

PARECER JURÍDICO

Ref.: Parecer Jurídico para avaliação da necessidade de anuência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, nos casos de autorização para corte e supressão de vegetação integrante do Bioma Mata Atlântica, dentro da hipótese de atividade minerária, conforme disposto no Art. 32 da Lei 11.428 de 22 de dezembro de 2006, bem como análise do posicionamento interno do órgão.

EMENTA

1. O Bioma Mata Atlântica é considerado pela Constituição Federal patrimônio nacional, o que não se confunde com a determinação de um regime patrimonial atribuído à União. A Lei 11.428/2006, conhecida como Lei da Mata Atlântica, é a atual norma que regula o bioma, sendo regulamentada, por sua vez, pelo Decreto nº 6.660, de 2008.
2. A Lei 11.428/2006 institui dois regimes diferenciados de proteção da Mata Atlântica: um Regime Jurídico Geral, que possui como elemento central a necessidade de demonstração de utilidade pública e interesse social (nos conceitos trazidos pela Lei da Mata Atlântica e não pelo Código Florestal) para autorizar intervenções, e um Regime Jurídico Especial, onde são descritas as hipóteses de corte e supressão de vegetação para os casos de edificações e loteamentos em áreas urbanas, bem como de mineração.
3. O §1º do Art. 14 da Lei da Mata Atlântica institui a necessidade de autorização do órgão ambiental federal para o corte e supressão de vegetação, enquanto o Art. 19 do Decreto nº 6.660, de 2008 regulamenta as hipóteses em que essa intervenção será necessária.
4. Considerando que o Art. 14 trata expressamente do Regime Jurídico Geral, a anuência não pode ser exigida para os casos previstos no Regime Jurídico Especial, como nos processos envolvendo mineração.
5. O IBAMA já manteve entendimento interno, por meio de Orientação Jurídica Normativa, de que a anuência do §1º do Art. 14 era aplicável ao Regime Jurídico Especial de loteamentos e edificações em área urbana - entendimento alterado posteriormente. Com essa mudança, o órgão não pode exigir a cobrança da anuência para as atividades de mineração, sob risco de entrar em contradição com seu próprio posicionamento jurídico.
6. No âmbito do Processo 02027.002502/2020-54, apesar de existirem manifestações técnicas defendendo a continuidade da exigência da citada anuência, as manifestações jurídicas juntadas demonstram a necessidade de revisão do entendimento do órgão, afastando assim a exigência da anuência para o Regime Jurídico Especial da mineração.

SUMÁRIO

I - A QUESTÃO SUBMETIDA À ANÁLISE	3
II - LEI DA MATA ATLÂNTICA E A COEXISTÊNCIA DE DIFERENTES REGIMES JURÍDICOS	3
II. A) O Regime Jurídico Geral de Proteção do Bioma Mata Atlântica	9
II. B) O Regime Jurídico Especial para Áreas Urbanas e Regiões Metropolitanas	13
III - O REGIME JURÍDICO ESPECÍFICO PARA SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO NOS CASOS DE ATIVIDADES MINERÁRIAS.....	16
III. A) Existência de posicionamento interno no IBAMA quanto à necessidade de anuência dentro do Regime Jurídico Específico de Mineração	19
IV - A DESNECESSIDADE DE ANUÊNCIA DO IBAMA É RECONHECIDA PELO ÓRGÃO EM REGIME COM SITUAÇÃO ANÁLOGA AO REGIME DA MINERAÇÃO.....	26
V - A EXISTÊNCIA DE POSICIONAMENTOS INTERNOS INDICANDO A DESNECESSIDADE DE ANUÊNCIA DO IBAMA	31
VI - CONCLUSÃO.....	38

I - A QUESTÃO SUBMETIDA À ANÁLISE

Consulta-nos a Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais - FIEMG sobre a (des)necessidade de anuência do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA para a supressão de vegetação secundária em estágios médio e avançado de regeneração de Mata Atlântica para fins de atividades minerárias.

II - LEI DA MATA ATLÂNTICA E A COEXISTÊNCIA DE DIFERENTES REGIMES JURÍDICOS

O bioma da Mata Atlântica é um dos seis biomas presentes no território nacional. Com um clima predominantemente tropical úmido, o bioma se destaca devido à grande biodiversidade que apresenta. Estima-se que possua cerca de 20.000 espécies de plantas, 849 espécies de aves, 370 espécies de anfíbios, 200 espécies de répteis e 270 de mamíferos. Além disso, abriga 185 espécies de vertebrados ameaçadas de extinção, sendo este o maior número de espécies ameaçadas no Brasil, correspondendo a 69,8% do total.¹

Em relação a sua extensão, originalmente a floresta cobria 15% do território nacional, algo próximo a 1,3 milhões de km². Após intensa exploração comercial, resta hoje apenas 29% da floresta original. Dos 27 estados da federação, a Mata Atlântica está presente em 17 deles.²

É dentro deste contexto que a Constituição Federal de 1988 dedicou tratamento especial ao bioma em seu Art. 225, parágrafo 4º:

¹ CAMPANILI, Maura; SCHAFFER, Wigold Bertoldo (Org.). **Mata Atlântica: patrimônio nacional dos brasileiros**. Brasília: MMA, 2010, p. 10.

² BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Fundação de Ciência, Aplicações e Tecnologia Espaciais. **Mapa de Vegetação Nativa na Área de Aplicação da Lei nº 11.248/2006 - Lei da Mata Atlântica**. Brasília, 2015. Disponível em: https://antigo.mma.gov.br/images/arquivos/biomas/mata_atlantica/Relatorio%20Final%20Atualizacao%20do%20Mapa%20de%20cobertura%20vegetal%20nativa%20da%20Mata%20Atlantica%201.pdf. Acesso dia 03/02/2022.

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a **Mata Atlântica**, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são **patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei**, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. (grifo nosso).

Cabe destacar que, não é por ser considerada “patrimônio nacional” que a Mata Atlântica passou a ser entendida como bem da União, ainda que, sob a ótica de um conceito jurídico, a expressão tenha relação com direito de propriedade e com valor pecuniário.³

O significado utilizado pelo constituinte deve partir de uma interpretação mais ampla, que define a Mata Atlântica como uma riqueza de toda a nação a ser utilizada de maneira racional e sustentável.⁴ Ou seja, trata-se de um bioma cuja preservação é de interesse de toda a coletividade, incluindo as presentes e futuras gerações, razão pela qual recebeu tratamento especial para a proteção de seus remanescentes.⁵ Para tanto, o seu uso possui um regime jurídico próprio, instituído pela Lei Federal 11.428/06.

Ao se debruçar sobre o assunto, o Supremo Tribunal Federal - STF definiu, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 300244, que a Mata Atlântica não constitui bem da União, nos seguintes termos:

EMENTA: Competência. Crime previsto no artigo 46, parágrafo único, da Lei nº 9.605/98. Depósito de madeira nativa proveniente da Mata Atlântica. **Artigo 225, § 4º, da Constituição Federal. - Não é a Mata Atlântica, que integra o patrimônio nacional a que alude o artigo 225, § 4º, da Constituição Federal, bem da União.** - Por outro lado, o interesse da União para que ocorra a competência da Justiça Federal prevista no artigo 109, IV, da Carta Magna tem de ser direto e específico, e não, como ocorre no caso, interesse genérico da coletividade, embora aí também incluído genericamente o interesse da União. - Conseqüentemente, a competência, no caso, é da Justiça Comum estadual. Recurso extraordinário não conhecido. (STF, RE 300244, Rel. Min. Moreira Alves. Primeira Turma, julgado em 20/11/2001, DJ 19/12/2001) (grifo nosso).

³ GAIO, Alexandre. **Lei da Mata Atlântica Comentada**. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2014, p.53.

⁴ SILVA, Vicente Gomes. **Mata Atlântica e a legislação de regência**, p. 90.

⁵ GAIO, Alexandre. **Lei da Mata Atlântica Comentada**. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2014, p.56.

Foi considerando a necessidade de regulamentação prevista na Constituição Federal que, em 1990, foi introduzido no ordenamento brasileiro o Decreto 99.547, que dispunha sobre “a vedação do corte e da respectiva explicação, da vegetação nativa da Mata Atlântica”. Conforme já adiantava a disposição, a norma possuía excessivo rigor na proteção da flora e fauna do bioma, constando logo no Art. 1º uma vedação a qualquer forma de intervenção,⁶ atribuindo também, no Art. 2º, competência ao IBAMA para exercer “rigorosa” fiscalização⁷. Justamente por desconsiderar a realidade urbana e social do país que as disposições da norma acabaram sendo revogadas poucos anos depois.

Para alterar o Decreto 99.547/1990 foi promulgado o Decreto 750/1993, dispondo sobre critérios e procedimentos para o corte, exploração e supressão de vegetação no bioma. Acontece que a manutenção da escolha pelo uso de um Decreto gerou muitas críticas, inclusive com posicionamentos na doutrina quanto à inconstitucionalidade da norma, principalmente em razão da desconformidade com a previsão “na forma da lei” existente na Constituição.⁸ No entanto, apesar das discussões sobre a possível inconstitucionalidade, tal decreto vinha sendo aplicado na prática.⁹

Passados 13 anos após a promulgação do Decreto 750/1993, o Congresso Nacional aprovou a Lei 11.428/2006, que passaria a ser conhecida como Lei da Mata Atlântica. Em

⁶ Art. 1º Ficam proibidos, por prazo indeterminado, o corte e a respectiva exploração da vegetação nativa da Mata Atlântica.

⁷ Art. 2º O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), no exercício de sua competência e de modo imediato e prioritário, deve promover rigorosa fiscalização dos projetos existentes em áreas da Mata Atlântica, na forma da lei.

Parágrafo único. Verificadas, pela fiscalização a que alude este artigo, irregularidades ou ilicitudes, incumbe ao Ibama, prontamente: a) diligenciar as providências e as sanções cabíveis; b) oficiar ao Ministério Público Federal, se for o caso, visando aos pertinentes inquérito civil e ação civil pública; e c) representar, ao Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura CREA em que inscrito o responsável técnico pelo projeto, para apuração de sua responsabilidade, consoante a legislação específica.

