



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE
E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - SEDE
COORDENAÇÃO DE MATÉRIA REGULATÓRIA DE BIODIVERSIDADE
PARECER n. 00003/2023/CRBIO/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU

NUP: 02027.002502/2020-54

**INTERESSADOS: INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS
RENOVÁVEIS - IBAMA**

ASSUNTOS: MEIO AMBIENTE

I. Dispensa de anuência prévia do Ibama para supressão de vegetação do Bioma Mata Atlântica, em empreendimentos minerários. Interpretação sistemática que entendeu aplicável o art. 32 em detrimento do 14 da Lei 11.428, de 22 de dezembro de 2006.

II. Despacho n. 00150/2016/DEPCONSU/PGF/AGU do Departamento de Consultoria da Procuradoria Geral Federal - PGF concluiu que a aplicação de disposição do regime geral aos regimes especiais depende de previsão expressa nesse sentido.

III. Ao Regime Especial, previsto no art. 32 (Capítulo VII), não se aplica o dispositivo previsto no Regime Geral (art. 14), que prevê anuência do Ibama, por não fazer qualquer referência a essa aplicabilidade, além de estabelecer situação diversa (atividade minerária), que não caracteriza utilidade pública ou interesse social, nos termos da Lei nº 11.428/2006.

IV. Conforme já analisado no Parecer nº 00046/2021/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, não procede, do ponto de vista jurídico, o entendimento da área técnica de que seria aplicável ao Bioma Mata Atlântica a caracterização de utilidade pública e de interesse social prevista na Resolução Conama nº 369/2006, para intervenções em Área de Preservação Permanente - APP, uma vez que a definição específica dessas situações, prevista em lei em sentido estrito de caráter especial, prevalece sobre a caracterização prevista na Resolução do Conama, que trata apenas de Áreas de Preservação Permanente.

V. O Parecer, ora ratificado, é meramente opinativo e não representa (ainda) a visão do Ibama, cabendo ao Presidente do órgão acatá-lo ou não, nos termos previstos no art. 50 da Lei nº 9.784/1999, em decisão administrativa clara e inequívoca sobre o tema.

Sr. Coordenador-Geral de Matéria Ambiental,

I. Relatório

1. Trata-se de processo administrativo instituído para analisar consulta jurídica sobre a necessidade de anuência prévia do Ibama para supressão de vegetação do Bioma Mata Atlântica, relacionada a empreendimentos de atividades minerárias, em possível aplicação do art. 14 da Lei 11.428, de 22 de dezembro de 2006.

2. Inicialmente, os autos foram encaminhados a essa Procuradoria Federal, instruído com o Despacho nº 7130137/2020-DITEC-SP/SUPES-SPA, com a Informação Técnica nº 1/2021-NUBIO-MG/DITEC-MG/SUPES-MG (SEI 9550009), e com a Informação Técnica nº 18/2021-COUSF/CGBIO/DBFLO (SEI 10058465), entendendo a Diretoria de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestal - DBflo necessária a remessa da matéria à análise dessa Especializada.

3. Por meio do Parecer nº 00046/2021/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (seq. 03), aprovado, com complementações, pelos Despachos 00677/2021/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU e nº 00649/2021/GABIN

/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (seq. 4 e 7), apresentou-se manifestação jurídica, com as seguintes conclusões:

(...)

1. A atividade minerária não foi classificada como de utilidade pública ou de interesse social pela lei, não possibilitando a supressão de vegetação permitida no art.14 da Lei nº 11.428/2006.
2. Esse tipo de empreendimento foi tratado no Capítulo VII, denominado "Das atividades minerárias em áreas de vegetação secundária em estágio avançado e médio de regeneração", da Lei de Mata Atlântica, de modo que a supressão de vegetação em tais áreas e para tal fim somente pode ser autorizada na forma ali delineada, ou seja, mediante a realização de licenciamento ambiental sujeito à EIA/RIMA e com adoção de medida compensatória que inclua a recuperação de área equivalente.
3. A atividade minerária não foi considerada como de utilidade pública ou de interesse social pela Lei de Mata Atlântica, que adotou um regramento específico desse tipo de empreendimento. Assim, excluída a hipótese autorizada no art.32 da Lei de Mata Atlântica, não cabe exploração de minérios em tal bioma.
4. Adotando-se 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, uma vez que esta não foi classificada como de utilidade pública ou de interesse social pela Lei.

4. Os autos retornaram às áreas técnicas, com sugestão de ciência à DBflo e à Diretoria de Licenciamento Ambiental do Ibama - Dilic.

