

A APLICAÇÃO DO CÓDIGO FLORESTAL AO BIOMA MATA ATLÂNTICA

Eduardo Fortunato Bim¹

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)

RESUMO

O presente artigo trata da divergência na extensão da aplicação do Código Florestal (CFlo) ao bioma Mata Atlântica, especialmente das áreas consolidadas, urbanas e rurais, que teve entendimentos oscilantes na Advocacia-Geral da União (AGU) e no âmbito do Ministério do Meio Ambiente (MMA), gerando judicialização, inclusive no STF. Analisou-se diversas questões para tanto, como a razão de ser do Capítulo XIII do CFlo, eventual proteção insuficiente ou retrocesso ambiental nessa aplicação, a previsão da Mata Atlântica como patrimônio nacional, as consequências práticas da tese da não aplicação, a falsa antinomia entre o Capítulo XIII do CFlo (área de uso consolidado) e a Lei da Mata Atlântica (LMA), como os legisladores e administradores interpretaram a questão, o comportamento argumentativo contraditório de alguns atores e a complementariedade do CFlo à LMA, não havendo que se falar em especialidade. A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica, documental e jurisprudencial e os resultados demonstram que a aplicação do CFlo é compatível com a Lei da Mata Atlântica, não havendo inconstitucionalidade, ilegalidade ou qualquer problema em termos de teoria geral do direito.

Palavras-chave: aplicação; áreas consolidadas; Código Florestal; Mata Atlântica.

¹ Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Direito pela Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP). Especialista em Direito Ambiental pela UNIMEP. Especialista em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Procurador Federal. Presidente do IBAMA. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-6946-5311> / e-mail: eduardofbim@yahoo.com.br

*BRAZILIAN FOREST CODE APPLICABILITY TO THE
ATLANTIC FOREST BIOME*

ABSTRACT

*This article deals with the divergence in the extension of the application of the Forest Code (CFlo) to the Atlantic Forest biome, especially in the consolidated, urban and rural areas, which had fluctuating understandings in the Federal Attorney General (AGU) and within the Ministry of the Environment Environment (MMA), generating judicialization, including in the STF. Several issues were analyzed for this, such as the *raison d'être* of Chapter XIII of the CFlo, possible insufficient protection or environmental setback in that application, the forecast of the Atlantic Forest as national heritage, the practical consequences of the non-application thesis, the false antinomy between Chapter XIII of the CFlo (consolidated use area) and the Atlantic Forest Law (LMA), as legislators and administrators interpreted the issue, the contradictory argumentative behavior of some actors and the CFlo's complementarity with the LMA, with no need to talk about specialty. The methodology used was bibliographic, documentary and jurisprudential research and the results demonstrate that the application of the CFlo is compatible with the Atlantic Forest Law, with no unconstitutionality, illegality or any problem in terms of general theory of law.*

Keywords: *application; Atlantic forest; consolidated areas; Forest Code.*

INTRODUÇÃO

A aplicação do Código Florestal (CFlo) ao bioma Mata Atlântica tem sido objeto de debate mesmo após o Supremo Tribunal Federal rechaçar a maioria das alegações de inconstitucionalidade da Lei 12.651/12.

Embora a Lei da Mata Atlântica (Lei 11.428/06), em seu artigo 1º, exija que na conservação, proteção, regeneração e utilização do Bioma Mata Atlântica seja aplicada a “legislação ambiental vigente, em especial a Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965” (CFlo revogado) – redação que atualizada se traduziria no CFlo vigente – existe controvérsia sobre a aplicação de certos dispositivos da Lei 12.651/12 ao bioma Mata Atlântica, ou seja, sobre o alcance do CFlo. Os dispositivos de aplicação controversa e submetidos à judicialização são os artigos 61-A e 61-B do CFlo; no entanto, a questão é mais ampla, abrangendo de forma integral o seu Capítulo XIII.

No âmbito federal, logo após a edição do CFlo, pareceres da Advocacia-Geral da União (AGU) e despachos do Ministro de Estado de Meio Ambiente oscilaram sobre o alcance da aplicação do Código Florestal ao bioma Mata Atlântica ao discutirem a questão de forma estreita, englobado apenas os artigos 61-A e 61-B. Recentemente, a questão foi judicializada em diversos foros e no Supremo Tribunal Federal (STF), via ação direta de inconstitucionalidade.

O objetivo do presente trabalho é, ao apresentar a integralidade da controvérsia, delinear o alcance do CFlo (Capítulo XIII) ao bioma Mata Atlântica, tendo sido utilizada o método hipotético-dedutivo, com pesquisa bibliográfica, documental e jurisprudencial.

1 O ALCANCE DA CONTROVÉRSIA ACERCA DA APLICAÇÃO DOS ARTIGOS 61-A E 61-B DO CÓDIGO FLORESTAL (CFLO) AO BIOMA MATA ATLÂNTICA

É fundamental compreender o alcance da tese da inaplicabilidade dos artigos 61-A e 61-B do Código Florestal (CFlo) ao bioma Mata Atlântica, na verdade, mapa de aplicação da Mata Atlântica do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Sem atentar para a dimensão da tese, incorre-se no equívoco de mutilar a análise das críticas que são endereçadas à aplicabilidade do CFlo ao bioma Mata Atlântica.

Ambos os artigos estão na seção II (“Das Áreas Consolidadas em Áreas de Preservação Permanente”) do Capítulo XIII (disposições transitórias

– arts. 59-68), mas a tese da inaplicabilidade extrapola não apenas esses artigos e a seção II, ela alcança todo o Capítulo XIII. A própria lei elucida que o objetivo desta seção é regulamentar as áreas consolidadas em áreas de preservação permanente (APP), cujos casos vão além dos artigos 61-A (continuidade das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural) e 61-B (recomposição das áreas consolidadas de APP para atividades agrossilvipastoris em imóveis até 10 módulos fiscais), pois as áreas consolidadas existem nos Programa de Reforma Agrária ainda não tituladas pelo Incra (art. 61-C), nos reservatórios (art. 62), nas áreas rurais consolidadas em certos casos (art. 63) e na Regularização Fundiária Urbana – Reurb-S (arts. 64) e Reurb-E (art. 65).

A seção III desse mesmo Capítulo trata “Das Áreas Consolidadas em Áreas de Reserva Legal” (RL), trazendo regras específicas para a recuperação da RL em áreas consolidadas. Destaque-se que na seção I (Disposições Gerais) do Capítulo XIII do CFlo estão as regras do Programas de Regularização Ambiental (PRAs).

A não aplicação de certos dispositivos referentes ao uso consolidado em APPs (arts. 61-A e 61-B) ao bioma Mata Atlântica, sob o argumento de incompatibilidade com os artigos 5º e 17 da Lei 11.428/06 (LMA), traduz-se na negativa de incidência de todo o regime do Capítulo XIII do CFlo, incluindo a que trata da RL, seção III. O argumento fundamenta-se no fato de que a LMA não prevê a possibilidade de área consolidada ou regimes de transição em relação à APP e à RL, bem como o previsto em relação ao PRA. Entretanto, a LMA não prevê regime próprio sobre APP e RL; ela importa tais regimes do CFlo, admitindo-os expressamente, impossibilitando que se fale em incompatibilidade com as soluções do Capítulo XIII do CFlo.

Em essência, o posicionamento pela não incidência dos artigos 61-A e 61-B é a inaplicabilidade da área de uso consolidado ao bioma Mata Atlântica. Logo, não se trata apenas de aplicação dos artigos 61-A e 61-B, mas de todo o Capítulo XIII do CFlo (arts. 59-68), tendo como consequência prática a negativa de sua aplicação a um dos biomas que contém 72% da população brasileira, está presente em 17 estados da federação e concentra 70% do PIB.² Em suma, essa controvérsia impacta diretamente o cotidiano de milhões de cidadãos brasileiros.

Frise-se que tal tese não se restringe apenas ao meio rural, mas também alcança o urbano por repelir a Regularização Urbana Fundiária (art. 64-65) prevista no Capítulo XIII do CFlo.

2 Dados da Fundação SOS Mata Atlântica (<https://www.sosma.org.br/conheca/mata-atlantica/>).

A teoria geral do direito distingue o texto (expressões linguísticas da lei) da norma (o que se entende dessas expressões linguísticas). Canotilho e Vital Moreira (1991, p. 47) ensinam que deve existir “distinção rigorosa entre *preceito* (‘disposição’, ‘formulação’, ‘texto’, ‘forma linguística’) e a *norma* (regra ou regras jurídicas nele contidas). Designar-se-á por ‘disposição’ ou ‘preceito’ o simples enunciado de um texto ou documento normativo; e por ‘norma’ o significado jurídico-normativo do enunciado linguístico. A disposição, preceito ou enunciado linguístico é objeto de interpretação; a norma é o produto da interpretação.” Por meio de uma visão semiótica, Mario Jori e Anna Pintore (1995, p. 240) constatarem em toda norma, inclusive a jurídica, dois aspectos: “um conteúdo de significado e uma formulação linguística.” Os autores ainda asseveram que “a distinção entre enunciado normativo e seu significado é feita pelos juristas, com terminologia atualmente difundida, com as expressões *disposição* e *norma*.”

A significação que se obtém da leitura do texto e do contexto da lei é a norma. Entretanto, o contexto também é importante, pois não há texto sem contexto; este condiciona a inteligência daquele, podendo influenciar mais na construção da norma do que o próprio texto.

Porque texto e norma não se confundem, o STF declara a inconstitucionalidade da norma sem redução de texto, o que também possibilita o ajuizamento de ADI em face de dispositivos normativos para excluir de seu significado exegese que contrarie a Constituição. O STF tem empregado a técnica da declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto, visando à exclusão de interpretações inconstitucionais de normas cujo texto não carrega em si inconstitucionalidade, desde o início da década de 1990 (v.g., ADI 491 MC, ADI 5.100, ARE 665.134 QO).

Em termos do Executivo federal, o entendimento sobre a aplicação do Capítulo XIII do CFlo está presente em despachos de diversos Ministros do Meio Ambiente, baseados em opinativos jurídicos oscilantes da AGU,³ mas sob perspectiva mais estreita: analisou-se apenas a aplicação dos artigos 61-A e 61-B do CFlo ao bioma Mata Atlântica.

A cristalização da aplicabilidade dos artigos 61-A e 61-B do Código Florestal (CFlo) ao bioma Mata Atlântica pelo Despacho 4.410/2020/MMA (DOU 06/04/2020) – oriundo do Parecer 115/2019/DECOR/CGU/AGU, subscrito pelo Advogado-Geral da União – não se afigura

3 Para a relação entre os pareceres da advocacia pública e a Administração Pública, cf. BIM, Eduardo Fortunato. A eficácia dos pareceres da consultoria jurídica no órgão de advocacia de Estado e na Administração Pública, *Revista de Informação Legislativa*, v. 57, n. 227, p. 43-80, jul./set. 2020.

uma novidade em termos de aplicação do CFlo. Antes deste despacho, o Despacho 1050/2015/CONJUR/MMA/CGU/AGU/jmloa entendeu pela sua aplicabilidade e foi aprovado pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente interino, em 08/12/2015, vinculando o Ibama e o ICMBio por força da Lei Complementar 73/93 (art. 42). Posteriormente, houve mudança de entendimento mediante Despacho 64773/2017-MMA (06/11/2017), exarado pelo Ministro do Meio Ambiente apoiado na Nota 52/2017/CONJUR-MMA/CGU/AGU, entendendo pela inaplicabilidade das disposições dos artigos 61-A e 61-B do CFlo ao bioma Mata Atlântica.

Embora na vigência do despacho ministerial de 2015, pela aplicabilidade dos artigos 61-A e 61-B do CFlo ao bioma Mata Atlântica, não tenha sofrido contestação judicial ou extrajudicial, com o advento da retomada desse entendimento pelo Despacho 4.410/2020/MMA, várias recomendações expedidas pelo Ministério Público (federal e estadual) foram endereçadas aos órgãos de execução ambiental federal (Ibama) e estaduais (OEMAs), com ajuizamentos de diversas ações judiciais para não aplicar os artigos 61-A e 61-B do CFlo ao bioma Mata Atlântica. Os argumentos para a negativa da aplicação desses artigos ao bioma Mata Atlântica residem nos artigos 5º e 17 da LMA, bem como na alegação de retrocesso ambiental ou proteção insuficiente.

O Despacho 19.258/2020-MMA (DOU 04/06/2020), ao revogar o Despacho 4.410/2020/MMA, deixou os órgãos executores do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama, vinculados ao MMA (Ibama e ICMBio), livres para adotar qualquer entendimento sobre o tema, pois não mais obriga a aplicação dos artigos 61-A e 61-B ao bioma Mata Atlântica, mas também não a proíbe. Os órgãos seccionais (estaduais) e locais (Municípios) não são alcançados pelo despacho ministerial, sendo também livres para adotar qualquer entendimento.

Nesse contexto, ajuizou-se a ADI 6446, na qual se discute a aplicabilidade dos artigos 61-A e 61-B ao bioma Mata Atlântica, bem como o disposto nos artigos 2º, parágrafo único, 5º e 17 da LMA, para, em síntese, excluir interpretação que afaste do bioma Mata Atlântica o regime das áreas consolidadas relativo às APPs constante do CFlo, embora a tese seja mais ampla, como visto, e alcance as RLs e, *ipso facto*, o PRAs.