⁸ GAIO, Alexandre. **Lei da Mata Atlântica Comentada**. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2014, p. 63

⁹ MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p.1373.

2008, o Poder Executivo Federal regulamentou os dispositivos da nova lei, promulgando o Decreto 6.680 e revogando, por fim, as disposições do Decreto de 1993¹⁰.

A Lei da Mata Atlântica se dedica a reger a conservação, proteção, regeneração e utilização do Bioma, sendo que a primeira delimitação essencial para a compreensão da aplicação dos regimes e institutos da lei é a abrangência da norma. No Art. 2º é abordado essa questão:

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 encaves florestais do Nordeste. [\(Vide Decreto nº 6.660, de 2008\)](#)

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.

Dessa forma, não basta que determinada formação florestal se enquadre em uma das citadas no *caput* do art. 2º para que incida o regime da Lei da Mata Atlântica, mas que concomitantemente essa formação seja um dos tipos de remanescente de vegetação nativa mencionados no parágrafo único, **além de estar dentro da área delimitada pelo mapa construído pelo IBGE**. Ou seja, é um somatório dessas duas questões.

Em relação a sua estruturação, a lei é dividida em seis títulos, cada um com os seus respectivos capítulos. A compreensão da divisão da norma é fundamental para a sua boa aplicação, considerando que os títulos não são divisões meramente temáticas, mas também organizam os regimes jurídicos tutelados.

Enquanto o Título I trata de conceitos gerais da Lei da Mata Atlântica, como a sua incidência, objetivos e definições, o Título IV aborda os incentivos econômicos previstos para garantir a proteção do bioma. Ainda, o Título V prevê as penalidades aplicáveis, ao

¹⁰ Art. 51. Fica revogado o [Decreto nº 750, de 10 de fevereiro de 1993](#).

passo que o Título VI, das disposições finais. No tocante à proteção da flora e à supressão de vegetação, a lei é dividida em dois núcleos, sendo o primeiro o Regime Jurídico Geral, compreendido pelo Título II, e o Regime Jurídico Especial, compreendido pelo Título III e os seus Capítulos de I até VII.

Assim, antes de qualquer análise quanto à proteção do Bioma da Mata Atlântica, é preciso se considerar que **a própria estrutura da norma revela existir dois regimes diferenciados: (i) um Regime Jurídico Geral, previsto no Título II; e um Regime Jurídico Especial, previsto no Título III.**

O Art. 3º apresenta uma série de definições mencionadas ao longo do texto legislativo, sendo duas delas fundamentais para a caracterização do regime jurídico aplicável a cada caso: a utilidade pública e o interesse social.

Art. 3º Consideram-se para os efeitos desta Lei:

VII - utilidade pública:

- a) atividades de segurança nacional e proteção sanitária;
- b) as obras essenciais de infra-estrutura de interesse nacional destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia, declaradas pelo poder público federal ou dos Estados;

VIII - interesse social:

- a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como: prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas, conforme resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA;
- b) as atividades de manejo agroflorestal sustentável praticadas na pequena propriedade ou posse rural familiar que não descaracterizem a cobertura vegetal e não prejudiquem a função ambiental da área;
- c) demais obras, planos, atividades ou projetos definidos em resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente.

Apesar de possuir certa semelhança, as hipóteses listadas pela Lei da Mata Atlântica se diferem em alguns pontos do previsto no Código Florestal, Lei 12.651/2012. No tocante à utilidade pública, a Lei 11.428/2006 não mencionou, por exemplo, atividades e obras de defesa civil, obras de infraestrutura dedicadas à concessão ou serviço público de telecomunicações e radiodifusão, e nem mesmo a mineração (diferença mais importante para a presente análise).

Dessa forma, **enquanto a mineração é considerada atividade de utilidade pública para as disposições do Código Florestal, excetuando-se a extração de areia, argila, saibro e cascalho¹¹, na Lei da Mata Atlântica essa previsão não existe, não sendo possível esse enquadramento.**

No Art. 4º a lei trata dos estágios de regeneração no Bioma Mata Atlântica. Como técnica jurídica, **a proteção da flora foi determinada a partir do nível de regeneração existente**, criando assim regras distintas para cada um dos estágios, sendo eles classificados em: (i) vegetação primária; (ii) vegetação secundária no estágio avancado de regeneração; (iii) vegetação secundária no estágio médio de regeneração; (iv) vegetação secundária no estágio inicial de regeneração¹².

A competência para definir os parâmetros de classificação de cada estágio foi atribuída ao Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, que editou diversas Resoluções para se fazer a correta classificação.

¹¹ Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:
VIII - utilidade pública:

a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária; b) as obras de infraestrutura destinadas às concessões e aos serviços públicos de transporte, sistema viário, inclusive aquele necessário aos parcelamentos de solo urbano aprovados pelos Municípios, saneamento, gestão de resíduos, energia, telecomunicações, radiodifusão, instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais, bem como mineração, exceto, neste último caso, a extração de areia, argila, saibro e cascalho;
c) atividades e obras de defesa civil; d) atividades que comprovadamente proporcionem melhorias na proteção das funções ambientais referidas no inciso II deste artigo; e) outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo federal.

¹² Art. 4º A definição de vegetação primária e de vegetação secundária nos estágios avançado, médio e inicial de regeneração do Bioma Mata Atlântica, nas hipóteses de vegetação nativa localizada, será de iniciativa do Conselho Nacional do Meio Ambiente..

É com base nas definições de utilidade pública e interesse social, somada às classificações de estágio de regeneração, bem como a localização e natureza das atividades, que a Lei da Mata Atlântica diferenciou o já citado Regime Jurídico Geral de proteção das diferentes modalidades do Regime Jurídico Especial, sendo as peculiaridades do Regime Geral abordadas na sequência.

II. A) O Regime Jurídico Geral de Proteção do Bioma Mata Atlântica

Conforme adiantado, o Regime Jurídico Geral da Lei 11.428/2006 encontra-se disposto no Título II, compreendendo o artigo 8º até o 19. O artigo que inaugura o título reforça que a supressão e exploração da vegetação do bioma será regulamentada de acordo com o estágio de regeneração.¹³

O Art. 9º trata da exploração eventual, quando não existe propósito comercial direto ou indireto, que afirma independe, nessa hipótese, de autorização dos órgãos ambientais competentes¹⁴. O Art. 10, por sua vez, trata do plantio e reflorestamento com espécies nativas, prevendo, no parágrafo 1º, a necessidade de autorização do órgão para os casos em que se mostrar necessária a supressão de vegetação¹⁵.

É, porém, nos artigos 11 e 14 que se encontra o núcleo regulamentador do regime geral. O Art. 11 cria uma vedação para supressão e intervenção nos casos de vegetação

¹³ Art. 8º O corte, a supressão e a exploração da vegetação do Bioma Mata Atlântica far-se-ão de maneira diferenciada, conforme se trate de vegetação primária ou secundária, nesta última levando-se em conta o estágio de regeneração..

¹⁴ Art. 9º A exploração eventual, sem propósito comercial direto ou indireto, de espécies da flora nativa, para consumo nas propriedades ou posses das populações tradicionais ou de pequenos produtores rurais, independe de autorização dos órgãos competentes, conforme regulamento.

¹⁵ Art. 10. O poder público fomentará o enriquecimento ecológico da vegetação do Bioma Mata Atlântica, bem como o plantio e o reflorestamento com espécies nativas, em especial as iniciativas voluntárias de proprietários rurais.

§ 1º Nos casos em que o enriquecimento ecológico exigir a supressão de espécies nativas que gerem produtos ou subprodutos comercializáveis, será exigida a autorização do órgão estadual ou federal competente, mediante procedimento simplificado.

primária ou em estágio médio e avançado de regeneração.¹⁶ Ele é, portanto, a regra para a possibilidade de supressão de Mata Atlântica. Como exceção à mencionada vedação, o Art. 14 trata das hipóteses de corte e supressão de vegetação nos casos em que o empreendimento ou atividade se enquadrem como de utilidade pública ou interesse social:

Art. 14. A supressão de vegetação primária e secundária no estágio avançado de regeneração somente poderá ser autorizada **em caso de utilidade pública**, sendo que a vegetação secundária em estágio médio de regeneração poderá ser suprimida **nos casos de utilidade pública e interesse social**, em todos os casos devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, ressalvado o disposto no inciso I do art. 30 e nos §§ 1o e 2o do art. 31 desta Lei.

§ 1o A supressão de que trata o caput deste artigo dependerá de autorização do órgão ambiental estadual competente, **com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente**, ressalvado o disposto no § 2o deste artigo.

§ 2o A supressão de vegetação no estágio médio de regeneração situada em área urbana dependerá de autorização do órgão ambiental municipal competente, desde que o município possua conselho de meio ambiente, com caráter deliberativo e plano diretor, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente fundamentada em parecer técnico.

§ 3o Na proposta de declaração de utilidade pública disposta na alínea b do inciso VII do art. 3 o desta Lei, caberá ao proponente indicar de forma detalhada a alta relevância e o interesse nacional. (grifos nosso)

Nota-se que o Art.14 apresenta hipóteses diferenciadas para a autorização de corte e supressão de vegetação para os empreendimentos e atividades de utilidade pública quando comparado com os de interesse social, existindo regras específicas para ambos. Porém, mesmo com essa diferenciação, **é possível determinar ao menos quatro características comuns para o Regime Jurídico Geral como um todo.**

¹⁶ 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:

I - a vegetação: a) abrigar espécies da flora e da fauna silvestres ameaçadas de extinção, em território nacional ou em âmbito estadual, assim declaradas pela União ou pelos Estados, e a intervenção ou o parcelamento puserem em risco a sobrevivência dessas espécies; b) exercer a função de proteção de mananciais ou de prevenção e controle de erosão; c) formar corredores entre remanescentes de vegetação primária ou secundária em estágio avançado de regeneração; d) proteger o entorno das unidades de conservação; ou e) possuir excepcional valor paisagístico, reconhecido pelos órgãos executivos competentes do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA;

II - o proprietário ou posseiro 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. Parágrafo único. Verificada a ocorrência do previsto na alínea a do inciso I deste artigo, os órgãos competentes do Poder Executivo adotarão as medidas necessárias para proteger as espécies da flora e da fauna silvestres ameaçadas de extinção caso existam fatores que o exijam, ou fomentarão e apoiarão as ações e os proprietários de áreas que estejam mantendo ou sustentando a sobrevivência dessas espécies.