5. Mais uma vez, houve pronunciamento da Superintendência do Ibama em Minas Gerais, que, por meio do Parecer Técnico nº 14/2021-NUBIO-MG/DITEC-MG/SUPES-MG (sei 11233899), apresentou o histórico das anuências do Ibama à supressão de Mata Atlântica para atividades minerárias naquele Estado, analisando os ganhos ambientais de tal procedimento e sugerindo reanálise da matéria por essa Jurídica:

(...)

Diante da contextualização argumentativa e técnica exposta neste documento, esta equipe técnica destaca a indiscutível relevância e pertinência da manutenção da atuação do IBAMA nas análises de anuência de supressão de vegetação em empreendimentos minerários, **manifestando-se CONTRARIAMENTE ao entendimento que prevê a dispensa desta que é encarada como uma medida adicional de proteção ao bioma Mata Atlântica e garantindo o desenvolvimento responsável.**

6. Por meio do Ofício 108/2021-Abema (sei 11584230), a Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente se manifestou favorável ao entendimento dessa PFE/Ibama, também defendendo a inaplicável o art. 14 da Lei nº 11.428/2006 às atividades minerárias:

(...)

Nesta oportunidade, registramos que esta Associação se posiciona ciente e de acordo com o entendimento estampado no Parecer n. 00046/2021/CONEP-PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, solicitando a sua aprovação expressa no âmbito do Ibama (Lindb, art. 30) para maior segurança jurídica das Secretarias de Meio Ambiente, dos administrados e demais interessados, incorporando tal entendimento por todos os seus órgãos, bem como a determinação dos procedimentos a serem seguidos por eles para fins de continuidade dos processos de licenciamento.

7. A DBflo se pronunciou, mais uma vez, e, por meio da Informação Técnica nº 63/2021-COUSF/CGBIO/DBFLO (sei 11585681), ratificou o pedido de reanálise do tema, conforme sugerido pelo Parecer Técnico nº 14/2021-NUBIO-MG/DITEC-MG/SUPES-MG (sei 11233899):

(...)

É importante solicitar a PFE a reanálise 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.

Portanto, diante dos argumentos apresentados no Parecer Técnico nº 14/2021-NUBIO-MG/DITEC-MG/SUPES-MG e por esta informação técnica, é relevante a manutenção da atuação do IBAMA nas análises de anuência de supressão de vegetação em empreendimentos minerários.

8. Por meio do Despacho nº 11547358/2021-DBFLO, a DBflo questionou à Presidência do Ibama se o entendimento da PFE/Ibama havia sido acolhido e se essa era a posição institucional do Ibama sobre o tema:

(...)

12. Entendo também que esta Diretoria **não possui competência** para aprovar o parecer jurídico tornando-o vinculante à instituição, isto por que não resta clareza no Regimento Interno do Ibama se o diretor finalístico possui caráter de superior hierárquico com poderes e deveres para tal, ainda considerando possíveis efeitos desta aprovação nas demais atividades finalísticas, como no caso da fiscalização ambiental.

13. Neste aspecto, remeto o presente no sentido de indagar a essa Presidência, e/ou mediante manifestação jurídica da PFE que elucide tal ponto no regimento interno do Ibama, sobre a quem competiria a edição do ato previsto no artigo 30 da LINDB (Decreto-Lei nº 4657/42), segundo o qual "as autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas".

14. Em paralelo, conduziremos à conclusão da nossa manifestação técnica diligenciada conforme SEI 11540408, quanto aos aspectos técnico-analíticos trazidos em contribuição pela equipe de MG conforme SEI 11233899.

9. Os autos retornaram novamente a essa Jurídica, sem posição da Presidência do Ibama, tendo sido apresentada a Cota nº 00315/2021/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, aprovada pelos Despachos nº 01232/2021/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU e nº 01138/2021/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (seq. 10, 11 e 12), a qual registrou a inexistência de nova consulta jurídica e sugeriu manifestação técnica da DBflo e da Dilic, reiterando-se a necessidade de justificativas técnicas para subsidiar eventual pedido de revisão da análise jurídica já confeccionada.

10. A Dilic, por meio do Despacho nº 11782416/2022-DILIC, não apresentou qualquer objeção ao Parecer nº 00046/2021/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU:

(...)

Na oportunidade, concordo com o entendimento de que a matéria é eminentemente jurídica, mas seguindo a interpretação sobre o assunto, corrobora-se a avaliação apresentada por meio do Parecer Técnico 3 (11779577), que conclui pela necessidade de interpretação conforme Parecer nº 00046/2021/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU.

