete-se à Constituição Federal de 1988, mas é superior à legislação interna, a qual não pode mais produzir quaisquer efeitos caso conflitem com as disposições da convenção.

Com efeito, é amplamente reconhecido pela jurisprudência pátria que tratados e convenções internacionais com conteúdo de direitos humanos, uma vez ratificados e internalizados, criam direitos para os indivíduos e suprimem os efeitos de outros atos estatais infraconstitucionais que se contrapõem à sua plena efetivação. O entendimento foi assentado por este Supremo Tribunal Federal, ao decidir sobre a prisão do depositário infiel à luz do Pacto de San José da Costa Rica:

“PRISÃO CIVIL DO DEPOSITÁRIO INFIEL EM FACE DOS TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS. INTERPRETAÇÃO DA PARTE FINAL DO INCISO LXVII DO ART. 5º DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988. POSIÇÃO HIERÁRQUICO-NORMATIVA DOS TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO. Desde a adesão do Brasil, sem qualquer reserva, ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (art. 11) e à Convenção Americana sobre Direitos Humanos - Pacto de San José da Costa Rica (art. 7º, 7), ambos no ano de 1992, não há mais base legal para prisão civil do depositário infiel, pois o caráter especial desses diplomas internacionais sobre direitos humanos lhes reserva lugar específico no ordenamento jurídico, estando abaixo da Constituição, porém acima da legislação interna. O status normativo supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos subscritos pelo Brasil torna inaplicável a legislação infraconstitucional com ele conflitante, seja ela anterior ou posterior ao ato de adesão. Assim ocorreu com o art. 1.287 do Código Civil de 1916 e com o Decreto-Lei nº 911/69, assim como em relação ao art. 652 do Novo Código Civil (Lei nº 10.406/2002). (...)”
(STF, RE 349.703, Rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, DJe 05.06.2009).

Nesse contexto, **a preservação dos remanescentes de Mata Atlântica exsurge como um imperativo legal, decorrente da Convenção de Diversidade Biológica.**

De fato, o bioma Mata Atlântica apresenta **altíssimo índice de biodiversidade da flora e da fauna.** Como esclarece Izabella Mônica Vieira Teixeira:

“(…) as projeções são de que possua cerca de 20.000 espécies de plantas, ou seja, entre 33% e 36% das existentes no País. Em relação à fauna os levantamentos indicam que a Mata Atlântica abriga 849 espécies de aves, 370 espécies de anfíbios, 200 espécies de répteis, 270 de mamíferos e cerca de 350 espécies de peixes. Por outro lado, a Mata



Atlântica abriga também o maior número de espécies ameaçadas: são 185 espécies de vertebrados ameaçados (69,8 % do total de espécies ameaçadas no Brasil), dos quais 118 aves, 16 anfíbios, 38 mamíferos e 13 répteis. Das 472 espécies da flora brasileira que constam da Lista Oficial de Espécies ameaçadas de Extinção, 276 espécies (mais de 50%) são da Mata Atlântica (...).⁸

Objeto de destruição a ferro e fogo por mais de quinhentos anos, em todos os ciclos econômicos do Brasil⁹, o bioma teve **sua cobertura vegetal e sua fauna e flora drasticamente reduzidos**. Hoje, seus **remanescentes são apenas 12% da cobertura original**¹⁰. Por essa razão, não somente centenas de milhares de espécies da flora e fauna desse bioma se encontram em **risco de extinção**, mas o próprio bioma, como um todo, lamentavelmente corre sério risco de deixar de existir.

O desmatamento da Mata Atlântica, e a consequente perda da biodiversidade, persistem até os dias atuais, conforme levantamentos realizados em conjunto há mais de uma década e anualmente pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e pela Fundação SOS Mata Atlântica. A continuidade dos desmatamentos e das novas ocupações de áreas de seus remanescentes propicia a sua crescente fragmentação e extinção. Sobre o tema, André Lima explica que:

“(...) o efeito de borda (ventos, queimadas, alta iluminação, introdução de espécies invasoras), que vai sufocando os fragmentos até a eliminação de boa parte de sua diversidade biológica; a degeneração genética das espécies de fauna e de flora em decorrência da interrupção do fluxo gênico (inexistência de corredores ecológicos); o desaparecimento da fauna responsável pela polinização de certas espécies da flora representativas do bioma (pela caça ou significativa redução do seu habitat pela conversão para outros usos do solo), com o consequente desaparecimento destas espécies florísticas. (...)”.¹¹

Ressalte-se que a **manutenção e preservação das áreas remanescentes do bioma Mata Atlântica e a gradual recuperação e proteção de áreas degradadas** desse bioma são imprescindíveis não somente para a sua sobrevivência e de todas as suas espécies da fauna e da flora, mas também são **indispensáveis para se assegurar um**

⁸ CAMPANILI, Maura; SCHAFFER, Wigold Bertoldo (Org.). **Mata Atlântica**: patrimônio nacional dos brasileiros. Brasília: MMA, 2010. p.10.

⁹ DEAN, Warren. **A ferro e fogo**: a história da devastação da Mata Atlântica brasileira. Tradução de Cid Knipel Moreira. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

¹⁰ Vide: <https://www.sosma.org.br/wp-content/uploads/2019/05/Atlas-mata-atlantica_17-18.pdf>

¹¹ LIMA, André. Tutela jurídica das espécies da flora ameaçadas de extinção na Mata Atlântica. In: _____ (Org.). **Aspectos jurídicos da proteção da Mata Atlântica**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2001. p.76.



meio ambiente minimamente equilibrado, apto a garantir a qualidade e a dignidade da vida humana e mesmo a sustentabilidade das atividades econômicas.

“A Mata Atlântica brasileira, apesar de contar com um saldo remanescente bastante reduzido, caracteriza-se como fonte de extrema riqueza de biodiversidade, o que por si só já evidencia a sua importância. A sua sobrevivência é vital para o respeito à vida das diversas espécies animais e vegetais que nela habitam, além do seu papel socioambiental, já que se apresenta indispensável e fundamental para a vida, saúde e bem-estar de mais de 70% da população brasileira, especialmente em função de proporcionar diversos serviços ambientais”.¹²

A preservação da biodiversidade da Mata Atlântica exerce múltiplas e indispensáveis funções ambientais, das quais dependem pelo menos 150 milhões de brasileiros. A título exemplificativo, pode-se citar: a) o fornecimento de água potável oriunda dos mananciais; b) controle da estabilidade do solo, evitando o assoreamento dos rios, enchentes e o deslizamento de encostas e morros, o que poupa vidas e diversos outros prejuízos ambientais, econômicos e sociais; c) controle térmico, de precipitações pluviométricas mais extremas, de elevação do nível do mar e de outros eventos catastróficos; d) controle da desertificação; e) nas cidades, ajuda a diminuir o desconforto do calor, traz melhoria na qualidade do ar, a redução na velocidade dos ventos e na poluição sonora, o auxílio na retenção e escoamento de águas pluviais e uma melhoria na estética urbana; f) aspecto paisagístico e o bem-estar físico e psíquico; g) turismo; entre outros¹³.

A preservação e recuperação dos remanescentes de vegetação do bioma Mata Atlântica são também essenciais para a sustentabilidade econômica brasileira ao prevenir os graves prejuízos decorrentes da escassez hídrica, da erosão, das inundações, da desertificação e dos desabamentos de encostas, sem falar no papel depurador que a vegetação, sobretudo a ciliar, exerce em relação aos mananciais.

Especialmente em um período de pandemia, é importante considerar que há diversos estudos científicos que apontam a relação entre o desmatamento e a diminuição da biodiversidade nos ecossistemas com o aparecimento e a ampliação das doenças emergentes e reemergentes¹⁴. Recentemente, pesquisadores apontaram que, embora a

¹² GAIO, Alexandre. **Lei da Mata Atlântica Comentada**. 2ª ed. São Paulo: Almedina, 2018. p. 35.

¹³ *Ibidem*, p. 35-42.

¹⁴ A título de exemplo, cita-se o estudo realizado por Jean Carlos Ramos Silva sobre a relação da biodiversidade e a saúde na Mata Atlântica. In: SILVA, Jean Carlos Ramos. Biodiversidade e Saúde. In: FRANKE, Carlos Roberto; ROCHA, Pedro Luis Bernardo da.; KLEIN, Wilfried; GOMES, Sérgio Luiz (Org.). **Mata Atlântica e biodiversidade**. Salvador: Edufba, 2005.



ciência ainda não tenha estabelecido com precisão a origem do novo coronavírus, evidências sugerem que foi transmitido dos animais para os humanos, o que se chama “zoonose” ou “*spilling over*”¹⁵. Outros exemplos desse tipo de fenômeno são o vírus do Ebola, a *Middle East Respiratory Syndrome* (MERS) e a AIDS.

Assim, não se pode desprezar a importante função que a natureza preservada desempenha na proteção contra infecções, epidemias e pandemias. Em publicação da revista *Nature Communications*, um grupo de especialistas afirma que o risco de surgimento de doenças de origem animal é elevado em regiões de floresta tropical, com alta biodiversidade de mamíferos, e experimentando mudanças antropogênicas no uso da terra relacionadas a práticas agrícolas¹⁶. Na mesma direção, artigo recente do Centro para o Progresso Americano (*Center for American Progress*) afirma que a perturbação de ecossistemas e da biodiversidade é uma das principais causas para o avanço de doenças como a COVID-19.

