

13/06/2023

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.446 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. LUIZ FUX
REQTE.(S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS - OCB
ADV.(A/S)	: ANA PAULA ANDRADE RAMOS RODRIGUES
AM. CURIAE.	: CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL - CNA
ADV.(A/S)	: RUDY MAIA FERRAZ
AM. CURIAE.	: CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO - CBIC
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DAS EMPRESAS DE LOTEAMENTO E DESENVOLVIMENTO URBANO - AELO
AM. CURIAE.	: SINDICATO DAS EMPRESAS DE COMPRA, VENDA, LOCAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DE IMÓVEIS RESIDENCIAIS E COMERCIAIS DE SÃO PAULO - SECOV
ADV.(A/S)	: MARCOS ANDRE BRUXEL SAES
AM. CURIAE.	: FUNDAÇÃO SOS PRÓ-MATA ATLÂNTICA - SOS MATA ATLÂNTICA
AM. CURIAE.	: REDE DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS DA MATA ATLÂNTICA - RMA
AM. CURIAE.	: WWF-BRASIL - FUNDO MUNDIAL PARA A NATUREZA
AM. CURIAE.	: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL - ISA
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DE PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE E DA VIDA - APREMAVI
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO MINEIRA DE DEFESA DO AMBIENTE - AMDA
ADV.(A/S)	: ERIKA BECHARA

ADI 6446 / DF

ADV.(A/S) :RAFAEL GANDUR GIOVANELLI
ADV.(A/S) :MAURICIO GUETTA
ADV.(A/S) :LIGIA VIAL VASCONCELOS
AM. CURIAE. :ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS MEMBROS DO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE MEIO AMBIENTE -
ABRAMPA
ADV.(A/S) :VIVIAN MARIA PEREIRA FERREIRA

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO AMBIENTAL. ARTIGOS 61-A E 61-B DA LEI FEDERAL 12.651/2012 (CÓDIGO FLORESTAL) E ARTIGOS 2º, PARÁGRAFO ÚNICO, 5º E 17 DA LEI FEDERAL 11.428/2006 (LEI DA MATA ATLÂNTICA). PEDIDO DE DECLARAÇÃO DE NULIDADE PARCIAL, SEM REDUÇÃO DE TEXTO, DE MODO A EXCLUIR DO ORDENAMENTO JURÍDICO A INTERPRETAÇÃO QUE IMPEÇA A APLICAÇÃO DO REGIME AMBIENTAL DE ÁREAS CONSOLIDADAS ÀS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE INSERIDAS NO BIOMA DA MATA ATLÂNTICA. ALEGADA OFENSA AOS ARTIGOS 1º, IV; 5º, *CAPUT*, XXII E XXIII; 170, II, III E VI; E 225, *CAPUT* E § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CONTROVÉRSIA A RESPEITO DO ALCANCE DE REGIME JURÍDICO PREVISTO EM NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS. EVENTUAL OFENSA REFLEXA À CONSTITUIÇÃO. INVIABILIDADE DE EXAME EM SEDE DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO. AÇÃO NÃO CONHECIDA.

A C Ó R D Ã O

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata de julgamento virtual de 2 a 12/6/2023, por unanimidade, não conheceu da ação direta de inconstitucionalidade, com fundamento no artigo 21, § 1º, do RISTF, e declarou prejudicado o pedido de medida cautelar, nos termos do voto do Relator. Falaram: pelo *amicus curiae* Instituto Socioambiental ISA, o Dr. Ingo Wolfgang Sarlet; pelo *amicus curiae*

ADI 6446 / DF

Fundação SOS Pró-Mata Atlântica - SOS Mata Atlântica, a Dra. Erika Bechara; pelo *amicus curiae* Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente ABRAMPA, a Dra. Vivian Maria Pereira Ferreira; pelo *amicus curiae* Organização das Cooperativas Brasileiras OCB, o Dr. Leonardo Papp; pelo *amicus curiae* WWF-BRASIL - Fundo Mundial para a Natureza, o Dr. Rafael Giovanelli; e, pelo *amicus curiae* Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil CNA, o Dr. Rodrigo de Oliveira Kaufmann.