(...)

Na prática, o que se tem verificado nos licenciamentos ambientais conduzidos pelo Ibama é que as atividades de significativo impacto têm tido o tratamento ambiental adequado com vistas à recuperação do meio ambiente degradado. O Ibama tem acumulado experiência ao longo dos anos no acompanhamento da recuperação de áreas degradadas, tendo observado que a execução adequada tanto da lavra como da recuperação, têm favorecido o processo de recuperação da área degradada. Exemplo disso, pode ser verificado na publicação disponível no endereço eletrônico: http://www.ibama.gov.br/phocadownload/licenciamento/2019/2019-08-07-PRADS_em%20licenciamentos_de_mineracao.pdf

Retornando ao Parecer nº 00046/2021/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, este distingue claramente a aplicação da Lei da Mata Atlântica para mineração, não restando dúvidas

técnicas quanto a sua interpretação e praticabilidade.

Por fim, entendo 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, o que inclui a adoção de medidas de controle, compensação e mitigação ambiental, além da obrigação constitucional de recuperação ambiental para empreendimentos de significativo impacto, oportunidade em que se busca o retorno do sítio degradado a uma forma de utilização possível e a obtenção de uma estabilidade do meio ambiente, conforme estabelecido no Decreto nº 97.632/1989.

11. Já a Superintendência do Ibama em Minas Gerais, no Ofício nº 48/2022/SUPES-MG (sei 12149723), registrou que o Parecer nº 00046/2021/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU ainda não seria adotado no âmbito daquela unidade, tendo em vista a ausência de decisão de autoridade superior do Ibama em acatá-lo:

(...)

Tal medida se fez imperiosa porque esta Superintendência defende a tese de que enquanto o parecer PFE IBAMA, nº 00046/2021/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU não for expressamente recepcionado e aprovado pela Alta Administração do IBAMA, ou pela Alta Administração do Ministério do Meio Ambiente, o mesmo possuirá apenas efeito opinativo, não se elevará à categoria de parecer vinculante para os atos da Administração. Entender o contrário seria subverter a ordem das coisas, seria alçar a Procuradoria Federal à categoria de gestor da Administração, usurpando esta competência do Poder Executivo, que no caso devemos entender como MMA e IBAMA.

(...)

Por outro lado, a Superintendência do IBAMA-MG julga que seria mais prudente aguardar que a questão fosse dirimida na esfera do Executivo Federal, mediante uma manifestação de acolhimento do parecer jurídico pelo Ministério do Meio Ambiente, ou Presidência do IBAMA e, por consequência, o mesmo fosse alçado à categoria de Orientação Jurídica Normativa da AGU, com a devida aprovação pelo Executivo Federal, pacificando o tema e trazendo maior segurança jurídica para os atos de análise e aprovação dos licenciamentos ambientais minerários na esfera estadual que impliquem em supressão de vegetação de Mata Atlântica. Inegável dizer que tal prudência também traria maior segurança para os empreendedores, pois teriam a certeza de que estariam operando em plena conformidade com o ordenamento jurídico ambiental federal.

(...)

12. Pareceres jurídicos contratados pela Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (sei 12894416) e pelo Instituto Brasileiro de Mineração (sei 13236422) foram protocolados no Ibama, com argumentos que pretendem ratificar a conclusão jurídica já apresentada no Parecer nº 00046/2021/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU.

13. O Ministério da Economia, por meio do Ofício nº 74078/2022/ME (13937.100041/1022-08), também manifestou concordância com o Parecer nº 00046/2021/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU:

(...)

No que diz respeito à competência do Ibama para a emissão de anuência prévia para supressão de vegetação, conforme prevista no § 1º do Art. 14 da Lei 11.428/2006 e regulamentada no Art. 19 do Decreto nº 6.660/2008, ratificamos o entendimento exposto no Parecer n. 00046/2021/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, aprovado pelo Despacho de Aprovação n. 00649/2021/GABIN/PFE-IBAMASEDE/PGF/AGU, no sentido de que tal anuência prévia não se aplica à atividade minerária tratada no Art. 32 da Lei nº 11.428/2006.

(...)

14. Tendo em vista nova demanda da DBflo, os autos foram, mais uma vez, encaminhados à análise dessa PFE/Ibama, pelo atual Presidente do Ibama, por meio do Despacho nº 15208859/2023-Gabin:

Trata-se de discussões relacionadas à necessidade de emissão de anuência prévia para atividade de mineração, prevista nos ditames do art. 32 da Lei nº 11.428/2006. Por se tratar de tema eminentemente jurídico foi sugerido pela Informação Técnica 18 (10058465) uma avaliação da Procuradoria Federal Especializada do IBAMA, que se posicionou através PARECER n. 00046/2021/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (10505685), cujo entendimento foi acolhido como posição final daquela procuradoria, o qual destacou que a ausência de participação do IBAMA não presume fragilizada a proteção do bioma.