A fragmentação de habitats e as mudanças nas populações de espécies podem desequilibrar os ecossistemas, corroendo os freios e contrapesos que reduzem e regulam o risco de doença e implicando elevados gastos para as gerações futuras, que experimentarão inclusive o desaparecimento de biodiversidade e deixarão de contar com elementos da natureza para possível criação e fabricação de medicamentos¹⁷. Cuida-se, nessa seara, de uma questão fundamental e diretamente vinculada aos direitos humanos.

Dessa forma, a resolução do caso ora em análise não pode passar apenas e tão somente pela discussão hermenêutica acerca da especialidade das disposições da Lei da Mata Atlântica face às recentes alterações da norma geral que é o Código Florestal. O debate sobre a extensão da política de preservação do bioma Mata Atlântica impõe

¹⁵ DINNEEN, James. **COVID-19 disrupts a major year for biodiversity policy and planning**. Disponível em: <https://news.mongabay.com/2020/04/covid-19-disrupts-a-major-year-for-biodiversity-policy-and-planning/> Na mesma linha, “Rampant deforestation, uncontrolled expansion of agriculture, intensive farming, mining and infrastructure development, as well as the exploitation of wild species have created a ‘perfect storm’ for the spillover of diseases from wildlife to people. This often occurs in areas where communities live that are most vulnerable to infectious diseases” (Settele, Josef; Díaz, Sandra and Brondizio, Eduardo. COVID-19 Stimulus Measures Must Save Lives, Protect Livelihoods, and Safeguard Nature to Reduce the Risk of Future Pandemics. Disponível em: < <https://ipbes.net/covid19stimulus> >

¹⁶ “Our results suggest that the risk of disease emergence is elevated in tropical forest regions, high in mammal biodiversity, and experiencing anthropogenic land use changes related to agricultural practices (ALLEN, Toph *et al.* Global hotspots and correlates of emerging zoonotic diseases”. **Nature Communications** 8: 1124, 2017).

¹⁷ DOSHI, Sahir; GENTILE, Nicole. **When confronting a pandemic, we must save nature to save ourselves**. Disponível em: <<https://www.americanprogress.org/issues/green/reports/2020/04/20/483455/confronting-pandemic-must-save-nature-save/>>



que a questão seja apreciada a partir das disposições da Convenção sobre Diversidade Biológica, em vigor no Brasil, com caráter de norma supralegal e que expressamente determina que:

Art. 8. Conservação *in situ*. Cada Parte Contratante deve, na medida do possível e conforme o caso:

- a) Estabelecer um sistema de áreas protegidas ou áreas onde medidas especiais precisem ser tomadas para conservar a diversidade biológica; (...)
- d) Promover a proteção de ecossistemas, habitats naturais e manutenção de populações viáveis de espécies em seu meio natural; (...)
- f) Recuperar e restaurar ecossistemas degradados e promover a recuperação de espécies ameaçadas, mediante, entre outros meios, a elaboração e implementação de planos e outras estratégias de gestão

Destaque-se que o Ministério do Meio Ambiente deveria ser, justamente, o ponto focal para a implementação da Convenção de Diversidade Biológica no Brasil. Ironicamente, no entanto, o Despacho MMA nº 4.410/20 e o entendimento ora defendido pelo governo federal contrariam, frontalmente, o seu propósito institucional e o dever legal de preservação da biodiversidade no que diz respeito aos remanescentes da Mata Atlântica.

Diante do exposto, resta claro que o entendimento defendido pelo Autor em sua petição inicial, ao reduzir a proteção do bioma Mata Atlântica, coloca em risco a sua diversidade biológica e claramente contraria as disposições da Convenção sobre Diversidade Biológica. Tendo em vista o seu caráter supralegal, as disposições da Convenção impedem que a interpretação ora defendida pelo Autor possa ser acatada, na medida em que se contrapõem à sua plena efetivação. Absolutamente improcedentes, portanto, os pedidos formulados pelo Autor.

A.2. A Política Nacional sobre Mudança do Clima: dever de combater o desmatamento e de preservar a Mata Atlântica

Também não é possível debater a questão posta nos autos sem tratar do estado atual de emergência climática, na medida em que a resolução do presente caso pode ter implicações relevantes para os compromissos assumidos pelo Estado brasileiro para reduzir as suas emissões de carbono e de implementar sua Política Nacional sobre Mudanças Climáticas, com vistas a mitigar e promover a adaptação da sociedade aos eventos climáticos extremos que já começam a se fazer sentir em todo o país.



De fato, a atividade humana tornou-se hoje a principal causa de mudanças naturais no planeta. Evidências empíricas abundantes dos impactos da atividade humana no sistema terrestre em escala global têm levado muitos cientistas a defender o reconhecimento de que a Terra entrou em uma nova era geológica: o **Antropoceno**, marcado por um aumento dramático na concentração global de **gases de efeito estufa** – como o gás carbônico (CO₂), o metano (CH₄), o ozônio (O₃), o óxido nitroso (N₂O) e os clorofluorcarbonetos (CFCs) – na atmosfera¹⁸. Com efeito, a concentração de CO₂ desde 2000 aumenta cerca de 20 ppm (partes por milhão) por década, o que é até 10 vezes mais rápido do que o aumento sustentado de CO₂ nos últimos 800.000 anos (IPCC, 2018).

Esse aumento vertiginoso na concentração de CO₂ e outros gases de efeito estufa tem, como principal consequência, o **aumento da temperatura média do planeta**. Isso porque esse tipo de gás funciona como uma cortina que se estende da superfície da Terra em direção ao espaço, impedindo que a energia do sol absorvida pela Terra durante o dia seja emitida de volta para o espaço. Dessa forma, parte do calor fica aprisionado próximo à Terra, onde o ar é mais denso, aquecendo-a – fenômeno conhecido como **efeito estufa**.¹⁹

O grande problema é que o rápido e intenso aumento nas emissões de gases de efeito estufa, decorrentes da queima de combustíveis fósseis – carvão, gasolina, diesel –, das queimadas, do desmatamento de florestas, do manejo de resíduos e da agropecuária extensiva²⁰, vem aumentando a intensidade do efeito estufa.

Estudos científicos apontam que a atividade humana está causando um aumento de 0,2°C na temperatura média do planeta por década, e que, se esse ritmo continuar, chegaria a 1,5°C na por volta de 2040 (IPCC, 2018). Por se tratar de números aparentemente pequenos, tendemos a trivializar a diferença entre eles. Mas essas

¹⁸ Os dados aqui trazidos foram retirados do IPCC – *Intergovernmental Panel on Climate Change*, criado pelas Nações Unidas para reunir os estudos científicos relacionados às mudanças climáticas, de modo a servir de guia para a tomada de decisão nos âmbitos político e econômico. Ver, em especial, o relatório especial sobre “Aquecimento Global de 1.5°C”, de 2018, disponível em: <<https://www.ipcc.ch/sr15/>>.

¹⁹ Para uma explicação clara sobre o efeito estufa, veja-se a página sobre o tema mantida pelo departamento de química ambiental da Universidade de São Paulo (USP): <<http://www.usp.br/qambiental/tefeitoestufa.htm>>.

²⁰ O Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG) produz estimativas anuais das emissões de gases de efeito estufa (GEE) no Brasil, geradas segundo as diretrizes do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), com base na metodologia dos Inventários Brasileiros de Emissões e Remoções Antrópicas de Gases do Efeito Estufa, elaborado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), e em dados obtidos junto a relatórios governamentais, institutos, centros de pesquisa, entidades setoriais e organizações não governamentais. Para mais informações, ver: <<http://seeg.eco.br>>.



aparentemente sutis mudanças na temperatura média do planeta já vêm causando **impactos importantes em ecossistemas, na fauna, na flora e no bem-estar humano em todo o globo**. Observam-se, assim, ondas de calor mais frequentes, ondas de calor marinhas mais longas, o derretimento das calotas polares e um aumento na frequência e na intensidade de eventos climáticos extremos, incluindo precipitação pesada, aumento de secas em determinadas regiões, ocorrência de ciclones devastadores, entre outros.

A alteração no delicado equilíbrio climático e ecológico do planeta traz consequências graves e que se retroalimentam de maneira complexa. A expectativa é que a alteração dos ciclos hidrológicos e de temperatura decorrentes da emergência climática forçarão 143 milhões de pessoas a migrar nas regiões da África Subsaariana, da Ásia do Sul e da América Latina, segundo um estudo conduzido pelo Banco Mundial²¹. Tais alterações físicas afetam cadeias alimentares e habitats de diversos organismos e podem implicar em perda irreversível de biodiversidade, o que, de uma perspectiva humana, pode significar a perda de segurança alimentar, o risco ampliado de novas epidemias e grande prejuízo para a produção de medicamentos importantes. Nesse raciocínio, violações a direitos fundamentais estão cada vez mais associadas a esse novo cenário²².

É digna de nota, no entanto, a existência de uma forte resistência em admitir a verdade científica sobre a iminente crise climática e mobilizar mudanças sociais efetivas que permitam mitigá-la ou reduzir os seus impactos socioeconômicos²³. É importante

²¹ Ver: <<https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2018/03/19/climate-change-could-force-over-140-million-to-migrate-within-countries-by-2050-world-bank-report>>.

²² Sobre o assunto, ver: Conectas Direitos Humanos. *Guia da Litigância Climática*. 2019.