Brasília, 13 de junho de 2023.

Ministro LUIZ FUX - RELATOR

Documento assinado digitalmente

13/06/2023

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.446 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. LUIZ FUX
REQTE.(S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS - OCB
ADV.(A/S)	: ANA PAULA ANDRADE RAMOS RODRIGUES
AM. CURIAE.	: CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL - CNA
ADV.(A/S)	: RUDY MAIA FERRAZ
AM. CURIAE.	: CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO - CBIC
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DAS EMPRESAS DE LOTEAMENTO E DESENVOLVIMENTO URBANO - AELO
AM. CURIAE.	: SINDICATO DAS EMPRESAS DE COMPRA, VENDA, LOCAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DE IMÓVEIS RESIDENCIAIS E COMERCIAIS DE SÃO PAULO - SECOV
ADV.(A/S)	: MARCOS ANDRE BRUXEL SAES
AM. CURIAE.	: FUNDAÇÃO SOS PRÓ-MATA ATLÂNTICA - SOS MATA ATLÂNTICA
AM. CURIAE.	: REDE DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS DA MATA ATLÂNTICA - RMA
AM. CURIAE.	: WWF-BRASIL - FUNDO MUNDIAL PARA A NATUREZA
AM. CURIAE.	: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL - ISA
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DE PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE E DA VIDA - APREMAVI
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO MINEIRA DE DEFESA DO AMBIENTE - AMDA
ADV.(A/S)	: ERIKA BECHARA

ADI 6446 / DF

ADV.(A/S) : RAFAEL GANDUR GIOVANELLI
ADV.(A/S) : MAURICIO GUETTA
ADV.(A/S) : LIGIA VIAL VASCONCELOS
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS MEMBROS DO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE MEIO AMBIENTE -
ABRAMPA
ADV.(A/S) : VIVIAN MARIA PEREIRA FERREIRA

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Presidente da República, tendo por objeto os artigos 61-A e 61-B da Lei federal 12.651/2012 (Código Florestal) e os artigos 2º, parágrafo único, 5º e 17 da Lei federal 11.428/2006, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências, *in verbis*:

Lei federal 12.651/2012 (Código Florestal)

Art. 61-A. Nas Áreas de Preservação Permanente, é autorizada, exclusivamente, a continuidade das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural em áreas rurais consolidadas até 22 de julho de 2008.

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

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

§ 3º Para os imóveis rurais com área superior a 2 (dois) módulos

ADI 6446 / DF

fiscais e de até 4 (quatro) módulos fiscais que possuam áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente ao longo de cursos d'água naturais, será obrigatória a recomposição das respectivas faixas marginais em 15 (quinze) metros, contados da borda da calha do leito regular, independentemente da largura do curso d'água.

§ 4º Para os imóveis rurais com área superior a 4 (quatro) módulos fiscais que possuam áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente ao longo de cursos d'água naturais, será obrigatória a recomposição das respectivas faixas marginais:

I - (VETADO); e

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

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

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

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

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

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

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

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

I - 30 (trinta) metros, para imóveis rurais com área de até 4

ADI 6446 / DF

(quatro) módulos fiscais; e

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

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

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

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

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

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

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

I - condução de regeneração natural de espécies nativas;

II - plantio de espécies nativas;

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

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

V - (VETADO).

§ 14. Em todos os casos previstos neste artigo, o poder público, verificada a existência de risco de agravamento de processos erosivos

ADI 6446 / DF

ou de inundações, determinará a adoção de medidas mitigadoras que garantam a estabilidade das margens e a qualidade da água, após deliberação do Conselho Estadual de Meio Ambiente ou de órgão colegiado estadual equivalente.

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

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

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

§ 18. (VETADO).