Sobre o assunto, e em atenção ao Despacho nº 15202276/2023-DBFlo, que acolhe a Informação Técnica nº 63/2021-COUSF/CGBio/DBFLO (SEI 11585681), encaminho os autos a essa Seccional para reanálise do seu posicionamento jurídico anterior e eventual consolidação de uma interpretação normativa que considere também os aspectos técnicos levantados pelas unidades que atuam na emissão dessas anuências.

15. É o relato do que interessa à presente análise.

II. Da já aprovada e conclusiva manifestação dessa PFE/Ibama e da inexistência de fundamento (de natureza jurídica) que justifique revisão das conclusões já apresentadas

16. Inicialmente, cumpre destacar que o exame desta Procuradoria Federal é feita nos termos do art. 10, §1º, da Lei nº 10.480/2002 c/c o art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, subtraindo-se do escopo da competência institucional deste órgão jurídicas considerações de ordem técnica próprias dos órgãos da administração do Ibama e aquelas relacionadas a juízos de conveniência e oportunidade na prática do ato administrativo analisado.

17. Justifica-se a análise do feito por essa subscritora, atual Coordenadora de Matéria Regulatória de Biodiversidade, tendo em vista que essa Coordenação só conta com dois procuradores federais, em distribuição ordinária, só que um deles encontra-se em colaboração com outra unidade dessa Especializada, motivo pelo qual, com vistas a agilizar a demanda, avoco a análise desse processo, nos termos previstos no art. 23, inciso II, da Portaria Conjunta nº 3, de 06 de julho de 2022.

18. Depreende-se de uma minuciosa análise dos autos que não há qualquer fundamento de cunho jurídico para se revisar as conclusões apresentadas por essa PFE/Ibama, no seu Parecer nº 00046/2021/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (seq. 03), aprovado, com complementações, pelos Despachos 00677/2021/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU e nº 00649/2021/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (seq. 4 e 7), os quais concluíram pela inexistência legal de anuência do Ibama às supressões em Mata Atlântica, para fins de atividade minerária, ou seja, pela aplicabilidade do art. 32 (regime especial), sem a exigência especificamente prevista no art. 14 (regime geral) da Lei nº 11.428, de 2006, com a dispensa da dupla checagem ali estabelecida. Vejamos os referidos dispositivos legais:

(...)

TÍTULO II

DO REGIME JURÍDICO GERAL DO BIOMA MATA ATLÂNTICA

(...)

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. 3º desta Lei, caberá ao proponente indicar de forma detalhada a alta relevância e o interesse

nacional.

(...)

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](#).

(...)

19. De uma análise sistemática da Lei, é fácil perceber a coexistência do Regime Geral e dos Regimes Especiais, sendo que a anuência do Ibama está prevista no Regime Geral, para supressões de vegetação primária e secundária nos estágios avançados e médios de regeneração, de forma que entende-se irretocáveis os fundamentos do Parecer nº 00046/2021/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, com as complementações dos seus Despachos de aprovação. Inclusive, como já foi lá sustentado, esse entendimento não é apenas dessa Jurídica, mas já foi, de alguma forma, objeto de análise do Departamento de Consultoria - Depconsu da PGF, órgão de instância superior.

20. Segundo entendeu o Depconsu, no seu Despacho n. 00150/2016/DEPCONSU/PGF/AGU (seq. 05), a aplicação de disposição do regime geral aos regimes especiais depende de previsão expressa nesse sentido, de forma que o fato de o art. 32 (que regula especialmente a supressão para atividades minerárias) não ter se referido ao art. 14 (que estabelece a dupla checagem), é mais um indicativo de inaplicabilidade. Vejamos os fundamentos da citada manifestação jurídica:

(...)

6. Adentrando à análise, importante destacar que não discordo acerca da possibilidade de o Regime Jurídico Geral refletir efetivamente no Regime Jurídico Especial. Contudo, parece mais razoável entender que isso ocorreria nas situações em que o Regime Especial esteja a tratar de supressão para fins de **utilidade pública** ou **interesse social** e a depender do estágio de regeneração da vegetação. Do contrário, de especial o regime jurídico nada teria. Desse modo, para manter a harmonia legal, imprescindível que a própria norma aponte as situações de pertinente aplicação da sistemática contida no art. 14, quer dizer, a incidência de modo excepcional das normas do Regime Geral sobre o Regime Especial.