A primeira característica é que os casos de utilidade pública e interesse social devem estar devidamente demonstrados e motivados em procedimento administrativo próprio, podendo esse ser o processo de licenciamento ambiental, nos casos de atividades potencialmente causadoras de degradação ambiental, ou o próprio procedimento de autorização de corte e supressão vegetal. Para além disso, dentro do processo deverá ser demonstrado a inexistência de alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto.

O segundo ponto em comum é que nas hipóteses enquadradas dentro do Regime Jurídico Geral não é relevante se a supressão de vegetação pretendida ocorre em zona rural ou no perímetro urbano. A localização não é o fator determinante para que o corte seja possível, mas sim a natureza da atividade a ser desenvolvida, que precisa ser configurada como de relevância para sociedade, conceito caracterizado pela utilidade pública e interesse social na lei.

Como terceira característica, temos que devido à importância das atividades, a lei não impõe restrições quantitativas nos casos previstos no regime geral, que podem, em tese, abranger a totalidade do imóvel ou área do empreendimento.

Ainda, **temos como última característica a necessidade de anuência do órgão federal do meio ambiente**, para além da autorização do órgão ambiental licenciador, nos casos em que a autorização de corte ou supressão ultrapassar determinados limites estabelecidos.

Quanto a essa última determinação, sua regulamentação não se encontra no bojo da Lei da Mata Atlântica, que apenas menciona “com anuência prévia, quando couber, do órgão federal”, deixando para norma posterior estabelecer os critérios. Coube, então, ao Decreto nº 6.660, de 2008 estabelecer as hipóteses em que a anuência do órgão federal é necessária, regulamentando o parágrafo 1º do Art. 14.

No mencionado Decreto é prevista a necessidade da anuência mencionada para os casos de supressão de vegetação primária ou secundária nos estágios avançado e médio de regeneração, em área superior a 3 (três) hectares em zona urbana e 50 (cinquenta) hectares em zona rural, conforme se retira do Art. 19:

Art. 19. **Além da autorização do órgão ambiental competente, prevista no art. 14 da Lei no 11.428, de 2006, será necessária a anuência prévia** do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, **de que trata o § 1o do referido artigo**, somente quando a supressão de vegetação primária ou secundária em estágio médio ou avançado de regeneração ultrapassar os limites a seguir estabelecidos:

I - cinquenta hectares por empreendimento, isolada ou cumulativamente; ou
II - três hectares por empreendimento, isolada ou cumulativamente, quando localizada em área urbana ou região metropolitana.

§ 1o A anuência prévia de que trata o caput é de competência do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes quando se tratar de supressão, corte ou exploração de vegetação localizada nas unidades de conservação instituídas pela União onde tais atividades sejam admitidas.

§ 2o Para os fins do inciso II do caput, deverá ser observado o disposto nos arts. 30 e 31 da Lei no 11.428, de 2006. (grifos nosso)

Dessa forma, é necessário destacar algumas questões. **O Art. 19 do Decreto nº 6.660, de 2008, regulamenta, por menção expressa no caput, o Art. 14 da Lei da Mata Atlântica, não tratando dos outros regimes existentes.** Ainda, caso a supressão não ultrapasse os valores descritos no *caput*, a previsão do Decreto não será atraída, não se falando, assim, em anuência do órgão federal. Em relação ao órgão que deverá anuir, por força do parágrafo 1º, será o ICMBio quando a supressão ou corte ocorrer em Unidades de Conservação Federais, e nos demais casos a competência será do IBAMA.

Superada as disposições do Regime Jurídico Geral, podemos esmiuçar as especificidades dos demais regimes, iniciando pelas previsões dos artigos 30 e 31, para verificar, posteriormente, a necessidade de anuência do IBAMA para os casos de autorização de corte e supressão de vegetação em atividades minerárias.

II. B) O Regime Jurídico Especial para Áreas Urbanas e Regiões Metropolitanas

Conforme adiantado, o Regime Jurídico Especial do Bioma Mata Atlântica está disposto no Título III da lei, contendo 7 capítulos distintos. É possível dividir a estruturação do Regime Jurídico Especial em 4 itens distintos: (i) a proteção de acordo com o estágio de regeneração, compreendendo os Capítulos I, II, III e IV; (ii) a regulamentação da exploração seletiva, previsto no Capítulo V; (iii) o regime jurídico de proteção em virtude da localização em área urbana ou região metropolitana, disposta no Capítulo VI; e por fim (IV) o regime jurídico de intervenção nos casos de atividades minerárias.

Apesar de não ser o objeto do presente parecer, torna-se necessário abordar as características do Regime Jurídico Especial nos casos de intervenção em áreas urbanas e regiões metropolitanas, pois sua análise traz conclusões relevantes para a compreensão das peculiaridades do regime aplicado para a mineração. Nesse norte, oportuno trazer à baila a redação dos arts. 30 e 31 da norma:

DO REGIME JURÍDICO ESPECIAL DO BIOMA MATA ATLÂNTICA

[...]

CAPÍTULO VI - DA PROTEÇÃO DO BIOMA MATA ATLÂNTICA NAS ÁREAS URBANAS E REGIÕES METROPOLITANAS

Art. 30. É vedada a supressão de vegetação primária do Bioma Mata Atlântica, para fins de loteamento ou edificação, nas regiões metropolitanas e áreas urbanas consideradas como tal em lei específica, aplicando-se à supressão da vegetação secundária em estágio avançado de regeneração as seguintes restrições:

I - nos perímetros urbanos aprovados até a data de início de vigência desta Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio avançado de regeneração dependerá de prévia autorização do órgão estadual competente e somente será admitida, para fins de loteamento ou edificação, no caso de empreendimentos que garantam a preservação de vegetação nativa em estágio avançado de regeneração em no mínimo 50% (cinquenta por cento) da área total coberta por esta vegetação, ressalvado o disposto nos arts. 11, 12 e 17 desta Lei e atendido o disposto no Plano Diretor do Município e demais normas urbanísticas e ambientais aplicáveis;

II - nos perímetros urbanos aprovados após a data de início de vigência desta Lei, é vedada a supressão de vegetação secundária em estágio avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica para fins de loteamento ou edificação.

Art. 31. Nas regiões metropolitanas e áreas urbanas, assim consideradas em lei, o parcelamento do solo para fins de loteamento ou qualquer edificação em área de vegetação secundária, em estágio médio de regeneração, do Bioma Mata Atlântica,

devem obedecer ao disposto no Plano Diretor do Município e demais normas aplicáveis, e dependerão de prévia autorização do órgão estadual competente, ressalvado o disposto nos arts. 11, 12 e 17 desta Lei.

§ 1º Nos perímetros urbanos aprovados até a data de início de vigência desta Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração somente será admitida, para fins de loteamento ou edificação, no caso de empreendimentos que garantam a preservação de vegetação nativa em estágio médio de regeneração em no mínimo 30% (trinta por cento) da área total coberta por esta vegetação.

§ 2º Nos perímetros urbanos delimitados após a data de início de vigência desta Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração fica condicionada à manutenção de vegetação em estágio médio de regeneração em no mínimo 50% (cinquenta por cento) da área total coberta por esta vegetação.

A análise sistemática da Lei 11.428/2006 permite aferir que o Regime Jurídico Especial, previsto nos artigos 30 e 31, trata-se de clara ressalva ao Regime Jurídico Geral previsto no Art. 14. Suas disposições autorizam que, **quando não presentes a utilidade pública e o interesse social, a intervenção possa ocorrer de forma moderada dentro das áreas urbanas**, de modo a não obstar inteiramente o desenvolvimento humano nas cidades inseridas no Bioma Mata Atlântica, onde se concentra a maior parcela da população brasileira.

Em relação ao que tange os loteamentos, a exceção foi instituída com vistas a privilegiar modalidade apta a garantir o crescimento econômico e social ordenado das municipalidades, suprimindo carências públicas e contemplando infraestrutura e equipamentos urbanos sabidamente necessários ao bem-estar da população.

Nas situações regulamentadas pelos arts. 30 e 31, como se vê, a possibilidade de supressão é aberta em razão da localização da atividade dentro do perímetro urbano ou de região metropolitana, devendo a atividade desenvolvida respeitar o zoneamento e as normas urbanísticas do Município.

O fato de haver distinção entre as áreas inseridas em perímetros urbanos aprovados antes e depois da data de início de vigência da Lei da Mata Atlântica só corrobora a conclusão de que **o que é efetivamente relevante para esse Regime Jurídico Especial é**

a **localização em área urbana** e a intenção de execução de um loteamento ou de uma edificação.

Como se trata de um Regime Jurídico Especial, a Lei estabeleceu algumas particularidades, prevendo que o corte em área urbana está condicionado à manutenção intacta de parte da vegetação existente no terreno.

De fato, como se verifica dos artigos 30 e 31, as hipóteses em que é possível o corte, será obrigatória a manutenção de 30% ou 50% da área total coberta por esta vegetação. **Essa condição não se aplica aos casos de utilidade pública e interesse social**, devido à relevância social e coletiva das atividades e empreendimentos dotados desses atributos.