²³ Isso se deve, principalmente, a três fatores. Em primeiro lugar, a crise climática é um **processo gradual**. A temperatura do planeta está aumentando e os eventos extremos estão mais frequentes e fortes, mas tais fenômenos não acontecem na mesma velocidade e da mesma forma no mundo inteiro, o que permite que as pessoas afastem de si incômodos pensamentos sobre um perigo iminente. A percepção de que a mudança climática é um fenômeno lento e com impactos longínquos, no entanto, não corresponde à realidade, sobretudo se levada em conta a rapidez com que uma quantidade sem precedentes de gases de efeito estufa passaram a ser lançados à atmosfera nos últimos 30 anos (WALLACE-WELLS, David. **A terra inabitável – uma história do futuro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. pp. 11-13).

Em segundo lugar, a existência de **consenso científico** em torno da questão climática é, frequentemente, é travestida de controvérsia. Com efeito, o enfrentamento efetivo da crise climática exige transformações econômicas e políticas em diversos níveis, com a revisão de modos de vida no que diz respeito a hábitos de consumo, padrões de produção, manejo de resíduos, estratégias de transporte e deslocamento, padrões alimentares etc., de modo a reduzir as emissões de gases de efeito estufa e promover a adaptação da sociedade aos seus efeitos mais adversos. Evidente que determinados setores seriam direta e fortemente afetados por essas medidas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas e, em sendo impossível negar o aquecimento global, seus representantes passam a questionar se, de fato, a ação humana é causadora do aquecimento global (Sobre o assunto, ver ORESKES, Naomi; CONWAY, Erik M. **Merchants of Doubt**. Londres: Bloomsbury Press, 2010).



frisar, no entanto, que *já atingimos consenso científico em torno do fato de que a ação humana promove o aquecimento global* e as evidências tornam cada vez mais impossível negar que o fenômeno, em um futuro próximo, deve ganhar uma dimensão maior e irreversível a ponto de atingir a todos, presentes e futuras gerações²⁴.

Mais recentemente, **o reconhecimento de que uma elevação de temperatura média do planeta da ordem de 2°C daria causa a desastres ambientais graves, extensos e irreversíveis ao planeta e às populações humanas conduziu à assinatura do Acordo de Paris em 2015** pelo países signatários da Convenção do Clima (UNFCCC), com vistas a “fortalecer a resposta global à ameaça da mudança do clima e reforçar a capacidade dos países para lidar com os impactos decorrentes dessas mudanças”²⁵.

Estabeleceu-se, então, a **meta de “manter o aumento da temperatura média global em bem menos de 2°C acima dos níveis pré-industriais e de envidar esforços para limitar o aumento de temperatura a 1,5°C acima dos níveis pré-**

Há uma insistente repercussão de opiniões no sentido de que haveria alguma espécie de controvérsia científica sobre o tema, o que não é verdade. Após analisar os 11.602 artigos científicos publicados entre janeiro e julho de 2019 sobre o tema das mudanças climáticas, o geólogo James Powell aponta que não havia um único sequer que contestasse que a temperatura média do planeta vem aumentando em razão dos gases de efeito estufa lançados na atmosfera por atividades humanas. O artigo foi publicado no final de 2019 (POWELL, James. “Scientists Reach 100% Consensus on Anthropogenic Global Warming”. *Bulletin of Science, Technology and Society*. University of North Florida. Vol. 37, n. 4, p. 183. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0270467619886266?journalCode=bsts>).

Por fim, a questão se torna mais complexa em um contexto de pós-verdade, quando fatos objetivos influenciam menos a opinião de parte da população do que crenças pessoais e consensos científicos são contestados com base em experiências ou convicções pessoais (Sobre o tema, ver: HAKUTANI, Michiko. *A morte da verdade*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2018). O cenário de ceticismo generalizado reflete, assim, na descrença com que o conhecimento científico vem sendo tratado por alguns setores do governo e da sociedade. Um dos efeitos mais deletérios dessa crise de confiança é o de abrir espaço para o **negacionismo climático**, justamente no momento em que se torna urgente ampliar a mobilização social em torno do tema, a fim de evitar as graves consequências de um planeta que se torna cada dia mais quente.

²⁴ Fato é que, no Brasil, a temperatura em algumas regiões do Nordeste brasileiro já se elevou 2°C e a chuva já foi reduzida em 30%. Com a continuidade da elevação na temperatura global média, parte da região central do Brasil pode aquecer cerca de 7°C e o Nordeste brasileiro, em média, 5°C, aumentando as secas e os riscos de incêndios. Ademais, a redução de chuvas na parte leste da Amazônia e o aumento de chuvas na região Sul podem impactar a produtividade agrícola em todo o território nacional. Áreas urbanas também serão afetadas com crises hídricas como a enfrentada pela região metropolitana de São Paulo entre 2013 e 2017. Também as áreas costeiras devem sofrer com o aumento do nível do mar de até 120cm ao longo do século XXI,²⁴ sem falar na morte dos recifes de corais, que trará consequências sociais e econômicas ao impactar a atividade pesqueira e o turismo (ARTAXO, Paulo; RODRIGUES, Délcio. “As bases científicas das mudanças climáticas”. In: SETZER, Joana et. al. (org). **Litigância climática – novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 47-48).

²⁵ O texto do Acordo de Paris, em português, encontra-se disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/ODS/undp-br-ods-ParisAgreement.pdf>>.



industriais”. Para tanto, cabe a cada país definir, nacional e soberanamente, a sua contribuição para a redução na emissão de gases de efeito estufa (NDC – *Nationally Determined Contributions*)²⁶.

A contribuição nacionalmente determinada (NDC) do Brasil é de reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 37% abaixo dos níveis de 2005, em 2025, com uma contribuição indicativa subsequente de reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 43% abaixo dos níveis de 2005, em 2030. Para isso, o país se comprometeu a aumentar a participação de bioenergia sustentável na sua matriz energética (aproximadamente 18% até 2030), restaurar e reflorestar 12 milhões de hectares de florestas, bem como alcançar uma participação estimada de 45% de energias renováveis na composição da matriz energética em 2030.

Destaque-se que **o Acordo de Paris foi devidamente ratificado**, com a aprovação do Congresso Nacional em 2016 (Decreto Legislativo nº 140/2016) e promulgação pelo Decreto Federal nº 9.073/2017. Com isso, **as metas brasileiras deixaram de ser pretendidas e tornaram-se deveres legais internacionais**, como reconhece o próprio Ministério do Meio Ambiente ao tratar do tema²⁷.

Todavia, é importante ressaltar que, para além dos compromissos oficiais internacionais, existe também um **mandato constitucional** que **elevou o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado à categoria de direito fundamental** da mais alta relevância, ao dispor que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (CF/88, art. 225).

Assim, é dever do poder público a criação de políticas públicas e de programas voltados à efetivação deste direito. O direito ao meio ambiente ecologicamente

²⁶ Já em 2015, o Met Office, um dos mais tradicionais serviços de meteorologia do mundo, alertava que nos aproximávamos da metade dessa meta, com a temperatura média do planeta cerca de 1°C mais alta do que aquelas medidas na era pré-Industrial (ver: <https://www.metoffice.gov.uk/research/news/2015/global-average-temperature-2015>).

Assim, para atingir a meta de 1,5°C seria necessário que a intensidade em carbono da economia global (ou seja, o quanto de gases de efeito estufa se emite para cada unidade de PIB produzida) fosse reduzida em 11,3% ao ano até 2050. Se o objetivo for mais modesto, 2°C, a intensidade em carbono da produção global teria que cair, em média, 7,5% neste período (ABRAMOVAY, Ricardo. Prefácio. Conectas Direitos Humanos. *Guia da Litigância Climática*. 2019. p. 7).

²⁷ Veja-se: <<https://www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/acordo-de-paris>>



equilibrado pressupõe a manutenção do equilíbrio climático, de modo que é possível concluir que, desde 1988, o ordenamento jurídico prevê a exigibilidade de políticas de mitigação e de adaptação aos efeitos das mudanças climáticas.

Efetivamente, o dever do Estado brasileiro de atuar na prevenção das mudanças climáticas e de proteger os cidadãos brasileiros dos seus efeitos já foi devidamente incorporado à legislação infraconstitucional em vigor desde a edição da Lei Federal 12.187/2009, que instituiu a **Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC**.

A PNMC estabelece que todos têm o dever de atuar, em benefício das presentes e futuras gerações, para a redução dos impactos decorrentes das interferências antrópicas sobre o sistema climático. Nesse contexto, ela implica o reconhecimento, pelo Estado brasileiro, de que mudanças climáticas, direta ou indiretamente atribuídas à atividade humana, têm efeitos deletérios significativos sobre a composição, resiliência ou produtividade de ecossistemas naturais e manejados, sobre o funcionamento de sistemas socioeconômicos ou sobre a saúde e o bem-estar humanos (art. 2º).

Tendo passado pelo Congresso Nacional e por diversas instâncias de discussão e análises técnicas, a PNMC envolve diversos setores do Estado brasileiro, implica outras mudanças normativas e incide de forma ampla sobre a sociedade brasileira. Cuida-se, nessa acepção, de uma política de Estado, que não depende da vontade política de determinado governo e nem se vincula ao projeto de um ou de outro partido político.

A lei estabelece que serão tomadas **medidas para prevenir, evitar ou minimizar** as causas identificadas da mudança climática com origem antrópica no território nacional. Sob essa lógica, torna-se imperativa a criação e implementação políticas públicas de **informação**, de **mitigação** (redução do uso de recursos e das emissões de gases de efeito estufa e aumento dos sumidouros) e de **adaptação** (redução da vulnerabilidade dos sistemas naturais e humanos frente aos efeitos atuais e esperados da mudança do clima).