7. Nessa linha de entendimento, observa-se que nos diversos capítulos (I a VII) que compõem o Título III – Do Regime Jurídico Especial do Bioma Mata Atlântica – da Lei n.º 11.428, de 2006, optou o legislador por criar uma remissão pregando a obediência ao disposto no seu art. 14, **sempre que a supressão de vegetação** ocorra para fins de **utilidade pública** ou **interesse social**, e não para outros fins.

8. Dentro de cada capítulo evidencia-se a mesma sistemática contemplando remissão expressa à observação do disposto no art. 14, mas sempre relacionada à supressão para fins de **utilidade pública** ou **interesse social**, vejamos:

“CAPÍTULO I

DA PROTEÇÃO DA VEGETAÇÃO PRIMÁRIA

Art. 20. O corte e a supressão da vegetação primária do Bioma Mata Atlântica somente serão autorizados em caráter excepcional, quando necessários à realização de obras, projetos ou atividades de **utilidade pública**, **pesquisas científicas** e **práticas preservacionistas**.

Parágrafo único. O corte e a supressão de vegetação, **no caso de utilidade pública, obedecerão ao disposto no art. 14** desta Lei, além da realização de Estudo Prévio de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA.” – grifei.

9. No Capítulo I, embora, além da **utilidade pública**, haja duas outras possibilidades de **supressão da vegetação primária – pesquisas científicas e práticas preservacionistas** – o parágrafo único do art. 20 aponta a necessidade de se observar o disposto no art. 14 somente para o caso de a supressão ser destinada a *utilidade pública*.

“CAPÍTULO II

DA PROTEÇÃO DA VEGETAÇÃO SECUNDÁRIA EM ESTÁGIO AVANÇADO DE REGENERAÇÃO

Art. 21. O corte, a supressão e a exploração da vegetação secundária em estágio avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica somente serão autorizados:

I - em caráter excepcional, quando necessários à execução de obras, atividades ou projetos de **utilidade pública, pesquisa científica e práticas preservacionistas**;

II - (VETADO)

III - **nos casos previstos no inciso I do art. 30 desta Lei**.

Art. 22. **O corte e a supressão previstos no inciso I do art. 21 desta Lei no caso de utilidade pública** serão realizados na forma do **art. 14 desta Lei**, além da realização de Estudo Prévio de Impacto Ambiental, bem como na forma do **art. 19 desta Lei** para os casos de práticas preservacionistas e pesquisas científicas.” – grifei.

(...)

14. O Capítulo V, que trata respectivamente da exploração seletiva de vegetação secundária em estágios avançado, médio e inicial de regeneração, e Capítulo VII, que trata das atividades minerárias em áreas de vegetação secundária em estágio avançado e médio de regeneração, não trazem qualquer remissão ao art. 14.

(...)

21. De se notar, pois, que o Depconsu, na manifestação acima transcrita, entendeu expressamente que "para manter a harmonia legal, imprescindível que a própria norma aponte as situações de pertinente aplicação da sistemática contida no art. 14, quer dizer, a incidência de modo excepcional das normas do Regime Geral sobre o Regime Especial". E ainda afirmou que o "Capítulo VII, que trata das atividades minerárias em áreas de vegetação secundária em estágio avançado e médio de regeneração, não trazem qualquer remissão ao art. 14."

22. Essa foi exatamente a mesma conclusão jurídica a que chegou a PFE/Ibama, no Parecer nº 00046/2021/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, o qual não merece reparo, ao entender que "o dispositivo que trata da anuência prévia (art.19 do Decreto nº 6.660/2008) faz referência expressa ao art. 14 da lei, que define as hipóteses de supressão de vegetação para atividades declaradas como de utilidade pública ou de interesse social, na qual a mineração não está contemplada".

23. Ao Regime Especial, pois, previsto no art. 32 (Capítulo VII), não se aplica o dispositivo previsto no Regime Geral (art. 14) que prevê anuência do Ibama, por não fazer qualquer referência a essa aplicabilidade, além de estabelecer situação diversa (atividade minerária), que não caracteriza utilidade pública ou interesse social, nos termos da Lei.

24. Isso não quer dizer, contudo, que essa atividade, considerada mais gravosa ao meio ambiente, segundo a DBflo, estará fora de controle ou não se sujeitará a um rígido grau de exigências ambientais.

