



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
Meio Ambiente e Patrimônio Cultural

NOTA TÉCNICA 2/2020 – 4ªCCR

EMENTA: Análise sobre a especificidade da legislação do bioma Mata Atlântica (Lei nº 11.428/2006) em face do Código Florestal (Lei nº 12.651/2012).

1. INTRODUÇÃO

O Ministro do Meio Ambiente (MMA) a partir de provocação do setor econômico vinculado ao agronegócio e do Ministério de Agricultura e Pecuária e Abastecimento (MAPA) emitiu o Despacho 4.410/2020, que aprovou o parecer nº 00115/2019/DECOR/CGU/AGU da Advocacia-Geral da União (AGU), alterando o entendimento consolidado no Despacho MMA 64.773/2017 sobre a especialidade da Lei Federal nº 11.428/2006 – Lei da Mata Atlântica, em face do Código Florestal (Lei Federal nº 12.651/2012).

Em síntese, o Despacho MMA 4.410/2020 impôs, a partir de 6 de abril de 2020, uma vinculação dos entes públicos federais que atuam na esfera ambiental a um entendimento de prevalência de norma geral mais prejudicial, qual seja a que prevê a consolidação de ocupação de áreas de preservação permanente (APPs) desmatadas ilegalmente até 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, sobre norma especial do bioma Mata Atlântica mais protetiva, que não permite a consolidação de supressão clandestina e não autorizada de vegetação nativa ou o perdão por essa atividade ilícita. Na prática, a medida permite a consolidação de ocupações ilegais e desmatamentos em áreas de preservação permanente.

O pilar dessa documentação, o parecer da AGU, concluiu pela coexistência dos sistemas jurídicos regulados pelo Código Florestal, especialmente a disciplina dos arts. 61-A e

Assinado digitalmente em 10/06/2020 11:24. Para verificar a autenticidade acesse
<http://www.transparencia.mpf.br/validacaodocumento>. Chave DDAD781E.6D588D78.1544AB88.AB196C88

61-B, e pela Lei da Mata Atlântica, dada a inexistência de antinomia, como se verifica na ementa, *litteris*:

EMENTA: DIREITO AMBIENTAL. BIOMA MATA ATLÂNTICA. ARTS. 61-A E 61-B DO CÓDIGO FLORESTAL.

I - Existência de interpretações diferentes sobre a aplicabilidade dos arts. 61-A e 61-B do Código Florestal ao Bioma Mata Atlântica.

II - A instituição do regime de transição previsto no Código Florestal, na linha do que decidiu o Supremo Tribunal Federal, visa a preservar o meio ambiente, nele inserido a Mata Atlântica, para futuras gerações, garantindo ao mesmo tempo o direito à atividade econômica daqueles que atualmente estão inseridos em áreas rurais consolidadas, ainda que localizadas em APP.

III - As áreas sobre as quais não incidem as medidas protetivas da Mata Atlântica, ainda que inseridas no espaço geográfico correspondente a esse Bioma, sofrem a incidência do Código Florestal, inclusive dos arts. 61-A e 61-B, eis que o conceito de área consolidada não parece ser compatível com a presença de vegetação nativa primária ou secundária em suas fases de recuperação. Se há mata nativa, não se pode falar em área rural consolidada.

IV - Os dispositivos legais constantes da Lei da Mata Atlântica que trataram das Áreas de Preservação Permanente - APP no Bioma Mata Atlântica fizeram remissão ao antigo Código Florestal ou disciplinaram aspectos com o fito de os diferenciar do regramento geral determinado pelo Código Florestal, o que demonstra que são sistemas jurídicos complementares.

Referido despacho ministerial trouxe como consequência direta negar vigência à Lei da Mata Atlântica, em especial à vedação de consolidação de ocupação de áreas de preservação permanente (APPs) situadas em imóveis abrangidos pelo bioma Mata Atlântica, proveniente de desmatamento ou intervenção não autorizada, a partir de 26 de setembro de 1990. A Lei nº 11.428/2006, conhecida como Lei da Mata Atlântica, proíbe o reconhecimento de ocupações provenientes de supressão clandestina e não autorizada de vegetação nativa, bem como o perdão por essa prática ilícita.

Com o objetivo de conter os efeitos danosos decorrentes do novo entendimento do Ministério do Meio Ambiente acerca da aplicação do Código Florestal ao bioma da Mata Atlântica, em atuação coordenada, o MPF e os Ministérios Públicos dos Estados expediram recomendações aos órgãos ambientais locais para que não adotassem qualquer providência com base no Despacho 4.410/2020.

Em 6 de maio, em parceria com a Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público do Meio Ambiente (Abrampa) e a organização não governamental SOS Mata Atlântica, o MPF também ajuizou ação civil pública contra o despacho assinado pelo ministro.