A não incidência do regime de áreas consolidadas, e disposições transitórias, do CFlo ao bioma Mata Atlântica não passa de uma tentativa para contornar a autoridade das decisões do STF e subtrair a aplicação do CFlo, em ponto nevrálgico, ao bioma Mata Atlântica.

2 A RAZÃO DE SER DO CAPÍTULO XIII (DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS) DO CFLO

Considerar as circunstâncias que fundamentam e justificam a criação (razão de ser) do Capítulo XIII do CFlo ajuda a aclarar a sua aplicabilidade ao bioma Mata Atlântica. A interpretação deve atentar-se “à realidade social subjacente e ao valor que confere sentido a esse fato, regulando a ação para a consecução de uma finalidade”, bem como aos fins sociais aos quais ele se dirige e às exigências do bem comum (Lindb, art. 5º), verificando “os resultados práticos que a aplicação da norma produziria em determinado caso concreto, pois somente se esses resultados concordarem com os fins e valores que inspiram a norma, em que se funda, é que ela deverá ser aplicada” (DINIZ, 2014, p. 71-72).

O processo legislativo foi realizado considerando as áreas rurais e urbanas da Mata Atlântica como uma das principais razões para a necessidade do novo CFlo, uma vez que esse bioma que abriga $\frac{2}{3}$ (dois terços) da população brasileira e concentra o maior número de propriedades rurais, como demonstra o registro no CAR: 2.491.722 propriedades rurais até o começo deste ano. Maria Luiza Machado Granziera (2014, p. 482) é categórica, com base nos debates acerca do projeto que culminou no CFlo, em afirmar que “a intenção do legislador, ao elaborar o conceito de área rural consolidada, era tirar da ilegalidade uma enorme quantidade de proprietários e possuidores rurais, que estavam ilegais de acordo com a legislação anterior.” Parte dos exemplos utilizados para justificar a necessidade de regime diferenciado de APP e RL foi ancorado em culturas encontradas no bioma Mata Atlântica: maçã em Santa Catarina; uva no Rio Grande do Sul; café em Minas Gerais ou no Espírito Santo; frutas e hortaliças em São Paulo.

Por isso, a Câmara dos Deputados, no Ofício 688/SGM/P/2020, juntado à ADI 6.446, esclareceu que, durante todo o trabalho da comissão especial que analisou o projeto de lei do CFlo de 2012, “até a aprovação da redação final em Plenário, o entendimento subjacente às deliberações em torno da matéria foi de que os dispositivos relativos às áreas consolidadas seriam aplicáveis e todos os biomas, sem exceção, e sem necessidade de alterar a Lei nº 11.428/2006 ou quaisquer outras normas.” Em seu corpo constou a fundamentação para tal conclusão:

Durante todas as discussões, no âmbito da Comissão Especial, o entendimento dos legisladores foi no sentido de que as alterações promovidas, inclusive aquelas relativas à manutenção de atividades agrossilvipastoris em áreas consolidadas

dentre de áreas de preservação permanente e de reserva legal, seriam aplicáveis a todos os biomas, sendo a Mata Atlântica citada em diversas audiências públicas, notadamente aquelas realizadas nos estados abrangidos pela Lei nº 11.428/2006 (DOCUMENTO 1). [...] O parecer do relator Aldo Rebelo foi, portanto, no sentido de que as áreas consolidadas previstas na nova lei seriam aplicáveis a todos os biomas, particularmente ao de ocupação mais antiga, a Mata Atlântica, sem necessidade de alterar a Lei nº 11.428/06. Tanto é que a cláusula revogatória se refere apenas às Leis nº 4.771/65 (antigo Código Florestal) e nº 7.754/1989 (proteção de nascentes). No texto da Lei nº 11.428/2006, apenas propôs adequação do art. 35 para corrigir uma remissão, tendo em vista a substituição da antiga cota de reserva florestal pela atual cota de reserva ambiental. [...] Também é interessante notar que o art. 61-A foi objeto de votação destacada no Plenário da Câmara dos Deputados à época, exatamente ante a polêmica que a matéria suscitava. Na ocasião, o Deputado Alberto Lupion, parlamentar do Estado do Paraná, que tem mais de 90% do território inserido dentro do bioma Mata Atlântica, propôs emenda voltada a retirar a obrigatoriedade de qualquer tipo de recomposição das faixas marginais aos cursos d'água, o que foi rejeitado pelo Plenário. Tudo indica que tais destaque e emenda não teriam sequer sido propostos, caso fosse o entendimento dos parlamentares de que o Código Florestal não teria abrangência nacional.

Afinal, como bem lembrado por Paulo Nader (2015, p. 277), “o trabalho de interpretação não pode desprezar qualquer subsídio que esclareça os motivos determinantes da promulgação da lei”, ou seja, “nenhuma lei, escrita ou não, pode ser entendida sem o pleno conhecimento dos fatos que lhe deram origem ou aos quais vai ser aplicada”.

Não se trata apenas de *mens legislatoris*, como se poderia pensar à primeira vista, mas de trazer à tona a própria finalidade da norma (*ratio legis* ou *juris*), os motivos que determinaram a sua elaboração, com as suas circunstâncias históricas (*occasio legis*). As regras do Capítulo XIII foram para adequar do ponto de vista ambiental, de forma viável e com ponderação entre os valores constitucionais concorrentes, as inúmeras atividades humanas (agrícolas e urbanas) em propriedades localizadas no bioma Mata Atlântica – embora não exclusivamente – em descompasso com os parâmetros do Código Florestal anterior.

Como destacado por Marcelo Abelha Rodrigues (2017, p. 283), “o legislador teve por bem criar um regime jurídico diferenciado para atender (e resolver) à situação de centenas de milhares de propriedades rurais que exerciam ilicitamente atividades como agricultura e pecuária em APPs, Reserva Legal e áreas de uso restrito”. Ao tratar do Capítulo XIII do CFlo, Leonardo Papp (2012, p. 224) é taxativo em reconhecer seu fundamento

na necessidade de imprimir tratamento diferenciado às áreas consolidadas, “ainda que a efetiva ou potencial realização de atividades produtivas em tais locais esteja em conflito com a literalidade das disposições contidas na legislação ambiental anteriormente vigente.”

O elemento teleológico de adequar as propriedades não parametrizadas ao CFlo transparece não apenas pela manifestação da Câmara dos Deputados, mas também na exposição de motivos da Medida Provisória (MP 571), que deu origem ao CFlo e cujo principal objetivo foi alterar os artigos 61-A e 61-B. Ao se referir a eles, a exposição de motivos demonstra que essas regras tiveram o propósito de incidir em todo o território nacional, sem a exclusão de qualquer região e, conseqüentemente, bioma;⁴ essa exegese foi expressamente encampada pela Câmara dos Deputados ao defender o entendimento do Poder Executivo sobre a incidência dos dispositivos relativos às áreas consolidadas às terras abrangidas pelo Mapa da Área de Aplicação da Mata Atlântica.⁵

É inegável o objetivo do CFlo de pacificar situações conflituosas envolvendo APP e RL não apenas no campo, mas também na cidade, como revela a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) dos artigos 64-65. Essa ponderação entre os interesses constitucionais em jogo não reduz o seu alcance a quaisquer biomas ou porções do território nacional, mas certamente são mais necessárias onde existem mais pessoas e propriedades rurais, como é o caso do bioma Mata Atlântica.

3 DA FALÁCIA DO ARGUMENTO DA PROTEÇÃO INSUFICIENTE OU DO RETROCESSO

4 “32. [...] as obrigações de recuperação propostas observam critérios de razoabilidade e proporcionalidade adequados ao ambiente da *produção agrossilvipastoril* e à *diversidade da estrutura fundiária brasileira*. 33. Há, portanto, tratamento diferenciado para as diferentes situações socioeconômicas dos *proprietários e posseiros rurais*, adequando-se o grau de exigência de recuperação com a respectiva capacidade econômica. Cerca de 90% dos *imóveis rurais* têm área de até quatro módulos fiscais, ocupam 24% do território destinado à produção e respondem por 70% da oferta de alimentos para consumo interno, de acordo com o Censo Agropecuário. Por óbvio, 76% da área rural do país concentra-se em 10% dos imóveis. Assim, é do interesse público que a produção de 90% dos imóveis em 24% da área seja garantida sem, no entanto, deixar de exigir contrapartida também desse segmento para, respeitando o critério de equidade, assegurar a sustentabilidade ambiental no meio rural” (Exposição de motivos da Medida Provisória 571. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Mpv/571.htm#art1).

5 “Pode-se observar que toda a argumentação da Exposição de Motivos dá ênfase às características fundiárias nacionais, com base no Censo Agropecuário do IBGE, sem fazer distinção entre biomas ou regiões. A Exposição de Motivos aparentemente demonstra que o Poder Executivo entendeu que esses dispositivos (relativos às áreas consolidadas) se aplicariam às terras abrangidas pelo Mapa da Área de Aplicação da Lei nº 11.428, do IBGE, a despeito do art. 5º da Lei nº 11.428/2006” (Ofício 688/SGM/P/2020).

Argumentar que a aplicação do Capítulo XIII do CFlo seria uma proteção insuficiente ou mesmo retrocesso ao bioma Mata Atlântica não procede, porque o STF rechaçou tais alegações, de forma categórica, em relação ao regime de transição estabelecido para as áreas rurais consolidadas.

O STF validou o Capítulo XIII do CFlo (ADC 42, ADIs 4.901, 4.902, 4.903 e 4.937) com expresso rechaço de alegações de proteção insuficiente ou de retrocesso ambiental. Conforme expressamente destacado nas ações diretas.⁶

Dessa forma, querer criar um retrocesso ou proteção insuficiente tendo como elemento de discriminação o bioma Mata Atlântica não faz sentido. Se fizesse, o próprio STF teria dado interpretação conforme para excluir a Mata Atlântica do âmbito de aplicação das regras do Capítulo XIII do CFlo, uma vez que esse bioma consta como patrimônio nacional na Constituição Federal (art. 225, § 4º). A Suprema Corte além de não ter efetuado essa interpretação conforme, entendeu, como se nota do voto do relator, que houve uma “transição razoável entre os sistemas legislativos, revelando técnica de estabilização e regularização das situações jurídicas já

6 “[...] 11. Por outro lado, as políticas públicas ambientais devem conciliar-se com outros valores democraticamente eleitos pelos legisladores como o mercado de trabalho, o desenvolvimento social, o atendimento às necessidades básicas de consumo dos cidadãos etc. Dessa forma, *não é adequado desqualificar determinada regra legal como contrária ao comando constitucional de defesa do meio ambiente (art. 225, caput, CRFB), ou mesmo sob o genérico e subjetivo rótulo de retrocesso ambiental*, ignorando as diversas nuances que permeiam o processo decisório do legislador, democraticamente investido da função de apaziguar interesses conflitantes por meio de regras gerais e objetivas. [...] É dizer, o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente não são políticas intrinsecamente antagônicas. 14. *A análise de compatibilidade entre natureza e obra humana é insita à ideia de desenvolvimento sustentável*, expressão popularizada pelo relatório Brundtland, elaborado em 1987 pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. A mesma organização eficiente dos recursos disponíveis que conduz ao progresso econômico, por meio da aplicação do capital acumulado no modo mais produtivo possível, é também aquela capaz de garantir o racional manejo das riquezas ambientais em face do crescimento populacional. *Por conseguinte, a proteção ao meio ambiente, no contexto de um desenvolvimento sustentável, não equivale a uma visão estática dos bens naturais, que pugna pela proibição de toda e qualquer mudança ou interferência em processos ecológicos ou correlatos*. A história humana e natural é feita de mudanças e adaptações, não de condições estáticas ou de equilíbrio. 15. A preservação dos recursos naturais para as gerações futuras não pode significar a ausência completa de impacto do homem na natureza, consideradas as carências materiais da geração atual e também a necessidade de gerar desenvolvimento econômico suficiente para assegurar uma travessia confortável para os nossos descendentes. 16. *Meio ambiente e Desenvolvimento Econômico encerram conflito aparente diverso normativo entre diversas nuances, em especial a justiça intergeracional, demandando escolhas trágicas a serem realizadas pelas instâncias democráticas, e não pela convicção de juizes*, por mais bem-intencionados que sejam. (REVESZ, Richard L.; STAVINS, Robert N. Environmental Law. In: Handbook of Law and Economics. A. Mitchell Polinsky; Steven Shavell (ed.). V. 1. Boston: Elsevier, 2007. p. 507) [...] 19. *O Princípio da vedação do retrocesso não se sobrepõe ao princípio democrático no afã de transferir ao Judiciário funções inerentes aos Poderes Legislativo e Executivo, nem justifica afastar arranjos legais mais eficientes para o desenvolvimento sustentável do país como um todo*. [...] 21. *O Código Florestal ostenta legitimidade institucional e democrática*, sendo certo que a audiência pública realizada nas presentes ações apurou que as discussões para a aprovação da Lei questionada se estenderam por mais de dez anos no Congresso Nacional” (sem destaques no original).

utilizada em outras searas do Direito brasileiro que igualmente envolvem a proteção de bens jurídicos igualmente indisponíveis.” A exposição de motivos da MP 571, convertida no CFlo pela Lei 12.651/12, revela esse intuito de trazer equilíbrio entre os valores prestigiados pelo nosso ordenamento constitucional bem como de vedar uma solução que poderia parecer ser uma anistia, especialmente em relação às disposições transitórias:

3. De forma cuidadosa, os vetos buscaram evitar insegurança jurídica em assuntos tão relevantes para o país, como a garantia das atividades produtivas e a preservação do meio ambiente. Visaram, também, estabelecer o equilíbrio entre os princípios constitucionais envolvidos, a exemplo da valorização do trabalho humano, da livre iniciativa, da redução das desigualdades sociais e da defesa do meio ambiente. Vetou-se, portanto, para evitar o desequilíbrio entre esses valores, não permitindo uma ampla anistia aos que descumpriram as leis ambientais, impedindo que se impusesse uma oneração maior aos pequenos proprietários rurais e, assim, garantindo um tratamento equânime quanto às responsabilidades de recuperação das áreas desmatadas.⁷

O STF asseverou que a ideia do desenvolvimento sustentável é ínsita à análise de compatibilidade entre a natureza e a atividade humana,⁸ e que a equidade ou justiça intergeracional foi deixada sabiamente para o legislador. Ambas as questões, bem como outros valores que os julgamentos das ações diretas referenciam, estão presentes na LMA de forma expressa, corroborando a compatibilidade entre os valores encampados pelo CFlo e pela LMA.