25. Muito pelo contrário. Como sustentou o Parecer nº 00046/2021/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU "Esse tipo de empreendimento foi tratado no Capítulo VII, denominado "Das atividades minerárias em áreas de vegetação secundária em estágio avançado e médio de regeneração da Lei de Mata Atlântica, de maneira que a supressão de vegetação em tais áreas e para tal fim somente pode ser autorizada na forma ali delineada, ou seja, mediante a realização de licenciamento ambiental sujeito à EIA/Rima e com adoção de medida compensatória que inclua a recuperação de área equivalente". Estabelece, pois, o art. 32 um controle ambiental rígido e compensação ecológica específica:

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](#).

26. Nesse sentido, é o pronunciamento da Dilic, no seu Despacho nº 11782416/2022-DILIC:

(...)

Na prática, o que se tem verificado nos licenciamentos ambientais conduzidos pelo Ibama é que as atividades de significativo impacto têm tido o tratamento ambiental adequado com vistas à recuperação do meio ambiente degradado. O Ibama tem acumulado experiência ao longo dos anos no acompanhamento da recuperação de áreas degradadas, tendo observado que a execução adequada tanto da lavra como da recuperação, têm favorecido o processo de recuperação da área degradada. Exemplo disso, pode ser verificado na publicação disponível no endereço eletrônico: http://www.ibama.gov.br/phocadownload/licenciamento/2019/2019-08-07-PRADS_em%20licenciamentos_de_mineracao.pdf

Retornando ao Parecer nº 00046/2021/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, este distingue claramente a aplicação da Lei da Mata Atlântica para mineração, não restando dúvidas técnicas quanto a sua interpretação e praticabilidade.

Por fim, entendo 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, o que inclui a adoção de medidas de controle, compensação e mitigação ambiental, além da obrigação constitucional de recuperação ambiental para empreendimentos de significativo impacto, oportunidade em que se busca o retorno do sítio degradado a uma forma de utilização possível e a obtenção de uma estabilidade do meio ambiente, conforme estabelecido no Decreto nº 97.632/1989.

27. Assim, até se compreende a argumentação técnica da DBflo no sentido de que a anuência prévia do Ibama, prevista no art. 14 da Lei, garante um duplo controle, desejável em situações de maior impacto ambiental. Contudo, o pressuposto de que apenas a anuência do Ibama garantirá a efetiva proteção ambiental do Bioma especialmente protegido é que parece equivocado.

28. O próprio legislador estabeleceu outras formas de exigências, específicas para atividade minerária, conforme incisos do art. 32, não se podendo presumir que a opção legislativa é insuficiente à proteção ambiental desejada. Nesse sentido, também entendeu o Deconsu, no seu DESPACHO n. 00150/2016/DEPCONSU/PGF/AGU (seq. 05),:

(...)

21. De todo modo, não me parece razoável compreender que a ausência de participação do órgão federal ambiental competente, na referida dupla checagem, presuma fragilizada a proteção do remanescente de Mata Atlântica (controle da supressão), haja vista, inclusive, que o próprio § 2o do art.14 incumbe ao Estado e ao Município, respectivamente, a responsabilidade pela anuência e a autorização para a supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração, em área urbana, sem, contudo, atribuir qualquer participação à União, em plena sintonia com o Sistema Nacional do Meio Ambiente, integrado por todos os Entes Federativos.

(...)

29. Nesse sentido, compreendem-se as argumentações técnicas da DBflo e da Supes/Ibama/MG, que entendem mais efetiva a participação do Ibama como anuente às supressões de Mata Atlântica, mas cabe registrar que esses argumentos não são jurídicos e não servem para afastar a melhor interpretação da Lei, a que se coaduna com o sistema e com os critérios de interpretação que devem ser aplicados. Por esse motivo, entende-se não caber qualquer revisão, do ponto de vista estritamente jurídico, do Parecer nº 00046/2021/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU.

III. Da prevalência da Lei à Resolução Conama nº 369/2006 no que tange à caracterização de utilidade pública e de interesse social no Bioma Mata Atlântica

30. Observou-se que as situações gerais aptas a autorizar dita supressão estão sujeitas à caracterização de utilidade pública ou de interesse social, devidamente demonstrada. E, para efeito do Bioma Mata Atlântica, há conceito e condições específicas para caracterização dessas situações especiais (utilidade pública e interesse social), previstas nos incisos VII e VIII do artigo 3º da Lei:

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.