Entre os seus objetivos, a PNMC expressamente prevê a **preservação, a conservação e a recuperação dos recursos ambientais, com particular atenção aos grandes biomas naturais tidos como Patrimônio Nacional** (art. 4º, VI), que é justamente o caso da **Mata Atlântica**, nos termos expressos do art. 225, § 4º, da Constituição da República:



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.**

De fato, em razão da submissão histórica da Mata Atlântica no Brasil a um processo desenfreado de supressão e degradação, a ponto de chegar a um patamar de aproximadamente 12% de vegetação remanescente, aliado aos significativos prejuízos relacionados à progressiva perda do seu alto índice de biodiversidade e diminuição do acesso e usufruto das suas múltiplas funções socioambientais, a Mata Atlântica foi elevada pelo constituinte ao *status* de patrimônio nacional.

Com o propósito de atender ao comando constitucional, desde o ano de 1990 passaram a ser editadas legislações federais especiais a respeito do regime de sua utilização, as quais estabeleceram um regime de preservação diferenciado do bioma Mata Atlântica em relação aos demais biomas brasileiros, determinando que a sua utilização ocorra apenas dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. Essa utilização condicionada, referida pela Constituição, significa dizer que está vedado ao Poder Público emitir ato normativo que possibilite “o decréscimo das condições de sobrevivência do bioma Mata Atlântica”²⁸.

Ao estabelecer uma política de preservação, conservação e recuperação de recursos ambientais com foco especial nos biomas tidos como patrimônio nacional, portanto, a Lei Federal 12.187/09 termina por impor ao Poder Público o dever de não reduzir a proteção já existente sobre o bioma, mas, ao contrário, de expandi-la.

Importante mencionar, neste passo, o **importante papel que as florestas desempenham nas políticas climáticas ao atuarem como sequestradoras de carbono.** Com efeito, na fase de crescimento, as árvores demandam uma quantidade muito grande de carbono para se desenvolverem e, assim, esse processo natural acaba retirando esse elemento do ar²⁹. Estudo realizado pelo Instituto Totum e pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ), da Universidade de São Paulo em parceria com a

²⁸ GAIO, Alexandre. **Lei da Mata Atlântica Comentada**. 2º ed. São Paulo: Almedina, 2018. p. 75.

²⁹ Sobre o tema, ver: <<https://super.abril.com.br/ideias/o-que-e-sequestro-de-carbono/>>



Fundação SOS Mata Atlântica, estima que cada árvore da Mata Atlântica absorve 163,14 kg de gás carbônico (CO₂) ao longo de seus primeiros 20 anos.³⁰

Reversamente, **o desmatamento e a prática de queimadas liberam esses estoques de carbono**, dispensando grandes quantidades de gás carbônico na atmosfera. No caso brasileiro, mais de dois terços das emissões de gases de efeito estufa provêm da agropecuária e de mudanças no uso da terra. Dados do SEEG apontam que a mudança de uso da terra e das florestas é o maior responsável pelas emissões de gases de efeito estufa no Brasil³¹.

Essa categoria técnica de “mudanças no uso da terra” consiste principalmente no **desmatamento e foi responsável por 44% das emissões de gases de efeito estufa no Brasil em 2018**. Dados divulgados recentemente pelo “Atlas dos Remanescentes Florestais da Mata Atlântica – Período 2018-2019” (2020)³², Relatório Técnico publicado pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE e pela Fundação SOS Mata Atlântica, entretanto, alertam para o **aumento 27,2% na taxa de desmatamento do bioma Mata Atlântica nos 17 Estados da Federação que o abrigam**.

Hoje, apesar das estimativas consolidadas globais de emissões apontarem uma projeção de queda de 6% das emissões de gases de efeito estufa no mundo em 2020, devido à redução na queima de combustíveis fósseis durante a pandemia de COVID-19, **no Brasil estima-se um aumento dessas emissões, intrinsecamente relacionado ao avanço do desmatamento**³³.

Como se vê, a discussão sobre os termos das políticas de preservação do bioma Mata Atlântica não se limita aos diplomas legais arrolados pelo Autor em sua petição inicial. Não se cuida, simplesmente, de interpretar a Lei da Mata Atlântica a partir de um cotejo com as recentes alterações do Código Florestal.

Muito ao contrário. Tendo em vista a inserção de todos esses diplomas normativos em um contexto legislativo mais amplo, sem prejuízo da observância da

³⁰ Veja-se: <<https://www.sosma.org.br/noticias/cada-arvore-da-mata-atlantica-chega-a-retirar-163-kg-de-gas-carbonico-da-atmosfera/>>

³¹ Os dados estão disponíveis em: <http://plataforma.seeg.eco.br/total_emission#>

³² Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE. Fundação SOS Mata Atlântica. Atlas dos Remanescentes Florestais da Mata Atlântica – Período 2018-2019. Relatório Técnico, 2020.

³³ OBSERVATÓRIO DO CLIMA (OC); SEEG. Nota Técnica: Impacto da Pandemia de Covid-19 nas Emissões de Gases de Efeito Estufa no Brasil. Maio, 2020. Disponível em: <http://www.observatoriodoclima.eco.br/wp-content/uploads/2020/05/OC_nota-tecnica_FINAL.pdf>



Convenção da Biodiversidade como norma supralegal, faz-se necessário compatibilizar a interpretação que ora se busca também com a Política Nacional sobre Mudanças Climáticas. Para que não restem dúvidas quanto a isso, a própria Lei Federal 12.187/09 estabelece, em seu artigo 11, o seguinte:

Art. 11. Os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos das políticas públicas e programas governamentais deverão compatibilizar-se com os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos desta Política Nacional sobre Mudança do Clima.

Resta claro, portanto, que **todas as políticas públicas governamentais em matéria ambiental devem compatibilizar-se com os objetivos, princípios e diretrizes fixados na PNMC**, inclusive no que diz respeito à proteção do bioma Mata Atlântica. Imprescindível, portanto, que se analise a questão sob a perspectiva dos princípios da precaução, da prevenção, da participação cidadã, do desenvolvimento sustentável e o das responsabilidades comuns, porém diferenciadas (arts. 2º e 3º da Lei Federal 12.187/09).

Ora, é evidente que a pretensão do Autor, tal qual delineada em sua petição inicial, ao tentar trazer para o campo ambiental a *teoria do fato consumado*, não pode ser considerada compatível com tais princípios, na medida em que reduz, de maneira absolutamente injustificável, a proteção constituída a duras penas ao longo de muitos anos sobre os remanescentes de um dos biomas mais devastados e ameaçados do país.

Com efeito, cuida-se de pretensão a reduzir as áreas legalmente protegidas, desestimulando os reflorestamentos e a recomposição da cobertura vegetal de um bioma amplamente degradado e considerado Patrimônio Nacional por expressa determinação constitucional, o que é inaceitável ante o princípio da vedação do retrocesso.

Assim, a **interpretação das normas relativas à preservação do bioma Mata Atlântica na forma pretendida pelo Autor não somente é extremamente prejudicial ao bioma em si, mas também viola a Política Nacional sobre Mudança do Clima**. Admitir a interpretação veiculada pelo Autor implica acatar a violação, por parte do governo brasileiro, do seu dever legal, constitucional e político de criar e implementar políticas públicas efetivas de mitigação e adaptação aos efeitos das mudanças climáticas, com importantes consequências para os direitos fundamentais de brasileiros e brasileiras cuja sobrevivência depende do bioma e da estabilidade ambiental dele decorrente.



Ressalte-se que a interpretação ora advogada pelo Autor também cria mais um obstáculo para que o país atinja as metas de redução de emissão de gases de efeito estufa assumidas internacionalmente, na qualidade de país signatário do Acordo de Paris, e tornadas vinculantes a partir da sua ratificação pelo Congresso Nacional.

O Brasil, no entanto, não deve conseguir cumprir nem sua meta menos ambiciosa com relação ao clima. Segundo o Observatório do Clima, país ficará pelo menos 2% acima de objetivo para 2020 e não tem nem sequer os instrumentos para, efetivamente, atingir os compromissos assumidos no Acordo de Paris.³⁴

A bem da verdade, a presente ADI é apenas mais uma das medidas que caminham contra todos esses objetivos e por isso mesmo, evidentemente, não pode ser admitida. O provimento dos pedidos iniciais acarretam, em última análise, a perda de credibilidade do país perante a comunidade internacional em um contexto no qual a questão climática torna-se central. Isso pode resultar, inclusive, em prejuízos econômicos relevantes, na medida em que os mercados consumidores já começam a vetar produtos oriundos do desmatamento no Brasil³⁵ e que começa a surgir importante resistência internacional à celebração de acordos comerciais com o Brasil³⁶.

Importa, desde logo, rechaçar o eventual argumento de que as emissões de carbono decorrentes do desmatamento das áreas de preservação permanente da Mata Atlântica que ora se discute seriam apenas uma pequena fração das emissões globais e que, portanto, evitá-las seria inútil do ponto de vista global. Esse tipo de argumento, também conhecido como o argumento da “gota no oceano” (*drop in the ocean*), já vem sendo devidamente rejeitado em outros casos envolvendo a questão climática, como demonstra o caso *Urgenda Foundation vs. Governo da Holanda*³⁷. Com efeito, se acolhido tal argumento, nenhum Estado, empresa ou caso isolado poderia ser considerado responsável pelo aumento nas emissões gases de efeito estufa e o problema do aquecimento global permaneceria sem nenhum remédio jurídico eficaz.