A LMA tem como “objetivo geral o desenvolvimento sustentável” (art. 6º, *caput*), não havendo vedação para que o CFlo, cujas cláusulas também visam a tal objetivo, se aplique ao bioma Mata Atlântica, sobretudo tendo em vista a sua expressa aplicação às florestas e as demais formas de vegetação nativa “existentes no território nacional” (art. 2º, *caput*), não excluindo nenhuma porção desse território. Ademais, a própria Lei 11.428/2006 expressamente destaca que a proteção e utilização do Bioma Mata Atlântica far-se-ão “dentro de condições que assegurem o disciplinamento da ocupação rural e urbana, de forma a harmonizar o crescimento econômico com a manutenção do equilíbrio ecológico” (art.

⁷ Exposição de motivos da Medida Provisória 571. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Mpv/571.htm#art1.

⁸ A compatibilidade entre a natureza e a atividade humana também foi afirmada por Antônio Souza Prudente, ao corroborar as lições de Celso Fiorillo e defender o meio ambiente ecologicamente equilibrado como objetivo a ser perseguido, conciliando proteção ambiental e desenvolvimento econômico, “sem que a ordem econômica inviabilize um meio ambiente ecologicamente equilibrado e sem que este obste o desenvolvimento econômico” (A missão constitucional do poder judiciário republicano na defesa do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável, *Revista de Direito Ambiental*, v. 17, n. 66, p. 77-112, abr./jun., 2012, p. 86).

7º, IV), harmonização que foi reconhecida pelo STF ao validar o CFlo, e que nada mais é, como bem coloca Paulo Affonso Leme Machado (2017, p. 965), do que um desdobramento do objetivo geral do desenvolvimento sustentável.

O STF (ADC 42) também decidiu, na esteira do legislador, como esclarece a exposição de motivos da MP 571, que o regime transitório fixado nos artigos 61-A e 61-B do Código Florestal não representa qualquer retrocesso à preservação ambiental, mas, ao contrário, garante também a validade de outros valores constitucionais como a livre iniciativa, o pleno emprego, a erradicação da pobreza e da marginalização e o desenvolvimento econômico sustentável.⁹ Naquela oportunidade, o regime de áreas rurais consolidadas foi submetido a cuidadoso escrutínio por esta Corte. O voto condutor do Ministro Luiz Fux sobre os artigos 61-A, 61-B, 61-C, 63 e 67 sintetiza com maestria a situação (ADC 42, p. 149):

No presente caso, tenho que as regras impugnadas, a despeito de relativizarem algumas obrigações ambientais, promovem transição razoável entre sistemas legislativos, revelando técnica de estabilização e regularização das situações jurídicas já utilizada em outras searas do Direito brasileiro que igualmente envolvem a proteção de bens jurídicos igualmente indisponíveis.

Frise-se, não apenas valores constitucionais, mas valores prestigiados na própria LMA, como os valores turísticos, de estabilidade social, da equidade intergeracional, de respeito ao direito de propriedade e de fomento de atividades públicas e privadas compatíveis com a manutenção do equilíbrio ecológico (Capítulo II da LMA, arts. 6º-7º), foram encampados no julgamento das ações diretas em face do CFlo, não fazendo sentido que o CFlo os prestigie somente quando não se tratar do bioma Mata Atlântica.

A aplicação dos artigos 61-A e 61-B do Código Florestal (CFlo) *não significa anistia e muito menos dispensa de recuperar o meio ambiente*, uma vez que o STF expressamente afastou a tese da anistia e frisou que a

9 “[...] (u) Arts. 61-A, 61-B, 61-C, 63 e 67 (Regime das áreas rurais consolidadas até 22.07.2008): O Poder Legislativo dispõe de legitimidade constitucional para a criação legal de regimes de transição entre marcos regulatórios, por imperativos de segurança jurídica (art. 5º, *caput*, da CRFB) e de política legislativa (artigos 21, XVII, e 48, VIII, da CRFB). Os artigos 61-A, 61-B, 61-C, 63 e 67 da Lei n. 12.651/2012 estabelecem critérios para a recomposição das Áreas de Preservação Permanente, de acordo com o tamanho do imóvel. *O tamanho do imóvel é critério legítimo para definição da extensão da recomposição das Áreas de Preservação Permanente, mercê da legitimidade do legislador para estabelecer os elementos norteadores da política pública de proteção ambiental, especialmente à luz da necessidade de assegurar minimamente o conteúdo econômico da propriedade*, em obediência aos artigos 5º, XXII, e 170, II, da Carta Magna, *por meio da adaptação da área a ser recomposta conforme o tamanho do imóvel rural*. Além disso, a própria lei prevê mecanismos para que os órgãos ambientais competentes realizem a adequação dos critérios de recomposição para a realidade de cada nicho ecológico; Conclusão: Declaração de constitucionalidade dos artigos 61-A, 61-B, 61-C, 63 e 67 do Código Florestal” (sem destaques no original).

recuperação do meio ambiente é garantida pelo CFlo. O próprio STF cita a aplicação das áreas rurais consolidadas trazidas pelo CFlo ao bioma Mata Atlântica na pena do Ministro Dias Toffoli (ADC 42, p. 344), que aduziu:

E volto a dizer: não se está perdoando o dano ambiental, muito pelo contrário. O que o Código Florestal procurou fazer foi exatamente chamar estas pessoas, proprietárias, possuidores, a recuperar o dano. E quem vai ao interior percebe a olhos vistos que isso está ocorrendo. Inclusive, saiu uma matéria na GloboNews, recentemente, falando exatamente da recuperação da Mata Atlântica nos Estados do Rio de Janeiro, de São Paulo e do Paraná, que é fruto, principalmente, dessas áreas dos pequenos proprietários.

Ademais, não aplicar as regras do Capítulo XIII do CFlo ao bioma Mata Atlântica seria medida excessiva, desproporcional, na contramão da razoabilidade almejada pelo CFlo. Deve-se prestigiar a exegese que preserve em maior medida os valores constitucionais, evitando-se o excesso. No caso, ter-se-ia que considerar a igualdade entre os biomas e a solução proporcional do legislador, cujo objetivo, respaldado pelo STF, com as áreas consolidadas rurais não é a anistia, mas criar obrigações de recuperação que observem critérios de razoabilidade e proporcionalidade adequados ao ambiente da produção agrossilvipastoril e à diversidade da estrutura fundiária brasileira:

32. [...] Fica afastada, assim, a possibilidade de anistia ampla a quem quer que tenha incorrido em desmatamentos nas APP. No entanto, as obrigações de recuperação propostas observam critérios de razoabilidade e proporcionalidade adequados ao ambiente da produção agrossilvipastoril e à diversidade da estrutura fundiária brasileira.¹⁰

Negar a solução razoável e proporcional trazida pelo CFlo (Cap. XIII) ao bioma Mata Atlântica ignora todos os valores constitucionais prestigiados pelo legislador e reconhecidos pelo STF.

4 O ARGUMENTO DO PATRIMÔNIO NACIONAL (CF, ART. 225, § 4º) E A INEXISTÊNCIA DE HIERARQUIA ENTRE OS BIOMAS

Por se tratar de patrimônio nacional (CF, art. 225, § 4º), argumenta-se que a Mata Atlântica não poderia ser afetada pelo CFlo, o que pressupõe implicitamente uma suposta superioridade desse bioma em relação aos demais. Para além de vários atores estatais e não estatais sempre terem

¹⁰ Exposição de motivos da Medida Provisória 571. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Mpv/571.htm#art1

considerado possível a aplicação do CFlo (Cap. XIII – disposições transitórias) ao bioma Mata Atlântica, tal argumento não procede por diversos motivos.

A Mata Atlântica, a Floresta Amazônica brasileira (supostamente menor do que o bioma amazônico) e o Pantanal Mato-Grossense (bioma pantanal) têm garantida a sua utilização na forma da lei e dentro de condições que assegurem a preservação ambiental, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais, conforme destacado pelo STF (RE 134.297) e preceituado expressamente pela Constituição Federal em seu artigo 225, § 4º.¹¹ Tendo a sua utilização na forma da lei, nada impede que o legislador trate do assunto, seja na Lei 11.428/06, seja na Lei 12.651/12 (CFlo). O tratamento via legal, exigido pela Constituição, não cria uma imunidade da lei específica para os remanescentes da Mata Atlântica (LMA) em relação à legislação posterior (CFlo) cujo objetivo foi trazer pacificação ao campo e à cidade.

A exigência de que a utilização ocorra “dentro de condições que assegurem a preservação ambiental, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais” também não impede a aplicação do CFlo porque ele foi validado pelo STF como adequado do ponto de vista constitucional, garantindo o meio ambiente ecologicamente equilibrado, não deixando de ser constitucional quando aplicado à Mata Atlântica, Floresta Amazônica ou ao Pantanal Mato-Grossense.

Inexiste razão para não se aplicar o CFlo ao bioma Mata Atlântica sob pena de se estender o argumento à Floresta Amazônica, Pantanal, Serra do Mar e Zona Costeira, o que ressalta o absurdo do argumento. Se o raciocínio fosse procedente em relação à zona costeira, uma vez que ela é classificada como patrimônio nacional pela Constituição Federal, tanto quanto a Mata Atlântica, o CFlo teria aplicação bloqueada não apenas na Mata Atlântica, mas em parte da Amazônia, do Cerrado, da Caatinga e do Pampa.

O fato de existir lei sobre a Mata Atlântica não torna esse bioma superior aos demais, classificados (Floresta Amazônica ou Pantanal Mato-Grossense) ou não (Pampa, Cerrado ou Caatinga) como patrimônio nacional, porque tal classificação não gera hierarquia entre biomas e muito menos imunidade aos termos da lei, uma vez que a Magna Carta expressamente disse que a lei poderia tratar do patrimônio nacional.

Cumprе esclarecer que não existe hierarquia entre os biomas no

¹¹ “[...] 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.”

ordenamento brasileiro, não se podendo considerar um mais importante do que o outro, tanto do ponto de vista jurídico quanto do ecossistêmico (natural).

O meio ecologicamente equilibrado previsto na Constituição Federal (art. 225) pressupõe igualdade na proteção dos biomas, garantindo as respectivas especificidades. Todos os biomas devem ser protegidos para a efetivação de tal cláusula constitucional. Não existe uma relação de hierarquia nos elementos que compõem os subsistemas naturais por causa de uma palavra: equilíbrio. Há uma ligação íntima entre os componentes do meio, que interagem dinamicamente interna e externamente. Ao comentar a cláusula constitucional do meio ambiente ecologicamente equilibrado, José Afonso da Silva (1997, p. 60) destaca a “harmonia das relações e interações dos elementos do habitat”. Tornar um elemento do meio ambiente, como o bioma, mais relevante do que outro, macula o equilíbrio ecológico, não podendo o intérprete dar guarida para exegeses que firam tal cláusula constitucional.

Pesquisadores aduzem que a conservação não deve focar apenas nos ecossistemas florestais, mas se estender para os ecossistemas considerados não-florestais, predominantes nos biomas pampa, cerrado, caatinga e pantanal (OVERBECK, G.E. *et al*). Essa superexposição dos biomas predominantemente florestais (Amazônia e Mata Atlântica), com a subestimação dos majoritariamente não florestais, é tão conhecida como criticada. Na revista *Página 22*, em volume dedicado à importância de outros biomas que não o Amazônia, consta o seguinte depoimento de um professor: “não deve ser um fetiche, não se deve fazer uma hierarquia dos biomas na qual a quantidade de biodiversidade determina se é importante ou não” (PARDINI, 2008, p. 20). Critica-se a divulgação diária de reportagens sobre a necessidade de preservação da Amazônia e Mata Atlântica na imprensa, “enquanto os outros biomas, que merecem igual atenção, não são citados – ou quando citados são bem menos enfatizados. Isto pode gerar uma falsa impressão de que outros biomas não são tão importantes quanto os mais presentes na mídia” (COSTA, 2010, p. 328-329).