Art. 61-B. Aos proprietários e possuidores dos imóveis rurais que, em 22 de julho de 2008, detinham até 10 (dez) módulos fiscais e desenvolviam atividades agrossilvipastoris nas áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente é garantido que a exigência de recomposição, nos termos desta Lei, somadas todas as Áreas de Preservação Permanente do imóvel, não ultrapassará:

I - 10% (dez por cento) da área total do imóvel, para imóveis rurais com área de até 2 (dois) módulos fiscais;

II - 20% (vinte por cento) da área total do imóvel, para imóveis

ADI 6446 / DF

rurais com área superior a 2 (dois) e de até 4 (quatro) módulos fiscais; III - (VETADO).

Lei federal 11.428/2006 (Bioma Mata Atlântica)

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se integrantes do Bioma Mata Atlântica as seguintes formações florestais nativas e ecossistemas associados, com as respectivas delimitações estabelecidas em mapa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, conforme regulamento: Floresta Ombrófila Densa; Floresta Ombrófila Mista, também denominada de Mata de Araucárias; Floresta Ombrófila Aberta; Floresta Estacional Semidecidual; e Floresta Estacional Decidual, bem como os manguezais, as vegetações de restingas, campos de altitude, brejos interioranos e encraves florestais do Nordeste.

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

Art. 5º A vegetação primária ou a vegetação secundária em qualquer estágio de regeneração do Bioma Mata Atlântica não perderão esta classificação nos casos de incêndio, desmatamento ou qualquer outro tipo de intervenção não autorizada ou não licenciada.

Art. 17. O corte ou a supressão de vegetação primária ou secundária nos estágios médio ou avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica, autorizados por esta Lei, ficam condicionados à compensação ambiental, na forma da destinação de área equivalente à extensão da área desmatada, com as mesmas características ecológicas, na mesma bacia hidrográfica, sempre que possível na mesma microbacia hidrográfica, e, nos casos previstos nos arts. 30 e 31, ambos desta Lei, em áreas localizadas no mesmo Município ou região metropolitana.

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

§ 2º A compensação ambiental a que se refere este artigo não se

ADI 6446 / DF

aplica aos casos previstos no inciso III do art. 23 desta Lei ou de corte ou supressão ilegais.

Como parâmetro de controle, foram indicados os artigos 1º, IV; 5º, *caput*, XXII e XXIII; 170, II, III e VI; e 225, *caput* e § 4º, da Constituição Federal.

Em síntese, o requerente pleiteia a declaração de nulidade parcial, sem redução de texto, do conjunto normativo formado pelos dispositivos impugnados, de modo a excluir do ordenamento jurídico a interpretação que impeça a aplicação do regime ambiental de áreas consolidadas às áreas de preservação permanente inseridas no bioma da Mata Atlântica, sob pena de esvaziamento do conteúdo do direito de propriedade e de afronta à segurança jurídica.

Aduz que o Ministério do Meio Ambiente, por meio do Despacho 4.410/2020, tornou vinculante, no âmbito da pasta e das entidades vinculadas, a interpretação consolidada no Parecer 00115/2019/DECOR/CGU/AGU, da Advocacia-Geral da União, segundo a qual as áreas que não estão sujeitas às medidas protetivas previstas na Lei da Mata Atlântica, ainda que inseridas no espaço geográfico correspondente a esse bioma, sofrem a incidência do Código Florestal, inclusive dos artigos 61-A e 61-B. Contudo, a determinação tem sido contestada ao argumento de que os artigos 2º, parágrafo único, 5º e 17 da Lei federal 11.418/2006 impediriam a consolidação de áreas rurais situadas na Mata Atlântica.

Argumenta que o regime ambiental de áreas consolidadas seria compatível com o estatuto legal da Mata Atlântica, vez que assegura a continuidade do desempenho de atividades econômicas por diversas famílias mediante a razoável recomposição das áreas de preservação permanente.

Foi apresentado pedido de aditamento formal da petição inicial,

ADI 6446 / DF

assentando que “o pedido de interpretação de interpretação conforme nela veiculado dirige-se a dispositivos da Lei 11.428/2006 (bioma Mata Atlântica).” (Doc. 27)

Em decisão monocrática, adotei o rito do art. 12 da Lei federal 1.868/199. (Doc. 10)

Prestando informações, a Câmara dos Deputados ressaltou que “o entendimento subjacente às deliberações em torno da matéria foi de que os dispositivos relativos às áreas consolidadas seriam aplicáveis a todos os biomas, sem exceção, e sem necessidade de alterar a Lei n. 11.428/2006 ou quaisquer outras normas. A mesma interpretação pode ser observada na Exposição de Motivos da Medida Provisória n. 571/2012.”