31. A argumentação da DBflo e da Supes/Ibama/MG no sentido de que a Resolução Conama nº 369/2006 estabeleceu situações de atividades minerárias caracterizadas como de interesse social não são válidas para autorizar a supressão de Mata Atlântica, já que existe definição própria dos institutos em lei especial, aplicável ao Bioma. Seria necessário que o Conama estabelecesse, para fins específicos da alínea "c", do inciso VIII, acima transcrito, atividades minerárias classificadas como de interesse público, para fins de supressão em Mata Atlântica, Resolução essa que se desconhece existir, até a presente data.

32. Já a Resolução CONAMA nº 369/2006, citada pela área técnica, é específica para regular as intervenções em Área de Preservação Permanente, vejamos:

Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP.

(...)

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.

33. A proteção do Bioma Mata Atlântica é objeto de legislação especial (Lei nº 11.428/2006) e nela há disposições específicas (e que prevalecem sobre normas gerais) para o Bioma, as quais caracterizam interesse social e utilidade pública. Necessário, pois, que se observe a caracterização especial ali prevista. Tal conclusão, inclusive, já foi apresentada no Parecer nº 00046/2021/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, sendo improcedente a alegação da DBflo de que essa PFE/Ibama deixou de analisar, juridicamente, a inaplicabilidade da Resolução Conama nº 369/2006 ao caso concreto. Vejamos os fundamentos e conclusões já apresentadas no Parecer nº 00046/2021/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, e que ora são ratificadas:

(...)

20. Desse modo, o que se verifica é que a atividade minerária não foi considerada como

de utilidade pública ou de interesse social pela Lei de Mata Atlântica, que adotou um regramento específico para esse tipo de empreendimento. Assim, excluída a hipótese autorizada no art.32 da Lei de Mata Atlântica, não cabe exploração de minérios em tal bioma.

21. Aqui, cabe afastar duas construções interpretativas conferidas aos dispositivos da Lei nº 11.428/2006 que poderiam resultar em entendimento diverso.

22. A primeira seria aquela efetuada na Informação Técnica nº 1/2021-NUBIO-MG/DITEC-MG/SUPES-MG (SEI 9550009), segundo a qual a atividade minerária poderia ser definida como de interesse social por resolução do Conama, enquadrando-a no art.3º, inc.VIII, alínea "c" da Lei nº 11.428/2006.

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

(...)

VIII - interesse social:

(...)

c) demais obras, planos, atividades ou projetos definidos em resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente.

(grifou-se)

23. De acordo com tal raciocínio, a mineração poderia ser considerada de interesse social por força da Resolução Conama nº 369/2006 que "dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente - APP".

24. Veja-se que a resolução é direcionada a regulamentar a intervenção ou a supressão de vegetação somente em áreas de preservação permanente. Como se sabe, a área de preservação permanente (APP) é definida como "área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas" (art.3º, inc.II, da Lei nº 1.651/2012), podendo estar localizada dentro de qualquer bioma, inclusive da Mata Atlântica.

(...)

34. Vale registrar que essa Jurídica já confeccionou manifestação específica acerca da aplicabilidade da Resolução Conama nº 369/2006 ao Bioma Mata Atlântica, de forma geral, desde que, especificamente em APP, e em relação a disposições não contrariadas pela lei especial (nº 11.428/2006). Nesse sentido, o Parecer nº 00146/2018 /CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (NUP 02001.028492/2018-51):

(...)

12. Partindo-se da premissa de que continua válida tal disposição mesmo após a publicação do Novo Código Florestal, resta-nos analisar e reconhecer sua aplicabilidade à qualquer vegetação de APP, ainda que esta também se configure como pertencente ao Bioma Mata Atlântica. Perceba-se que aqui não há que sustentar a aplicação do critério da especialidade para se resolver uma antinomia normativa. Na realidade, não há qualquer antinomia, mas aplicação simultânea de normas que se prestam a reger situações diversas, sendo uma referente à proteção do Bioma Mata Atlântica e outra que se aplica às autorizações de intervenção em APPs.

13. Trata-se, indubitavelmente, de uma legislação especial, que rege exclusivamente a vegetação pertencente ao Bioma Mata Atlântica, aplicando-se apenas subsidiariamente as demais normativas ambientais gerais, tal como o Código Florestal (atualmente Lei nº 12.651/2012). Tal especificidade parece devidamente justificada, podendo-se encontrar na Constituição Federal a razão primeira para a diferenciação da disciplina legal a ser aplicada à Mata Atlântica:

(...)