Gisele Teixeira Parra Pedroso (2008, p. 87) foi enfática quanto a esse aspecto: “não existe um bioma mais importante que o outro, já que todos têm suas características peculiares e fundamentais ao bom funcionamento do ecossistema.” Em apoio à Proposta de Emenda Constitucional (PEC),

foi elaborado trabalho sobre a importância de todos os biomas (AATR-BA, 2018, p. 4), refutando a sua hierarquização ao se defender que é “um *absoluto contrassenso estabelecer hierarquias de maior ou menor relevância entre eles*, considerados todos os aspectos relacionados à função ecológica predominante de cada um.”¹²

Não existe em nosso ordenamento jurídico ranqueamento entre biomas, não servindo para tanto o fato de alguns serem patrimônio nacional, especialmente porque a própria Constituição permite seu uso desde que assegurada a preservação do meio ambiente (art. 225, § 4º). Todos os biomas brasileiros possuem biodiversidade, são ameaçados pela ação humana e vulneráveis às mudanças climáticas. Com a degradação dos ecossistemas, perde-se elemento valioso para os biomas e a seres humanos, isto é, os serviços ecossistêmicos, tais como alimento, água, controle de enchentes e doenças, os benefícios recreativos e culturais, além da ciclagem de nutrientes, que mantêm as condições de vida na Terra. Ressalta-se que a falta de atenção e esforços à preservação dos biomas brasileiros, sem exceção, produz uma série de problemas socioeconômicos para as populações, pois estas dependem das particularidades de cada bioma, essenciais à sua sobrevivência. Regiões onde há uma intrínseca relação entre o homem e a natureza, como a Caatinga e o Pampa, muitas vezes ignorada, são exemplos desses problemas socioeconômicos presentes na preservação dos biomas.

Não se pode e nem se deve priorizar a conservação de um ecossistema em detrimento de outro, pois haveria prejuízo para todos os biomas. Entretanto, é o que ocorre quando se considera o bioma Mata Atlântica, predominantemente florestal, imune às disposições do Capítulo XIII do CFlo. Descreve-se sobre sua importância para sustentar característica inerentes a todos os biomas, sua singularidade (“diversidade biológica própria”¹³),

12 A jornalista Míriam Leitão também reforça a essencialidade de todos os biomas ao questionar: “temos que preservar tudo, todos os biomas são importantes? Sim. [...] Todos os biomas são essenciais.” (*História do Futuro: o horizonte do Brasil no Século XX*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015, p. 64).

13 A própria definição de bioma, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, destaca essa singularidade em relação aos demais biomas ao falar em diversidade biológica própria. *O Mapa de biomas do Brasil: primeira aproximação* (2004) conceitua bioma como: um conjunto de vida (vegetal e animal) constituído pelo agrupamento de tipos de vegetação contíguos e identificáveis em escala regional, com condições geoclimáticas similares e história compartilhada de mudanças, resultando em uma diversidade biológica própria (*Biomas e sistema costeiro-marinho do Brasil*: compatível com a escala 1:250 000. Rio de Janeiro: IBGE, 2019, p. 11). Em seu site, consta definição um pouco diferente, mas que também destaca a singularidade (flora e fauna própria): “Bioma é um conjunto de vida vegetal e animal, constituído pelo agrupamento de tipos de vegetação que são próximos e que podem ser identificados em nível regional, com condições de geologia e clima semelhantes e que, historicamente, sofreram os mesmos processos de formação da paisagem, resultando em uma diversidade de flora e fauna própria.” (In: <https://cnae.ibge.gov.br/en/component/content/article>).

visando excluir certas regras do CFlo aplicáveis a todos os biomas, criando tratamento afrontoso à isonomia entre os biomas e a cláusula que garante o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

5 O DEBATE EM TORNO DA IDENTIDADE ECOLÓGICA NAS COTAS DE RESERVA AMBIENTAL (CRA): ADMISSÃO DO TRATAMENTO ESPECIAL AO BIOMA MATA ATLÂNTICA

Ao julgar a constitucionalidade das Cotas de Reserva Ambiental (CRAs) previstas no CFlo, o STF debateu sobre o alcance do artigo 48, § 2º,¹⁴ e derrubou o núcleo da tese da inaplicabilidade do Capítulo XIII do CFlo, que é a necessidade de recuperação ou restauração das supressões de vegetação do bioma Mata Atlântica.

O Ministro Marco Aurélio suscitou dúvida quanto à interpretação a ser conferida ao referido dispositivo ao considerar a larga extensão de alguns biomas do país, aduzindo que “o critério da identidade do bioma é insuficiente a assegurar que a compensação entre as áreas esteja em harmonia com a tutela ambiental. O bioma constitui espaço com amplitude territorial acentuada, de modo que, dentro dessa área, coexistem inúmeros ecossistemas diferentes, cuja biodiversidade deve ser preservada.” Haveria flora e fauna muito distintas em um mesmo bioma. Como solução para o problema apontado, sugeriu a utilização do critério da “identidade ecológica” entre as áreas para fins de compensação ambiental de reserva legal via Cotas de Reserva Ambiental, restringindo o alcance da literalidade disposta no artigo 48, § 2º, do CFlo.

Acompanhando, o Ministro Dias Toffoli recordou aos pares manifestação técnica apresentada por ocasião das audiências públicas promovidas pela Corte, quando os expositores Jean Paul Metzger (Universidade de São Paulo) e Nurit Bensusan (Universidade de Brasília) *utilizaram exemplos de compensação ambiental hipotética pelo uso das CRAs no bioma Mata Atlântica.*¹⁵ *Embasado nessas considerações técnicas,* [html?catid=0&id=1465](http://catid=0&id=1465). Acesso em 14 out. 2020).

14 “A CRA só pode ser utilizada para compensar Reserva Legal de imóvel rural situado no mesmo bioma da área à qual o título está vinculado”

15 “Vamos pegar o exemplo de São Paulo. O proprietário que está no interior de São Paulo, que tem o passivo de Mata Atlântica, não vai compensar em São Paulo, ele vai compensar no Nordeste, porque o preço da terra no Nordeste é muito menor. Qual é o problema disso? O primeiro problema disso é que essa compensação não é feita com áreas equivalentes, porque o bioma Mata Atlântica, assim como todos os outros biomas, eles são heterogêneos, eles têm zonas de endemismo, eles têm regiões biogeográficas.”

o Ministro Dias Toffoli concluiu que a literalidade do artigo 48, § 2º, geraria um problema de inconstitucionalidade, porque haveria a utilização da CRA para características muito distintas em termos de espécies e ecossistemas, concluindo que a sua utilização “para a compensação da reserva legal só será compatível com a Constituição de 1988 se a área referida no título possuir identidade ecológica em relação à área de reserva legal compensada.”

Por essas razões, o STF conferiu interpretação conforme a Constituição para restringir o alcance da compensação ambiental por meio de Cotas de Reserva Ambiental a áreas dentro de um mesmo bioma e com a mesma identidade ecológica.

Em nenhum momento o Supremo excluiu áreas do bioma Mata Atlântica dos debates e considerações sobre o regime de compensação de áreas de reserva legal por meio de CRA. Ao contrário, as hipóteses de compensação ambiental por meio das CRAs envolvendo áreas dentro do bioma Mata Atlântica constituíram parte da própria razão de decidir do julgado, desde que com a mesma identidade ecológica. Aliás, admitir a exclusão das áreas do bioma Mata Atlântica do âmbito de aplicação do Código Florestal significaria restringir legítima política pública baseada em lei e impedir o uso de modernos mecanismos regulatórios baseados em regras de mercado (conhecidos como *cap-and-trade*), em saudável alternativa às tradicionais normas de comando-e-controle, e que possuem relevante potencial para promover incentivo econômico aos regimes de compensação ambiental de áreas de reserva legal no Brasil.

A importância dessa consideração feita pelos professores da USP e da UnB do bioma Mata Atlântica, recepcionada pelo STF, reside no fato de que a CRA é expressamente citada no artigo 66, § 5º, I, do CFlo, que permite a regularização da reserva legal, independentemente de adesão ao PRA, pela sua compensação via “aquisição de Cota de Reserva Ambiental – CRA” (art. 66, III); não se exige que haja a recuperação ou restauração da RL *in loco*, ou seja, admite a consolidação com um regime diferenciado de restauração ambiental. O STF admitiu o uso da CRA, ou seja, um instrumento do CFlo exclusivo para a reserva legal, no bioma Mata Atlântica, derrubando a base da argumentação de que não haveria espaço para soluções legais nesse bioma que não fossem a solução preconizada na Lei da Mata Atlântica.

6 ARGUMENTOS SOBRE AS CONSEQUÊNCIAS PRÁTICAS DA ADOÇÃO DA TESE DA INAPLICABILIDADE DO CAPÍTULO XIII DO CFLO AO BIOMA MATA ATLÂNTICA

A Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Lindb) aduz que “não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão” (art. 20). Nessa linha, é importante destacar as consequências práticas da tese de não se aplicar os artigos 61-A e B (*rectius*: Cap. XIII) do CFlo ao bioma Mata Atlântica.

Não aplicar os artigos 61-A e B ao bioma Mata Atlântica não difere de aplicar outros artigos do Capítulo XIII do CFlo, como é o caso dos artigos 66 e seguintes (seção III), que tratam da reserva legal, ou do artigo 62, que dispõe da APP de reservatório de usinas hidrelétricas, ou mesmo dos artigos 64-65 sobre a regularização fundiária urbana (Reurb). É ilógico não reconhecer a incidência de qualquer artigo da seção II (APP) do Capítulo XIII e ao mesmo tempo aplicar todos os artigos da seção III (RL), uma vez que são disposições transitórias e não há elemento que autorize o tratamento diferenciado. As disposições transitórias devem ser aplicadas a toda vegetação nativa, cuja proteção consta não apenas no próprio nome do CFlo (Lei de proteção da vegetação nativa) como também em seu conteúdo, pois aplicável a todas as formas de vegetação, incluindo florestas, no território nacional (art. 2º, *caput*). Em suma, não aplicar os artigos 61-A e B do CFlo exclui a aplicação das disposições transitórias, com enorme prejuízo e corrupção da Lei 12.651/12. Como alerta Carlos Maximiliano (2011, p. 136), o direito deve “*ser interpretado inteligentemente*”.

A própria execução dos programas de recuperação florestal e de produção de água relativos ao rompimento da barragem do Fundão, em Mariana/MG, estaria prejudicada. A Câmara Técnica de Restauração Florestal e Produção de Água (CT-FLOR), criada no âmbito do Comitê Interfederativo (CIF), responsável por gerenciar a reparação do desastre de Mariana, destacou a não aplicação dos artigos 61-A e 61-B do CFlo “como sendo o principal entrave que impacta diretamente a execução dos programas.”

Dessa forma, parte fundamental do CFlo não seria aplicável a bioma que abriga $\frac{2}{3}$ da população brasileira, o que se apresenta mesmo contra a sua redação, eis que ele aduz expressamente sua aplicação às florestas e as demais formas de vegetação nativa “existentes no território nacional” (art. 2º, *caput*), não excluindo alguma parte desse território, principalmente parte com população tão expressiva, distribuída por 17 estados e responsável por aproximadamente 70% do PIB.

Embora a tese negue a aplicação para parte tão expressiva da população, seus impactos não são apenas rurais, mas também urbanos.

A Regularização Fundiária Urbana (Reurb) prevista nos artigos 64-65 do CFlo (Cap. XIII, seção II) também seria substancialmente reduzida, uma vez que não seria aplicável ao bioma no qual vivem $\frac{2}{3}$ dos brasileiros. A Reurb é o procedimento por meio do qual se garante o direito à moradia daqueles que residem em assentamentos informais localizados nas áreas urbanas. A regularização fundiária pode ser de interesse social (Reurb-S) ou de interesse específico (Reurb-E) (Lei 13.465/2017, art. 13), tendo na Lei 11.977/2009 (art. 47) sua previsão inspiradora da redação original dos artigos 64-65 do CFlo. Destaque-se que o CFlo, em sua redação original ou na sua versão atual, promovida pela Lei 13.465/17, não limitou a aplicação do Reurb às áreas consolidadas, embora esteja no Capítulo XIII. Mesmo antes da mudança de redação, não faria sentido relegar a aplicação desse importante instrumento urbanístico (Reurb) a outras áreas que não a do bioma Mata Atlântica porque sua aplicabilidade seria pífia, uma vez que a maioria da população brasileira vive nele.

7 DA FALSA ANTINOMIA ENTRE O CAPÍTULO XIII DO CFLO (ÁREA DE USO CONSOLIDADO) E A LEI DA MATA ATLÂNTICA

Como leciona Carlos Maximiliano (2011, p. 110), não se deve presumir antinomias ou incompatibilidades: “se alguém alega a existência de disposições inconciliáveis, deve demonstrá-la até a evidência”, devendo o hermenêuta tentar harmonizar os textos. No escólio de Zeno Veloso (2005, p. 38), na ausência de revogação expressa “e podendo as leis sucessivas coexistir harmonicamente, *ambas* as leis vão ser aplicadas, *conciliando* o intérprete os seus dispositivos.”

A supressão do bioma Mata Atlântica mediante certos requisitos (Decreto 750/93 e Lei 11.428/06), situação também presente no CFlo, não se revela incompatível com o regime de áreas consolidadas de APP ou RL constante no CFlo. A supressão de vegetação não autorizada não significa incompatibilidade com o regime de área consolidada, ao contrário, afigura-se como seu pressuposto. Somente é possível consolidar o uso de área se isso não fosse permitido, expressa ou implicitamente, até então pelo ordenamento jurídico. Há perfeita compatibilidade entre ambas as leis.