Assinado digitalmente em 10/06/2020 11:24. Para verificar a autenticidade acesse
<http://www.transparencia.mpf.br/validacaodocumento>. Chave DDAD781E.6D588D78.1544AB88.AB190C88

O supramencionado despacho foi revogado em 4 de junho de 2020, após firme atuação do Ministério Público Federal e dos Estados, do que são exemplos as recomendações dirigidas ao Ministério do Meio Ambiente, e da sociedade civil. Entretanto, o Governo Federal protocolou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 6446) para questionar se a Lei da Mata Atlântica pode se sobrepor ao Código Florestal em vigor desde 2007. A ação busca a declaração da nulidade parcial, sem redução de texto, do conjunto normativo formado pelos arts. 61-A e 61-B da Lei nº 12.651/2012 e arts. 2º, parágrafo único, 5º e 17 da Lei nº 11.428/2006, de modo a excluir do ordenamento jurídico interpretação dos referidos dispositivos que impeça a aplicação do regime ambiental de áreas consolidadas previsto no Código Florestal de todas as áreas de preservação permanente inseridas no bioma Mata Atlântica.

A presente nota técnica objetiva explicitar o posicionamento dessa 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal sobre o tema, subsidiando a intervenção do Procurador-Geral da República na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 6446).

É a síntese do necessário.

2. ANÁLISE

2.1. IMPORTÂNCIA DO BIOMA MATA ATLÂNTICA PARA O BIODIVERSIDADE

A Mata Atlântica é um dos biomas mais ricos em biodiversidade de fauna e flora. Originalmente, ocupava mais de 1,3 milhão de km², estendendo-se por grande parte da costa do país, do Rio Grande do Norte ao Rio Grande do Sul. Devido à ocupação e atividades humanas na região, no entanto, hoje restam apenas cerca de 12%¹ de sua cobertura original.

Os 17 estados da Federação que ainda contam com o ecossistema terrestre são: Alagoas, Bahia, Ceará, Goiás, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe.

A preservação dessa mata exerce múltiplas funções ambientais, das quais dependem pelo menos cento e cinquenta milhões de brasileiros. As florestas e demais

1 Disponível em: <https://www.sosma.org.br/wp-content/uploads/2019/05/Atlas-mata-atlantica_17-18.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2020.

ecossistemas que compõem o bioma contribuem para o abastecimento de água potável oriunda dos mananciais e o controle da estabilidade do solo, evitando o assoreamento dos rios, enchentes e deslizamentos de encostas e morros, o que poupa vidas e diversos outros prejuízos ambientais, econômicos e sociais. O bioma é responsável pelo controle térmico, de precipitações pluviométricas mais extremas, de elevação do nível do mar e de outros eventos catastróficos; do controle da desertificação; e, nas cidades, ajuda a diminuir o desconforto do calor, traz melhoria na qualidade do ar, a redução na velocidade dos ventos e na poluição sonora, o auxílio na retenção e escoamento de águas pluviais e uma melhoria na estética urbana. Também se encarrega da fertilidade e proteção do solo, contribuindo para a produção de alimentos, madeira, fibras, óleos e remédios, além de proporcionar belas paisagens e preservar um patrimônio histórico e cultural imenso.²

A Lei nº 11.428/2006, norma que rege a Mata Atlântica, foi criada para proteger o bioma e tem aspectos mais rigorosos do que o Código Florestal, justamente para proteger o percentual de cobertura de Mata Atlântica que ainda resta no Brasil. Regulamentada em 17 estados do território brasileiro, está sendo aplicada por órgãos ambientais.

2.2. REMANESCENTES INDISPENSÁVEIS PARA A PROTEÇÃO DA BIODIVERSIDADE, DO EQUILÍBRIO ECOLÓGICO, DA ECONOMIA E DO BEM-ESTAR DA POPULAÇÃO.

O bioma Mata Atlântica no Brasil, conforme registrou Warren Dean³, foi objeto de destruição a ferro e fogo em todos os ciclos econômicos por mais de quinhentos anos, e se submeteu a uma drástica diminuição de sua cobertura vegetal e de sua fauna e flora.

Mesmo com o histórico de destruição da Mata Atlântica, o desmatamento e a perda da biodiversidade persistem até os dias atuais, conforme levantamentos realizados em conjunto pelo Instituto Nacional de Pesquisa Espaciais (INPE) e pela Fundação SOS Mata Atlântica, anualmente, há mais de uma década.

Como exemplo, se essa curva decrescente não for freada, vai-se exterminar com o DNA da araucária, o único vegetal arbóreo que conseguiu resistir a uma mudança de era geológica, atualmente restando apenas 1% desta espécie na Mata Atlântica.

² GAIO, A. **Lei da Mata Atlântica comentada**. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2018. p. 35-42.