Em relação à competência para a emissão da autorização de corte e supressão de vegetação, tanto o *caput* do Art. 30, como o *caput* do Art. 31, afirmam apenas que esta dependerá “da prévia autorização do órgão estadual competente”, **não mencionando assim qualquer forma de anuência por parte de órgão federal.**

Mesmo sem previsão expressa, houve por algum tempo controvérsia sobre a necessidade ou não de prévia anuência do IBAMA para a supressão de vegetação secundária em estágio avançado ou médio de regeneração para fins de instalação de loteamentos e edificações urbanas, considerando a previsão do art. 19, II, do Decreto n. 6.660/2008. Originalmente, o IBAMA entendia ser necessária essa anuência para este Regime Jurídico Especial em questão, mudando de entendimento posteriormente, conforme será demonstrado no tópico IV.

Essa mudança de entendimento serve de auxílio para a compreensão da necessidade ou não de anuência para os casos de supressão de vegetação no Bioma Mata Atlântica em atividades minerárias, questão abordada na sequência.

III - O REGIME JURÍDICO ESPECÍFICO PARA SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO NOS CASOS DE ATIVIDADES MINERÁRIAS

Além da regra geral, aplicável aos casos de utilidade pública e interesse social, e das regras específicas para áreas urbanas e regiões metropolitanas, também prevê a Lei n. 11.428/2006, dentro do Título III, que trata do Regime Jurídico Especial, regras específicas para intervenção no bioma para os casos de atividades minerárias.

Com efeito, diante de sua significativa importância para o desenvolvimento nacional, a Lei da Mata Atlântica impõe ressalvas quanto aos casos específicos de supressão de vegetação para o desenvolvimento de atividades no setor minerário, conferindo-lhe regramento especial.

Muito embora não caracterizadas como de utilidade pública ou interesse social pelo art. 3º da Lei da Mata Atlântica, as atividades minerárias apresentam peculiaridades, possuindo diferenciação legal expressa no art. 32 do referido diploma:

TÍTULO III - DO REGIME JURÍDICO ESPECIAL DO BIOMA MATA ATLÂNTICA

CAPÍTULO VII - DAS ATIVIDADES MINERÁRIAS EM ÁREAS DE VEGETAÇÃO SECUNDÁRIA EM ESTÁGIO AVANÇADO E MÉDIO DE REGENERAÇÃO

Art. 32. A supressão de vegetação secundária em estágio avançado e médio de regeneração para fins de atividades minerárias somente será admitida mediante:

I - licenciamento ambiental, condicionado à apresentação de Estudo Prévio de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA, pelo empreendedor, e desde que demonstrada a inexistência de alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto;

II - adoção de medida compensatória que inclua a recuperação de área equivalente à área do empreendimento, com as mesmas características ecológicas, na mesma bacia hidrográfica e sempre que possível na mesma microbacia hidrográfica, independentemente do disposto no art. 36 da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000.

O primeiro apontamento necessário é que o Regime Especial para mineração está restrito para supressão de vegetação secundária, não havendo previsão para os casos de

vegetação primária. Essa é uma importante diferenciação em relação ao Regime Jurídico Geral, no qual atividades de interesse público podem obter autorização de corte e supressão de vegetação mesmo onde o estágio de regeneração for enquadrado como primário. **Portanto, o regime jurídico especial previsto no art. 32 é mais restritivo do que o regime jurídico geral previsto para atividades dotadas de utilidade pública ou interesse social (art. 14). Isso quer dizer que a Lei da Mata Atlântica foi mais rigorosa com as atividades minerárias e a correta aplicação do art. 32 garantirá esse maior rigor e maior preservação da Mata Atlântica, quando da ocorrência de atividades minerárias.**

Nesse sentido, **cabe repetir que, ao contrário do Código Florestal, a Lei n. 11.428/2006 não classificou a mineração como atividade de utilidade pública**, justamente por isso foi necessário a instituição de um regime específico, como visto, com mais restrições.

Em relação ao processo de aprovação para a instalação e operação da atividade, o licenciamento ambiental é indispensável, sendo devida a apresentação de Estudo de Impacto Ambiental, conforme o inciso I.

Será no âmbito do licenciamento que o órgão ambiental competente analisará a inexistência de alternativa tecnológica e locacional do empreendimento. O conceito de alternativa locacional acaba ficando restrito nas hipóteses de mineração, pois esta atividade depende diretamente dos atributos do solo. No entanto, ainda é possível, em uma mesma área, estabelecer formas de instalação e operação que melhor atendam às diretrizes da proteção ambiental e atenuem os possíveis impactos.

O inciso II do art. 32, por sua vez, busca compatibilizar a atividade minerária com os preceitos do desenvolvimento sustentável, prevendo uma compensação ambiental em igual proporção à área de intervenção. Ou seja, para cada hectare suprimido em decorrência da instalação ou operação da atividade, um hectare deverá ser compensado. O dispositivo deixa expresso que a compensação prevista não se confunde, anula ou abate

aquela compensação prevista na lei do SNUC, que prevê uma contrapartida pecuniária não superior a 0,5% (art. 36, §1º).¹⁷

O artigo não determinou a competência para o licenciamento e nem mesmo para a emissão da autorização de corte e supressão de vegetação, levando a entendimentos diferenciados quanto à participação dos diferentes órgãos da federação. Em relação à desnecessidade de anuência do órgão federal, seja IBAMA ou ICMBIO, cabe uma análise mais aprofundada.

Conforme exposto, o regramento previsto na Lei da Mata Atlântica se enquadra no Regime Jurídico Especial de proteção do bioma Mata Atlântica, que se distingue do Regime Jurídico Geral, ordenado pelo Art. 14 da norma, conforme anteriormente demonstrado.

Em conclusão, as regras que exigem a anuência prévia do IBAMA ou ICMBio existentes no Regime Jurídico Geral, não se estendem para o Regime Jurídico Especial da Mineração. Apresentado-se a cobrança da mencionada anuência não apenas uma exigência desnecessária, mas também ilegal, pois não se sustenta em embasamento normativo.

Contudo, alguns setores internos do IBAMA ainda se manifestam no sentido de haver necessidade de anuência por parte do órgão federal, bem como ainda existe posicionamento, em forma de Instrução Normativa, nesse sentido, conforme será analisado no tópico seguinte.

¹⁷ Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei.

1º O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento. ([Vide ADIN nº 3.378-6, de 2008](#))

III. A) Existência de posicionamento interno no IBAMA quanto à necessidade de anuência dentro do Regime Jurídico Específico de Mineração

Buscando procedimentalizar a anuência prévia prevista no parágrafo 1º do art. 14 da Lei da Mata Atlântica e no art. 19 do Decreto nº 6.660, de 2008, o IBAMA passou a editar Instruções Normativas - INs de aplicação interna, que determinam o comportamento da autarquia.

As Instruções Normativas são atos normativos, expedidos por autoridades ou órgãos públicos que tenham atribuição para execução de decretos ou regulamentos. Como atos normativos as INs tem natureza geral e abstrata, sempre inferiores aos comandos legais e não podendo inovar no ordenamento jurídico.¹⁸

Ou seja, não cabe a Instruções Normativa criar deveres ou direitos para os administrados, sob o risco de ferir diretamente o princípio da legalidade,¹⁹ independente da matéria alvo da procedimentalização.

No tocante à anuência prévia, a Instrução Normativa IBAMA 05 de 2011 foi a primeira a tratar da matéria. O art. 1º da IN delimitava o seu objeto de procedimentalização:

¹⁸ CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 9ª Ed. Salvador: JusPODIVM, 2021. Pg. 306-307.

¹⁹ Com base nas lições de José Afonso da Silva, se retira que a legalidade é um princípio basilar do Estado Democrático de Direito, sendo a sua essência a subordinação à Constituição e aos procedimentos legislativos democráticos. Segundo o consagrado jurista, é do princípio que se retira que “[...] o Estado, ou o Poder Público, ou os administradores não podem exigir qualquer ação, nem impor qualquer abstenção, nem mandar tampouco proibir nada aos administrados, senão em virtude de lei”. DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 41 ed. São Paulo: Malheiros, 2018. P. 123. Em sentido semelhante, Gilmar Mendes e André Rufino do Vale ressaltam que também existe previsão da legalidade em outros trechos da Constituição, não estando restrito apenas ao Art. 5º, inciso II. Para os autores, “[...] todo direito está constituído sobre o princípio da legalidade, que constitui o fundamento do Direito Público moderno”. MENDES, Gilmar Ferreira; DO VALE, André Rufino. Comentários ao Art. 5º, II. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (Org.). **Comentários à Constituição Federal do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. P. 243.

Art. 1º Estabelecer critérios e procedimentos para as análises dos pedidos e concessões de anuências prévias para a supressão de vegetação de mata atlântica primária ou secundária nos estágios médio ou avançado de regeneração, nos termos do Art. 19 do Decreto nº 6.660, de 2008

Parágrafo único. A anuência a que se refere o caput **restringe - se aos casos específicos estabelecidos pelo Art. 19 do Decreto nº 6.660, de 2008**, sem prejuízo das demais análises e avaliações de competência do órgão ambiental licenciador. (grifo nosso).

Apesar das disposições do art. 1º remeterem aos casos específicos do Regime Jurídico Geral, excluindo-se assim os Regimes Jurídicos Especiais para as regiões urbanas e para a mineração, o inciso V do art. 3º, ao dispor do documento necessário para a anuência, citou a “V - declaração de utilidade pública ou interesse social do empreendimento, **quando for o caso**”, abrindo a possibilidade para a exigência do procedimento para casos não enquadrados no Regime Jurídico Geral, ou seja, quando não existe a necessidade de utilidade pública ou interesse social. As Instruções Normativas posteriores que trataram da matéria acabaram mantendo entendimentos semelhantes.

A Instrução Normativa IBAMA 05/2011 foi revogada pela IN IBAMA 22/2014, posteriormente atualizada pela IN IBAMA 04/2015. De forma semelhante à anterior, a nova procedimentalização manteve a redação do art. 1º, porém mencionando ao longo dos seus dispositivos questões ligadas exclusivamente ao Regime Jurídico Especial de proteção da Mata Atlântica.