Quando o CFlo excluiu alguma situação de sua aplicação, ele foi expresso. É o caso das Unidades de Conservação (UCs) do grupo de proteção integral, e, mesmo assim, com limites: a criação da UC por ato do poder público até a data de publicação do CFlo (art. 61-A, § 16). Na definição geral de área rural consolidada, por exemplo, não houve exclusão de bioma ou região, já que se considera como tal a área “com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio” (art. 3º, IV).

O artigo 5º da LMA,¹⁶ que preceitua a manutenção da classificação de vegetação primária ou secundária ainda que tenha intervenção não autorizada (v.g., incêndio ou desmatamento), é geral do sistema, tanto que tal regra consta na regulamentação do Ministério do Meio Ambiente (MMA) sobre “os procedimentos para a integração, execução e compatibilização do Sistema de Cadastro Ambiental Rural-SICAR” e “os procedimentos gerais do Cadastro Ambiental Rural-CAR”. Com efeito, a Instrução Normativa MMA 2/2014 preceitua que os “remanescentes de vegetação nativa, existentes após 22 de julho de 2008, não perderão esta classificação nos casos de incêndio, desmatamento ou qualquer outro tipo de intervenção não autorizada ou não licenciada” (art. 3º).

Em outras palavras, não se admite mais que intervenções não autorizadas mudem o *status* da vegetação anteriormente existente. Regra salutar que evita que supressões ilegais sejam consideradas válidas sem que haja lei reconhecendo essa validade, afastando efeitos baseados na mera passagem do tempo.

As intervenções não autorizadas pela LMA não mudam o estágio da Mata Atlântica que havia antes desse ato ilícito, mas isso não impede que o legislador possa, em determinados casos, admitir algumas intervenções de forma retroativa e pontual, como fez o CFlo em seu Capítulo XIII. A Constituição não consagra a irretroatividade das leis, exceto em matéria penal e, limitadamente, em matéria tributária, havendo limite apenas no que concerne a não violação a ato jurídico perfeito, coisa julgada ou direito adquirido (RAMOS, 2003, p. 156-157); não há nenhum impedimento que o CFlo trate do uso consolidado.

Ao contrário do que vem sendo sustentado, a aplicação do Capítulo XIII do CFlo não é vedada pelo artigo 5º da LMA porque ele veda a mudança

¹⁶ “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.”

de classificação em intervenções não autorizadas. No caso do regime das disposições transitórias está previsto que certos tipos de intervenções, em determinadas circunstâncias, geram soluções que são diferentes daquelas de restauração, ou seja, estão autorizadas pela lei independentemente do bioma, pois o CFlo se aplica a todas as formas de vegetação, incluindo florestas, no território nacional (art. 2º). Como será detalhado, o STF, a PGR e a 4ª Câmara do MPF validaram, no bioma Mata Atlântica, outra forma de consolidação de área em APP, a prevista no artigo 62 do CFlo, no bioma Mata Atlântica.

Há perfeita harmonia entre a LMA (veda intervenções ilegais) e as disposições transitórias do CFlo (autoriza retroativamente certas atividades em certas circunstâncias, impondo soluções específicas), não se devendo presumir contradições absolutas: “a incompatibilidade implícita entre duas expressões de direito *não se presume*; na dúvida, se considerará uma norma conciliável com a outra” (MAXIMILIANO, 2011, p. 291).

Também se alega que o artigo 17, § 2º, da LMA exige compensação em área equivalente com as mesmas características ecológicas, na mesma bacia hidrográfica, nos casos de supressão, o que seria incompatível com o Capítulo XIII do CFlo, que, por sua vez, não traz tal solução como regra. Ocorre que nada impede que para situações específicas seja dado tratamento diferente da LMA, até porque se o tratamento for igual ele se torna desnecessário. Como visto, a necessidade de identidade ecológica para a Cota de Reserva Ambiental (CRA) demonstra que o STF reconheceu a aplicação de regras específicas do CFlo ao bioma Mata Atlântica, pondo por terra o argumento de que outra solução não seria possível. Ademais, a solução do CFlo (Cap. XIII) apenas derroga o artigo 17, § 2º, da LMA nos exatos limites de sua aplicabilidade, ou seja, ele ainda se mantém no ordenamento jurídico da mesma forma que o artigo 5º dessa lei.

8 A INTERPRETAÇÃO “AUTÊNTICA” DO CFLO PELOS ATORES INSTITUCIONAIS (LEGISLADORES ESTADUAIS E EXECUTIVOS FEDERAL E ESTADUAIS)

A lei meramente interpretativa é aceita por nossa jurisprudência (STF, ADI-MC 605), não sendo considerada como tal aquela que altera a disciplina normativa existente (inovativa) (RE-RG 566.621). Embora a interpretação autêntica seja a efetuada, via lei interpretativa, pelo próprio órgão que expediu a lei interpretada, isso não impede que, de forma atípica, se fale

em atos normativos interpretativos por quem tem como missão regulamentar a lei, como ocorre com regulamentação promovida pela União e – em razão de suas peculiaridades territoriais, climáticas, históricas, culturais, econômicas e sociais – pelos Estados (CFlo, art. 59, § 1º). Como leciona Ricardo Freire, a interpretação “pode ser realizada por uma pluralidade de intérpretes do direito”, como “legisladores, administradores” (SOARES, 2017, p. 196), motivo pelo qual importante aquilatar o que legisladores (estaduais) e administradores (federal e estaduais) entendem em termos de alcance do Capítulo XIII do CFlo.

Todos os atores institucionais, inclusive os estaduais, ao legislarem sobre a implantação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e do Programa de Regularização Ambiental (PRA) o fizeram objetivando igualmente as áreas rurais consolidadas em todo o território nacional, não excluindo nenhum bioma, sendo aplicável também aos imóveis situados no bioma Mata Atlântica.

Em nível federal, o Decreto 7.830/2012, ao tratar do CAR, deixou bem claro que ele contempla áreas consolidadas (art. 5º) e vale para todos os imóveis e posses rurais (art. 6º). Por sua vez, em relação ao PRA, ele é categórico em preceituar o seu objetivo de cumprir o disposto no Capítulo XIII do CFlo (art. 9º), regularizando o uso de áreas rurais consolidadas conforme definido no PRA (art. 13, parágrafo único). Por seu turno, o Decreto 8.325/2014 “estabelece normas gerais complementares aos Programas de Regularização Ambiental dos Estados e do Distrito Federal” e, ao frisar que eles se restringem “à regularização das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito”, não faz qualquer restrição ao bioma. A Instrução Normativa MMA 2/2014, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (Sicar) e o CAR em nenhum momento exclui algum bioma de seu alcance.

O conteúdo desses atos normativos federais sobre o CAR e o PRA não deixa dúvida sobre a incidência do Capítulo XIII do CFlo a todos os imóveis rurais do país, não excluindo nenhuma região e, conseqüentemente, bioma.

Nos Estados abrangidos pelo mapa de aplicação da mata atlântica do IBGE verifica-se que o PRA (CFlo, art. 59) e o CAR, aprovados por leis locais ou que seguiram a normativa federal, não excepcionam de seu âmbito o bioma Mata Atlântica, exatamente porque consideram o CFlo (Capítulo XIII) aplicável a este bioma. Os estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo, que têm 100% de seu território coberto por Mata Atlântica, não deixaram de regulamentar o PRA, o que implica a sua aplicação ao bioma

Mata Atlântica, assim como Santa Catarina, que tem praticamente 100% de seu território nesse mesmo bioma e também regulamentou o PRA sem nenhuma ressalva.

Ilustram esse entendimento de aplicabilidade plena do PRA e, consequentemente, do Capítulo XIII do CFlo ao bioma Mata Atlântica as seguintes regulamentações efetuadas pelos estados-membros:

- (i) no Rio de Janeiro, com 100% dentro do bioma Mata Atlântica, foi publicado o Decreto Estadual 44.512/2013, que dispõe sobre o CAR, o PRA, a Reserva Legal e seus instrumentos de regularização;
- (ii) em Santa Catarina, onde quase 100% do território está abrangido no bioma Mata Atlântica, foi editada a Lei 16.342/2014 introduzindo na legislação estadual os institutos da área rural consolidada (v.g., art. 28, III), do CAR (v.g., art. 117-A) e do PRA (v.g., art. 114-A);
- (iii) no Paraná, no qual 98% do território está abrangido no bioma Mata Atlântica, foi editada a Lei 18.295/2014, tratando do PRA, que, em seu artigo 1º, esclarece seu objetivo de promover a regularização ambiental nos termos do Capítulo XIII do CFlo, o que também é reforçado em seu decreto regulamentador (Dec. Estadual 11.515/18);
- (iv) em São Paulo, onde 69% do território está abrangido no bioma Mata Atlântica, foi editada a Lei 15.684/2015, que dispõe sobre o PRA das propriedades e imóveis rurais, introduzindo os institutos da área rural consolidada (v.g., art. 7º), do CAR (v.g., art. 2º) e do PRA (v.g., art. 4º). O Decreto 64.842, de 05 de março de 2020, chega a citar a possibilidade de recomposição de APP e RL dos imóveis rurais que integram o PRA no âmbito do Programa Nascentes (art. 8º, parágrafo único), programa conhecido como importante para a Mata Atlântica no Estado de São Paulo, sendo expressamente citado o artigo 61-A do CFlo.
- (v) no Rio Grande do Sul, onde 52% do território está abrangido no bioma Mata Atlântica, a Lei 15.434/2020 introduziu na legislação estadual os institutos da área rural consolidada (v.g., art. 2º, III e IV) e do CAR (v.g., art. 14, VII);
- (vi) em Minas Gerais, onde 47% do território está abrangido no bioma Mata Atlântica, foi editada a Lei 20.922/2013, que introduziu os institutos da área rural consolidada (v.g., art. 2º, I), do CAR (v.g., art. 15) e do PRA (v.g., art. 16, § 11).

Todos esses diplomas normativos estaduais pressupõem a aplicação do regime jurídico específico do Capítulo XIII do CFlo, motivo pelo qual, mesmo tendo quantidade expressiva do bioma Mata Atlântica em seus territórios, não houve a sua exclusão.

Em outras palavras, desde 2012, toda a legislação federal e estadual destinadas a instrumentalizar a implantação do CAR e do PRA foi editada para incidir sobre as áreas rurais consolidadas em todo o território nacional, sendo impropriedade a tese de que não haveria a aplicação das disposições transitórias do CFlo ao bioma Mata Atlântica.

9 COMPORTAMENTO PROCESSUAL E EXTRAPROCESSUAL (ARGUMENTAÇÃO JURÍDICA) CONTRADITÓRIO

O comportamento processual dos atores envolvidos no julgamento do Código Florestal bem demonstra o equívoco da tese da inaplicabilidade do Capítulo XIII do CFlo ao bioma Mata Atlântica pela ótica de seus próprios defensores.

Robert Alexy (2010, p. 188) elenca as seguintes regras básicas do discurso prático racional: (i) nenhum orador pode ser contradizer; (ii) todo orador pode afirmar apenas naquilo que acredita; (iii) todo orador que aplique um predicado F a um objeto deve estar preparado para aplicar F a todo outro objeto que seja semelhante a *a* em todos os aspectos relevantes; (iv) diferentes oradores não podem usar a mesma expressão com diferentes significados. Em seu *Tratado da Argumentação Jurídica*, Perelman e Olbrechts-Tyteca (2014, p. 221) aduzem: “A asserção, dentro de um mesmo sistema, de uma proposição e de sua negação, ao tornar manifesta uma contradição que ele contém, torna o sistema incoerente e, com isso, inutilizável.”

Se o discurso argumentativo entra em contradição, há destruição da linguagem jurídica, gerando-se um não direito.

Diversos atores envolvidos nas ações diretas do CFlo admitiram a aplicação dos artigos 61-A e 61-B ao bioma Mata Atlântica quando citaram exemplos desse bioma para sustentar a sua inconstitucionalidade, o que demonstra ofensa às regras discursivas jurídicas ao expor a contradição inerente a sua atuação.

A Procuradoria-Geral da República (PGR), em suas iniciais das ADIs contra o CFlo, citou exemplos do bioma Mata Atlântica para sustentar a inconstitucionalidade do Capítulo XIII do Código Florestal, agora ajuíza diversas ações civis públicas negando tal fato.

Na petição inicial da ADI 4.903 (item 109), ao se acoimar o artigo 62 do CFlo de inconstitucionalidade pelo fato de diminuir ou extinguir a APP de reservatórios de hidrelétricas, foram citadas hidrelétricas (UHE Porto Primavera e Jaguari) constantes do bioma Mata Atlântica, o que foi reforçado pela Rede de Organizações Não Governamentais da Mata Atlântica (RMA) em sua petição de *amicus curiae* (item 477). Em Parecer 242.277/2016-AsJConst/SAJ/PGR, juntado na ADC 42, a PGR, ao impugnar a validade dos artigos 61-A, 61-B, 61-C e 63 da Lei 12.651/2012, citou a área de Mata Atlântica que não seria recomposta (p. 72).