³ DEAN, W. **A ferro e fogo: a história da devastação da Mata Atlântica brasileira**. Trad. de Cid Knipel Moreira. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

Os dados do INPE mostram que, após dois períodos consecutivos de queda, aumentou o desmatamento na Mata Atlântica. Foram desflorestados entre 2018-2019 um total de 14.502 hectares, crescimento de 27,2% comparado com o período anterior (2017-2018), quando foi de 11.399 hectares, conforme a Fundação SOS Mata Atlântica.

A situação já desoladora da Mata Atlântica é potencializada em virtude da continuidade dos desmatamentos e das ocupações de novas áreas de seus remanescentes, o que propicia a sua crescente fragmentação.

A respeito do tema, André Lima explica que:

(...) o efeito de borda (ventos, queimadas, alta iluminação, introdução de espécies invasoras), que vai sufocando os fragmentos até a eliminação de boa parte de sua diversidade biológica; a degeneração genética das espécies de fauna e de flora em decorrência da interrupção do fluxo gênico (inexistência de corredores ecológicos); o desaparecimento da fauna responsável pela polinização de certas espécies da flora representativas do bioma (pela caça ou significativa redução do seu *habitat* pela conversão para outros usos do solo), com o consequente desaparecimento destas espécies florísticas.(...) ⁴

Em virtude do bioma se encontrar atualmente reduzido a aproximadamente 12% de sua cobertura original no Brasil, não somente centenas e milhares de espécies da flora e fauna desse bioma estão em risco de extinção, mas o próprio bioma como um todo lamentavelmente corre o risco de deixar de existir.

Percebe-se, assim, que a manutenção e a preservação das áreas remanescentes do bioma Mata Atlântica e a gradual recuperação e proteção de áreas degradadas desse bioma são imprescindíveis não somente para a sua sobrevivência e de todas as suas espécies da fauna e da flora, mas também são indispensáveis para se assegurar um meio ambiente minimamente equilibrado, assim como para se assegurar a dignidade humana de viver com qualidade de vida.

Cabe salientar ademais, notadamente aos setores econômicos atinentes ao agronegócio, que a preservação e recuperação dos remanescentes da vegetação também são fundamentais para a sustentabilidade econômica brasileira, na medida em que a sua degradação causa, dentre outros graves prejuízos, a escassez hídrica, a erosão, as inundações, a desertificação e os desabamentos.

Vê-se que as degradações ambientais em áreas de preservação permanente no âmbito do mencionado bioma estão concentradas nas grandes e médias propriedades rurais.

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

De fato, o levantamento colacionado abaixo, realizado pelo Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (IMAFLORA), demonstra que 81% (oitenta e um por cento) do deficit de APP encontra-se nas grandes e médias propriedades rurais :

Déficit total e relativo de APP por Estado do Bioma Mata Atlântica segmentado por médios e grandes imóveis (maiores que 15 módulos fiscais)

UF	Médios imóveis		Grandes imóveis		Total
	Déficit APP		Déficit APP		Déficit APP
	Área (ha)	%	Área (ha)	%	Área (ha)
AL	6.736	16%	21.982	77%	41.770
BA	77.998	19%	293.949	73%	403.639
ES	36.980	16%	176.369	76%	231.760
GO	3.759	18%	16.920	79%	21.438
MG	314.043	13%	400.682	42%	954.794
MS	6.203	15%	33.727	83%	40.802
PB	1.840	11%	14.368	83%	17.260
PE	11.134	16%	53.138	76%	70.176
PR	321.288	26%	679.555	55%	1.226.750
RJ	29.617	27%	64.430	58%	110.288
RN	1.348	20%	4.704	60%	6.795
RS	55.019	24%	130.083	49%	226.194
SC	43.233	25%	82.113	47%	174.099
SE	11.802	24%	27.869	58%	48.436
SP	165.394	30%	300.918	54%	555.656
Total Mata Atlântica	1.086.272	26%	2.290.805	55%	4.129.834

O aludido levantamento também aponta que as grandes propriedades rurais, em alguns estados da Federação (Mato Grosso do Sul e Paraíba), isoladamente, já são responsáveis pelo deficit acima de 81% nas áreas de preservação permanente, e que, em vários outros estados, as grandes propriedades rurais detêm deficit de APP em índices superiores a 70%, a exemplo dos estados de Alagoas, Bahia, Espírito Santos, Goiás e Pernambuco.

Não há como se olvidar também, especialmente em tempos da pandemia do coronavírus, que há diversos estudos científicos que apontam a relação entre o desmatamento e diminuição da biodiversidade nos ecossistemas com o aparecimento e ampliação das doenças emergentes e reemergentes⁵.