A Procuradoria-Geral da República manifestou-se pelo não conhecimento desta ação direta de inconstitucionalidade, em parecer assim ementado:

CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 61-A E 61-B DA LEI 12.651/2012 (CÓDIGO FLORESTAL) E ARTS. 2º, PARÁGRAFO ÚNICO, 5º E 17, DA LEI 11.428/2006 (LEI DO BIOMA MATA ATLÂNTICA). EXPLORAÇÃO DE ATIVIDADES AGROSSILVIPASTORIS, ECOTURISMO E TURISMO RURAL EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. REGIME DE USO CONSOLIDADO. CONTINUIDADE DAS ATIVIDADES E RECOMPOSIÇÃO PROGRESSIVA. INTERPRETAÇÃO QUE AFASTA A APLICAÇÃO DO REGIME NO BIOMA MATA ATLÂNTICA. DEFINIÇÃO ACERCA DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL. CONFLITO DE NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS. CRISE DE LEGALIDADE. AUSÊNCIA DE CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL. 1. Não cabe interpretação conforme a Constituição para explicitar sentido unívoco de norma, uma vez que a aplicação dessa técnica pressupõe caráter polissêmico ou plurissignificativo do texto normativo, a

ADI 6446 / DF

ensejar duas ou mais interpretações, desde que uma delas seja compatível com a Constituição Federal. Precedentes. 2. Tratando-se de antinomia de segundo grau entre leis ordinárias, inviável o controle abstrato quando o juízo de constitucionalidade depende de prévio cotejo entre normas infraconstitucionais (crise de legalidade). Precedentes. 3. Estando a discussão fora do campo da fiscalização normativa abstrata reservado à Corte Suprema, eventual conflito normativo entre disposições do Código Florestal e da Lei da Mata Atlântica há de ser examinado à luz do caso concreto, na via do controle difuso. 4. Controvérsia que demanda o emprego de critérios decisórios de natureza extralegal (LINDB, arts. 4º e 5º) e impõe a consideração não apenas das convicções do órgão julgador, mas também de adequada instrução probatória para obtenção de elementos aptos a indicar a exegese que melhor reflita os fins sociais da legislação ambiental e as exigências do bem comum. 5. Cabe ao juízo competente produzir norma de decisão apta a promover, à luz das circunstâncias do caso concreto, o adequado e razoável equilíbrio entre a liberdade econômica e a preservação do meio ambiente, com lastro nos princípios insculpidos na Constituição Federal. — Parecer pelo não conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade.

Ingressaram no feito, na condição de *amicus curiae*, a Organização das Cooperativas Brasileiras – OCB, da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA, da Câmara Brasileira da Indústria da Construção – CBIC, da Associação das Empresas de Loteamento e Desenvolvimento Urbano – AELO, do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo – SECOVI, da Fundação SOS Pró-Mata Atlântica – SOS Mata Atlântica, da WWF-Brasil (Fundo Mundial para a Natureza), do Instituto Socioambiental – ISA, da Rede de Organizações Não Governamentais da Mata Atlântica – RMA, da Associação Mineira de Defesa do Ambiente – AMDA, da Associação de Preservação do Meio Ambiente e da Vida – APREMAVI, e da Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente – ABRAMPA.

É o relatório.