A Rede de Organizações Não Governamentais da Mata Atlântica – RMA, que tem como associada a Fundação SOS Mata Atlântica, e cujo Regimento Interno (art. 3º), revisado em 29/05/2015, é categórico em preceituar que sua finalidade é preservar a Mata Atlântica, ingressou como *amicus curiae* nas ações que julgaram a constitucionalidade do CFlo e não excluiu da sua assistência os artigos do CFlo 61-A e B, ao contrário, foi expressa em aduzir a sua inconstitucionalidade do CFlo citando exemplos do bioma mata atlântica.

Na petição de *amicus curiae*, nas ADIs contra o Código Florestal, da RMA e outros, houve a contestação da constitucionalidade dos artigos 61-A, B, C e 63 citando sua aplicação para fundamentar o seu pedido de inconstitucionalidade em diversos locais que estão no bioma Mata Atlântica, como o Sistema Cantareira (item 324), a Serra do RJ e de SC (item 326), região do Morro do Baú (item 327), todos os imóveis do país (item 330), o que obviamente engloba aqueles constantes no bioma Mata Atlântica. Como se isso não fosse suficiente, quando alegou a inconstitucionalidade do artigo 67 (reserva legal), ao tratar dos supostos passivos decorrentes da aplicação do artigo, citou a Caatinga e a Mata Atlântica (item 355).

Ademais, nas dezenas de audiências públicas promovidas para discutir o CFlo, houve palestrantes umbilicalmente ligados à entidades defensoras da Mata Atlântica, tais como o Presidente do *Instituto para Preservação da Mata Atlântica*, Fernando José Mendes Pinto (ouvido em 13.11.2009 durante audiência pública realizada pela Câmara dos Deputados em Maceió, Alagoas), e representantes da *SOS Mata Atlântica*, como Mario Cezar Mantovani e Roberto Luiz Leme Klabin (veja, nesse sentido, o requerimento 75/2010, do Deputado Moacir Micheletto, aprovado em 17.03.2010; e requerimento 80/2010 do Deputado Aldo Rebelo, aprovado em 30.03.2010, para ouvir “financiadores da ONG SOS Mata Atlântica”). Em suas apresentações, evidencia-se que partiam da premissa da aplicabilidade do CFlo ao bioma Mata Atlântica.

10 COMPLEMENTARIEDADE E ESPECIALIDADE O REGIME DE APPE RL NO CFLO NA DINÂMICA ENTRE AS LEI 12.651/12 E LEI 11.428/06

A falta de um dispositivo expresso mencionando “Mata Atlântica” no Capítulo XIII do CFlo não implica a ausência de normatividade desse capítulo sobre esse bioma ou mesmo que a LMA vedaria que o legislador

criasse modos diferentes de recomposição em relação à APP e à reserva legal. Como corretamente aduzem Ingo Sarlet e Tiago Fenterseifer (2014, p. 339), um dos exemplos mais adequados para se falar em diálogo das fontes normativas é o direito ambiental, uma vez que “a complexidade e a forma como as diferentes fontes normativas se interconectam é sobremaneira característica” desse ramo do direito. No presente caso, esse diálogo é ainda mais porque expressamente desejado pela LMA em seu artigo 1º e em diversas outras passagens, recepcionando o regime de APP e RL do CFlo.

Ainda que se entenda não existir antinomia entre o Capítulo XIII do CFlo e a LMA, apenas para argumentar, se assim ocorresse, o CFlo seria a lei especial (*lex specialis*) em relação às áreas rurais consolidadas. Nada mais equivocado do que entender a LMA como lei especial em relação a tudo que se refere ao bioma por ela tratado, excluindo a complementariedade que existe entre ela o CFlo e a recepção por parte dela dos institutos da APP e RL tal qual plasmado pelo CFlo.¹⁷ Se tal percepção procedesse, a Mata Atlântica estaria absolutamente imune a qualquer disposição que não estivesse contida na Lei 11.428/2006, o que não é verdade, particularmente quando é a própria LMA que recepciona expressamente o regime de APP e RL do Código Florestal, bem como faz especial menção a este diploma normativo logo em seu artigo 1º.

O Código Florestal instituiu um regime específico para as áreas (rurais e urbanas) consolidadas em todo o país, sem diferenciar o local onde elas estão instaladas. O regime foi pensado para o país todo, com exclusões somente sendo efetuadas pontualmente pelo próprio Código, ainda mais considerada a ampla discussão ocorrida no parlamento, reflexo da dimensão social envolvendo as áreas consolidadas.

Alguns argumentos da LMA reforçam que é o CFlo que deve ser aplicado quando se trata de regime de APP e RL.

A LMA incorpora o instituto da APP e RL de forma expressa, não procedendo a alegação de que essa lei repudia a APP e a RL, que possuem regramento no CFlo (arts. 7º, 8º e 61 e ss.) e, portanto, é lei especial. Aliás, o próprio artigo 1º-A do CFlo deixa claro que dentre seu objeto se encontra estabelecer normas gerais sobre APP e RL (“Art. 1º-A. Esta Lei estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal;”).

¹⁷ Parece ser esse o pensamento de Pedro de Menezes Niebuhr, quando aduz “que se a vegetação de Mata Atlântica ocorrer fora de áreas de preservação permanente, sua supressão é regulada por lei específica (Lei n 12.428/06)” (*Manual das Áreas de Preservação Permanente: regime jurídico geral, espécies, exceções com doutrina e jurisprudência*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 28).

Os artigos 11, II, e 23, III, 35 e 38 da LMA demonstram a internalização do conceito de RL e APP pela ótica do CFlo, citando-o expressamente ou simplesmente adotando o seu conceito, o que demonstra que, em termos de especialidade, é o CFlo que tem tal característica, ainda que no bioma Mata Atlântica.¹⁸

Em matéria de APP e RL, essa especialidade do CFlo é corroborada pelo fato de a própria LMA determinar expressamente a aplicação das disposições do CFlo, ao preceituar que se deve observá-lo “em especial” (art. 1º): “observarão o que estabelece esta Lei, bem como a legislação ambiental vigente, em especial a Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965.” Como o CFlo de 1965 foi substituído pelo atual CFlo (2012), é este que deve ser lido como enaltecido no artigo 1º da LMA, ou seja, *a Lei 11.428/06 prestigia o CFlo, não apenas ao citá-lo, mas ao determinar explicitamente a sua aplicação ao Bioma Mata Atlântica com a expressão “em especial” do seu artigo 1º.*

É a própria Lei da Mata Atlântica que remete expressamente à observância do CFlo (atualmente, o de 2012) quanto ao regime jurídico de APP e RL, *de modo que não há antinomia, mas complementariedade entre LMA e CFlo*, como apontado pela Advocacia-Geral da União no Parecer 115/2019/DECOR/CGU/AGU. Essa complementariedade do CFlo à LMA, no que se refere à APP e à RL, torna inadequado o emprego do critério norma geral vs. norma especial sem se atentar para a recepção expressa do regime da APP e da RL pela LMA. Não faria sentido aplicar o regime especial da APP e da RL ao bioma Mata Atlântica, mas negar as

18 “Art. 11. O corte e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração do Bioma Mata Atlântica ficam vedados quando: [...] II – o proprietário ou possessor não cumprir os dispositivos da legislação ambiental, em especial as exigências da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, no que respeita às *Áreas de Preservação Permanente* e à *Reserva Legal*. [...] Art. 23. O corte, a supressão e a exploração da vegetação secundária em estágio médio de regeneração do Bioma Mata Atlântica somente serão autorizados: [...] III – quando necessários ao pequeno produtor rural e populações tradicionais para o exercício de atividades ou usos agrícolas, pecuários ou silviculturais imprescindíveis à sua subsistência e de sua família, ressalvadas as *áreas de preservação permanente* e, quando for o caso, após averbação da *reserva legal*, nos termos da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965; [...] Art. 35. A conservação, em imóvel rural ou urbano, da vegetação primária ou da vegetação secundária em qualquer estágio de regeneração do Bioma Mata Atlântica cumpre função social e é de interesse público, podendo, a critério do proprietário, as áreas sujeitas à restrição de que trata esta Lei ser computadas para *efeito da Reserva Legal* e seu excedente utilizado para fins de compensação ambiental ou instituição de Cota de Reserva Ambiental – CRA. Parágrafo único. Ressalvadas as hipóteses previstas em lei, as *áreas de preservação permanente* não integrarão a reserva legal. [...] Art. 38. Serão beneficiados com recursos do Fundo de Restauração do Bioma Mata Atlântica os projetos que envolvam conservação de remanescentes de vegetação nativa, pesquisa científica ou áreas a serem restauradas, implementados em Municípios que possuam plano municipal de conservação e recuperação da Mata Atlântica, devidamente aprovado pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente. § 1º Terão prioridade de apoio os projetos destinados à conservação e recuperação das *áreas de preservação permanente*, *reservas legais*, reservas particulares do patrimônio natural e áreas do entorno de unidades de conservação.

cláusulas de sopesamento efetuada pelo legislador relativa a esse regime no Capítulo XIII do CFlo.

A aplicação do regime do Capítulo XIII do CFlo ao bioma Mata Atlântica não pode ser obstada pela ausência de sua previsão na LMA ou pela caracterização desse regime como um “perdão”, pois a lei não poderia prever algo que somente foi criado por legislação posterior (CFlo) e, como visto, não existe perdão ou anistia, como destacou o STF no julgamento sobre a constitucionalidade do CFlo. Inexiste na Lei 11.428/2012 regra que impeça a consolidação ou a aplicação das normas do capítulo XIII do CFlo. O que há é o silêncio (não a sua vedação) sobre a consolidação na LMA, havendo previsão expressa no CFlo para as áreas consolidadas sem redução de alcance, exceto no § 16 do artigo 61-A.

Quando o CFlo pretendeu excepcionar a aplicação das regras de áreas rurais consolidadas, ele o fez expressamente (art. 61-A, § 16¹⁹): excepciona do regime do artigo apenas as UCs do grupo de proteção integral, e mesmo assim com alguns limites, como a criação da UC por ato do poder público até a data de publicação do CFlo.

Embora cristalina a amplitude da discussão a todo o Capítulo XIII do CFlo, frise-se o absurdo da sua não aplicação por um exemplo citando outro artigo sobre regime diferenciado em APP, o artigo 62, porque geraria a contradição de sua aplicação ter sido admitida pela 4ª Câmara do MPF²⁰ no mapa de aplicação do bioma Mata Atlântica (UHE Água Vermelha, Município de Riolândia/SP) ao mesmo tempo em que se nega a incidência do regime diferenciado sobre APP por membros do MPF em ações civis públicas e recomendações aos órgãos ambientais.

Meio Ambiente. Área de Preservação Permanente. Margem de reservatório. Usina Hidrelétrica de Água Vermelha. Município de Riolândia/SP. Ocupação irregular. Assinatura de TAC. IBAMA. Constatado que as edificações existentes na “Praia Artificial de Riolândia” não mais caracterizavam dano ambiental. CETESB. Licença Ambiental de Instalação concedida. Promoção de arquivamento por terem sido adotadas as providências necessárias para a regularização ambiental da área. Pela homologação.

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

20 MPF, 4ª Câmara, PA 1.34.015.000779/2007-45, 399ª Sessão Ordinária em 04/02/2014, rel. Nívio de Freitas Silva Filho, voto 108/2014.

Da mesma forma, a Procuradoria-Geral da República (PGR), em parecer da lavra do Procurador-Geral da República na Reclamação 38.764 perante o STF, também admitiu a aplicabilidade do artigo 62 do CFlo no mapa de aplicação do bioma Mata Atlântica (UHE Água Vermelha, Município de Cardoso/SP). O parecer foi enfático:

Essencial destacar que não houve modulação de efeitos do julgamento proferido pela Suprema Corte, o que permitiria, caso assim pretendesse o Tribunal, restringir os efeitos da decisão, *excluindo de seu alcance determinadas situações* ou impedindo sua retroação em específicas hipóteses (p. 12).

Destaque-se que o STF acolheu tal entendimento ao validar a aplicação do artigo 62 do CFlo no bioma Mata Atlântica (Rcl 38.764). Também é digna de nota a Rcl 42.786, na qual o STF resolveu pendência intertemporal sobre a aplicação do artigo 61-A em imóvel rural no Município de Rosana/SP, inteiramente dentro do mapa de aplicação do bioma Mata Atlântica.