Em adição, é essencial acrescentar que no Brasil, segundo o Sistema de Estimativa de Emissões de Gases (SEEG) do Observatório do Clima, a maior fonte de gases de efeito estufa decorre do desmatamento e das mudanças de uso de solo, e que a Lei Federal nº 12.187/2009, que instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), prevê, dentre outras disposições, que:

Art. 4º A Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC visará: (...) II - à redução das emissões antrópicas de gases de efeito estufa em relação às

⁵ SILVA, J. C. R. Biodiversidade e Saúde. In: FRANKE, Carlos Roberto *et al.* (Org.). **Mata Atlântica e biodiversidade**. Salvador: Edufba, 2005.

suas diferentes fontes; (...) VI - à preservação, à conservação e à recuperação dos recursos ambientais, com particular atenção aos grandes biomas naturais tidos como Patrimônio Nacional; VII - à consolidação e à expansão das áreas legalmente protegidas e ao incentivo aos reflorestamentos e à recomposição da cobertura vegetal em áreas degradadas; (grifos nossos)

2.3. DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. TUTELA CONSTITUCIONAL DO BIOMA MATA ATLÂNTICA DETERMINAÇÃO DE EDIÇÃO DE LEGISLAÇÃO ESPECIAL PARA SUA PROTEÇÃO. IMPOSSIBILIDADE DE CONSOLIDAÇÃO DE OCUPAÇÃO EM ÁREAS DESMATADAS SEM AUTORIZAÇÃO.

A Constituição da República, promulgada no ano de 1988, assegurou a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, e impôs ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (art. 225).

De modo a corroborar a opção do legislador constituinte em considerar a preservação do meio ambiente como um dos pilares fundamentais da ordem constitucional, a Constituição da República, em seu art. 170, inciso IV, enquadra o meio ambiente no rol dos princípios gerais da atividade econômica, e no seu art. 186, inciso II, condiciona o direito de propriedade ao cumprimento da função social, explicitada, dentre outras medidas, pela *“utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e à preservação do meio ambiente”*.

Em razão da submissão histórica da Mata Atlântica no Brasil a um processo desenfreado de supressão e degradação, a ponto de chegar a um patamar de aproximadamente 12% de vegetação remanescente, aliado aos significativos prejuízos relacionados à progressiva perda do seu alto índice de biodiversidade e diminuição do acesso e usufruto das suas múltiplas funções socioambientais, a Mata Atlântica foi elevada pelo art. 225, § 4º, da Constituição da República, ao *status* de patrimônio nacional, assim como se dispôs que a sua utilização apenas pode ocorrer, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

Essa utilização condicionada referida pela Constituição da República significa dizer que está vedado ao Poder Público emitir ato normativo que possibilite “o decréscimo das condições de sobrevivência do bioma Mata Atlântica.”⁶

Assim, com o propósito de atender ao comando constitucional previsto expressamente no arts. 225, § 4º, da Constituição da República, é que se previu, desde o ano

⁶ GAIO, A., *op. cit.*, p. 75

de 1990, legislações federais especiais sobre a Mata Atlântica a respeito do regime de sua utilização e preservação de modo diferenciado em relação aos demais biomas brasileiros.

De fato, na data de 26 de setembro de 1990, editou-se a primeira legislação especial federal sobre a Mata Atlântica, qual seja o Decreto Federal nº 99.547/90, que assim previu:

(...) Art. 1º Ficam proibidos, por prazo indeterminado, o corte e a respectiva exploração da vegetação nativa da Mata Atlântica. (...)

O Decreto Federal nº 99.547/90, apesar de ter recebido questionamentos, permaneceu em vigência até a data de 10 de fevereiro de 1993 e proibiu qualquer corte ou supressão de vegetação nativa de Mata Atlântica, o que claramente é incompatível com a pretensão de consolidação de áreas de preservação permanente originada de desmatamento não autorizado ocorrido no lapso temporal compreendido entre 26 de setembro de 1990 e 10 de fevereiro de 1993.

Na data de 10 de fevereiro de 1993, publicou-se o Decreto Federal nº 750/93, que dispôs sobre o corte, a exploração e a supressão de vegetação da Mata Atlântica, e que previu em seu art. 8º que:

(...)Art. 8º A floresta primária ou em estágio avançado e médio de regeneração não perderá esta classificação nos casos de incêndio e/ou desmatamento não licenciados a partir da vigência deste Decreto. (...)

Também o Decreto Federal nº 750/93 se apresenta como óbice à pretensão de consolidação de áreas de preservação permanente originada de desmatamento não autorizado ocorrido no lapso temporal compreendido entre 10 de fevereiro de 1993 e 26 de dezembro de 2006.

Por sua vez, a Lei Federal nº 11.428/2006, vigente até a presente data, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do bioma Mata Atlântica, determina, em seu art. 5º, que:

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.

Verifica-se, assim, que o art. 5º da Lei Federal nº 11.428/2006 exige a manutenção do tratamento legal conferido ao estágio de sucessão de regeneração da vegetação anteriormente à promoção do seu corte ou supressão não autorizados e, conseqüentemente, inviabiliza a aplicação dos arts. 61-A e 61-B da Lei Federal nº 12.651/2012 e qualquer pretensão de consolidação de ocupação desses espaços.