13/06/2023

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.446 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Consigne-se que já houve a declaração da constitucionalidade dos artigos 61-A e 61-B da Lei federal 12.651/2012 (Código Florestal) no julgamento conjunto da ADC 42 e das ADIs 4.901, 4.902, 4.903, 4.937, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, finalizado em 28/2/2018, cujo acórdão foi publicado no *DJe* de 13/8/2019. Transcrevo o trecho pertinente da ementa do acórdão:

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;*

O acórdão supra ainda não transitou em julgado, pois pendem de julgamento embargos de declaração. Contudo, os aclaratórios se dirigem a pontos do acórdão relativos a outros dispositivos, de forma que a

ADI 6446 / DF

constitucionalidade dos artigos 61-A e 61-B da Lei federal 12.651/2012 não comporta mais discussão.

Destarte, declarada a constitucionalidade integral dos dispositivos legais, não compete a esta Corte esmiuçar a problemática de sua aplicabilidade, pois as ações de controle abstrato de constitucionalidade não são vias adequadas para se discutir a aplicação *in concreto* da lei, mormente quando a aferição de seu âmbito de incidência demanda a interpretação de outras normas infraconstitucionais.

Ademais, na hipótese em que esta Corte admitisse a análise da questão em sede de controle concentrado, se estaria abrindo espaço à conclusão de que toda nova interpretação sobre a hipótese específica de um dispositivo já declarado constitucional implicaria, por consequência, na reabertura da discussão sobre a sua constitucionalidade, o que seria contraproducente, significando um aumento no custo de manutenção do sistema judicial, além da produção de um ciclo vicioso, cuja insegurança jurídica incentivaria o aumento desenfreado da judicialização, prejudicando assim o ambiente de negócios.

Sobre o tema, autores como Richard Posner e William Landes, grandes expoentes da Análise Econômica do Direito, entendem que a jurisprudência pode ser considerada um estoque de capital, porquanto notória a possibilidade de incrementação da *“eficiência das futuras decisões do Poder Judiciário. É papel dos juízes impedir que esse capital se deteriore, adaptando-o às evoluções sociais ao longo do tempo, mas também formulando precedentes bem fundamentados e os respeitando em julgamentos subsequentes. O magistrado que decide em desacordo com precedentes, sem observância das regras próprias do overruling, para satisfazer preferências pessoais, agendas políticas ou até mesmo para que suas habilidades argumentativas ganhem destaque, ameaça diretamente o capital consubstanciado no arcabouço jurisprudencial.”*

ADI 6446 / DF

Assim, como consectário lógico e prático, observamos que *“esse estoque de capital tende a resultar em maior eficiência para o sistema processual como um todo. Primeiro, porque minimiza o tempo gasto pelos demais magistrados na resolução dos casos, uma vez vinculados a entendimento já sedimentado, a exemplo de técnicas adotadas no nosso ordenamento (julgamento liminar de improcedência, afastamento da remessa necessária, julgamentos monocráticos e da tutela de evidência). Segundo, porque tende a resultar na proposição de menos demandas judiciais. Em sendo possível que as partes realizem prognósticos prévios sobre suas chances em juízo, a demanda judicial somente será proposta caso a pretensão esteja em consonância com o entendimento sedimentado pelo Tribunal. Caso contrário, racionalmente, tratar-se-á de perda de tempo e de recursos financeiros.”* (FUX, Luiz. Curso de Direito Processual Civil. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 919)

Deveras, a pretexto de suposta inconstitucionalidade parcial dos artigos 61-A e 61-B da Lei federal 12.651/2012 e dos artigos 2º, parágrafo único, 5º e 17 da Lei federal 11.428/2006, o que o requerente pleiteia é uma interpretação dos referidos dispositivos legais que autorize a aplicação do regime ambiental transitório de áreas consolidadas às áreas de preservação permanente inseridas no bioma da Mata Atlântica.

Cuida-se, portanto, de discussão a respeito do alcance de regime jurídico previsto em normas infraconstitucionais, de forma que eventual ofensa à Constituição Federal seria meramente reflexa.