Ao tratar dos documentos necessários para a instrução do processo de anuência, no art. 3º a IN mencionou a declaração de utilidade pública ou interesse social “quando for o caso”.²⁰ Porém a IN IBAMA 22/2014 inovou ao incluir como requisito a “XIV - descrição e apresentação da proposta de compensação ambiental, segundo o disposto nos **artigos 17 e 32 da Lei Federal no 11.428, de 2006;**”, ou seja, faz menção direta ao Regime Jurídico

²⁰ VI - declaração de utilidade pública ou interesse social do empreendimento, quando for o caso, emitida pelo Poder Público Federal ou Estadual competente;

Especial da mineração. Situação semelhante ocorre com o Regime Jurídico Especial de loteamentos e edificações nas regiões urbanas, conforme parágrafo 4º do mesmo artigo.²¹

Atualmente vigora no órgão a IN IBAMA 09/2019, atualizada pela IN IBAMA 20/2019. Novamente o texto do parágrafo 1º²² se mantém, porém com referências aos Regimes Jurídicos Especiais ao longo da norma, como no parágrafo 3º do Art. 7º²³, que menciona a regulamentação da compensação do art. 32 da Lei da Mata Atlântica, e o art. 10²⁴ que menciona diretamente o mesmo art. 32. Em relação ao Regime Jurídico Especial de loteamentos e edificações, a norma apresentou, no anexo III, a necessidade de apresentação das áreas preservadas,²⁵ exigindo ainda a necessidade de anuência.

Dessa forma, é possível afirmar que, ao menos desde 2011, o IBAMA possui posicionamento, procedimentalizado em forma de Instrução Normativa, no sentido de haver necessidade de anuência prévia do órgão, nos casos de emissão para autorização de corte e supressão de vegetação dentro do Regime Jurídico Especial de mineração.

²¹ § 4º Em se tratando de supressão de vegetação secundária em estágio médio e avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica, para fins de loteamento ou edificação, nas regiões metropolitanas e áreas urbanas consideradas como tal em lei específica, deve-se apresentar indicação do instrumento legal e data de aprovação do perímetro urbano, e a análise técnica de que trata o inciso XV deverá observar as restrições impostas pelos artigos 11 e 12 da Lei nº 11.428, de 2006.

²² Art. 1º Estabelecer critérios e procedimentos para anuência prévia à supressão de vegetação primária ou secundária nos estágios médio ou avançado de regeneração na área de aplicação da Lei Federal nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006, bem como para o monitoramento e avaliação do cumprimento das condicionantes técnicas expressas na anuência, nos termos da citada Lei e do Decreto Federal nº 6.660, de 21 de novembro de 2008. Parágrafo único. A anuência a que se refere o caput restringe-se aos casos específicos regidos pelo Art. 19 do Decreto nº 6.660, de 2008, sem prejuízo das demais análises e avaliações de competência do órgão ambiental licenciador competente do Sisnama.

²³ 3º Entre as condicionantes específicas da anuência deve ser incluído o envio ao IBAMA, pelo órgão ambiental licenciador competente, da documentação comprobatória da efetiva compensação ambiental aprovada pelo órgão ambiental licenciador competente, nos termos dos artigos 26 e 27 do Decreto Federal nº 6.660, de 2008.

²⁴ Art. 10. É facultado ao IBAMA, a qualquer tempo, realizar vistorias de monitoramento com o objetivo de assegurar o cumprimento das condicionantes expressas na anuência prévia e as garantias de suas ações reparadoras, mitigadoras e compensatórias, em especial as inerentes à compensação ambiental de que tratam os artigos 17 e 32 da Lei Federal nº 11.428, de 2006.

²⁵ 4. localização das unidades amostrais dos levantamentos da flora e da fauna; e 5. áreas objeto de garantia de preservação em decorrência da supressão da vegetação, para os casos que se enquadram nos artigos 30 e 31 da Lei Federal nº 11.428, de 2006, com indicação de seu percentual de preservação, de acordo com os mínimos estipulados nas mencionadas disposições, e de sua extensão, em hectares.

A leitura sistematizada das INs já aprovadas permite concluir que, no entendimento do órgão, a mineração se submete às disposições do Art. 19 do Decreto nº 6.660, de 2008, que expressamente regulamenta apenas o Art. 14 da Lei da Mata Atlântica, ou seja, o Regime Jurídico Geral, e não o Especial. Um equívoco, portanto.

Na prática administrativa o órgão já havia exigido esta anuência antes mesmo da publicação da Instrução Normativa IBAMA 05 de 2011. Para fins ilustrativos, em Minas Gerais, que responde por 53% da produção brasileira de minério de ferro e 29% da produção de minérios em geral,²⁶ **a SUPES/MG, através do Núcleo de Biodiversidade e Floresta, declara as referidas anuências desde 2009. Desde então foram 102 solicitações, 62 concedidas, 28 indeferidas e 7 ainda em análise, sendo desse total 95% oriundas de empreendimentos minerários.**²⁷

Foi o posicionamento interno do próprio IBAMA que impulsionou os andamentos do Processo 02027.002502/2020-54, que possui como interessada a Divisão Técnica Ambiental de São Paulo. Através da Informação Técnica nº 7/2020-NLA-SP/DITEC-SP/SUPES-SP - SEI 7045829 (Anexo 1) foi questionado se caberia ao órgão exigir a anuência. Por meio do Despacho nº 7159187/2020-DITEC-SP/SUPES-MG - SEI 7167410 a demanda foi encaminhada ao NUBIO-MG, que passou a analisar a matéria.

A manifestação do NUBIO-MG veio através da Informação Técnica nº 1/2021-NUBIO-MG/DITEC-MG/SUPES-MG (Anexo 2). O documento inaugura sua exposição afirmando que “[...] toda e qualquer divergência quanto à correta interpretação da lei é de competência da Procuradoria Federal Especializada - PFE [...]”, porém, no entendimento do analista ambiental, a anuência do IBAMA e a consequente parceria com o órgão ambiental licenciador resulta em uma melhoria na qualidade dos estudos ambientais apresentados. Essa avaliação não será objeto da presente análise, pois foi concluída por analista ambiental, e a presente análise deve ficar restrita às questões jurídicas.

²⁶ Informações disponíveis em <https://www.indi.mg.gov.br/minas-gerais/setores-de-destaque/minerometalurgico/#:~:text=Minas%20Gerais%20responde%20por%2053,da%20produ%C3%A7%C3%A3o%20mundial%20de%20ni%C3%B3bio>. Acesso em 19/02/2022.

²⁷ Parecer Técnico nº 14/2021-NUBIO-MG/DITEC-MG/SUPES-MG.

Ao analisar o Art. 19 do Decreto nº 6.660 de 2008, a IT afirma que a norma em nenhum momento discute as tipologias ou categorias de empreendimentos sujeitos à emissão de anuência prévia pelos órgãos federais, tratando exclusivamente da dimensão e localização do empreendimento. Aduz ainda que:

Assim, salvo melhor juízo, não há como associar tal artigo às competências dos órgãos emissores de anuência prévia quanto à tipologia dos empreendimentos. Desta feita, **o entendimento é que o artigo 19 parte do princípio que já se está estabelecido quais empreendimentos são passíveis de serem objeto de anuência prévia por supressão de vegetação do bioma Mata Atlântica.** (grifo nosso).

Ou seja, no entendimento apresentado, o art. 19 não cria novas hipóteses de anuência, apenas regulamenta, como não poderia deixar de ser, as disposições do art. 14, que trata do Regime Jurídico Geral, vinculado às atividades de utilidade pública e interesse social. Para verificar a incidência da anuência nos casos de mineração, a IT nº 1/2021-NUBIO-MG/DITEC-MG/SUPES-MG passou a analisar o enquadramento da mineração dentro desses conceitos.

Pelo entendimento exarado, o art. 3º, da lei da Mata Atlântica, apesar de não ter mencionado a mineração como atividade de utilidade pública ou interesse social, dispôs em seu inciso VIII que também se consideram de interesse social as “c) demais obras, planos, atividades ou projetos definidos em resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente.”. Em continuidade, a IT cita a Resolução CONAMA 369, de 28 de março de 2006, que prevê em seu Art. 2º, inciso I, alínea c,²⁸ que a mineração deve ser enquadrada como de interesse social.

Assim, conclui a manifestação que **a anuência prevista no art. 19 do Decreto 6.660 de 2008 deve ser exigida para as atividades de mineração, tendo em vista que**

²⁸ c) as atividades de pesquisa e extração de substâncias minerais, outorgadas pela autoridade competente, exceto areia, argila, saibro e cascalho;

são atividades de interesse social, e assim estão regulamentadas pelo Regime Jurídico Geral previsto no Art.14 na Lei da Mata Atlântica:

Posteriormente, a Diretoria de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas emitiu a Informação Técnica nº 18/2021-COUSF/CGBIO/DBFLO (Anexo 3), aprovada pelos Despachos sob os números 10061392/2021-COUSF/CGBIO/DBFLO e 10076906/2021-DBFLO.

Nesta oportunidade, ratificou-se o entendimento da Informação Técnica supracitada, afirmando que “Tecnicamente, faz sentido o exposto no parecer da Supes/Mg. Ora, sendo a atividade minerária de alto impacto ambiental, a atuação do Ibama se tornaria imprescindível.” No entanto, **devido ao caráter jurídico das divergências em pauta, sugeriu-se que a correta interpretação a ser dada fosse de competência da Procuradoria Federal Especializada.**

Com base nos posicionamentos anteriormente apresentados, o Núcleo de Biodiversidade e Florestas voltou a se manifestar acerca da controvérsia, desta vez elaborando o Parecer Técnico nº 14/2021-NUBIO-MG/DITEC-MG/SUPES-MG (Anexo 4). Através deste, concluiu-se que:

[...] sendo este o entendimento técnico, sensibilizado pelos objetivos claros do legislador de conferir, através de uma normativa eminentemente técnica, maior proteção ao bioma da Mata Atlântica, entende-se que, para a devida proteção do bioma em questão, **as exigências dos artigos 14 e 32 devem ser interpretadas como COMPLEMENTARES entre si, e não mutuamente excludentes.** (grifo nosso)

Na mesma linha do que foi exposto na Informação Técnica nº 1/2021 e 18/2021, **o referido setor manifestou-se de maneira contrária à dispensa de anuência por parte do IBAMA**, uma vez que esta deve ser entendida como medida adicional de proteção a Mata Atlântica que visa, sobretudo, garantir o desenvolvimento responsável.