A Lei Federal nº 11.428/2006 é ainda mais explícita ao prever, nos termos do seu art. 17, § 2º, a vedação da compensação ambiental em outros locais dos desmatamentos não autorizados de vegetação do bioma Mata Atlântica, inclusive se situados em áreas de preservação permanente:

Art. 17 (...) § 2º A compensação ambiental a que se refere este artigo não se aplica aos casos previstos no inciso III do art. 23 desta Lei ou de corte ou supressão ilegais.

2.4. DA ESPECIALIDADE DA LEGISLAÇÃO DA MATA ATLÂNTICA EM FACE DO CÓDIGO FLORESTAL.

Precipuamente esclarecem-se dois vetores, quais sejam:

a) A Lei Federal nº 12.651/2012 (Código Florestal) confere tratamento genérico à vegetação, às áreas de preservação permanente e às áreas de reserva legal, o que deixa evidente a possibilidade de aplicação de legislações especiais federais, estaduais ou municipais que incidam em determinadas porções do território nacional. E a Lei nº 11.428/2006 (Lei da Mata Atlântica) tratamento especial quanto ao bioma Mata Atlântica. Confira-se:

Lei nº 12.651/2012

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

Lei nº 11.428/2006

"Art. 1º A conservação, a proteção, a regeneração e a utilização do Bioma Mata Atlântica, patrimônio nacional, observarão o que estabelece esta Lei, bem como a legislação ambiental vigente, em especial a Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965".

b) A Lei da Mata Atlântica não admite, no âmbito específico da abrangência deste bioma, a consolidação de áreas ilegalmente desmatadas (art. 5º e 17, § 2º), ao contrário do que preveem de modo geral os arts. 61-A, 61-B e 67 da Lei Federal nº 12.651/2012 (Código Florestal).

A partir dessas premissas, pode-se explicar que a lei especial preceitua quanto os desmatamentos não autorizados de vegetação do bioma Mata Atlântica, inclusive se situados em áreas de preservação permanente e reservas legais, a não permissão da compensação ambiental em outros locais, nos termos do art. 17, § 2º, da Lei Federal nº 11.428/2006.

Nessa seara, considera-se a clara especialidade da Lei da Mata Atlântica em relação ao Código Florestal porque, em síntese:

(i) a Lei da Mata Atlântica possui abrangência apenas em relação a esse bioma (13% do território nacional), o qual possui razões concretas para a aplicação de um regime especial até mesmo em obediência ao disposto no art. 225, § 4º, da Constituição da República, dentre eles o seu histórico de degradação e a importância de sua proteção para que possa exercer as múltiplas funções ambientais para a vida e bem-estar de mais de 150 milhões de brasileiros que vivem em sua área de abrangência.

(ii) o art. 1º da Lei Federal nº 11.428/2006 demonstra uma relação de complementariedade dessa norma quanto à legislação ambiental aplicável direta ou indiretamente no âmbito de abrangência do aludido bioma.

(iii) a repercussão criminal às agressões à vegetação do bioma Mata Atlântica, diferentemente das vegetações dos demais biomas, baseia-se em tipo penal específico inserido no art. 38-A da Lei Federal nº 9.605/98 (Destruir ou danificar vegetação primária ou secundária, em estágio avançado ou médio de regeneração, **do Bioma Mata Atlântica** ou utilizá-la com infringência às normas de proteção).

(iv) a Lei Federal nº 12.651/2012 não revogou a Lei Federal nº 11.428/2006. Ao contrário, a aludida legislação geral apenas alterou a redação do art. 35 da Lei da Mata Atlântica:

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

(v) diante do aparente conflito de normas, qual seja o conflito entre o disposto nos arts. 61-A e 61-B da legislação geral posterior (Lei Federal nº 12.651/2012) e o disposto na legislação especial anterior que tratou (e ainda trata) exclusivamente do bioma Mata Atlântica (Decreto Federal nº 99.547/90, Decreto Federal nº 750/93 e atual Lei Federal nº 11.428/2006), urge a aplicação e o cumprimento do seguinte princípio geral do direito: o princípio *lex posteriori generalis non derogat priori speciali*, tudo em consonância com a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, a qual estatui em seu art. 2º, parágrafos 1º e 2º, que a lei geral,

Assinado digitalmente em 10/06/2020 11:24. Para verificar a autenticidade acesse
<http://www.transparencia.mpf.br/validacaodocumento>. Chave DDAD781E.6D588D78.1544AB88.AB190C88

ainda que posteriormente editada, não prevalece sobre a lei especial se esta não foi expressamente revogada:

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

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

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

De modo a corroborar a mencionada especialidade, o Superior Tribunal de Justiça já declarou uma relação de coexistência e complementariedade da Lei da Mata Atlântica em relação aos demais microssistemas-irmãos que compõem a ordem jurídica florestal, a saber:

“(…) A ordem jurídica florestal, no cotejo com a ordem jurídica ambiental, é tão só uma entre várias que no corpo desta se alojam, prisioneira aquela de inescapável vocação de unidade e coexistência harmônica com os microssistemas-irmãos elementares e temáticos (faunístico, hídrico, climático, de Unidades de Conservação, da Mata Atlântica), tudo em posição de subserviência aos domínios da norma constitucional e da nave-mãe legislativa ambiental – a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente –, que a eles todos se sobrepõem e contra eles todos prevalecem. Dispensável, nesse diapasão, advertir que a possibilidade de conflito somente se coloca entre duas normas que se encontrem, hierarquicamente, em pé de igualdade”. (STJ, PET no REsp 1240122/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/10/2012, DJe 19/12/2012).