O Ministro Luís Roberto Barroso, também na seara doutrinária, enfatizou: *“a ofensa à Constituição, como regra, deverá ter sido direta e frontal, e não indireta ou reflexa, como sucede nos casos em que um determinado ato normativo viole antes a lei”*. (BARROSO, Luís Roberto. O controle de constitucionalidade no direito brasileiro. 8 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2019, p. 151)

É assente nesta Corte que as ações de controle normativo abstrato

ADI 6446 / DF

não admitem a veiculação de controvérsias cujo juízo de constitucionalidade demanda o prévio cotejo entre normas infraconstitucionais. Nesse sentido, colaciono os seguintes julgados:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO - JUÍZO DE CONSTITUCIONALIDADE QUE DEPENDE DE CONFRONTO ENTRE DIPLOMAS LEGISLATIVOS DE ÍNDOLE INFRACONSTITUCIONAL - AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA (...)

Não se legitima a instauração do controle normativo abstrato, quando o juízo de constitucionalidade depende, para efeito de sua prolação, do prévio cotejo entre o ato estatal impugnado e o conteúdo de outras normas jurídicas infraconstitucionais editadas pelo Poder Público.

A ação direta não pode ser degradada em sua condição jurídica de instrumento básico de defesa objetiva da ordem normativa inscrita na Constituição. A válida e adequada utilização desse meio processual exige que o exame in abstracto do ato estatal impugnado seja realizado, exclusivamente, à luz do texto constitucional.

A inconstitucionalidade deve transparecer, diretamente, do próprio texto do ato estatal impugnado. A prolação desse juízo de desvalor não pode nem deve depender, para efeito de controle normativo abstrato, da prévia análise de outras espécies jurídicas infraconstitucionais, para, somente a partir desse exame e em desdobramento exegético ulterior, efetivar-se o reconhecimento da ilegitimidade constitucional do ato questionado. Precedente: ADI 842/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO.

Crises de legalidade que irrompem no âmbito do sistema de direito positivo revelam-se, por sua natureza mesma, insuscetíveis de controle jurisdicional concentrado, pois a finalidade a que se acha vinculado o processo de fiscalização normativa abstrata restringe-se, tão somente, à aferição de situações configuradoras de inconstitucionalidade direta, imediata e frontal. Precedentes. (...) (ADI 416-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário DJe de 3/11/2014)

ADI 6446 / DF

CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 15.003/06. RENÚNCIA DE RECEITA. TESE DE VIOLAÇÃO AO ART. 163, I, DA CF E AO ART. 14 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF). INÉPCIA DA INICIAL. LITÍGIO DE NATUREZA INFRACONSTITUCIONAL. INADEQUAÇÃO DO PROCESSO OBJETIVO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. CAUSA DE PEDIR ABERTA NÃO DISPENSA ÔNUS DE FUNDAMENTAÇÃO SUFICIENTE. IMPOSSIBILIDADE DE ACRÉSCIMO EM SEDE RECURSAL. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. (ADI 3.789-AgR, Rel. Min. Teori Zavascki, Plenário, DJe de 25/2/2015)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ADMINISTRATIVO. INTERRUÇÃO DE BEM OU SERVIÇO PÚBLICO SEM AVISO PRÉVIO AO CONSUMIDOR. CONTROLE DE LEGALIDADE E NÃO DE CONSTITUCIONALIDADE DA LEI RONDONIENSE N. 1.126/2002. AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA.

1. O poder constituinte dos Estados-membros limita-se pelos princípios da Constituição da República. Autonomia dos entes federados definida pelos princípios constitucionais.

2. Ausência de afronta às regras de competência privativa da União.

3. Lei rondoniense n. 1.126/2002 coerente com o previsto na Lei n. 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos.

4. Inviabilidade do exame de constitucionalidade da Lei rondoniense: questão posta para cotejar a Lei rondoniense n. 1.126/2002 com a Lei nacional n. 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor). Exame de legalidade que não viabiliza o controle abstrato da lei estadual por meio da ação direta. Precedentes.

5. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida. (ADI 2.876, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, DJe de 20/11/2009)

ADI 6446 / DF

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 201 E SEU INCISO II DA LEI COMPLEMENTAR Nº 75, DE 20.05.93.