³⁴ Veja-se: <<http://www.observatoriodoclima.eco.br/brasil-nao-deve-cumprir-nem-meta-menos-ambiciosa-no-clima/>>.

³⁵ Sobre o assunto, ver: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/deutschewelle/2020/06/20/europa-aperta-o-cerco-contraprodutos-brasileiros.htm>>.

³⁶ Veja-se: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/06/29/resistencia-a-acordo-com-mercado-na-uniao-europeia.ghtml>>.

³⁷ VERSCHUUREN, Jonathan. “The State of the Netherlands v. Urgenda Foundation: The Hague Court of Appeal upholds judgment requiring the Netherlands to further reduce its greenhouse gas emissions”. In: *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 2019;n. 28, pp. 94–98.



De fato, a repressão ao desmatamento ilegal por meio de provimentos judiciais que determinam a cessação e reparação integral do dano ambiental decorrente do desmatamento é crucial para a efetiva contenção dos impactos do aquecimento global, bem como para evitar suas graves consequências socioeconômicas. A atuação judicial é, assim, legítima e garante de que as autoridades criem e implementem as políticas climáticas nos termos legal e constitucionalmente estabelecidos.

“Ao intervir na condução da política climática, o Poder Judiciário não se imiscui em uma competência que não é sua, não usurpa um poder que não tem. Pelo contrário, ele atua para a correta realização de uma política da Estado, enquanto parte que é do próprio Estado. Nisso repousa sua legitimidade institucional”.³⁸

Como bem esclareceu o Min. Herman Benjamin, ao decidir um caso de responsabilidade por dano ambiental em área de preservação permanente, não se trata de buscar no Judiciário qualquer tipo de inovação normativa, mas apenas de fazer cumprir a já existente e abundante legislação vigente:

“No Brasil, ao contrário de outros países, o juiz não cria obrigações de proteção do meio ambiente. Elas jorram da lei, após terem passado pelo crivo do Poder Legislativo. Daí não precisarmos de juízes ativistas, pois o ativismo é da lei e do texto constitucional. Felizmente nosso Judiciário não é assombrado por um oceano de lacunas ou um festival de meias-palavras legislativas. Se lacuna existe, não é por falta de lei, nem mesmo por defeito na lei; é por ausência ou deficiência de implementação administrativa e judicial dos inequívocos deveres ambientais estabelecidos pelo legislador”.

(STJ, REsp 650.728/SC, Segunda Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 23/10/2007, DJe 02/12/2009).

Também não se trata de invadir o espaço discricionário do gestor público, substituindo-o na eleição de prioridades e na escolha de como atingir determinados objetivos. É certo que o Poder Executivo goza de autonomia para fazer cumprir as suas políticas ambientais e climáticas. Todavia, os prazos espontaneamente assumidos pelo país ao assinar e ratificar o Acordo de Paris certamente tornam relativos os critérios de conveniência e oportunidade, reduzindo no tempo a margem de atuação discricionária do Poder Público para atingir determinadas metas de redução de emissões e de reflorestamento.

³⁸ ALBERTO, Marco Antônio Moraes; MENDES, Conrado Hübner. “Litigância climática e separação de poderes”. In: SETZER, Joana et. al. (org). **Litigância climática – novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 138.



Ora, para que se atinjam as metas estabelecidas por tratados internacionais e leis nacionais, faz-se necessária a adoção de medidas reais e concretas que conduzam a elas. Não é, no entanto, o que se parece observar no que diz respeito às políticas climáticas no Brasil. Relatório recente da CGU³⁹ dá conta de que, entre 2016 e 2019, houve uma redução de quase 90% na dotação orçamentária para os programas de “mudança do clima”, “conservação e uso sustentável da biodiversidade” e “qualidade ambiental” do Ministério do Meio Ambiente, passando de pouco mais de R\$ 175 milhões para cerca de apenas R\$ 20 milhões (p. 12).

A esse cenário de paralisação da política climática, soma-se a iniciativa da presente ADI 6.446 que, caso acolhida, conduzirá o país justamente no sentido contrário ao da ampliação dos sumidouros de carbono, com a manutenção da floresta em pé, e da prevenção ao desmatamento, e a consequente redução das emissões de gases de efeito estufa.

A não execução dos recursos disponíveis e, no limite, a não execução da política pública torna-se ainda mais grave em face da absoluta falta de motivação para tanto, em frontal violação ao princípio da segurança jurídica e da exigência de que o Poder Público atue pautado por decisões racionais e, por isso mesmo, passíveis de controle social.

Dessa forma, tendo em vista o atual cenário de emergência climática e as obrigações nacional e internacionalmente reconhecidas pelo governo Brasileiro para reduzir as emissões de carbono, inclusive a partir de medidas de preservação de florestas e combate ao desmatamento, não é possível interpretar a questão da possibilidade de regularizar ocupações decorrentes de desmatamento ilegal na Mata Atlântica entre 1990 e 2008 sem a necessária compatibilização com a vigente Política Nacional sobre Mudanças Climáticas.

³⁹ O relatório completo está disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/875381>>.



B. A ADEQUADA RESOLUÇÃO DO CONFLITO DE NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS: PREVALÊNCIA DA LEGISLAÇÃO ESPECIAL PROTETIVA DO BIOMA MATA ATLÂNTICA

Como se viu, diante do contexto normativo mais amplo, a considerar as disposições da Convenção sobre Diversidade Biológica e a Política Nacional sobre Mudanças do Clima, o conflito normativo ora em debate deve ser, inquestionavelmente, resolvido em favor da prevalência das disposições da Lei da Mata Atlântica, pelo fato de serem mais protetivas do bioma e, por consequência, mais protetivas da biodiversidade que ele abriga e mais adequadas às metas legalmente assumidas no sentido de reduzir o desmatamento e a emissão de gases de efeito estufa.

De todo modo, ainda que se buscasse resolver o conflito de normas entre os dispositivos da Lei da Mata Atlântica e do Código Florestal isoladamente, é certo que deveriam prevalecer as disposições da primeira (Lei Federal 11.428/2006) em relação à segunda (Lei Federal 12.651/2012), tendo em vista a relação de especialidade entre elas. Importante, assim, explicitar exatamente os termos do conflito normativo de que se trata.

Desde a promulgação da Constituição da República, a Mata Atlântica recebeu proteção normativa específica, para condicionar a sua utilização ao atendimento de condições que assegurem a preservação do meio ambiente. Essa proteção constitucional foi delineada a partir da edição do Decreto Federal 99.547/1990 e, posteriormente, com a edição do Decreto Federal 750/1993, da Lei Federal 11.428/06 e do Decreto Federal 6.660/08. Tais normas não retroagem para prejudicar ou desfazer ocupações históricas realizadas antes do advento das normas especiais de proteção do bioma, mas protege especificamente os remanescentes de Mata Atlântica existentes quando da edição da primeira dessas normas protetivas específicas, ou seja, a norma erigida em setembro de 1990.

O conjunto dos artigos da Lei da Mata Atlântica e, em especial, os seus artigos 5º e 17⁴⁰, são claros no sentido de que não se admite a consolidação de usos irregulares

⁴⁰ 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



ou a compensação ambiental nas hipóteses de corte ou supressões ilegais de vegetação, impondo-se a reparação integral do dano ambiental e, sempre que possível, a restauração *in natura* do bem lesado.

Por outro lado, os artigos 61-A e 61-B da Lei nº 12.651/12 criaram a figura da “área rural consolidada”, um mecanismo para reconhecer e tirar da ilegalidade áreas de preservação permanente que, ao longo dos anos, tenham sido desmatadas e ocupadas ao arpejo da lei. Nessa linha, a norma admite a continuidade das atividades agrossilvopastoris, de ecoturismo e de turismo rural (art. 61-A) em áreas de preservação permanente que já tenham sido desmatadas em imóveis rurais ocupados até 22 de julho de 2008 com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvopastoris (art. 3º, IV), condicionando-a à recuperação ambiental parcial. Dessa forma, uma parte da APP suprimida é recuperada e os infratores que ajustem as suas condutas às exigências dos artigos 61-A e 61-B deixam de ser punidos.

No caso em tela, discute-se a harmonização dos dispositivos 61-A e 61-B da Lei nº 12.651/12 e o regime jurídico especial criado com o objetivo de conservar o bioma Mata Atlântica, ou seja, trata-se da possibilidade (ou não) de regularizar ocupações antrópicas posteriores a 26.09.1990 e anteriores a 22.07.2008 em áreas de preservação permanente situadas no bioma Mata Atlântica. Esta é a delimitação do conflito normativo colocado, em termos espaciais e temporais.

Como se sabe, a Lei da Mata Atlântica refere-se apenas e tão somente a esse bioma, que ocupa 13% do território nacional. A aplicação de um regime jurídico especial para as áreas de Mata Atlântica decorre do disposto no artigo 225, § 4º, da Constituição da República, e tem uma razão concreta de ser dado o seu histórico de degradação e sua importância para a vida e bem-estar de mais de 150 milhões de brasileiros que vivem em sua área de abrangência.

Isso não significa, evidentemente, que outras normas ambientais não se apliquem às áreas classificadas como Mata Atlântica. Nos termos o artigo 1º da Lei

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.



Federal 11.428/2006, outras normas ambientais aplicam-se ao bioma, de maneira complementar, naquilo que não lhe contrariem, inclusive o Código Florestal.