Recorde-se que o artigo 5º da LMA não admite que intervenções não autorizadas mudem o *status* da vegetação anteriormente existente, evitando que supressões ilegais sejam consideradas válidas sem lei reconhecendo essa validade, afastando efeitos baseados na mera passagem do tempo. *A importância dessa constatação reside no fato de que a regra do artigo 5º da LMA não é especial, mas geral do sistema*, tanto que era prevista em mero decreto (Dec. 750/93, art. 8º) sem sofrer impugnação quanto à sua validade. Ela veda o que o ordenamento jurídico e a proteção constitucional do meio ambiente proíbem e recebe expresso respaldo do STF e STJ: a própria torpeza e a passagem do tempo não estabilizam a situação de ilegalidade ambiental, não existindo direito adquirido a poluir ou degradar o meio ambiente.²¹ Alexandre Gaio (2014, p. 90) corretamente aduz que

21 “[...] 2. Inexiste direito adquirido a poluir ou degradar o meio ambiente. [...] 3. Décadas de uso ilícito da propriedade rural não dão salvo-conduto ao proprietário ou posseiro para a continuidade de atos proibidos ou tornam legais práticas vedadas pelo legislador, sobretudo no âmbito de direitos indisponíveis, que a todos aproveita, inclusive às gerações futuras, como é o caso da proteção do meio ambiente” (STJ, 2ª T., v.u., REsp 948.921/SP, rel. Min. Herman Benjamin, j. em 23/10/2007, *DJe* 11/11/2009. No mesmo sentido: STJ, 2ª T., v.u., REsp 1.222.723/SC, rel. Min. Mauro Campbell Marques, j. em 08/11/2011, *DJe* 17/11/2011). O STF tem entendimento no sentido de que a licença urbanística municipal não exclui a necessidade da ambiental, não se podendo falar em fato consumado pela consolidação da situação fática em relação a direito inexistente: “AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO AMBIENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. AUSÊNCIA DE LICENÇA AMBIENTAL. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL. REEXAME DE FATOS E PROVAS. INAPLICABILIDADE DA TEORIA DO FATO CONSUMADO. [...] 3. A teoria do fato consumado não pode ser invocada para conceder direito inexistente sob a alegação de consolidação da situação fática pelo decurso do tempo. Esse é o entendimento consolidado por ambas as turmas desta Suprema Corte. Precedentes: RE 275.159, Rel. Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, DJ 11.10.2001; RMS 23.593-DF, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Primeira Turma, DJ de 02/02/01; e RMS 23.544-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJ 21.6.2002.” (STF, 1ª T., v.u., AR no RE 609.748/RJ, rel. Min. Luiz Fux, j. em 23/08/2011, *DJe* 13/09/2011)

essa regra não admite qualquer utilização do imóvel sobre o qual incidiu a supressão ilegal de vegetação “que não seja o dever de fazer aquela vegetação alcançar novamente o estágio” de regeneração que se encontrava, destacando que ela “também visa repelir pretensões e estratégias dotadas de malícia, sob o princípio de que ninguém pode se beneficiar da própria torpeza.”

Tanto é a regra, que o próprio CFlo preceitua a obrigação de promover, pelo proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título, a recomposição da vegetação, ressalvados os usos autorizados previstos no Código para a supressão de vegetação APP (art. 7º, § 1º), tendo natureza real tal obrigação (art. 7º, § 2º), não admitindo direito à regularização de futuras intervenções ou supressões de vegetação nativa, além das previstas no próprio CFlo (art. 8º, § 4º). Em relação a RL, ela deve existir em todo imóvel rural de acordo com certos percentuais mínimos (CFlo, art. 12). Mesmo a supressão em áreas passíveis de uso alternativo do solo, o CFlo ordena a recuperação da área (art. 51). Necessário destacar que as obrigações do CFlo têm natureza real e são transmitidas ao sucessor (art. 2º, § 2º). Em outras palavras, o CFlo rechaça ilegalidades e determina o retorno ao *status quo*, mas abre exceção às áreas consolidadas para todos os biomas.

O próprio MMA, ao regulamentar o Sicar e o CAR, instrumentos do CFlo, preceitua que os “remanescentes de vegetação nativa, existentes após 22 de julho de 2008, não perderão esta classificação nos casos de incêndio, desmatamento ou qualquer outro tipo de intervenção não autorizada ou não licenciada” (IN MMA 2/2014, art. 3º).

Então, além de a própria LMA reconhecer que a especialidade da matéria APP e RL é do CFlo, é equivocado pretender utilizar essa regra da LMA (art. 5º) como se estivesse se tratando de algo *sui generis*, especial, e não geral no ordenamento jurídico ambiental, válida para todos os biomas, independentemente de previsão expressa. Não se pode deixar enganar pelo fato de a regra estar de forma expressa na Lei da Mata Atlântica, quando o que aconteceu foi o aproveitamento de uma lei específica “para integrar nela princípios que se justificavam em toda a ordem jurídica”, como leciona José de Oliveira Ascensão (2016, p. 535), que corretamente também difere a especialidade substancial da formal. Não há nenhuma razão de especialidade substancial da regra do artigo 5º da LMA; ao contrário, como visto, ela nada mais é do que a cristalização das normas ambientais brasileiras. Logo, mudanças pontuais e retroativas (lei especial) afastam a regra cristalizada na LMA nos exatos termos de sua aplicação.

Usado para resolver antinomias, pelo o critério de excepcionalidade “a norma excepcional deve prevalecer sobre a norma comum” (CHIASSONI, 2020, p. 444). A norma comum é aquela que não deixa o perpetrador ambiental consolidar a supressão de vegetação não autorizada (CFlo, arts. 2º, § 2º, 7º, §§ 1º e 2º, 12 e 51; LMA, art. 5º), sendo excepcional as regras do Capítulo XIII do CFlo que permitem, em certas condições, essa consolidação. Dessa forma, sendo a consolidação excepcional, ela deve prevalecer sobre a regra geral que a proíbe, ou seja, as regras do Capítulo XIII do CFlo prevalecem sobre as gerais de não consolidação, como a do próprio CFlo e da Mata Atlântica.

Apenas para argumentar, ainda que os dispositivos da LMA fossem especiais, trazendo a antinomia de segundo grau lei geral posterior *versus* anterior especial, a solução não é necessariamente a que se preconiza, isto é, prevalência da regra especial anterior sobre a geral posterior.

Carlos Maximiliano (2011, p. 293) aduz que a disposição de que *lex posterior generalis non derogat legi priori speciali* “é máxima que prevalece apenas no sentido de não poder o aparecimento da norma ampla causar, só por si, sem mais nada, a queda da autoridade da prescrição especial vigente”, sendo necessário “que esse intuito decorra claramente do contexto.” Viu-se, ao longo do texto, diversos tipos de argumento para que tal derrogação fique clara, sendo desnecessário repeti-los.

Já Maria Helena Diniz (2014, p. 64) leciona que a preferência pelo critério da especialidade nesse tipo de antinomia de segundo grau não é evidente, não havendo regra definida, havendo uma oscilação entre a prevalência do cronológico e a do especial:

Em caso de antinomia entre o *critério de especialidade* e o *cronológico*, valeria o metacritério *lex posterior generalis non derogat priori speciali*, segundo o qual a regra da especialidade prevaleceria sobre a cronológica. Esse metacritério é parcialmente inefetivo, por ser menos seguro do que o anterior. A metarregra *lex posterior generalis non derogat priori speciali* não tem valor absoluto, dado que, às vezes, *lex posterior generalis derogat priori speciali*, tendo em vista certas circunstâncias presentes. A preferência entre um critério e outro não é evidente, pois se constata uma oscilação entre eles. Não há uma regra definida; conforme o caso, haverá supremacia ora de um, ora de outro critério.

Para os italianos, na sua cultura jurídica contemporânea, é comum o pensamento de que “os conflitos entre o critério cronológico e o critério da especialidade não têm uma solução ‘pré-constituída’, podendo prevalecer, segundo os casos, ora o critério cronológico (*lex posterior generalis*

derogat legi priori specialis), ora o critério da especialidade (*lex prior specialis derogat legi posteriori generali*)” (CHIASSONI, 2020, p. 437).

Nesse contexto deve ser entendido a metarregra *lex posteriori generalis non derogat priori speciali*, porque, como aduz Tercio Sampaio Ferraz Junior (2016, p. 171), ela tem “aplicação restrita à experiência concreta” e é “de generalização difícil.” Para Roberto de Ruggiero (1971, p. 148-149), questões que se apresentam no campo da revogação, incluindo as antinomias de segundo grau, “são questões de interpretação que se devem resolver com a investigação da vontade legislativa: os brocardos em uso entre os práticos: ‘*Generi per speciem derogatur*’, ‘*Lex specialis non derogat generali*’ e outros idênticos, são falsos pelo seu absolutismo.”

Em suma, não existe uma imunidade da lei especial anterior em relação a geral posterior e, como visto, diversos argumentos corroboram a aplicação do que incorretamente alguns chamam de lei geral posterior (CFlo, Cap. XIII).

Em nosso ordenamento jurídico existem casos de regra geral posterior afastar a anterior especial, como a regra de que os embargos do executado não têm efeito suspensivo automático (CPC/73, art. 739-A e CPC, art. 919) sendo aplicada às execuções fiscais, pelo entendimento do STJ em recurso repetitivo (REsp 1.272.827). Tal entendimento foi contestado na ADI 5.165, que formou maioria no STF para rechaçar a alegação de inconstitucionalidade.²² O cenário se assemelha ao da relação entre o CFlo e a LMA, porque a LEF (lei especial anterior) determina a aplicação subsidiária do CPC (geral posterior) às execuções fiscais (art. 1º), enquanto a LMA determina a aplicação pura e simples das disposições do CFlo, sem mencionar a subsidiariedade. Mesmo assim, o STJ reconheceu a aplicação da lei posterior geral sobre a anterior especial, entendimento que o STF tem mantido na ADI 5.165.

Ainda há a justiça, considerada como critério dos critérios para resolver a antinomia de segundo grau. Segundo Maria Helena Diniz (2014, p. 66), “entre duas normas incompatíveis dever-se-á escolher a mais justa. Isso é assim porque os critérios não são axiomas, visto que gravitam na interpretação ao lado de considerações valorativas, fazendo com que a lei seja aplicada de acordo com a consciência jurídica popular e com os objetivos sociais. Portanto, excepcionalmente, valor *justum* deve lograr entre duas normas incompatíveis.” Seria justo afastar a excepcionalidade do uso

²² Mesmo que em 2010 tenha se recusado reconhecer a repercussão geral por entender que a divergência é solucionável pela aplicação da legislação infraconstitucional (RE 626.468)

consolidado apenas pelo bioma no qual se encontra o imóvel, reduzindo o alcance de política pública exaustivamente discutida no parlamento e praticamente tornando letra morta a regularização urbana fundiária? Obviamente que não, motivo pelo qual o Capítulo XIII do CFlo deve ser aplicado ao bioma Mata Atlântica.

CONCLUSÃO

Aplica-se o Capítulo XIII (disposições transitórias) do CFlo ao bioma Mata Atlântica, sendo inapropriado reduzir a discussão aos artigos 61-A e 61-B.

A razão de ser do Capítulo XIII do CFlo transparece a sua aplicabilidade ao bioma Mata Atlântica. As irregularidades nas áreas rurais e urbanas constantes no bioma Mata Atlântica constaram do processo legislativo como uma das principais razões para a necessidade do novo CFlo, uma vez que esse bioma abriga $\frac{2}{3}$ da população brasileira e concentra o maior número de propriedade rurais. Parte dos exemplos utilizados para justificar a necessidade de regime diferenciado de APP e RL eram de culturas realizadas no bioma Mata Atlântica, fato reconhecido pela própria Câmara dos Deputados (Ofício 688/SGM/P/2020). O elemento teleológico de adequar as propriedades não parametrizadas ao CFlo fica patente também na exposição de motivos da Medida Provisória (MP 571), demonstrando que essas regras tiveram o propósito de incidir a todo o território nacional, sem a exclusão de qualquer região e, conseqüentemente, bioma. É inegável o objetivo do CFlo de pacificar situações conflituosas envolvendo APP e RL, tanto no campo quanto na cidade. Essa ponderação do legislador entre os interesses constitucionais nas áreas consolidadas não reduz o seu alcance a quaisquer biomas ou porções do território nacional, ao contrário, são mais necessárias onde existem mais pessoas e propriedades rurais, como é o caso do bioma Mata Atlântica.

A aplicação do Capítulo XIII do CFlo não se consubstancia em proteção insuficiente ou mesmo retrocesso ao bioma Mata Atlântica, porque essas normas foram validadas pelo STF com expresse rechaço de alegações de proteção insuficiente ou de retrocesso ambiental. A aplicação dos artigos 61-A e 61-B do Código Florestal (CFlo) não significa anistia e muito menos dispensa de recuperar o meio ambiente, uma vez que o Supremo expressamente afastou a tese da anistia e frisou que a recuperação do meio ambiente é garantida pelo CFlo.

O fato de ser patrimônio nacional (CF, art. 225, § 4º) não isenta o bioma Mata Atlântica de ser afetado pelo CFlo, argumento que carrega implicitamente uma suposta superioridade desse bioma em relação aos demais e desconsidera que a própria LMA preceitua a aplicação, em especial, do CFlo. Inexiste razão para se considerar não aplicável ao bioma Mata Atlântica o CFlo sob pena de se estender o argumento à Floresta Amazônica, Pantanal, Serra do Mar e Zona Costeira, o que ressalta o absurdo do argumento.