Em resumo, o entendimento exarado pelas diferentes manifestações mencionadas até aqui se baseiam no enquadramento das atividades de mineração dentro do Regime Jurídico Geral previsto no art. 14 da Lei da Mata Atlântica, possibilidade que somente se sustenta, de acordo com os próprios documentos, pelo enquadramento da mineração como atividade de utilidade pública ou de interesse social, sendo mencionada a Resolução CONAMA 369, de 28 de março de 2006 para justificar essa configuração.

Com a devida vênua à análise apresentada pelas equipes técnicas das Superintendências do IBAMA de Minas Gerais e de São Paulo, essa interpretação não nos parece juridicamente adequada.

A Resolução CONAMA 369/2006 é anterior à Lei da Mata Atlântica, sendo que na própria introdução da norma é expressa a sua intenção de regulamentar o antigo Código Florestal, Lei 4.771/1965. O art. 1º da Resolução, por sua vez, deixa claro seu objeto ao mencionar que trata dos casos de intervenção ou supressão em Áreas de Preservação Permanente.²⁹

Sendo assim, o que a citada Resolução dispõe é que a mineração será, para os fins de intervenção de APP, e exclusivamente este tema regulamentado pelo Código Florestal, atividade de interesse público. No atual Código Florestal, conforme já mencionado, a mineração também é considerada de utilidade pública, **duas classificações, utilidade pública e interesse social, que o legislador optou por não estender para a Lei da Mata Atlântica.**

Assim, **não é possível considerar, para fins de interpretação da Lei da Mata Atlântica, a mineração como atividade de utilidade pública ou interesse social.** Se assim fosse possível, o empreendedor estaria autorizado a intervir inclusive em vegetação

²⁹ Art.1º Esta Resolução define os casos excepcionais em que o órgão ambiental competente pode autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente - APP para a implantação de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social, ou para a realização de ações consideradas eventuais e de baixo impacto ambiental.

em estágio primário, situação vedada expressamente pelo Art. 32. A não classificação da mineração dentro dos conceitos mencionados visa uma maior proteção ambiental, enquadrando para isso dentro de um Regime Jurídico Especial.

Pela própria leitura das manifestações acima mencionadas, **não sendo possível classificar a mineração como atividade de interesse social, também não é possível a sua incidência dentro do art. 19 do Decreto 6.660 de 2008, o que torna inexigível a cobrança da anuência do IBAMA.**

Considerando esses apontamentos, e que dentro do próprio IBAMA existe manifestação jurídica no sentido de discordância da cobrança de anuência para o regime de mineração (Vide Item V), torna-se necessária uma revisão do posicionamento do órgão, em situação semelhante à que ocorreu com a anuência para os casos do Regime Jurídico Especial, que rege os loteamentos e edificações nas áreas urbanas e regiões metropolitanas.

IV - A DESNECESSIDADE DE ANUÊNCIA DO IBAMA É RECONHECIDA PELO ÓRGÃO EM REGIME COM SITUAÇÃO ANÁLOGA AO REGIME DA MINERAÇÃO

Conforme já demonstrado no *tópico II.B*, para os casos de loteamentos e edificações em áreas urbanas, a Lei da Mata Atlântica estabeleceu o Regime Jurídico Especial para proteção do bioma.

Assim, esse regramento específico é considerado uma nítida ressalva ao Regime Jurídico Geral previsto no art. 14 da norma, a ser aplicado, portanto, sem os requisitos da utilidade pública e interesse social que admitem uma intervenção mais ampla na vegetação.

Nesse contexto, no que tange à necessidade de anuência do IBAMA para a supressão, considerando que o Art. 19 do Decreto n. 6.660/2008 regulamenta o Art. 14 da

Lei 11.428/2006, Regime Jurídico Geral, tal anuência não é necessária para os casos de loteamentos e edificações em áreas urbanas.

Isto porque, a prévia anuência do órgão ambiental federal para a supressão de vegetação é restrita às hipóteses de utilidade pública e interesse social, não sendo aplicável ao regimento especial estabelecido para a instalações em áreas urbanas.

Em que pese existirem essas distinções, o IBAMA havia uniformizado entendimento no sentido de aplicar, de forma generalizada, o disposto no Art. 19 do Decreto n. 6.660/2008, por meio da Orientação Jurídica Normativa (OJN) n. 39/2012 (Anexo 5). Em síntese, tal orientação concluiu pela necessidade de anuência do IBAMA para supressão em qualquer das hipóteses (regimes geral e especiais), ampliando as competências do órgão em desacordo com a Lei da Mata Atlântica.

No regulamento, em especial no §2º do art. 19, restou cristalino que a anuência do órgão federal é exigida nas hipóteses de supressão que tenham por fundamento os arts. 30 e 31 da Lei 11.428/06. Vê-se, portanto, que o **§ 1º do art. 14 da LMA aplica-se a todas as hipóteses de supressão previstas no caput, quais sejam: utilidade pública, interesse social, edificações e loteamentos em área urbana**, atendidos os demais requisitos dos arts. 30 e 31. (grifo nosso).

O entendimento do IBAMA, na época, positivado por meio da Orientação Jurídica Normativa-OJN, era de que o artigo 19 regulamentava tanto o Regime Jurídico Geral, como também o Regime Jurídico Específico de loteamentos e edificações em área urbana, cabendo assim a anuência em ambos os casos.

Destaca-se que as OJNs são regulamentadas pela Portaria PFE/IBAMA n. 01/2012 e representam a consolidação de entendimentos e teses sob matérias jurídicas relevantes de repercussão nacional ou de recorrência no âmbito do IBAMA. **Nesse sentido, contemplam a padronização da atuação de todas as unidades da Procuradoria Federal Especializada, sendo sua observância obrigatória no âmbito da PFE/IBAMA.**

A uniformização conferida à OJN n. 39/2012 fez com que o entendimento pela aplicação generalizada do Art. 19 do Decreto n. 6.660/2008 fosse ordinariamente empregado nas áreas de abrangência da Lei Mata Atlântica. Contudo, a orientação não colocou fim aos frequentes debates acerca da matéria, provocando opiniões divergentes entre os especialistas do assunto.

Diante disso, um dos conflitos originou consulta do IBAMA ao Ministério de Meio Ambiente - MMA (órgão central do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA)³⁰. A Chefe de Gabinete da Ministra de Estado solicitou a análise pela Consultoria Jurídica junto ao MMA “*sobre a interpretação a ser dada ao art. 19 do Decreto n. 6.660/2008 no tocante à exigência de anuência federal para as hipóteses contidas nos arts. 30 e 31 da Lei n. 11.428/2006*”.

Assim, a CONJUR/MMA expediu o Parecer n. 368/2015/CGAJ/CONJUR-MMA/CGU/AGU (Anexo 6) manifestando-se sobre a consulta. Acertadamente, concluiu o ilustre Coordenador-Geral de Assuntos Jurídicos da Advocacia-Geral da União que **não há necessidade de anuência do IBAMA no caso de autorização para supressão de vegetação em área urbana ou região metropolitana destinada à implantação de loteamentos ou edificações, bastando a autorização do órgão ambiental competente.**

O parecer exarado pela CONJUR do Ministério do Meio Ambiente encaminha entendimento semelhante ao já citado no documento em tela. O Regime Jurídico Geral não se confunde com o Regime Jurídico Especial, de forma que ao mencionar expressamente estar regulamentando o art 14, voltado para empreendimentos de utilidade pública e interesse social, o art. 19 do Decreto n. 6.660/08, deixou de exigir, corretamente, a anuência do IBAMA para os casos de edificações e loteamentos em áreas urbanas, previstos nos artigos 30 e 31 da Lei da Mata Atlântica.

³⁰ Processo n. 02023.000276/2013-88

Com o Parecer n. 368/2015/CGAJ/CONJUR-MMA/CGU/AGU a Administração Pública Federal encontrava-se dividida, com dois entendimentos divergentes: um do MMA e outro da Procuradoria Federal Especializada do IBAMA, positivado por meio da OJN n. 39/2012. A fim de sanar tal controvérsia, o assunto foi então submetido à Procuradoria-Geral Federal da Advocacia-Geral da União (PGF/AGU), hierarquicamente superior a ambos e, portanto, competente para tanto.

A discussão se deu no âmbito Despacho nº 00150/2016/DEPCONSU/PGF/AGU (Anexo 7), posteriormente ratificado pelo Parecer nº 00002/2021/DEP/DEPCONSU/PGF/AGU, que foi, inclusive, aprovado pelo Procurador-Geral Federal. Do despacho citado retira-se:

22. O exposto até este ponto, permite inferir que o diploma legal em comento adota sistemática destacando pontualmente as situações previstas no Regime Jurídico Especial em que deve haver a incidência da regra disposta no art. 14, que integra o Regime jurídico Geral. Isso evidencia que **o ponto central de aplicação do art. 14 é efetivamente a supressão de vegetação por motivo de utilidade pública e interesse social**, razão pela qual afastaria a sua incidência no caso de loteamento ou edificação em área urbana e região metropolitana, que é especialmente tratado nos arts. 30 e 31.

(...)

24. Desse modo, em relação ao ponto em discussão, concluo no sentido de que **a supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração, do bioma Mata Atlântica, para fins de loteamento ou edificação, nas regiões metropolitanas e áreas urbanas, de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 31 da Lei n.º 11.428, de 2006, não obedece ao disposto em seu art. 14, sendo, nesses termos, despicienda a anuência prévia do órgão federal disposta em seu parágrafo 1º**, e, desde que obedecido o disposto no Plano Diretor do Município e demais normas urbanísticas e ambientais aplicáveis, depende apenas da prévia autorização do órgão ambiental estadual competente.