De modo similar, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região já determinou a aplicação da Lei da Mata Atlântica em detrimento do Código Florestal e da Resolução Conama nº 369/2006, no que tange à configuração das hipóteses de utilidade pública e interesse social, com base no princípio da especialidade, *in verbis*:

“(…) Ocorre que esta Resolução foi editada antes da Lei n. 11.428, de 22 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, cuja Lei, por ser especial, elenca taxativamente os casos de utilidade pública ou interesse social autorizativos da supressão dessa vegetação específica, e, dentre eles, não se enquadra a atividade minerária. Esse artigo da Resolução, portanto, não tem eficácia ou validade perante a Lei 11.428/2006”. (TRF4, Agravo de

Instrumento 2009.04.00.038102-3/SC. Des. Relatora Maria Lúcia Luz Leiria. Unanimidade. Julgamento em 20.04.2010).

Ainda sobre o caráter da especialidade da Mata Atlântica, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região orienta neste sentido, *litteris*:

A mata atlântica é definida pela Constituição em seu artigo 225, § 4º, como patrimônio nacional. O Decreto 750/1993, as Resoluções CONAMA 26/1994, 278/2001 e 317/2002 atribuem à mata atlântica um caráter de intocabilidade, não admitindo autorização para o corte raso de vegetação nativa primária ou nos estágios médio e avançado de regeneração e, tampouco, a exploração ou corte de espécies nativas ameaçadas de extinção. A novel Lei 11.428/2006 manteve a proibição e ampliou as restrições para exploração, corte ou supressão de vegetação nativa primária ou nos estágios médio e avançado de regeneração da mata atlântica. (TRF 1ª Região, AG 200701000592607/PI, 5ª Turma, Data da Decisão: 12.03.2008) (grifos não originais).

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. AUTORIZAÇÃO PARA PESQUISA DE MINÉRIO. EXAURIMENTO DOS EFEITOS DA PESQUISA. PERDA SUPERVENIENTE DO INTERESSE PROCESSUAL. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. MATA ATLÂNTICA. PATRIMÔNIO NACIONAL. ART. 225, § 4º, CF. INDICATIVOS DE DANOS AMBIENTAIS. JULGAMENTO DO MÉRITO. CABIMENTO. REMESSA OFICIAL PROVIDA PARCIALMENTE.

1. Está caracterizada a hipótese de perda de objeto da ação quanto ao pedido de desconstituição de ato de autorização de realização de pesquisa mineral porque já produziu todos os efeitos dele decorrentes durante o seu período de validade. 2. A Mata Atlântica é definida pela Constituição em seu art. 225, § 4º, como patrimônio nacional. O Decreto nº 750/93, as Resoluções CONAMA nº 26/94, 278/2001 e 317/2002 atribuem à Mata Atlântica um caráter de intocabilidade, não admitindo a autorização para o corte raso de vegetação nativa primária ou nos estágios médio e avançado de regeneração e, tampouco, a exploração ou corte de espécies nativas ameaçadas de extinção. **A novel Lei nº 11.428/2006 manteve a proibição e ampliou as restrições para exploração, corte ou supressão de vegetação nativa primária ou nos estágios médio e avançado de regeneração da Mata Atlântica.** É possível o julgamento do mérito quanto à existência de dano ao patrimônio público e ao meio ambiente para adoção de medidas reparatórias, a teor do que dispõe o artigo 225, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal. 3. Dá-se parcial provimento à remessa oficial. (TRF-1 - REMESSA EX OFFICIO REO 34881 MG 2001.38.00.034881-5 (TRF-1), Data de publicação: 27/11/2012) (grifos não originais).

Com efeito, não se pode afastar a prevalência da especificidade da Lei Federal nº 11.428/2006. É sabido outrossim que, desde 26/09/90, a legislação especial sobre a Mata Atlântica torna incompatível a eventual pretensão de consolidação de áreas de desmatamento ou intervenção não autorizada em razão da aplicação do art. 1º do Decreto Federal nº 99.547/90 (em vigência de 26 de setembro de 1990 até 10 de fevereiro de 1993) e do art. 8º do

Assinado digitalmente em 10/06/2020 11:24. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.br/validadocdocumento>. Chave D0AD701E.6D508D78.1544A888.A0196C88

Decreto Federal nº 750/93 (em vigência de 10 de fevereiro de 1993 até 26 de dezembro de 2006) e da Lei Federal nº 11.428/2006, em vigência a partir de 26 de dezembro de 2006.