A existência de lei sobre a Mata Atlântica não torna esse bioma superior aos demais, tanto do ponto de vista jurídico quanto do ecossistêmico (natural), classificados ou não como patrimônio nacional, porque tal classificação não estabelece hierarquia entre biomas e muito menos imunidade aos termos da lei. O meio ecologicamente equilibrado previsto na Constituição Federal (art. 225) pressupõe igualdade na proteção dos biomas, garantindo as respectivas individualidades, todos devendo ser protegidos para a efetivação de tal cláusula constitucional. Não se pode e não se deve priorizar a conservação de um ecossistema em detrimento de outro, pois haveria prejuízo para todos os biomas, com rompimento do equilíbrio ecológico. Entretanto, é o que ocorre quando se considera o bioma Mata Atlântica imune às disposições do Capítulo XIII do CFlo. Descreve-se sobre sua importância para sustentar singularidades, quando essas peculiaridades são inerentes a todos os biomas, visando excluir certas regras do CFlo aplicáveis a todos os biomas, criando tratamento afrontoso à isonomia entre os biomas e a cláusula que garante o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O debate em torno da identidade ecológica nas Cotas de Reserva Ambiental (CRA) demonstra a compatibilidade do regime do Capítulo XIII do CFlo ao bioma Mata Atlântica. O STF debateu sobre o alcance do artigo 48, § 2º, do CFlo e derrubou o núcleo da tese da inaplicabilidade do seu Capítulo XIII: a necessidade de recuperação ou restauração das supressões de vegetação do bioma Mata Atlântica. Também citou exemplos de compensação ambiental sobre o uso das CRAs no bioma Mata Atlântica sem excluir áreas deste bioma dos debates e considerações sobre o regime de compensação de áreas de reserva legal por meio de CRA; ao contrário, a compensação ambiental por meio das CRAs envolvendo áreas dentro do bioma Mata Atlântica constituíram parte da própria razão de decidir do julgado, desde que com a mesma identidade ecológica. Como a CRA é expressamente citada no artigo 66, § 5º, I, do

CFlo, que permite a regularização da reserva legal pela sua compensação via “aquisição de Cota de Reserva Ambiental – CRA” (art. 66, III), não exigindo que haja a recuperação ou restauração da RL *in loco*, fica clara a admissão da consolidação com um regime diferenciado de restauração ambiental, mesmo no bioma Mata Atlântica. A admissão pelo STF da CRA – instrumento do CFlo exclusivo para a reserva legal – no bioma Mata Atlântica derruba a tese de que não haveria espaço para soluções legais nesse bioma que não fossem a solução preconizada na LMA.

A Lindb impõe a análise das consequências práticas da tese de não se aplicar o Capítulo XIII do CFlo ao bioma Mata Atlântica, devendo-se destacar a quase inexistência da regularização fundiária urbana (Reurb) no bioma mais habitado do país e a impossibilidade de executar os programas de recuperação florestal e de produção de água relativos ao rompimento da barragem do Fundão, em Mariana/MG. Assim, parte fundamental do CFlo não seria aplicável em bioma que abriga $\frac{2}{3}$ (dois terços) da população brasileira, o que se apresenta mesmo contra a sua redação, eis que ele aduz expressamente sua aplicação às florestas e as demais formas de vegetação nativa “existentes no território nacional” (art. 2º, *caput*), não excluindo alguma parte desse território, principalmente parte com população tão expressiva, distribuída por 17 estados e responsável por aproximadamente 70% do PIB.

A supressão do bioma Mata Atlântica mediante certos requisitos, como ocorre na Lei 12.651/12 e no CFlo, não se revela incompatível com o regime de áreas consolidadas de APP ou RL trazida pelo CFlo, antes se afigura como seu pressuposto; somente é possível consolidar o uso de área se isso não fosse permitido (expressa ou implicitamente) à época pelo ordenamento jurídico. O CFlo foi expresso quando excluiu a sua aplicação, como ocorreu nas UCs do grupo de proteção integral (art. 61-A, § 16). Na definição geral de área rural consolidada, por exemplo, não houve exclusão de bioma ou região (art. 3º, IV). As intervenções não autorizadas pela LMA não mudam o estágio da Mata Atlântica existente anteriormente ao ato ilícito (LMA, art. 5º), mas isso não impede que o legislador possa, em determinados casos, admitir algumas intervenções de forma retroativa e pontual, como fez o CFlo em seu Capítulo XIII. Há perfeita harmonia entre a LMA (veda intervenções ilegais) e as disposições transitórias do CFlo (autoriza retroativamente certas atividades em certas circunstâncias, impondo soluções específicas), não se devendo presumir contradições absolutas entre duas expressões de direito.

Todos os atores institucionais ao editarem atos normativos sobre a implantação do CAR e do PRA o fizeram para serem aplicados nas áreas rurais consolidadas em todo o território nacional, não excluindo nenhum bioma. Nos Estados abrangidos pelo mapa de aplicação da Mata Atlântica do IBGE verifica-se que o PRA (CFlo, art. 59) e o CAR, aprovados por leis locais ou que seguiram a normativa federal, não excepcionam de seu âmbito o bioma Mata Atlântica, exatamente porque consideram o CFlo (Capítulo XIII) aplicável a este bioma.

O comportamento processual dos atores envolvidos no julgamento do Código Florestal bem demonstra o equívoco da tese da inaplicabilidade do Capítulo XIII do CFlo ao bioma Mata Atlântica pela ótica de seus próprios defensores. Diversos atores (*v.g.*, PGR, RMA) envolvidos nas ações diretas do CFlo admitiram a aplicação dos artigos 61-A e 61-B para o bioma Mata Atlântica ao citar exemplos desse bioma para sustentar a sua inconstitucionalidade, mas agora sustentam que algumas regras do Capítulo XIII do CFlo não se aplicam a esse bioma, o que configura ofensa às regras discursivas jurídicas ao expor a contradição inerente a sua atuação.

É a própria Lei da Mata Atlântica que remete expressamente à observância do CFlo (atualmente, o de 2012) quanto ao regime jurídico de APP e RL, de modo que não há antinomia, mas complementariedade entre LMA e CFlo. Essa complementariedade do CFlo à LMA, no que se refere à APP e à RL, torna inadequado a aplicação do critério norma geral *vs.* norma especial.

A Lei 11.428/06 expressamente dialoga com o CFlo não apenas em seu artigo 1º, mas em diversas passagens ao incorporar os institutos da APP e da RL de forma expressa (arts. 11, II e 23, III, 35 e 38), não havendo nada que impeça a aplicação das regras do Capítulo XIII do CFlo ao bioma Mata Atlântica. Ela internaliza o conceito de RL e APP pela ótica do CFlo, demonstrando que, em termos de especialidade, é o CFlo que tem tal característica, não procedendo a alegação de que a LMA repudia a APP e a RL, que possuem regramento no CFlo e, portanto, é lei especial, tanto que seu artigo 1º-A esclarece que, dentre seu objeto, encontra-se estabelecer normas gerais sobre APP e RL.

Não faria sentido se aplicar o regime especial da APP e da RL ao bioma Mata Atlântica, mas negar as cláusulas de sopesamento efetuada pelo legislador relativa a esse regime no Capítulo XIII do CFlo.

Inexiste na Lei 11.428/2012 regra que impeça a consolidação ou a aplicação das normas do Capítulo XIII do CFlo. O que há é o silêncio (não

a sua vedação) sobre a consolidação na LMA, havendo previsão expressa no CFlo para as áreas consolidadas sem redução de alcance, exceto no § 16 do artigo 61-A.

Entretanto, em termos de especialidade, indubitavelmente o CFlo é lei especial (*lex specialis*) quando se trata de áreas rurais consolidadas, APP e RL, com seu regime específico aplicável em todo o país.

Ademais, o artigo 5º da LMA não é regra especial, mas geral do sistema, pois veda o que o ordenamento jurídico e a proteção constitucional do meio ambiente proíbem e tem respaldo jurisprudencial: a própria torpeza e a passagem do tempo não estabilizam a situação de ilegalidade ambiental, não existindo direito adquirido a poluir ou degradar o meio ambiente. Além de a especialidade da matéria APP e RL ser do CFlo, é equivocado pretender utilizar essa regra da LMA (art. 5º) como se estivesse se tratando de algo diferente, especial, e não geral no ordenamento jurídico ambiental e válida para todos os biomas, independentemente de previsão expressa. Não há nela nenhuma razão de especialidade substancial; ao contrário, ela nada mais é do que a cristalização das normas ambientais brasileiras. Mudanças pontuais e retroativas (lei especial) afastam a regra cristalizada na LMA e em outros lugares do ordenamento, nos exatos termos de sua aplicação. Pelo critério de excepcionalidade, usado para resolver antinomias, o que se admite apenas para argumentar, a norma excepcional (consolidação prevista no Cap. XIII do CFlo) deve prevalecer sobre a norma comum (vedação de o perpetrador ambiental consolidar a supressão de vegetação não autorizada – CFlo, arts. 2º, § 2º, 7º, §§ 1º e 2º, 12 e 51; LMA, art. 5º).

Apenas para argumentar, ainda que os dispositivos da LMA fossem especiais, no sentido de trazer à tona a antinomia de segundo grau lei geral posterior (CFlo) *versus* anterior especial (LMA), a solução não é a não aplicabilidade do Capítulo XIII do CFlo à LMA. A preferência pelo critério da especialidade nesse tipo de antinomia de segundo grau não é evidente, não havendo regra definida, havendo uma oscilação entre a prevalência do cronológico e a do especial. Diversos argumentos corroboram a aplicação do CFlo, Capítulo XIII, mas ainda vale a pena citar caso de regra geral posterior que revoga a anterior especial, como a de que os embargos do executado não têm efeito suspensivo automático (CPC) sendo aplicada às execuções fiscais (LEF).

REFERÊNCIAS

ALEXY, R. *Theory of legal argumentation*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

ASCENSÃO, J. O. *O Direito: introdução e teoria geral*. 13. ed. Coimbra: Almedina, 2016.

AATR-BA – ASSOCIAÇÃO DE ADVOGADOS DE TRABALHADORES RURAIS NO ESTADO DA BAHIA. *Nota Técnica – Fundamentos para inclusão dos biomas Caatinga e Cerrado no § 4º art. 225 da CF – Reconhecimento como patrimônio nacional – PEC 504/2010*. Rio de Janeiro: Act!onAid, 2018.

BIM, E. F. A eficácia dos pareceres da consultoria jurídica no órgão de advocacia de Estado e na Administração Pública. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, DF, v. 57, n. 227, p. 43-80, jul./set. 2020.

CANOTILHO, J. J. G.; MOREIRA, V. *Fundamentos da Constituição*. Coimbra: Coimbra, 1991.

CHIASSONI, P. *Técnica da interpretação jurídica: breviário para juristas*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

COSTA, T. B. *et al.* A visão do bioma Cerrado no Ensino Fundamental do município de Goiânia e sua relação com os livros didáticos utilizados como instrumento de ensino. *Polyphonia*, Goiânia, v. 21, n. 1, p. 317-337, jan./jun. 2010.

DINIZ, M. H. *Conflito de normas*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

FERRAZ JUNIOR, T. S. *Introdução ao estudo do Direito: técnica, decisão, dominação*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

GAIO, A. *Lei da Mata Atlântica comentada*. São Paulo: Almedina, 2014.

IBAMA – INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. Comitê Interfederativo. *Nota Técnica 9/2019/CT-FLOR/GABIN (SEI 6156084), aprovada pelo Despacho 6463701/2019 da Diretoria de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas (DBFLO), PA 00400.001509/2019-85*. Brasília, DF: IBAMA, 2019.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA.

Biomass e sistema costeiro-marinho do Brasil: compatível com a escala 1:250 000. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

JORI, M.; PINTORE, A. *Manuale di Teoria Generali del Diritto.* 2. ed. Torino: G. Giappichelli, 1995.

LEITÃO, M. *História do futuro: o horizonte do Brasil no Século XX.* Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

MACHADO, P. A. L. *Direito Ambiental brasileiro.* 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

MAXIMILIANO, C. *Hermenêutica e aplicação do Direito.* 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

NADER, P. *Introdução ao estudo do Direito.* 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

NIEBUHR, P. M. *Manual das áreas de preservação permanente: regime jurídico geral, espécies, exceções com doutrina e jurisprudência.* Belo Horizonte: Fórum, 2018.

OVERBECK, G. E. *et al.* Conservation in Brazil needs to include non-forest ecosystems. *Diversity and Distributions*, v. 21, p. 1455-1460, 2015.

PAPP, L. *Comentários ao Novo Código Florestal Brasileiro: Lei n. 12.651/12.* Campinas: Millennium, 2012.

PARDINI, F. Além da floresta. *Página 22*, São Paulo, n. 18, p. 18-23, abr. 2008.

PEDROSO, G. T. P. *Restrições legais ao uso da propriedade rural: o caso da microbacia hidrográfica do córrego Santo Antonio no município de Jahu-SP.* Dissertação (Mestrado) – Centro Universitário de Araraquara, Araraquara, 2008.

PERELMAN, C.; OLBRECHTS-TYTECA, L. *Tratado da argumentação jurídica: a nova retórica.* 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

PRUDENTE, A. S. A missão constitucional do poder judiciário republicano na defesa do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 17, n. 66, p. 77-112, abr./jun. 2012.

RAMOS, E. S. *A proteção aos direitos adquiridos no Direito Constitucional brasileiro.* São Paulo: Saraiva, 2003.

RODRIGUES, M. A. *Direito Ambiental esquematizado*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

RUGGIERO, R. *Instituições de Direito Civil*. v. I. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1971.

SARLET, I. W.; FENTERSEIFER, T. *Direito Ambiental: introdução, fundamentos e teoria geral*. São Paulo: Saraiva, 2014.

SILVA, J. A. *Direito Ambiental Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

SOARES, R. M. F. *Hermenêutica e interpretação jurídica*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

VELOSO, Z. *Comentários à Lei Introdução ao Código Civil – artigos 1º a 6º*. Belém: UNAMA, 2005.

Artigo recebido em: 18/11/2020.

Artigo aceito em: 07/04/2021.

Como citar este artigo (ABNT):

BIM, E. F. A Aplicação do Código Florestal ao bioma Mata Atlântica. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 18, n. 40, p. 37-77, jan./abr. 2021. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/2017>. Acesso em: dia mês. ano.