27. Desse modo, **a anuência prévia do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, prevista para ocorrer nos termos do caput do art. 19 do Decreto n.º 6.660, de 2008, e nos limites de seus incisos, levando-se em conta, ainda, o que dispõem os §§ 1º e 2º do art. 14 da Lei n.º 11.428, de 2006, dar-se-á unicamente nos casos de utilidade pública e interesse social, nas seguintes condições:** a) Aplicação do disposto no Inciso I do art. 19: em

área rural, para a supressão de vegetação primária e secundária no estágio avançado de regeneração, em caso de utilidade pública, ou supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração, nos casos de utilidade pública e interesse social;
b) Aplicação do disposto no Inciso II do art 19: em área urbana e região metropolitana, para a supressão de vegetação primária e secundária no estágio avançado de regeneração, em caso de utilidade pública, e em região metropolitana para a supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração, nos casos de utilidade pública e interesse social. (grifo nosso).

Ou seja, no entendimento da PGF da AGU a anuência do IBAMA somente pode ser exigida para o Regime Jurídico Geral, e ainda, dentro dos limites específicos descritos nos incisos I e II do art. 19 do Decreto 6.660 de 2008. Ou seja, por este entendimento o IBAMA já não deveria estar exigindo a sua anuência para a supressão para fins de atividade minerária.

Trata-se aqui da mais pura questão de coerência jurídica³¹.

Após a emissão do despacho, a Procuradora Chefe Nacional do IBAMA decidiu, por meio do Despacho n. 488/2016 - GABIN/PFE-IBAM-SEDE/PGE/AGU, quanto à necessidade de revisão da OJN n. 39/2012, buscando harmonizar o entendimento interno quanto à necessidade de anuência do IBAMA para os casos de loteamento e edificações nas áreas urbanas.

Cumprе ressaltar que após a formalização do entendimento pela CONJUR/MMA, o Despacho n. 487/2015/CONJUR/MMA/CGU/AGU, de 23/06/2015 e que aprovou o Parecer n. 368/2015, recebeu a aprovação do Ministro de Estado de Meio Ambiente Interino em 08/07/2015. Após tal aprovação, a consolidação do posicionamento passou a

³¹ Nesse sentido cabe destacar a previsão da Declaração de Direitos da Liberdade Econômica: “Art. 3º São direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, observado o disposto no parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal: IV - receber tratamento isonômico de órgãos e de entidades da administração pública quanto ao exercício de atos de liberação da atividade econômica, **hipótese em que o ato de liberação estará vinculado aos mesmos critérios de interpretação adotados em decisões administrativas análogas anteriores**, observado o disposto em regulamento”(grifo nosso).

obrigar também os respectivos órgãos autônomos e entidades vinculadas, conforme Art. 42 da Lei Complementar n. 73/1993³².

Torna-se evidente que a mudança de entendimento ocorrida para o Regime Jurídico Especial previsto para loteamentos e edificações em áreas urbanas também se aplica para o Regime Jurídico Especial de Mineração, considerando que os argumentos se assemelham. Nesse sentido, também não se aplicam às atividades minerárias as regras do Regime Jurídico Geral da Lei 11.428/2006 (art. 14) no tocante à anuência, que se restringem somente aos casos de utilidade pública e interesse social. E esse entendimento, apesar de não ter sido tratado no ato de alteração da OJN n. 39/2012, também já vem sendo corroborado internamente pelo IBAMA, conforme se passa a demonstrar.

V - A EXISTÊNCIA DE POSICIONAMENTOS INTERNOS INDICANDO A DESNECESSIDADE DE ANUÊNCIA DO IBAMA

Em que pese a existência de posicionamento interno do IBAMA, em forma de Instrução Normativa, acerca da controvérsia tratada no presente parecer, afirmando que cabe ao órgão ambiental federal a anuência em casos de empreendimentos minerários (Item III.A), a Procuradoria Federal Especializada - PFE junto ao referido órgão, quando provocada, se manifestou em sentido contrário.

Conforme já mencionado, o Processo 02027.002502/2020-54 foi impulsionado após o questionamento quanto a necessidade do IBAMA exigir a anuência para emissão da autorização de corte e supressão de vegetação no Bioma Mata Atlântica. Apesar das diferentes manifestações já abordadas, em comum entre elas estava o posicionamento quanto à necessidade de consulta à Procuradoria Federal Especializada, pois apesar das repercussões técnicas, trata-se de uma discussão eminentemente jurídica.

³² 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.

Foi então, por meio do Parecer nº 00046/2021/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (Anexo 8), que o processo passou a oferecer uma análise jurídica.

A PFE iniciou suas considerações expondo que as regras para supressão de vegetação da Mata Atlântica foram fixadas pela legislação levando-se em conta não só o tipo da vegetação (primária ou secundária), mas também seu estágio de regeneração (inicial, médio ou avançado) e a localidade urbana ou rural, de onde a vegetação será suprimida.

Em regra, segundo o parecer, a competência para conceder a autorização será do órgão ambiental estadual, que poderá autorizar a supressão de vegetação primária e secundária em estágio avançado de regeneração, quando se tratar de utilidade pública, e no caso de vegetação secundária em estágio médio de regeneração, se caracterizada a utilidade pública ou interesse social.

Não sendo a mineração uma das atividades previstas no Art. 3º, o referido Parecer afastou o entendimento apresentado pelo Núcleo de Biodiversidade e Florestas da Superintendência do IBAMA, no sentido de que a mineração poderia ser considerada como de interesse social por força da Resolução CONAMA 369/2006, razão pela qual a anuência deveria ser exigida.

Na mesma linha, o Parecer também afastou a possibilidade de aplicar o Art. 3º da Lei nº 12.651/2012, que define a atividade minerária como de utilidade pública ou de interesse social nas hipóteses de areia, saibro e cascalho. Caso contrário, deixaria-se de aplicar a legislação especial da Mata Atlântica, privilegiando a norma geral.

Desse modo, **diferentemente do exposto na Informação Técnica nº 1/2021-NUBIO-MG/DITEC-MG/SUPES-MG *supra* mencionada, a anuência por parte do IBAMA não seria devida, uma vez que a anuência prévia possui previsão no art. 19 do Decreto nº 6.660/2008, o qual faz referência expressa apenas ao art. 14 da Lei.**

Este, por sua vez, trata da supressão de vegetação para os casos de utilidade pública e de interesse social, o que, como já mencionado, não abrange a mineração.

Além disso, o Parecer adotou como parâmetro os argumentos já utilizados em discussão similar a respeito da aplicabilidade do art. 14 para as hipóteses previstas nos arts. 30 e 31 da Lei da Mata Atlântica. Nos termos do Parecer nº 00046/2021/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU:

38. Entende-se que o mesmo raciocínio pode ser desenvolvido para a hipótese ora em análise, qual seja, de atividade minerária em áreas de vegetação secundária em estágio avançado e médio de regeneração (art.32 da Lei nº 11.428/2006) que, como visto, não está classificada como de utilidade pública ou de interesse social pela mesma lei.

39. Dessa feita, adotando como parâmetro a solução jurídica apresentada pelo Departamento de Consultoria da PGF no Despacho n. 00150/2016/DEPCONSU/PGF/AGU, reiterado pelo PARECER n. 00002/2021/DEP/DEPCONSU/PGF/AGU, que analisou caso concreto similar ao ora enfrentado, **conclui-se que a anuência prévia do Ibama, regulamentada no art.19 do Decreto nº 6.660/2008, não se aplica à atividade minerária prevista no art.32 da Lei nº 11.428/2006.** (grifos nosso).

Não obstante, posteriormente o entendimento proferido no mencionado Parecer foi aprovado pelo Despacho nº 00677/2021/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (Anexo 9).

Contudo, apesar do Parecer nº 00046/2021/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU da PFE adotar posicionamento contrário a necessidade de anuência por parte do IBAMA, demonstrando o entendimento jurídico aplicável ao caso concreto, as divergências internas do IBAMA continuaram a surgir ao longo do processo Processo 02027.002502/2020-54, cabendo uma análise pormenorizada das manifestações posteriores para fins de compreensão dos entendimentos exarados internamente pelo IBAMA.

A Coordenação de Uso Sustentável dos Recursos Florestais emitiu, em dezembro de 2021, a Informação Técnica nº 63/2021-COUSF/CGBIO/DBFLO - SEI 11585681

(Anexo 10), reforçando a posição adotada anteriormente pelo Parecer Técnico nº 14/2021-NUBIO-MG/DITEC-MG/SUPES-MG. Para a Coordenação;

A atuação do IBAMA nos dias atuais é fluida e não representa um entrave na fluidez do processo, além de trazer segurança necessária para o processo de licenciamento desses tipos de empreendimentos, que tem a característica de serem altamente impactantes ao meio ambiente.

Nesse sentido, a Informação Técnica nº 63/2021-COUSF/CGBIO/DBFLO - SEI 11585681 defendeu que, do ponto de vista técnico e jurídico, não faria sentido excluir a mineração das atividades submetidas à dupla checagem por parte do órgão federal, justamente devido aos impactos ambientais que pode causar. Afirmou, ainda, que a manifestação da PFE deixou de considerar que os princípios da prevenção e da precaução, cuja previsão aparece no parágrafo único do art. 6º da Lei 11.428/2006, foram utilizados como base para a criação da figura da anuência prevista no art. 14. Sendo assim, não seria correto deixar de aplicá-los, quando analisada a anuência para fins do art. 32.

Ao final, solicitou à PFE a reanálise do Parecer nº 00046/2021/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, “de forma a considerar a possibilidade de enquadramento da atividade minerária na alínea c, inciso VIII, art. 3º uma vez que foi indicada como de utilidade pública e interesse social pela Resolução Conama n. 369/2006 e os argumentos do Parecer Técnico nº 14/2021-NUBIO-MG/DITEC-MG/SUPES-MG.”.