2.5. DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI 6446) E DO PARECER DA AGU (00115/2019/DECOR/CGU/AGU).

A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 6446), com o parecer emitido pela Advocacia-Geral da União e demais anexos à petição inicial, equivoca-se:

a) ao expor como motivação uma preocupação exclusivamente econômica de origem localizada em pequena porção da abrangência do bioma Mata Atlântica (Campos de Altitude situados na região sul do Brasil), materializada por um estudo unilateral promovido pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), que além das claras impropriedades técnicas, não possui qualquer levantamento específico a respeito da ocupação ou não das áreas de preservação permanente para fins de discussão sobre a pretensa aplicação dos arts. 61-A e 61-B da Lei Federal 12.651/2012, e que, portanto, não pode sequer constituir fundamento para tratar da realidade econômica em toda a abrangência do bioma Mata Atlântica (17 Estados da Federação) e, por consequência, pretender afastar a prevalência da especialidade da Lei Federal nº 11.428/2006;

b) ao afirmar que os arts. 61-A e 61-B da Lei Federal 12.651/2012 devem ser aplicados ao bioma Mata Atlântica em razão do Supremo Tribunal Federal (STF) não ter feito ressalva, nas ações que discutiam a inconstitucionalidade da Lei Federal nº 12.651/2012, “quanto à aplicabilidade do seu entendimento a determinadas frações do território brasileiro”, isso porque se deve presumir que a Corte Suprema tem como praxe respeitar os princípios gerais do direito, tal como o princípio *lex posteriori generalis non derogat priori specialli*, e a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, e portanto, que não tergiversaria a especialidade da Lei da Mata Atlântica. Além disso, não se questionou, nas ADIs ajuizadas contra o Código Florestal, a compatibilidade desta lei com a Lei Federal nº 11.428/2006 ou a aplicação do regime de uso consolidado de APP ao bioma Mata Atlântica, então não caberia ao STF fazer essa ressalva – o que, por óbvio, não significa que o STF validou, *contrario sensu*, o entendimento de que o regime de uso consolidado das APPs se aplica indistintamente a Mata Atlântica;

Assinado digitalmente em 10/06/2020 11:24. Para verificar a autenticidade acesse
<http://www.transparencia.mpf.br/validacaodocumento>. Chave DDAD781E.6D58B78.1544AB88.AB196C88

c) ao afirmar não haver antinomia entre a Lei Geral e a Lei Especial, pois olvida que a Lei Federal nº 11.428/2006 não permite, no âmbito específico da abrangência do bioma Mata Atlântica, a consolidação de ocupação de vegetação nativa desmatada ilegalmente, ao contrário do que preveem de modo geral os arts. 61-A e 61-B da Lei Federal nº 12.651/2012;

d) ao defender que o fato de a Lei Federal nº 11.428/2006 não regular de modo completo o tratamento das áreas de preservação permanente implicaria na obrigatoriedade de aplicação dos arts. 61-A e 61-B da Lei Federal nº 12.651/2012, mesmo claramente em prejuízo à proteção do bioma Mata Atlântica e em afronta ao seu regime jurídico especial, tanto que se assim fosse, a mesma lógica obtusa seria aplicada indevidamente a todas as unidades de conservação de proteção integral, também regidas por uma legislação especial que trata do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei Federal nº 9.985/2000) e que não regula as áreas de preservação permanente;

e) e, se contradiz ao afirmar que não haveria antinomia entre a Lei Geral (Lei Federal nº 12.651/2012) e a Lei Especial (Lei Federal nº 11.428/2006), porque apenas haveria a incidência da Lei da Mata Atlântica em relação aos remanescentes de vegetação nativa e não às áreas já ocupadas, olvidando que não somente a Lei Federal nº 11.428/2006 não admite consolidação de áreas ilegalmente desmatadas (art. 5º e 17, § 2º) como a legislação especial que a antecedeu também continha idêntica vedação (art. 8º do Decreto Federal 750/1993), legislação essa inclusive citada expressamente no referido parecer da AGU.

De fato, o referido parecer tem como consequência direta negar vigência à Lei da Mata Atlântica, em especial à vedação de consolidação de ocupação de áreas de preservação permanente situadas em imóveis abrangidos pelo bioma Mata Atlântica, proveniente de desmatamento ou intervenção não autorizada a partir de 26 de setembro de 1990.

3. CONCLUSÃO

Com o objetivo de conter os efeitos danosos decorrentes da possibilidade de aplicação do Código Florestal ao bioma da Mata Atlântica, a Câmara do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural (4ª CCR) sintetizou arrazoado com o fito de impedir a flexibilização da Lei da Mata Atlântica para evitar prejuízos irreversíveis a esse singular ecossistema e ao bem-estar de mais 150 milhões de brasileiros que vivem no seu âmbito de abrangência.