15. É possível que a antinomia se configure em relação apenas a algumas disposições de duas normas, como se verifica da análise sistemática da Lei nº 11.428/2006 e da Lei n. 12.651/2012. Para tanto, imprescindível avaliar se o regime jurídico analisado encontra-se regido, diferentemente, nas duas legislações ou se apenas uma delas estabelece regramento sobre o

assunto. Nesse sentido, o entendimento manifestado por Maria Helena Diniz ((Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro Interpretada. 16ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2011):

Se a lei nova for norma geral, e a antiga, especial, ou vice-versa, ambas poderão ter vigência, desde que uma não venha a colidir com a outra. Dever-se-á, então, averiguar caso por caso se há ou não incompatibilidade; se não houver, ambas as disposições coexistirão. Portanto, quanto ao critério “lei especial revoga a geral” conclui-se que não poderá ser acolhido em todo o seu rigor. Para Stolfi nem sempre a lei especial derroga a geral, podendo perfeitamente ocorrer que a especial introduza uma exceção ao princípio geral, que deve coexistir ao lado deste.

16. Em face disso, correta a regra geral de que disposição contida na legislação especial sobre determinado assunto deve prevalecer sobre a norma geral, prevista no Código Florestal. De outro modo, eventual regramento geral pode ser aplicado à situação específica do Bioma Mata Atlântica, desde que na legislação especial não exista regramento expresso ou incompatibilidade sistemática sobre o assunto.

(...)

35. Nesse sentido, é preciso ratificar o entendimento apresentado no Despacho nº 00677/2021/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, que aprovou, com complementações, o Parecer nº 00046/2021/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, entendendo que "não se faz necessário para o desate da questão ora posta maior exame acerca da aplicabilidade da referida Resolução para os demais estágios sucessionais da vegetação". Na realidade, a aplicabilidade da Resolução Conama em referência a esse Bioma especialmente protegido já foi objeto de manifestação jurídica específica acima citada, cujas conclusões apontam a possibilidade, em tese, de aplicação das duas legislações, em determinadas situações. Contudo, em relação a assunto regulado de forma diferente na Resolução e na lei nº 11.428/2006 deve prevalecer a disposição especial, que regula especificamente o Bioma Mata Atlântica, como é o caso da caracterização de utilidade pública e de interesse social.

36. Portanto, como já analisado, não procede, do ponto de vista jurídico, o entendimento da área técnica de que seria aplicável ao Bioma Mata Atlântica a caracterização de utilidade pública e de interesse social prevista na Resolução Conama nº 369/2006, para intervenções em APP, uma vez que a lei em sentido estrito de caráter especial prevalece sobre Resolução do Conama, pelo menos no que tange à caracterização de utilidade pública e de interesse social para fins de supressão de vegetação do Bioma Mata Atlântica, já que, quanto a esse Bioma, há conceituação específica dos institutos em lei especial, que deve prevalecer em relação ao tema.

V. Conclusão

37. Por todo o exposto, não se vislumbra qualquer razão de natureza jurídica, para se revisar o Parecer nº 00046/2021/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, com as complementações do Despacho nº 00677/2021/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, motivo pelo qual se sugere sua ratificação, no âmbito dessa Especializada, e submissão das suas conclusões à decisão, de acatamento ou de superação, do atual Presidente do Ibama.

38. Registra-se, ainda, que o citado Parecer não representa (ainda) a visão do Ibama, não constituindo uma decisão administrativa sobre o assunto, cabendo ao Presidente do órgão acatá-lo ou não. Nos termos previstos no art. 50 da Lei nº 9.784/1999, a autoridade competente pode seguir as conclusões do opinativo jurídico, e utilizá-las como fundamentos da sua decisão ou afastá-las, motivadamente.

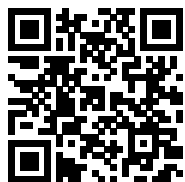
39. Sugere-se, por fim, que a decisão do Ibama, no que tange ao tema, seja tomada e adotada de forma clara, divulgando-se, em seguida, às áreas técnicas pertinentes, às suas Superintendências, aos órgãos estaduais e às demais entidades que se manifestaram nesses autos, para evitar indesejada duplicidade de atuação e dúvidas concretas no que tange à exigência de anuência do Ibama na situação ora analisada.

À consideração superior.

Brasília, 27 de março de 2023.

KARLA VIRGÍNIA BEZERRA CARIBÉ
PROCURADORA FEDERAL
Coordenadora de Matéria Regulatória de Biodiversidade

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 02027002502202054 e da chave de acesso 09c2de6c



Documento assinado eletronicamente por KARLA VIRGÍNIA BEZERRA CARIBÉ, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1125913096 e chave de acesso 09c2de6c no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KARLA VIRGÍNIA BEZERRA CARIBÉ, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 28-03-2023 09:55. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