Por outro lado, as disposições do Código Florestal conferem tratamento genérico à vegetação, às Áreas de Preservação Permanente e às áreas de Reserva Legal em todo o país. Veja-se:

Lei Federal 12.651/2012 (Código Florestal)

Art. 1º-A. Esta Lei estabelece **normas gerais** sobre a proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal; a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais, e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos”. (grifos nossos)

A própria redação do Código Florestal deixa evidente que a sua aplicação é subsidiária e não exclui a incidência de normas especiais nos âmbitos federal, estadual ou municipal que incidam em determinadas porções do território nacional.

Diante do conflito entre o disposto nos artigos 61-A e 61-B da Lei Federal 12.651/2012 (lei geral posterior) e o disposto na Lei Federal 11.428/2006 (lei especial anterior, que rege exclusivamente o bioma Mata Atlântica), urge a aplicação e o cumprimento do princípio geral do direito *lex posteriori generalis non derogat priori specialli*, conforme determina a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro:

Art. 2º Não se destinando a vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

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

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

A lei geral, ainda que posteriormente editada, não prevalece sobre a lei especial se esta não foi expressamente revogada. No caso em análise, o Código Florestal foi aprovado seis anos após a Lei da Mata Atlântica e não a revogou expressamente. Ao contrário, nos casos em que o legislador pretendeu modificar as disposições da Lei da Mata Atlântica, ele o fez de maneira expressa. É o caso do artigo 81 do Código Florestal:

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

Isso evidencia que o legislador tinha plena ciência das disposições da Lei da Mata Atlântica em vigor e, ao deixar de se manifestar sobre a incidência do Código



Florestal nas áreas definidas como Mata Atlântica, deixa clara a sua intenção de manter a prevalência da especialidade da lei anterior no que se refere à impossibilidade de consolidação de ocupação de Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal desmatadas ilegalmente entre 1990 e 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris.

Assim, mesmo que a Lei Federal 12.651/12 admita, em geral, a continuidade das atividades consolidadas até 2008 nas áreas de preservação permanente, quando se tratar de áreas localizadas no bioma Mata Atlântica, as atividades ali consolidadas não serão beneficiadas por este novo regime jurídico. Isso porque aquele bioma, especificamente, integra não apenas uma APP, mas também área remanescente de Mata Atlântica, protegida por lei especial, a qual proíbe a consolidação de usos irregulares e impõe a reparação integral do dano ambiental.

Ou seja, os artigos 61-A e 61-B da Lei nº 12.651/12 aplicam-se às áreas de preservação permanentes existentes no país, porém, por uma questão de especialidade, não se aplicam às áreas que, desde 1990 compõem os remanescentes florestais do bioma Mata Atlântica.

A este respeito, o C. Superior Tribunal de Justiça já declarou tratar-se de uma relação de coexistência e complementariedade entre a Lei da Mata Atlântica e os demais microssistemas-irmãos que compõem a ordem jurídica florestal:

“(…) A ordem jurídica florestal, no cotejo com a ordem jurídica ambiental, é tão só uma entre várias que no corpo desta se alojam, prisioneira aquela de inescapável vocação de unidade e coexistência harmônica com os microssistemas-irmãos elementares e temáticos (faunístico, hídrico, climático, de Unidades de Conservação, da Mata Atlântica), tudo em posição de subserviência aos domínios da norma constitucional e da nave-mãe legislativa ambiental – a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente –, que a eles todos se sobrepõem e contra eles todos prevalecem. Dispensável, nesse diapasão, advertir que a possibilidade de conflito somente se coloca entre duas normas que se encontrem, hierarquicamente, em pé de igualdade”.

(STJ, PET no REsp 1240122/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/10/2012, DJe 19/12/2012).

De modo ainda mais explícito, em decisão versando sobre as hipóteses de utilidade pública definidas na Lei da Mata Atlântica, o C. Superior Tribunal de Justiça afastou a aplicação do Código Florestal, impondo que o rol de atividades há de ser o previsto em lei especial, ou seja, no artigo 21 da Lei Federal nº 11.428/2006:



“Assim, para que fosse possível a concessão de licença para supressão da vegetação, necessário que a empresa recorrente se enquadrasse nas hipóteses taxativas do art. 21 da Lei 11.428/2006, o que não se verifica no caso dos autos”

(STJ, REsp 1.645.577/SC. Rel. Min. Herman Benjamin. j. 21.11.2017).

A doutrina também aponta para a aplicação da lei especial. Pela clareza, vale colacionar lição de Fiorillo, acenando com a incidência da Lei da Mata Atlântica:

“Também deve a Lei n. 12.651/2012 observar a necessária aplicação das normas que tutelam a utilização e a proteção da vegetação nativa vinculada a biomas específicos e que estão plenamente em vigor, como, por exemplo, a Lei n. 11.428/2006, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica e da Lei n. 7661/88 (...)”.⁴¹

Em nota de rodapé, esclarece ainda mais a questão:

“O art. 83 da Lei n. 12.651/2012 revogou tão somente o antigo Código Florestal (Lei n. 4.771/65), a Lei n. 7.754/89 e a Medida Provisória n. 2.166-67/2001. Destarte estão em pleno vigor as seguintes normas jurídicas, dentre outras, que necessariamente deverão ser observadas em face da tutela jurídica da vegetação nativa bem como florestas no Brasil:

- 1) Lei n. 11.428/2006, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica e dá outras providências;
- 2) Lei n.11.248/2006, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável;
- 3) Lei n. 9.985/2000, que regulamenta o art. 225, § 1º, I, II, III e IV da Constituição Federal;
- 4) Lei n. 9.605/98 – Crimes Ambientais;
- 5) Lei n. 8.629/93 – Reforma Agrária;
- 6) Lei n. 6.938/81 – Lei da Política Nacional do Meio Ambiente”.

Conclui-se, assim, que, desde 26.09.1990, a legislação especial sobre a Mata Atlântica torna incompatível eventual pretensão à consolidação de áreas de desmatamento ou intervenção não autorizada em razão da aplicação do artigo 1º do Decreto Federal 99.547/90 (em vigência de 26.09.1990 a 10.02.1993) e do artigo 8º do Decreto Federal 750/93 (em vigência de 10.02.1993 a 26.12.2006) e da Lei Federal 11.428/2006, em vigência a partir de 26.12.2006.

Ressalte-se que o fato de a Lei da Mata Atlântica não regular de modo completo o tratamento das Áreas de Preservação Permanente de modo algum implica a obrigatoriedade de aplicação dos artigos 61-A e 61-B da Lei Federal 12.651/2012, sob

⁴¹ FIORILLO, Celso Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 16. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 277.



pena de evidente prejuízo à proteção do bioma Mata Atlântica e em afronta ao seu regime jurídico especial. Fosse assim, a mesma lógica obtusa seria aplicada indevidamente a todas as Unidades de Conservação de Proteção Integral, também regidas por uma legislação especial que trata do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei Federal 9.985/2000) e que não regula as Áreas de Preservação Permanente.

No mais, é certo que este E. Supremo Tribunal Federal já decidiu pela constitucionalidade da maior parte dos dispositivos da Lei Federal 12.651/12 (STF, ADI 4.902, Rel. Min. Luiz Fux, j. 28.02.2018). Não se alegue, no entanto, como pretende o Autor, que o fato de o Tribunal não ter feito ressalvas quanto à aplicabilidade da norma em todo o território nacional permite que se conclua que os artigos 61-A e 61-B da Lei Federal 12.651/2012 devem ser aplicados ao bioma Mata Atlântica. Tal questão jurídica não estava em debate quando da decisão deste E. Tribunal nas ações que discutiam a constitucionalidade do Código Florestal. Ademais, tendo em vista que esta Corte Suprema tem como praxe respeitar os princípios gerais do direito e a legislação em vigor, certamente não tergiversaria a especialidade da Lei da Mata Atlântica.

É plenamente compatível com o entendimento emanado por este E. Tribunal a interpretação segundo a qual as regras de uso consolidado de APP previstas nos artigos 61-A e 61-B da Lei Federal 12.651/12 são plenamente eficazes para os desmatamentos realizados em áreas não abrangidas pela legislação especial relativa à Mata Atlântica e, inclusive, para os desmatamentos realizados no bioma Mata Atlântica, mas apenas antes de 26.09.1990, ou seja, antes que houvesse um regime jurídico específico para proteger o bioma.

Em suma, a especialidade da Lei Federal 11.428/2006 impõe a sua prevalência sobre a Lei Federal 12.651/2012 no conflito de normas tratado nos autos.

B.1. O falso argumento consequentialista: prevalência dos dispositivos da Lei da Mata Atlântica que não acarreta prejuízo econômico

Conforme se extrai dos autos, o Autor e algumas das entidades que se manifestaram na qualidade de *amici curiae* buscam causar alarme, sugerindo a iminência de uma suposta tragédia econômica caso prevaleça o entendimento de que os artigos 61-A e 61-B da Lei Federal 12.651/12 não se aplicam aos remanescentes de Mata Atlântica protegidos pela Lei Federal 11.428/06. Por este motivo, é importante chamar a atenção



para o fato de que tais argumentos são falaciosos e tomam por base dados distorcidos, embasados em um estudo unilateral promovido pela Embrapa com claras impropriedades técnicas.