Negar a especificidade da Lei Federal nº 11.428/2006 traz como consequência o risco iminente do cancelamento indevido de milhares de autos de infração ambiental e termos de embargos lavrados a partir da constatação de supressões, cortes e intervenções danosas e não autorizadas em áreas de preservação permanente (em especial em margens de cursos hídricos) situadas no âmbito de abrangência do bioma Mata Atlântica, assim como na abstenção indevida da tomada de providência e do regular exercício do poder de polícia em relação a esses desmatamentos ilegais, com base na pretensa aplicação dos arts. 61-A e 61-B da Lei Federal 12.651/2012.

Relevante lembrar que o levantamento realizado pelo IMAFLORA aponta um déficit de 4.129.832,76 (quatro milhões, cento e vinte e nove mil e oitocentos e trinta e dois) hectares de cobertura de vegetação nativa em áreas de preservação permanente situadas nos imóveis rurais sob abrangência do bioma Mata Atlântica e que uma significativa parcela desse déficit se relacione a desmatamentos não autorizados, e portanto ilegais, promovidos no bioma Mata Atlântica desde a data de 26 de setembro de 1990 (primeira legislação especial que proibia a supressão de vegetação nesse bioma) até a data de 22 de julho de 2008 (marco temporal trazido pelo Código Florestal para a pretensão consolidação de áreas de preservação permanente), o que corrobora o perigo da consumação dos aludidos prejuízos ambientais e socioambientais.

A partir dos fatos e dos argumentos solidamente expostos, não cabe negar vigência ou deixar de aplicar legislação que protege de modo especial o bioma Mata Atlântica, que por conseguinte fragilizaria sua proteção. Isso porque, se assim fosse, estaria aniquilada significativa parcela da proteção de vegetação nativa deste bioma, proporcionando uma escassez ainda maior da segurança hídrica em tempos de mudanças climáticas e de notórios, recorrentes e cada vez mais intensos episódios de escassez hídrica e racionamento do fornecimento de água potável, entre outras perdas fundamentais para a manutenção da biodiversidade.

Sob a mesma perspectiva das múltiplas funcionalidades do mínimo de preservação do bioma Mata Atlântica, tal entendimento importaria em grande risco de lesões a atividades econômicas, a partir dos graves prejuízos decorrentes da degradação desse bioma (escassez hídrica, erosão, inundações, desertificação, desabamentos, dentre outros).

Ressalte-se que os recentes danos visíveis, e em franca expansão, ao meio ambiente não constituem obra do acaso; pelo contrário, são o resultado lógico e esperado de uma série de medidas e ações desconstrutivas e omissões, a exemplo do Despacho MMA 4.410/2020, metodicamente perpetradas por aqueles que deveriam tutelar o meio ambiente e

Assinado digitalmente em 10/06/2020 11:24. Para verificar a autenticidade acesse
<http://www.transparencia.mpf.br/validacaodocumento>. Chave DDAD781E.6D58B78.1544AB88.AB196C88

conter retrocessos, garantindo a preservação do meio ambiente e a promoção do desenvolvimento sustentável.

Descortina-se, assim, que a manutenção e preservação das áreas remanescentes da vegetação em voga e a gradual recuperação e proteção de áreas degradadas são imprescindíveis não somente para a sobrevivência de suas espécies da fauna e da flora, todavia também são indispensáveis para se assegurar um meio ambiente minimamente equilibrado, a dignidade humana de viver com qualidade de vida e até mesmo para se garantir uma sustentabilidade econômica.

É a Nota.

Assinado digitalmente em 10/06/2020 11:24. Para verificar a autenticidade acesse
<http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave D0AD701E.60508D78.1544A888.AB190C88

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00217041/2020 NOTA TÉCNICA nº 2-2020**

Signatário(a): **DARCY SANTANA VITOBELLO**

Data e Hora: **10/06/2020 11:24:28**

Assinado com certificado digital

Signatário(a): **DANIEL CESAR AZEREDO AVELINO**

Data e Hora: **10/06/2020 14:03:39**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **NIVIO DE FREITAS SILVA FILHO**

Data e Hora: **10/06/2020 12:10:45**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **JULIETA ELIZABETH FAJARDO CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE**

Data e Hora: **10/06/2020 12:16:12**

Assinado com certificado digital

Signatário(a): **FATIMA APARECIDA DE SOUZA BORGHI**

Data e Hora: **10/06/2020 14:28:40**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **NICOLAO DINO DE CASTRO E COSTA NETO**

Data e Hora: **10/06/2020 12:04:30**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **ALEXANDRE CAMANHO DE ASSIS**

Data e Hora: **10/06/2020 11:52:57**

Assinado com login e senha

Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave DDAD781E.60588D78.1544AB88.AB190C8B