Não sanada a controvérsia, o Núcleo de Licenciamento do IBAMA de São Paulo, em resposta aos Despachos nº 11608644/2021-SUPES-SP e ao GABIN 11606699, também teceu suas considerações por meio do Parecer Técnico nº 3/2022-NLA-SP/DITEC-SP/SUPES-SP - SEI 11779577 (Anexo 11). **Partindo da premissa de que os analistas ambientais possuem uma tendência natural a proteger o meio ambiente através de uma postura conservacionista, podendo, inclusive, influenciar nas interpretações da legislação**, o Parecer ressalta inicialmente que “**a dúvida é essencialmente jurídica e não técnica** conforme consta na Informação Técnica nº18/2021- COUSF/CGBIO/DBFLO.” (grifo nosso).

Em uma análise específica acerca dos argumentos trazidos à tona no Parecer nº 00046/2021/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, ressaltou-se que a lógica jurídica foi baseada no Despacho nº 00150/2016/DEPCONSUS/PGF/AGU, posteriormente reiterado pelo Parecer nº 00002/2021/DEP/DEPCONSUS/PGF que, de modo similar, verificou a desnecessidade de anuência para os Arts. 30 e 31. **Assim sendo, o Núcleo de Licenciamento defendeu que “por uma questão até de coerência institucional ou revoga-se o Despacho nº 00150/2016 ou aprova-se o Parecer nº 00046/2021/CONEP.”**

Em concordância com o Parecer nº 00046/2021/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, o Parecer Técnico nº 3/2022-NLA-SP/DITEC-SP/SUPES-SP - SEI 11779577 dispôs que:

Respeitando o princípio da especialidade em que a norma especial prevalece sobre a norma geral (incluindo as Resoluções Conama), sem declarar a necessidade de declarar a invalidade da lei geral, somos da opinião da desnecessidade da dupla checagem (anuência) para a obtenção da Autorização de Supressão de Vegetação nas atividades minerárias, visto que o Art. 32 da Lei 11.428/2006 (Lei da Mata Atlântica) já estabelece um mecanismo de controle bem forte e consolidado, que é a exigência de que o empreendedor da atividade minerária apresente Estudo de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) e a comprovação de que a área a ser minerada não tenha alternativa técnica e nem locacional. **Pelo fato de que a área da jazida mineral a ser explorada se caracterizar como inflexível técnica e locacionalmente, em nossa opinião é pouco significativa a intervenção de outro ente governamental no processo autorizativo, de modo que pouco ou quase nada se acrescentará em relação às decisões do órgão licenciador, além de se verificar as compensações e a localização das áreas oferecidas.** (grifo nosso).

Todavia, com um ponto de vista eminentemente técnico, expôs que é notória a intenção do dispositivo a anuência, concretizado por meio da dupla verificação, de aumentar a proteção da Mata Atlântica. Desse modo, visando responder a um questionamento realizado pela SUPES/MG apoiado pela Informação Técnica nº 18/2021-COUSF/CGBIO/DBFLO, defendeu-se que a mineração não foi enquadrada como de utilidade pública ou de interesse social pela Lei da Mata Atlântica justamente para

conferir maior proteção ao Bioma. Isso porque atividades caracterizadas como de utilidade pública ou interesse social tendem a ser mais permissíveis de intervenção e supressão, razão pela qual foi instituída a figura da anuência.

Por fim, o Núcleo de Licenciamento do IBAMA de São Paulo afirma ainda que, por mais que possa não fazer sentido exigir a anuência para as hipóteses de utilidade pública e interesse social, deixando-se de lado a exigência para situações até mais necessárias quando as atividades são enquadradas no Regime Jurídico Especial, **as desconformidades que partem do ponto de vista técnico com os aspectos da Lei devem ser modificadas “no fórum correto, no caso, no âmbito dos órgãos normativos e do Legislativo.”**

Para o Parecer Técnico nº 3/2022-NLA-SP/DITEC-SP/SUPES-SP - SEI 11779577, sendo o IBAMA **“um órgão executor, onde as possíveis não conformidades da lei devem ser levadas ao legislador para a modificação”**, a interpretação técnica não deve alterar a jurídica que, nos próprios termos da manifestação do Núcleo de Licenciamento, “parece ter sido feita de forma correta no Parecer nº 00046/2021/CONEP, como também no Despacho nº 00150/2016/DEPCONSU /PGF/AGU”. Por fim, sugeriram que a DILIC fosse ouvida acerca dos impactos da atividade.

A Diretoria de Licenciamento Ambiental então se manifestou por meio do Despacho nº 11782416/2022-DILIC - SEI 11782416 (Anexo 12).

Em sua manifestação, **a DILIC concordou que trata-se de uma discussão meramente jurídica e não técnica**, seguindo os termos apresentados pelo Parecer Técnico nº 3/2022-NLA-SP/DITEC-SP/SUPES-SP - SEI 11779577 e concluindo pela desnecessidade de anuência em casos de mineração, conforme Parecer nº 00046/2021/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, uma vez que

“[...] a interpretação adotada pela PFE é adequada para fins de licenciamento ambiental da atividade minerária conduzida por Estados e Municípios,

considerando o arcabouço legal no que se refere às obrigações e cuidados que devem ser adotados no âmbito das autorizações para fins de exploração mineral [...]” (grifo nosso).

A análise do Processo 02027.002502/2020-54 permite concluir a existência de posicionamentos internos divergentes dentro do IBAMA quanto à necessidade de anuência do órgão nos casos de autorização de corte e supressão de vegetação para o Regime Jurídico Especial de mineração da Lei da Mata Atlântica.

Enquanto parte dos setores de natureza técnica do órgão se posicionaram no sentido de necessidade da anuência, **às análises jurídicas juntadas ao processo deixaram expresso que não existe essa obrigação positivada pelo art. 14 da lei, ou mesmo pelo art. 19 do Decreto nº 6.660/2008.**

Cabe ressaltar que, mesmo as manifestações que concordam com a necessidade de anuência deixam expresso que se trata de questão jurídica, cabendo à Procuradoria Federal Especializada elaborar parecer definitivo, o que foi realizado através do Parecer nº 00046/2021/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU aprovado pelo Despacho nº 00677/2021/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU.

Em conclusão, o que existe internamente no IBAMA hoje, ao menos pela verificação do Processo 02027.002502/2020-54, é uma divergência técnica quanto aos efeitos da mudança de entendimento em relação à exigência da anuência, não existindo, por outro lado, divergência jurídica, consolidada nos autos até o momento. Dessa forma, como bem posto pelo Parecer Técnico nº 3/2022-NLA-SP/DITEC-SP/SUPES-SP, **não cabe ao IBAMA como órgão executor da Política Nacional do Meio Ambiente contrapor o disposto em lei, mas sim seguir as diretrizes debatidas e aprovadas pelo legislador pátrio, sendo nesse caso ela a desnecessidade de anuência.**

VI - CONCLUSÃO

A análise do §1º do art. 14 da Lei da Mata Atlântica deixa evidente que a disposição que obriga a anuência por parte do órgão ambiental federal se restringe ao Regime Jurídico Geral, não podendo assim o IBAMA exigir, por meio de interpretação do art. 19 do Decreto nº 6.660 de 2008, uma obrigação não prevista em lei.

Considerando que o Regime Jurídico Geral possui como característica a regulamentação de atividades de utilidade pública e interesse social, e que o legislador optou por excluir a mineração desses conceitos na Lei 11.428/2006, não é possível incluir essa atividade dentro do regime citado, sendo justamente por isso ela estar regrada através do Regime Jurídico Especial (art. 32), bem como as edificações e loteamentos em áreas urbanas (art. 30 e 31).

Apesar do IBAMA possuir em suas normativas internas entendimento no sentido da aplicação do §1º do art. 14 da Lei da Mata Atlântica e do art. 19 do Decreto nº 6.660 de 2008 para o Regime Jurídico Especial de Mineração, o atual entendimento do órgão, e que gerou a inaplicabilidade da OJN n. 39/2012, que tratava dos artigos 30 e 31, é que a anuência é válida apenas nos casos de aplicação do Regime Jurídico Geral.

A necessidade de revisão da obrigatoriedade da anuência para a mineração é expressa de forma evidente no processo Processo 02027.002502/2020-54, onde as manifestações jurídicas existentes não só corroboram a desnecessidade, como também demonstram existir atualmente um conflito entre o entendimento do órgão perante os diferentes regimes jurídicos da Lei 11.428/2006.

Assim é plenamente possível concluir que as atividades de mineração, regulamentadas pelo art. 32 da Lei 11.428/2006, não estão abrangidas pela previsão do §1º do art. 14, sendo desnecessária, e inclusive ilegal, a exigência de anuência pelo IBAMA para a emissão de autorização de corte e supressão de vegetação.

É o que nos parece, salvo melhor juízo.

São Paulo/SP, 25 de fevereiro de 2022

Marcos André Bruxel Saes
OAB/SP 437.731

Mateus Stallivieri da Costa
OAB/SP 458.312

Aline Lima de Barros
OAB/SP 459.713

Lista de Anexos

Anexo 1 - Informação Técnica nº 7/2020-NLA-SP/DITEC-SP/SUPES-SP - SEI 7045829

Anexo 2 - Informação Técnica nº 1/2021-NUBIO-MG/DITEC-MG/SUPES-MG

Anexo 3 - Informação Técnica nº 18/2021-COUSF/CGBIO/DBFLO

Anexo 4 - Parecer Técnico nº 14/2021-NUBIO-MG/DITEC-MG/SUPES-MG

Anexo 5 - Orientação Jurídica Normativa (OJN) n. 39/2012

Anexo 6 - Parecer n. 368/2015/CGAJ/CONJUR-MMA/CGU/AGU

Anexo 7 - Parecer nº 00002/2021/DEP/DEPCONSUS/PGF/AGU

Anexo 8 - Parecer nº 00046/2021/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU

Anexo 9 - Despacho nº 00677/2021/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU

Anexo 10 - Informação Técnica nº 63/2021-COUSF/CGBIO/DBFLO - SEI 11585681

Anexo 11 - Parecer Técnico nº 3/2022-NLA-SP/DITEC-SP/SUPES-SP - SEI 11779577

Anexo 12 - Despacho nº 11782416/2022-DILIC - SEI 11782416