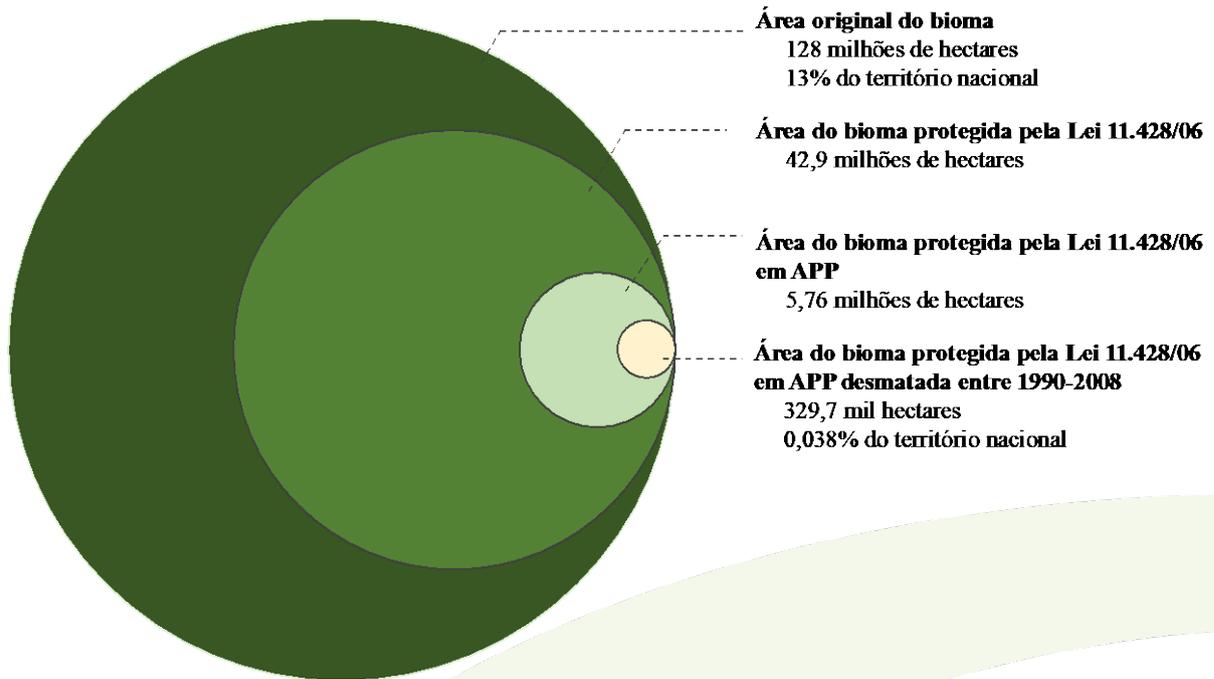
A principal delas diz respeito à abrangência territorial e temporal da discussão que, segundo se alega, atingiria muitos milhares de hectares, de ocupações urbanas e de produtores rurais. Os dados apresentados, no entanto, partem do pressuposto que se estaria pretendendo estender a proteção integral da Lei da Mata Atlântica a todas as ocupações antrópicas no bioma, inclusive as que ocorreram muito antes de 1990, o que não é verdade.

A Mata Atlântica ocupava, originalmente, cerca de 1,3 milhão de quilômetros quadrados do território nacional. Todavia, desse total, apenas 12,4% remanescem na qualidade de florestas naturais acima de 3 hectares de áreas bem preservadas e sem sinais de alteração.⁴² E, como já se esclareceu, o regime de proteção da Mata Atlântica não incide sobre a área original do bioma, mas sobre os remanescentes vegetacionais existentes em 1990. Não existe, portanto, qualquer pretensão a retroagir a proteção da Lei da Mata Atlântica para prejudicar ou desfazer ocupações históricas anteriores ao advento das normas especiais de proteção do bioma, vale dizer, antes de setembro de 1990.

Para que se possa compreender melhor a proporção da área de que se trata, veja-se a figura abaixo, que utiliza os dados atualizados para 2020 disponibilizados pelo MapBiomias (**doc. 01**). Como se vê, a área original do bioma Mata Atlântica (128 milhões de hectares) é consideravelmente maior do que a área efetivamente protegida pela Lei da Mata Atlântica (42,9 milhões de hectares). Dessa área, cerca de 5,76 milhões de hectares, encontram-se em áreas de preservação permanente, dos quais 329,7 mil hectares foram desmatados entre 1990 e 2008.

⁴² Os dados são ados do Atlas dos Remanescentes Florestais da Mata Atlântica do período 2017-2018, produzido pela Fundação SOS Mata Atlântica em parceria com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, disponível em <https://www.sosma.org.br/wp-content/uploads/2019/05/Atlas-mata-atlantica_17-18.pdf>.





Fonte: elaboração própria, com base nos dados do MapBiomias

Nesse contexto, **a discussão sobre os usos consolidados** colocada pelos artigos 61-A e 61-B da Lei nº 12.651/12 **dizem respeito, especificamente, a esses 329 mil hectares** efetivamente desmatados entre 1990 e 2008 nas áreas de Mata Atlântica protegidos pela legislação e correspondentes a áreas de preservação permanente. **Impossível cogitar, portanto, dos massivos impactos socioeconômicos alardeados nos autos**, como se se tratasse de questão que poderia inviabilizar a atividade econômica por incidir sobre uma vasta extensão do território nacional. Cuida-se, como se vê, de parcela consideravelmente mais modesta do território do que levam a crer as manifestações dos setores vinculados ao agronegócio e ao setor imobiliário e da construção civil.

Nem por isso, no entanto, os impactos do desmatamento nessas áreas podem ser menosprezados. Ao contrário, as áreas de preservação permanente dizem respeito às faixas marginais de cursos d'água, ao entorno dos lagos, lagoas, nascentes e olhos d'água, às veredas, às restingas e aos manguezais, além das encostas de alta declividade e áreas de altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros. São **áreas particularmente ricas em biodiversidade e essenciais à vida e qualidade de vida, no âmbito do bioma Mata Atlântica, de mais de 150 milhões de pessoas**. Nesse sentido, o **impacto ambiental de que se trata é muito maior em termos qualitativos do que em termos quantitativos**.



Como já se esclareceu, **o bioma Mata Atlântica preservado**, sobretudo nas áreas de preservação permanente, **presta importantes serviços ambientais a toda a população e que não podem ser medidos somente em hectares**. Dele depende, por exemplo, o fornecimento de **água potável** para abastecimento humano e para a sobrevivência das próprias atividades econômicas.

Por outro lado, o desmatamento nessas regiões desregula os **ciclos hídricos** e, com isso, tende a produzir eventos extremos com impactos potencialmente catastróficos. Processos de assoreamento de rios e de desertificação, por exemplo, além de impactar a biodiversidade do bioma, levam à escassez de água, alternada com precipitações pluviométricas extremas.

Não por acaso, assistimos, de forma cada vez mais frequente, a fenômenos dessa natureza: falta e racionamento de água, enchentes, deslizamentos de terra em encostas e morros. Cuida-se, certamente, de um risco ampliado para a sustentabilidade da produção agrícola brasileira, com implicações graves para a segurança alimentar da população.

As manifestações alarmistas constantes dos autos são evidentemente motivadas por uma preocupação econômica imediatista de origem localizada em uma pequena porção da abrangência do bioma Mata Atlântica (Campos de Altitude), e ainda desprovidas de qualquer levantamento específico a respeito da ocupação ou não das áreas de preservação permanente para fins de discussão sobre a pretensa aplicação dos artigos 61-A e 61-B da Lei Federal 12.651/2012, razão pela qual não podem constituir fundamento para tratar da realidade econômica em toda a abrangência do bioma Mata Atlântica.

Ademais, importante perceber que as degradações ambientais em Áreas de Preservação Permanente no âmbito do bioma Mata Atlântica estão concentradas nas grandes e médias propriedades rurais. De fato, levantamento realizado pelo IMAFLORA, demonstra que **81% (oitenta e um por cento) do déficit de Área de Preservação Permanente estão nas grandes e médias propriedades rurais (doc. 02)**.

O aludido levantamento também aponta que as grandes propriedades rurais, em alguns Estados da Federação (Mato Grosso do Sul e Paraíba), isoladamente já são responsáveis pelo déficit acima de 81% nas Áreas de Preservação Permanente, e que em vários outros Estados, as grandes propriedades rurais detêm déficit de Áreas de



Preservação Permanente em índices superiores a 70%, a exemplo dos Estados de Alagoas, Bahia, Espírito Santos, Goiás e Pernambuco.

Constatada a inadequação dos dados mobilizados com o objetivo de sensibilizar a Corte para uma situação de todo inverídica, cumpre destacar que é justamente a interpretação defendida pelo Autor (no sentido de que se devem aplicar os dispositivos 61-A e 61-B da Lei Federal 12.651/12 aos remanescentes de Mata Atlântica) que traria consequências graves e irreversíveis.

Como já se esclareceu, caso prevaleça o entendimento defendido na inicial, os impactos ambientais e socioeconômicos serão graves, tanto do ponto de vista da preservação da rica biodiversidade da Mata Atlântica, quanto do ponto de vista humano, a começar pela insegurança hídrica.

Ademais, o entendimento **acarretaria o cancelamento indevido de milhares de autos de infração ambiental** e termos de embargos lavrados a partir da constatação de supressões, cortes e intervenções danosas e não autorizadas em Áreas de Preservação Permanente (em especial em margens de cursos hídricos) situadas no âmbito de abrangência do bioma Mata Atlântica.

A interpretação defendida pelo Autor implicaria, ainda, a abstenção indevida da tomada de providências e do regular exercício do poder de polícia em relação a esses desmatamentos ilegais, com base na pretensa aplicação dos artigos 61-A e 61-B da Lei Federal 12.651/2012, **colocando em risco inclusive a recuperação ambiental que vem sendo promovida em milhares de hectares** em Áreas de Preservação Permanente no bioma Mata Atlântica por meio de cobrança dos órgãos públicos ambientais e do Ministério Público.

O entendimento defendido pelo Autor, portanto, aniquila significativa parcela da proteção de vegetação nativa do bioma Mata Atlântica e proporciona uma fragilização ainda maior da segurança hídrica em tempos de mudanças climáticas e de recorrentes e cada vez mais intensos episódios de escassez hídrica e racionamento do fornecimento de água potável. A bem da verdade, a pretensão acarreta grave risco de lesões às atividades econômicas, na medida em que degradação desse bioma implicará escassez hídrica, erosão, inundações, desertificação, desabamentos e, por consequência, graves prejuízos socioeconômicos.



Tais danos ambientais, ao se tornarem progressiva e potencialmente irreversíveis, impõem a orientação no sentido da aplicação do princípio *in dubio pro natura*⁴³, que deve prevalecer sobre interesses econômicos particulares e imediatistas, independentemente do correto enquadramento da controvérsia diante de um contexto normativo mais amplo e da adequada resolução do conflito de normas infraconstitucionais, com a prevalência da legislação especial protetiva do bioma mata atlântica.

B.2. Ausência de violação ao direito de propriedade ou à segurança jurídica

Defende o Autor, bem como algumas das entidades que se manifestaram nos autos, que a proteção do meio ambiente deve ser compatibilizada com outros direitos fundamentais envolvidos, o que, evidentemente, é correto. Dessa premissa correta, no entanto, deriva a incorreta conclusão de que a não aplicação dos artigos 61-A e 61-B da Lei Federal 12.651/12 aos remanescentes de Mata Atlântica protegidos pela Lei Federal 11.428/06 implicaria, de alguma maneira, em impacto inaceitável ao direito constitucionalmente previsto à propriedade privada. Cuida-se, todavia, de uma inversão absoluta da lógica jurídica.

O entendimento segundo o qual as disposições da Lei da Mata Atlântica devem prevalecer sobre aquelas do Código Florestal de maneira nenhuma corresponde à defesa da prevalência absoluta do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado sobre o direito à propriedade. Em primeiro lugar, porque a legislação especial protetiva da Mata Atlântica permite a ocupação e o uso dos recursos naturais do bioma de modo a conciliar o crescimento econômico e a proteção da biodiversidade e das suas múltiplas funções ambientais.

Em segundo lugar, o entendimento combatido pelo Autor não exclui a aplicação dos dispositivos 61-A e 61-B da Lei Federal 12.651/12, de modo que se admite a consolidação do uso de áreas ilegalmente desmatadas de áreas de preservação permanente em áreas rurais em todo o território nacional, inclusive na área abrangida pelo

⁴³ De acordo com o STJ, “Não bastassem todos esses argumentos, o juiz, diante das normas de Direito Ambiental, recheadas que são de conteúdo ético intergeracional atrelado às presentes e futuras gerações, deve levar em conta o comando do art. 5º da Lei de Introdução ao Código Civil, que dispõe que, ao aplicar a lei, deve-se atender “aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum”. Corolário dessa regra é o fato de que, em caso de dúvida ou outra anomalia técnica, a norma ambiental deve ser interpretada ou integrada de acordo com o princípio hermenêutico *in dubio pro natura* (STJ, REsp 1.180.078/MG, Rel. Min. Herman Benjamin. j. 02.12.2010).



bioma Mata Atlântica, desde que o desmatamento tenha ocorrido antes que houvesse um regime jurídico específico protetivo do bioma (26.09.1990).

A bem da verdade, é a interpretação do Autor que pretende que o exercício do direito de propriedade se dê de forma absoluta, desconsiderando a sua função social e a necessidade de preservação de um equilíbrio ambiental do qual depende a manutenção da vida digna da população brasileira como um todo. Com efeito, a Lei da Mata Atlântica apenas estabelece certos limites ao exercício do direito de propriedade, proibindo o desmatamento em algumas áreas onde o equilíbrio ecológico é mais frágil e faz-se necessário preservar a riqueza ambiental.

Ora, é certo que o exercício do direito de propriedade em um Estado Democrático de Direito não é absoluto; ao contrário, tem seu âmbito delineado e suas fronteiras dimensionadas de modo a assegurar que o seu exercício seja representativo de manifestação legítima, ajustando-se aos interesses coletivos⁴⁴. Nessa perspectiva, para além dos interesses do proprietário, há que se considerar outros interesses e direitos, como é o caso da manutenção do equilíbrio ambiental (CF, art. 225), que diz respeito a toda a coletividade. Como já esclareceu o E. Min. Marco Aurélio ao decidir sobre o tema:

“a proteção à propriedade não se sobrepõe ao interesse comum. Tanto é assim que a garantia constitucional respectiva está condicionada à função social, versando-se procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro. Em síntese, a propriedade, de nítido caráter individual, não é um direito absoluto. Está condicionada a valor maior presente o interesse coletivo. Confiram com os artigos 5º, incisos XXII, XXIII e XXIV, e 184 da Constituição Federal, este último a dispor sobre a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária”.

(STF, MS 25.284, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 13.08.2020).

Utilizando como parâmetro a teoria dos princípios de Robert Alexy,⁴⁵ é possível concluir que, como se demonstrou ao longo da presente manifestação, a prevalência das disposições da Lei da Mata Atlântica para não admitir a consolidação do uso de áreas ilegalmente desmatadas entre 1990 e 2008 nas APPs do bioma são absolutamente adequados e necessários à proteção do bioma e do meio ambiente

⁴⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo Brasileiro**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, pp. 814-815.

⁴⁵ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. (trad. Virgílio Afonso da Silva) São Paulo: Malheiros, 2008.



ecologicamente equilibrado e não impõem limitação desproporcional ao exercício do direito de propriedade.

Na mesma linha, não há que se falar em ofensa à segurança jurídica necessária às atividades de produção de alimentos, à legítima confiança entre produtores rurais e órgãos ambientais e ao licenciamento ambiental e urbanístico. A argumentação não encontra qualquer lastro na realidade, uma vez que o que se busca é justamente alterar um entendimento que já estava consolidado há anos, de que as normas da Lei da Mata Atlântica, por sua especialidade, prevalecem sobre os artigos 61-A e 61-B da Lei Federal 12.651/12. Cuida-se, ao que tudo indica, de tentativa de anistiar infratores que desmataram clandestinamente Mata Atlântica em margens de corpos hídricos e em outras modalidades de áreas de preservação permanente e justificar a manutenção de atividades ilegais, apesar dos amplos esforços do Ministério Público e dos órgãos ambientais para o combate a essas condutas ilícitas.

Não se pode admitir que a segurança jurídica, cuja proteção constitucional visa assegurar que situações já constituídas ou em curso não sejam prejudicadas por novas disposições normativas, seja mobilizada como argumento para anistiar ilícitos ambientais cometidos deliberadamente.

Ao contrário, a se admitir a interpretação defendida pelo Autor, restariam cancelados milhares de autos de infração ambiental e termos de embargos lavrados a partir da constatação de supressões, cortes e intervenções danosas e não autorizadas em Áreas de Preservação Permanente (em especial em margens de cursos hídricos) situadas no âmbito de abrangência do bioma Mata Atlântica – essa sim uma situação de evidente ofensa à segurança jurídica. Ademais, incontáveis termos de ajustamento de conduta seriam prejudicados e frustradas outras medidas preventivas decorrentes do exercício do poder de polícia em relação a esses desmatamentos ilegais, os quais vinham promovendo a recuperação ambiental do bioma.

Do exposto, resta clara a ausência de qualquer vício de inconstitucionalidade na interpretação segundo a qual as disposições da Lei Federal 11.428/2006, por sua especialidade, devem prevalecer sobre os artigos 61-A e 61-B da Lei Federal 12.651/2012.



V. CONCLUSÃO E PEDIDOS

Por todo o exposto, requer-se, inicialmente, a apreciação e o deferimento da petição de habilitação da ABRAMPA no feito na qualidade de *amicus curiae* e, conseqüentemente, o recebimento da presente manifestação, bem como de outras que possam ser necessárias no curso do feito, com vistas a contribuir para o seu melhor julgamento, assim como o deferimento de participação para fins de sustentação oral na sessão de julgamento.

Preliminarmente, tendo em vista que a jurisdição deste E. Supremo Tribunal Federal foi provocada em caráter consultivo, com vistas a resolver um conflito infraconstitucional de norma e para validar ato administrativo formalmente revogado antes de produzir efeitos, sugere-se o **não conhecimento da ação**.

Caso a ação venha, eventualmente, a ser conhecida, no mérito, sugere-se o reconhecimento de que a questão ora colocada depende da harmonização dos dispositivos questionados com um contexto normativo mais amplo, que inclui a Convenção sobre Diversidade Biológica e a Política Nacional sobre Mudança do Clima.

Sugere-se, ainda, seja reconhecido que o conflito de normas de que se trata deve ser resolvido em prol da prevalência das disposições da Lei da Mata Atlântica nas áreas de remanescentes por ela protegidas, o que não implica a violação a qualquer direito fundamental, mas tão somente a concretização das normas constitucionais que asseguram o direito à vida, à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a acarretar o **indeferimento da medida cautelar pleiteada e a total improcedência dos pedidos formulados na inicial**.

Termos em que pede deferimento.

De São Paulo para Brasília, 15 de setembro de 2020



VIVIAN MARIA P. FERREIRA
OAB/SP nº 313.405