- Para chegar-se ao exame da inconstitucionalidade, sem redução de texto, mediante interpretação conforme, como argüida na presente ação direta (a argüição se cinge à aplicação da norma impugnada aos membros do Ministério Público Federal optantes do regime jurídico antigo), será necessário fazer-se, primeiramente, o confronto entre a norma em causa da Lei Complementar nº 75/93 e o artigo 7º, II, da Lei 1.341/51, para depois verificar-se se o resultado desse confronto entra em choque com o disposto no artigo 29, § 3º, do ADCT quanto à opção, nele admitida, no que concerne às garantias e vantagens do regime anterior.

- Em casos que tais, a jurisprudência desta Corte se tem orientado no sentido de que não cabe a ação direta de inconstitucionalidade quando o confronto do ato questionada com os dispositivos da Carta teria que passar, primeiramente, pelo exame in abstracto de outras normas infraconstitucionais, de tal forma que não haveria confronto direto da lei em causa com a Constituição. Precedentes do S.T.F. Ação direta de inconstitucionalidade que não se conhece. (ADI 1900-MC, Rel. Min. Moreira Alves, Plenário, DJ de 25/2/2000)

Ex positis, NÃO CONHEÇO da ação direta de inconstitucionalidade, com fundamento no artigo 21, § 1º, do RISTF. Resta prejudicado o pedido de medida cautelar.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.446

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. LUIZ FUX

REQTE.(S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS - OCB

ADV.(A/S) : ANA PAULA ANDRADE RAMOS RODRIGUES (186635/SP)

AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL - CNA

ADV.(A/S) : RUDY MAIA FERRAZ (22940/DF)

AM. CURIAE. : CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO - CBIC

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DAS EMPRESAS DE LOTEAMENTO E

DESENVOLVIMENTO URBANO - AELO

AM. CURIAE. : SINDICATO DAS EMPRESAS DE COMPRA, VENDA, LOCAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DE IMÓVEIS RESIDENCIAIS E COMERCIAIS DE SÃO PAULO - SECOV

ADV.(A/S) : MARCOS ANDRE BRUXEL SAES (165024/RJ, 20864/SC, 437731/SP)

AM. CURIAE. : FUNDAÇÃO SOS PRÓ-MATA ATLÂNTICA - SOS MATA ATLÂNTICA

AM. CURIAE. : REDE DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS DA MATA ATLÂNTICA - RMA

AM. CURIAE. : WWF-BRASIL - FUNDO MUNDIAL PARA A NATUREZA

AM. CURIAE. : INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL - ISA

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DE PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE E DA VIDA - APREMAVI

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO MINEIRA DE DEFESA DO AMBIENTE - AMDA

ADV.(A/S) : ERIKA BECHARA (37599/PR, 131603/SP)

ADV.(A/S) : RAFAEL GANDUR GIOVANELLI (311597/SP)

ADV.(A/S) : MAURICIO GUETTA (61111/DF)

ADV.(A/S) : LIGIA VIAL VASCONCELOS (148009/MG)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MEIO AMBIENTE - ABRAMPA

ADV.(A/S) : VIVIAN MARIA PEREIRA FERREIRA (313405/SP)

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, não conheceu da ação direta de inconstitucionalidade, com fundamento no artigo 21, § 1º, do RISTF, e declarou prejudicado o pedido de medida cautelar, nos termos do voto do Relator. Falaram: pelo *amicus curiae* Instituto Socioambiental - ISA, o Dr. Ingo Wolfgang Sarlet; pelo *amicus curiae* Fundação SOS Pró-Mata Atlântica - SOS Mata Atlântica, a Dra. Erika Bechara; pelo *amicus curiae* Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente -

ABRAMPA, a Dra. Vivian Maria Pereira Ferreira; pelo *amicus curiae* Organização das Cooperativas Brasileiras - OCB, o Dr. Leonardo Papp; pelo *amicus curiae* WWF-BRASIL - Fundo Mundial para a Natureza, o Dr. Rafael Giovanelli; e, pelo *amicus curiae* Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil - CNA, o Dr. Rodrigo de Oliveira Kaufmann. Plenário, Sessão Virtual de 2.6.2023 a 12.6.2023.

Composição: Ministros Rosa Weber (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário