



OBSERVATÓRIO
DO **CLIMA**

NOTA TÉCNICA SOBRE A POSIÇÃO DO
MMA COM RELAÇÃO ÀS ÁREAS
CONSOLIDADAS NA MATA ATLÂNTICA
DESPACHO Nº 4.410/2020 DO MINISTRO DO MEIO AMBIENTE

ELABORAÇÃO:
SUELY ARAÚJO, PARA O OBSERVATÓRIO DO CLIMA

BRASÍLIA, 8 DE ABRIL DE 2020

NOTA TÉCNICA SOBRE A POSIÇÃO DO MMA COM RELAÇÃO A ÁREAS CONSOLIDADAS NA MATA ATLÂNTICA

CONTEÚDO E EFEITOS DO DESPACHO Nº 4.410/2020 DO MINISTRO DO MEIO AMBIENTE

No Diário Oficial da União (DOU) de 06/04/2020, seção 1, página 74, foi publicado o Despacho nº 4.410/2020, do Ministro do Meio Ambiente, que aprova a Nota nº 00039/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU e revoga o Despacho nº 64773/2017-MMA, tendo em vista o PARECER nº 00115/2019/DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo Advogado-Geral da União (Processo Administrativo Eletrônico NUP/Sapiens nº 21000.019326/2018-18).

O art. 42 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, dispõe:

Art. 42. Os pareceres das Consultorias Jurídicas, aprovados pelo Ministro de Estado, pelo Secretário-Geral e pelos titulares das demais Secretarias da Presidência da República ou pelo Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, obrigam, também, os respectivos órgãos autônomos e entidades vinculadas.

Assim, o entendimento constante na Nota nº 00039/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU torna-se vinculante no âmbito do MMA e entidades vinculadas (Ibama, ICMBio e Instituto de Pesquisas Jardim Botânico).

O documento formaliza uma mudança importante em relação ao posicionamento do MMA sobre a aplicação das regras relativas a áreas consolidadas constantes na Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (nova Lei Florestal) na Mata Atlântica, bioma cuja proteção dos remanescentes florestais é disciplinada pela Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006 (Lei da Mata Atlântica).

Para compreensão do tema aqui apresentado, é necessário entender que, editada norma geral sobre determinado assunto, as normas especiais, como é o caso das regras sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do bioma Mata Atlântica, permanecem válidas, desde que na legislação especial inexista incompatibilidade sistemática sobre o assunto.

Dispõem os §§ 1º e 2º do art. 2º do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro):

Art. 2º [...]

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

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

A nova Lei Florestal, chamada popularmente de novo Código Florestal, não é um código e nem se autointitula como tal, exatamente por não regular inteiramente a proteção das florestas e outras formas de vegetação nativa. Entre outros exemplos, há no país legislação especial sobre a gestão de florestas públicas (Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006), sobre unidades de conservação da natureza (Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000) e sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do

bioma Mata Atlântica (Lei nº 11.428/2006), que adota uma disciplina específica, mais rigorosa, considerando a caracterização como vegetação primária ou secundária em diferentes estágios de regeneração.

A Nota nº 00039/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU foi gerada em processo instaurado pela Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), no qual a CNA suscita divergência entre o posicionamento do MMA e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) sobre a aplicação da nova Lei Florestal no bioma Mata Atlântica no que se refere a áreas antropizadas anteriormente a 22 de julho de 2008. As divergências dizem respeito especialmente à aplicação dos arts. 61-A e 61-B da nova Lei Florestal, transcritos no anexo desta nota.

O primeiro posicionamento do MMA sobre esse tema foi pela aplicabilidade das disposições transitórias da nova Lei Florestal, especialmente os arts. 61-A e 61-B, ao bioma Mata Atlântica (Despacho nº 1050/2015/CONJUR-MMA/CGU/AGU/jmloa, aprovado pela então Ministra do Meio Ambiente). Esse posicionamento foi revisto por meio da Nota nº 52/2017/CONJUR-MMA/CGU/AGU, também aprovada pelo Ministro de Estado, que assume que a especificidade das normas de proteção do bioma Mata Atlântica afasta a aplicação das regras transitórias da nova Lei Florestal.

A Procuradoria Federal junto ao Ibama sempre defendeu esse afastamento, uma vez que não há previsão na Lei da Mata Atlântica quanto à consolidação de supressão feita sem autorização, não se admitindo a hipótese de perdão ou consolidação de uso irregular. Esse posicionamento, contudo, foi alterado por meio do Despacho nº 889/2019/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, passando a Procuradoria Federal junto à autarquia a defender a aplicabilidade das regras transitórias da nova Lei Florestal ao bioma Mata Atlântica.

A Nota nº 00039/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU, aprovada pelo recente despacho do Ministro do Meio Ambiente publicado em 06/04/2020, entre outros pontos, afirma que:

68. [...] as áreas sobre as quais não incidem as disposições 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.

69. Isso porque 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.

Ocorre que a Lei da Mata Atlântica não reconhece a consolidação de uso indevido, como explicado acima, e mesmo nas hipóteses de supressão autorizadas exige compensação ambiental de área equivalente, não admitida em caso de supressão irregular de APP. A aplicação dos arts. 61-A e 61-B da nova Lei Florestal, que embutem um perdão a supressões realizadas em desacordo com as metragens regulares das APP, reduzindo as faixas obrigatórias de vegetação, importa, assim, em regime de proteção menos rigoroso do que o instituído pela Lei da Mata Atlântica.

A Nota nº 00039/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU também afirma que:

77. A Lei da Mata Atlântica determinou a aplicação da legislação ambiental vigente à época ao Bioma, especialmente do Código Florestal, consubstanciado na Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que estabelecia integralmente o regime das APPs.

78. Em seus dispositivos, ao fazer referência às APPs, a Lei da Mata Atlântica fez remissão expressa ao Código Florestal então em vigor, como pode ser observado no inciso II do art. 11, bem como no inciso III do art. 23, que é o diploma legal que cuida da preservação ambiental. [...]

83. Por seu turno, o regime de proteção da APP é estabelecido pelo art. 7º do Código Florestal, e não pela Lei da Mata Atlântica. Nesse sentido, admitir a aplicação desse dispositivo ao Bioma e não admitir a aplicação dos arts. 61-A e 61-B da mesma Lei, seria admitir a aplicação parcial da norma, o que não se mostra viável juridicamente.

Realmente a Lei da Mata Atlântica faz referência aos dispositivos do Código Florestal revogado (Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965), mas a lei florestal anterior não tratava da regularização de ocupações de APP, mas sim de sua proteção. Parece questionável assumir de forma simplista que toda e qualquer regra sobre APP fixada pela nova Lei Florestal seja compatível com o regime de proteção da Mata Atlântica. As regras gerais trazidas pela nova Lei Florestal serão aplicadas naquilo que não contrariem o regime mais rigoroso instituído pela legislação referente à Mata Atlântica.

É preciso destacar o art. 5º da Lei da Mata Atlântica, que dispõe:

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.

Mesmo antes da Lei de 2006 havia legislação protetiva rígida sobre a proteção dos remanescentes florestais no bioma Mata Atlântica, por meio do Decreto nº 750, de 10 de fevereiro de 1993. Na decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ) no AgRg no Recurso Especial nº 664.886 - SC (2004/0075493-4), fica reconhecido o regime especial de tutela da Mata Atlântica desde o decreto de 1993. Admitir a aplicação no bioma de regras que consolidam situações irregulares, como as trazidas nas disposições transitórias da nova Lei Florestal, apresenta clara incompatibilidade com o espírito e os dispositivos da legislação especial.

Deve ser colocado, por fim, que a nova Lei Florestal alterou expressamente o art. 35 da Lei da Mata Atlântica em seu art. 81:

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:

“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.

.....” (NR)

Se a nova Lei Florestal pretendesse modificar outras regras relativas ao bioma Mata Atlântica, teria feito isso expressamente, como fez no art. 35. A interpretação nesse sentido, portanto, tem de ser restritiva.

RECOMENDAÇÃO

A recomendação, em face do acima exposto, é de que a SOS Mata Atlântica e/ou outras organizações dedicadas à proteção do bioma questionem na esfera judicial a recente decisão do governo federal, no prazo mais breve possível. Há diferentes caminhos para isso, com apoio ou não do Ministério Público. Como a proteção do bioma Mata Atlântica tem fundamento explícito na Constituição Federal e apresenta relação direta com o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado assegurado pelo art. 225, *caput*, de nossa Carta Política, cabe avaliar a possibilidade de uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) perante o Supremo Tribunal Federal (STF).

Por fim, deve-se registrar que a extensão da leitura que coloca a lei geral (nova Lei Florestal) afastando a lei especial mais protetiva (Lei da Mata Atlântica) poderá gerar ataques a outras regras de proteção do bioma. Impõe-se realmente pronta reação a retrocessos nesse tema, sob pena de esvaziamento na prática da Lei nº 11.428/2006.

ANEXO - ARTS. 61-A E 61-B DA LEI Nº 12.651/2012

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

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

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

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

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

I - (VETADO); e

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I - condução de regeneração natural de espécies nativas;

II - plantio de espécies nativas;

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

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

V - (VETADO).

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

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

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

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

§ 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 rurais com área superior a 2 (dois) e de até 4 (quatro) módulos fiscais;

III - (VETADO).

Contato para sugestões ou esclarecimentos: suelymvg@gmail.com.